



TITRE 1



CANADA

rapport de la
commission royale d'enquête
sur le PILOTAGE

Introduction générale

*Étude de la
législation canadienne sur le pilotage
et recommandations générales*

PROPERTY OF
PRIVY COUNCIL OFFICE
LIBRARY

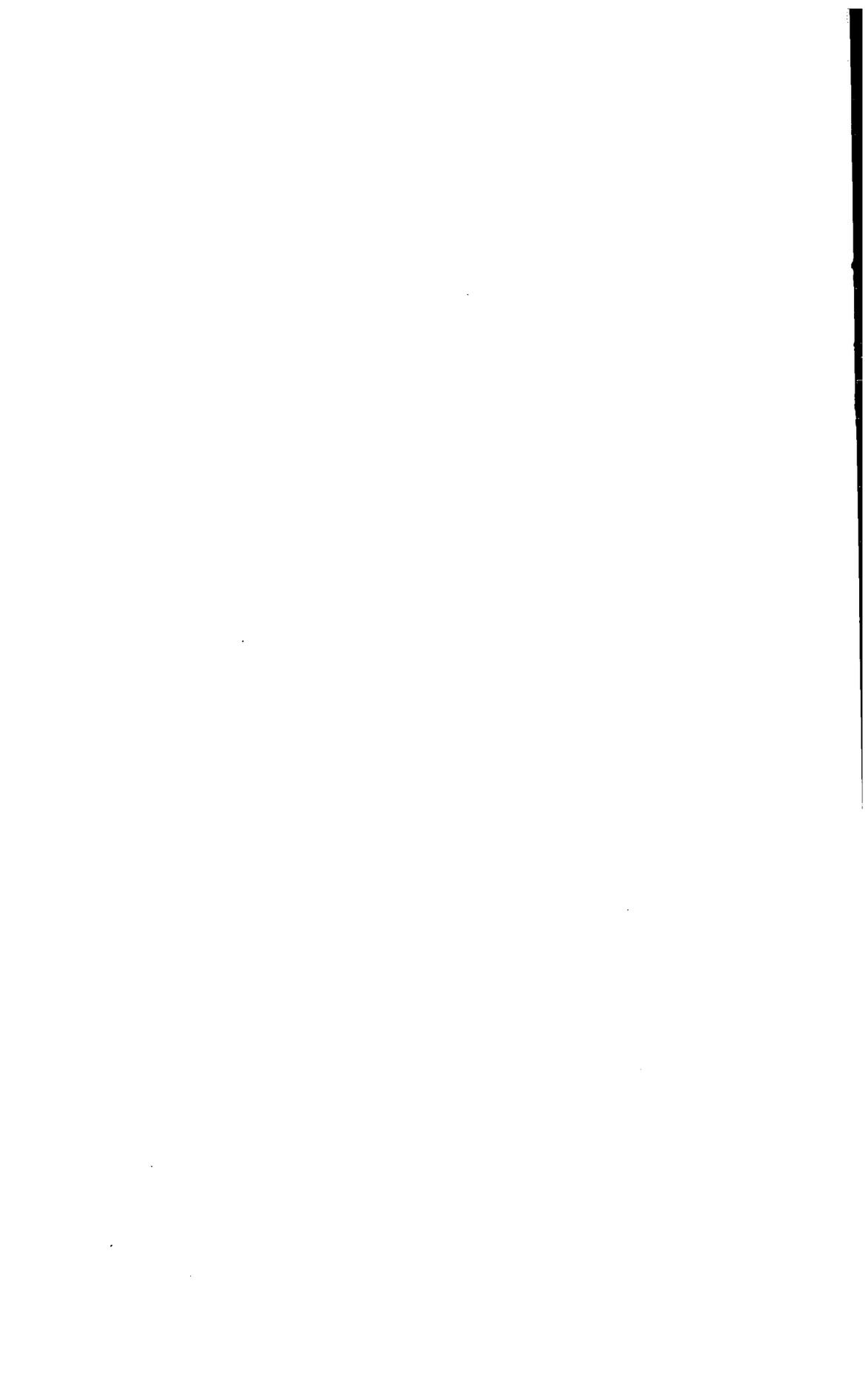
ADGT no 2

F

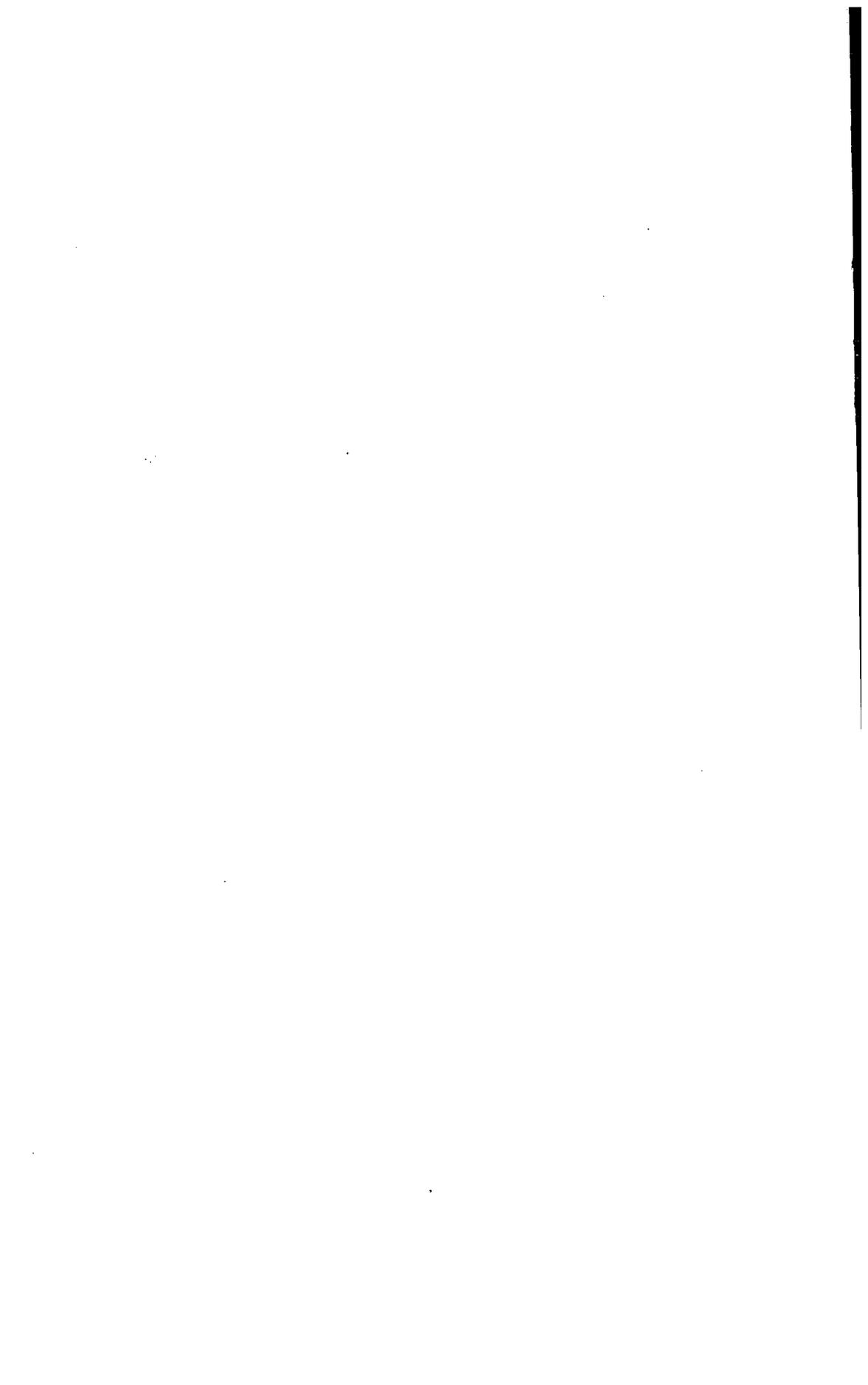
vol. 1

PROPERTY OF
PRIVY COUNCIL OFFICE
LIBRARY.

PROPERTY OF
PRIVY COUNCIL OFFICE
LIBRARY



rapport de la commission royale d'enquête sur le PILOTAGE





CANADA

rapport de la
commission royale d'enquête
sur le PILOTAGE

Introduction générale

TITRE I

Étude de la
législation canadienne sur le pilotage
et recommandations générales

(Appendices dans un volume séparé)

©

Droits de la Couronne réservés

En vente chez l'Imprimeur de la Reine à Ottawa,
et dans les librairies du Gouvernement fédéral:

HALIFAX

1735, rue Barrington

MONTRÉAL

Édifice Æterna-Vie, 1182 ouest, rue Ste-Catherine

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$5 (les deux volumes) N° de catalogue Z1-1962/2-1F

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C.

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie

Ottawa, Canada

1968



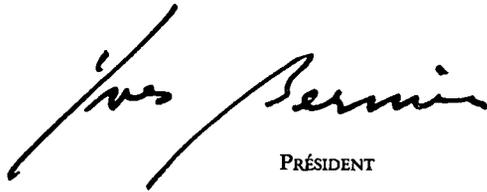
COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

A son Excellence

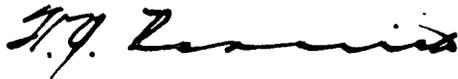
LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Plaise à Votre Excellence

Nous, commissaires chargés par le décret C.P. 1962-1575 du 1^{er} novembre 1962, d'enquêter et de faire un rapport sur les problèmes concernant le pilotage maritime au Canada, et de présenter des recommandations relatives aux questions énumérées dans ledit décret, Avons l'honneur de présenter le rapport que voici.


PRÉSIDENT







SECRÉTAIRE

1^{er} mars 1968

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

COMMISSAIRES

L'honorable juge Yves Bernier, Président

M. Robert K. Smith, C.R., LL.D.

M. Harold A. Renwick

M. Gilbert W. Nadeau, LL.L.,
*Secrétaire, Avocat-conseil adjoint
et Directeur de la recherche.*

M. Maurice Jacques, LL.L., C.D.,
Avocat-conseil senior.

M. F.-C. Morissette, M.A.,
Secrétaire adjoint.

Captain J. A. Heenan, O.B.E.,
R.D., C.D.,
Conseiller technique de la recherche.

Commander C. H. Little, M.A., C.D.,
Rédacteur en chef.

Captain J. A. Scott*,
Conseiller maritime.

Commandant Georges Sabouret,
Officier de la Légion d'honneur,
Croix de guerre 1939-1945,
Rédacteur technique français.

*Captain J. A. Scott a été conseiller maritime de la Commission du 1^{er} mars 1963 jusqu'à sa mort survenue accidentellement le 29 novembre 1963.

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
INTRODUCTION GÉNÉRALE.....	xix
Mandat.....	xix
Les données de l'enquête.....	xx
L'enquête de la Commission.....	xxiii
Examen de la preuve.....	xxvi
Plan du rapport.....	xxvii

TITRE I

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION CANADIENNE SUR LE PILOTAGE

(A l'exclusion de la Partie VIA de la
Loi sur la marine marchande du Canada)

CHAPITRE 1

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION.....	3
Préambule.....	3
Législation en 1867.....	4
Législation fédérale de 1867 à 1873.....	6
Loi sur le pilotage de 1873.....	6
Modifications adoptées de 1873 à 1886.....	9
Codification de 1886.....	11
Modifications adoptées de 1886 à 1906.....	11
Loi de 1906 de la marine marchande du Canada.....	12
Modifications adoptées de 1906 à 1927.....	12
Loi de 1927 de la marine marchande du Canada.....	13
Modification adoptée en 1933.....	14
Loi de 1934 sur la marine marchande du Canada.....	14
Modifications adoptées de 1934 à 1952.....	18
Loi de 1952 sur la marine marchande du Canada.....	19
Modifications de 1952 à aujourd'hui.....	19
Législation additionnelle sur le pilotage encore en vigueur.....	20

CHAPITRE 2

LA LÉGISLATION ACTUELLE SUR LE PILOTAGE.....	23
1. Portée de la législation.....	23
2. Dispositions législatives générales.....	26
(1) Sens du mot «pilote».....	26
(2) Définition statutaire.....	27
(3) Conséquences de la définition.....	30
(4) Nécessité d'une définition statutaire restrictive.....	35
(5) Les faits.....	35
(6) Législation étrangère.....	36
<i>Commentaire</i>	38
(7) Autres dispositions d'application générale.....	39
<i>Commentaire</i>	43

CHAPITRE 3

	PAGE
ORGANISATION DU PILOTAGE EN VERTU DE LA PARTIE VI DE LA LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA.....	45
Circonscription de pilotage.....	46
A. Zones organisées et zones non organisées.....	46
Le pilotage, un service nécessaire.....	47
Responsabilité du choix d'un pilote.....	51
Critères pour la création de circonscriptions.....	51
Fusion de circonscriptions à des fins administratives.....	53
B. La circonscription de pilotage, secteur défini et délimité.....	54
Circonscriptions contiguës.....	56
Pilotage côtier.....	58
<i>Commentaire</i>	59
C. La circonscription de pilotage, organisme autonome.....	59
Pouvoirs du Parlement.....	60
Pouvoirs du Gouvernement.....	62
Pouvoirs du ministre des Transports.....	70
Pouvoirs de l'autorité de pilotage.....	72

CHAPITRE 4

LE CONTRAT DE PILOTAGE ET LE STATUT DE PILOTE BREVETÉ.....	73
Le pilote remplit une fonction publique.....	73
Compétences provinciale et fédérale.....	74
Le contrat de pilotage, base de la législation sur le pilotage.....	76
Portée de l'intervention fédérale.....	77
a) <i>quant au pilote</i>	77
b) <i>quant au navire</i>	79
Légalité du régime de pilote spécial.....	81
L'autorité de pilotage et le contrat de pilotage.....	82
<i>Commentaire</i>	85
Historique de l'évolution vers le pilotage dirigé.....	86
Statut équivoque des pilotes.....	92
Organisations de pilotes.....	93
A. Comités de pilotes.....	93
B. Associations et corporations de pilotes.....	94
Utilité des associations et corporations de pilotes.....	100
C. Fédération des pilotes du Saint-Laurent.....	105
<i>Commentaire</i>	106

CHAPITRE 5

LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE, FINANCIÈREMENT INDÉPENDANTE, PAIE SES FRAIS.....	107
Les revenus du pilotage, deniers publics.....	107
Genres de caisses.....	108
Caisse des pilotes.....	108
Caisse des dépenses des autorités de pilotage.....	110
Revenus divers.....	111

	PAGE
Importance minime des revenus autres que les droits de pilotage.....	113
Affectation illégale des recettes par règlements.....	114
Caisse de dépenses des autorités de pilotage.....	117
Frais d'exploitation de la circonscription et dépenses des pilotes.....	118
Droits de pilotage et gains des pilotes.....	119
Frais de l'autorité de pilotage supportés par les armateurs.....	121
Procédure requise pour disposer des fonds.....	121
Règlements antistatutaires.....	122
Exception pour la circonscription de Québec.....	123
Inobservation de l'article 328.....	124
Subventions directes et indirectes.....	128
Historique des subventions.....	129
Importance des subventions.....	136
Justifications de l'aide gouvernementale.....	142
Incidence économique du coût du pilotage.....	142
<i>Commentaire</i>	145

CHAPITRE 6

NATURE, CALCUL ET PERCEPTION DES FRAIS DE PILOTAGE ENCOURUS PAR LES NAVIRES.....	147
I. Droits de pilotage.....	147
A. Droits de pilotage pour services rendus.....	148
1. Genres de services de pilotage.....	149
2. Omissions dans les tarifs.....	150
3. Critères de la fixation des taux.....	151
a) Une solution possible.....	155
b) Objections des pilotes au statut d'employés.....	155
c) Critères de la législation étrangère sur le pilotage.....	156
4. Fixation des taux.....	158
a) Revenu à atteindre et objections des pilotes.....	159
b) Rémunération courante.....	162
c) Statistiques.....	162
(i) Statistique des «pilotes en activité».....	163
(ii) Statistique du volume de travail.....	164
(iii) Données moyennes.....	164
5. Tarif.....	165
a) Règles générales.....	165
b) Facteurs déterminant la valeur d'un service.....	170
c) Manières d'exprimer les taux dans les règlements.....	173
(i) Taux forfaitaire.....	174
(ii) Taux variables.....	177
d) Facteurs variables locaux.....	177
(i) Longueur du trajet.....	177
(ii) Facteur temps.....	178

	PAGE
e) Caractéristiques des navires.....	178
(i) Facteur tirant d'eau.....	180
(ii) Facteur jauge.....	183
Mesures étrangères.....	187
Shelter-deck ouvert.....	188
Solution de l'OMCI: la marque de jaugeage.....	190
Jauge brute et jauge nette.....	190
Suggestions et recommandations reçues.....	191
f) Fixation du prix des éléments des taux composites.....	196
<i>Commentaire</i>	199
6. Droits de pilotage pour services rendus et rémunération des pilotes.....	203
<i>Commentaire</i>	206
B. Droits de pilotage à titre de dommages-intérêts contractuels.....	206
C. Droits de pilotage à titre de pénalité.....	207
D. Perception des droits de pilotage.....	209
1. A qui sont payables les droits.....	209
Mise en commun des recettes.....	215
2. Nature de la réclamation des droits et procédure de recouvrement.....	218
<i>Commentaire</i>	224
II. Autres frais imposés aux navires: Amendes et indemnités.....	224

CHAPITRE 7

LIBERTÉ DU SERVICE DE PILOTAGE EN VERTU DE LA PARTIE VI.....	229
Préambule.....	229
Règles générales applicables aux circonscriptions de pilotage en vertu de la partie VI	231
Première règle.....	231
Deuxième règle.....	232
Troisième règle.....	235
Quatrième règle.....	235
Cinquième règle.....	235
Régime du paiement obligatoire.....	236
Signification de «navire».....	238
Signification de «naviguer».....	242
Définition réglementaire de «bâtiment».....	244
Définition réglementaire de «déplacement».....	246
Exceptions au paiement obligatoire.....	247
A. Exemptions—Première exception.....	247
1. Nature et portée.....	247
2. Mesures prises par les autorités de pilotage au sujet des exemptions...	254
a) Petits navires étrangers.....	254
b) Retrait des exemptions relatives.....	255
c) Règlement de Miramichi.....	255
d) Accusations de discrimination.....	256
3. Pertes des exemptions.....	256
B. Indisponibilité de pilote—Deuxième exception.....	257
C. Certificat de pilotage—Troisième exception.....	260
<i>Commentaire</i>	261

CHAPITRE 8

	PAGE
NATURE ET POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE.....	265
Définition et nature de l'autorité de pilotage.....	265
Statut légal de l'autorité de pilotage.....	267
Pouvoirs de l'autorité de pilotage.....	270
A. Pouvoir réglementaire.....	270
Définition.....	270
Pouvoirs législatif et exécutif.....	271
Limitation et contrôle du pouvoir réglementaire.....	274
Sujets relevant du pouvoir réglementaire.....	276
I. Forme des règlements.....	276
II. Nature des sujets relevant des règlements.....	278
<i>Commentaire</i>	280
III. Analyse des sujets relevant des règlements.....	280
1. Attribution des brevets de pilotage.....	280
a) Normes de qualification des pilotes.....	281
<i>Commentaire</i>	283
b) Normes de qualification pour les certificats de pilotage.....	284
c) Procédure d'attribution et forme des brevets.....	285
(i) Restriction du pouvoir d'attribution des brevets et certificats.....	286
(ii) Nombre de brevets.....	286
<i>Commentaire</i>	289
(iii) Forme des brevets et des certificats.....	290
<i>Commentaire</i>	290
(iv) Droits de brevet.....	291
<i>Commentaire</i>	291
d) Modalités des brevets.....	292
(i) Modalités quant au territoire et à la capacité de gain.....	293
(A) Restriction quant au territoire.....	293
(B) Restriction quant à la capacité de gain.....	294
(C) Restriction quant à la classe.....	295
(ii) Durée effective des brevets et certificats.....	297
<i>Commentaire</i>	298
(A) Brevets permanents.....	298
(B) Brevets de durée limitée.....	299
(iii) Modalités subjectives et implicites des brevets et certificats de pilotage.....	304
(iv) Rémunération des services de pilotage.....	309
2. Règlements concernant les bateaux-pilotes.....	309
a) Règlements concernant la délivrance des permis.....	310
(i) Obligation d'établir des règlements relatifs à la délivrance des permis.....	311
(ii) Exigence pour l'approbation des bateaux-pilotes.....	311
(iii) Procédure d'attribution des permis.....	312
(iv) Modalités des permis.....	312
(v) Règlements et situation de fait.....	315
<i>Commentaire</i>	322
b) Aide accordée aux bateaux-pilotes.....	322

	PAGE
3. Règlements en matière d'enquêtes et solution des différends.....	333
<i>Commentaire</i>	325
4. Création de caisses de pilotes.....	325
5. Règlements concernant la délégation de pouvoirs.....	326
<i>Les faits—Commentaire</i>	332
6. Réglementation des exemptions.....	334
7. Remarques sur les pouvoirs réglementaires et leur usage.....	335
B. Pouvoir d'attribution des brevets.....	337
Types de brevets.....	339
I. Attribution de brevets aux pilotes.....	339
1. Quand les pilotes sont les employés de l'autorité.....	340
2. Quand les pilotes sont simplement les employés de fait de l'autorité de pilotage.....	341
3. Quand un pilote est l'employé d'un tiers.....	342
<i>Commentaire</i>	342
II. Attribution de certificats aux capitaines et aux lieutenants pour piloter leur propre navire.....	343
III. Attribution de permis aux bateaux-pilotes.....	345
1. Données historiques.....	346
2. Disparition de la concurrence.....	348
3. Inspection obligatoire.....	349
4. Incompatibilité de la fonction d'attribution des permis.....	352
<i>Commentaire</i>	353
C. Pouvoirs auxiliaires.....	354
D. Pouvoirs accessoires.....	355
I. Pouvoirs quasi corporatifs.....	355
II. Pouvoirs de contracter et d'avoir un actif.....	358
III. Pouvoirs de poursuivre et d'être poursuivi en justice.....	362
<i>Commentaire</i>	365

CHAPITRE 9

PILOTES BREVETÉS: SÉCURITÉ ET DISCIPLINE.....	367
Préambule.....	367
1. Fonction de surveillance.....	369
Enquête préalable.....	371
Moyens d'information.....	371
Pouvoirs d'investigation.....	376
a) Enquêtes officieuses et formelles.....	377
b) Visites médicales.....	382
Pouvoirs correctifs limités de l'autorité de pilotage.....	383
Pouvoir de l'autorité de pilotage en matière de suspensions préventives.....	384
Devoir d'instituer une action corrective.....	392
2. Fonction de réévaluation.....	394
Nature.....	394
Pouvoir de l'autorité de pilotage en matière de réévaluation de l'aptitude professionnelle.....	399

	PAGE
Pouvoir de l'autorité de pilotage en matière de réévaluation des aptitudes physique et mentale des pilotes brevetés.....	403
<i>Commentaire</i>	412
Pouvoir de l'autorité de pilotage en matière de facultés morales (fiabilité).....	413
3. Fonction judiciaire (discipline).....	416
Nature du pouvoir judiciaire.....	416
Autorité de pilotage et juridiction pénale.....	417
Interprétation de l'alinéa (g) de l'article 329.....	418
Historique de la législation en matière de pouvoirs disciplinaires des autorités de pilotage.....	427
a) Circonscription de Québec.....	427
b) Circonscription de Montréal.....	430
c) Autres circonscriptions de pilotage.....	431
Règlements en matière de discipline et de réévaluation des facultés morales.....	432
a) Infractions aux règlements (art. 329[f]).....	432
b) Distinction entre responsabilité civile et responsabilité pénale.....	436
c) Réglementation en vertu de l'article 330.....	440
d) Réglementation en vertu de l'article 329(g).....	442
4. Pouvoirs du Ministre en matière d'enquêtes et de mesures correctives.....	448
Généralités.....	448
Enquête préliminaire.....	449
Cour d'enquête formelle.....	455
Cour d'enquête sur la conduite et la compétence des officiers ou des pilotes.....	458
Règles concernant les sinistres maritimes.....	460
5. Les faits.....	460
<i>Commentaire</i>	474
a) Attitude passive des autorités de pilotage.....	474
b) Grèves de pilotes.....	476

CHAPITRE 10

CAISSES DES PILOTES.....	481
Préambule.....	481
Législation sur les caisses des pilotes.....	482
Circonscriptions de Québec et de Montréal.....	482
Aperçu historique.....	482
Caisse des pilotes de la circonscription de Québec.....	483
Caisse des pilotes de la circonscription de Montréal.....	484
Autres circonscriptions.....	484
Dispositions d'application générale.....	485
Art. 2(68).....	485
Art. 319(l), 1934.....	485
Art. 329(m).....	486
Art. 351(2).....	487
Art. 358.....	487
Art. 366, 1934.....	487
Art. 375.....	489
Art. 708.....	490

	PAGE
Problèmes particuliers.....	490
Nature des caisses des pilotes.....	490
Détermination des prestations.....	491
Le pilote, frappé d'incapacité physique temporaire, en tant que bénéficiaire.....	492
Résumé des dispositions générales.....	493
Situation de fait.....	494
Caisses des pilotes ou de retraite actuelles.....	494
Rapport du Comité Audette.....	495
Mesures prises par le gouvernement.....	497
Dispositions prises par les pilotes.....	499
Évaluation actuarielle.....	500
Modifications récentes.....	500
<i>Commentaire</i>	501

CHAPITRE 11

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES.....	503
Préambule.....	503
Recommandation	
1. Que la législation existante sur le pilotage soit remplacée par une législation entièrement nouvelle.....	503
2. Que la nouvelle législation du Parlement sur le pilotage soit une loi distincte..	505
3. Que la nouvelle législation soit claire, simple, adaptable et souple.....	507
4. Que l'on renforce le contrôle sur la réglementation; qu'une autorité compétente et indépendante examine quant à leur légalité les projets de règlements avant qu'ils ne soient soumis à l'approbation.....	512
5. Qu'une procédure soit prévue pour la mise à jour de la législation sur le pilotage	514
6. Que la nouvelle loi sur le pilotage soit d'une grande portée et contienne des dispositions couvrant tous les aspects du pilotage.....	516
7. Que la portée d'application de la nouvelle législation soit étendue afin de permettre que le pilotage devienne effectivement le moyen fondamental d'assurer la sécurité de la navigation, la rapidité et la sûreté des déplacements lorsque l'exige l'intérêt supérieur du pays.....	520
8. Que la circonscription de pilotage demeure l'unité fondamentale de l'organisation.....	523
9. Que la loi porte sur les problèmes des circonscriptions contiguës.....	527
10. Que les régions non organisées soient soumises à un contrôle limité sur le pilotage.....	530
11. Que la loi contienne des dispositions de contrôle législatif pour la protection des pilotes, des transports par eau et du public.....	532
12. Que l'attribution de brevets constitue un élément essentiel de toute forme de contrôle administratif public sur le pilotage.....	540
13. Que la loi définisse la qualification minimale fondamentale requise des pilotes brevetés et des pilotes approuvés.....	543

14. Que la direction et la gestion du service à l'échelon local soient assurées par l'autorité de pilotage dans les circonscriptions où le pilotage constitue un service public nécessaire.....	544
15. Que le principe de décentralisation soit maintenu et intégralement appliqué....	548
16. Que l'autorité centrale de pilotage soit une agence de la Couronne constituée en corporation et responsable devant le Parlement par l'intermédiaire d'un ministre désigné.....	551
17. Que les pouvoirs de l'autorité centrale soient modifiés et élargis en vue de satisfaire aux nouveaux objectifs de la législation proposée.....	556
18. Que la fonction d'autorité de pilotage soit confiée dans chaque circonscription à une corporation publique locale autonome, responsable envers l'autorité centrale.....	560
19. Que l'autorité centrale et les autorités de pilotage partagent, selon leur compétence respective, la responsabilité du pouvoir réglementaire et que l'exercice de ce pouvoir soit assujéti à un contrôle approprié.....	566
20. Que les circonscriptions de pilotage soient autonomes, du point de vue comptable, mais sous le contrôle de l'autorité centrale, et soumises à la vérification de l'auditeur général.....	572
21. Qu'une caisse centrale de péréquation soit créée en vue de financer les déficits autorisés des circonscriptions de pilotage.....	575
22. Que le pilotage obligatoire soit imposé quand la sécurité de la navigation l'exige, et dans la mesure où elle l'exige.....	584
23. Que les exemptions personnelles soient un élément essentiel de tout régime de pilotage obligatoire. Que la loi garantisse le droit à ces exemptions aux capitaines et officiers qualifiés pour conduire leur bâtiment dans les eaux de pilotage.....	593
24. Que le statut des pilotes brevetés soit le statut d'employés ou celui de quasi-employés de la Couronne (le premier étant préférable au second) lorsque le pilotage constitue un service public essentiel.....	598
25. Que tous les pilotes, ou tout groupe distinct de pilotes, d'une circonscription soient constitués en corporation statutaire.....	603
26. Que soit accordé plus de pouvoirs de surveillance et de réévaluation à l'autorité de pilotage de la circonscription.....	610
27. Que la législation établisse des moyens spéciaux pour renseigner les autorités de pilotage sur la compétence, l'aptitude et la fiabilité des pilotes.....	612
28. Que l'on accorde aux autorités de pilotage pleins pouvoirs pour procéder aux enquêtes administratives dans les limites de leur compétence de réévaluation et de leur responsabilité quant à la sécurité de la navigation.....	614
29. Que la loi affirme le droit et même le devoir de ne pas donner d'affectation à un pilote soupçonné d'inaptitude et Qu'elle donne à l'autorité de pilotage le droit d'imposer la suspension préventive immédiatement avant ou pendant la réévaluation.....	618
30. Que la distinction actuelle soit maintenue entre la fonction de réévaluation et la fonction de justice pénale et que chacune d'elles soit confiée à une autorité distincte.....	620

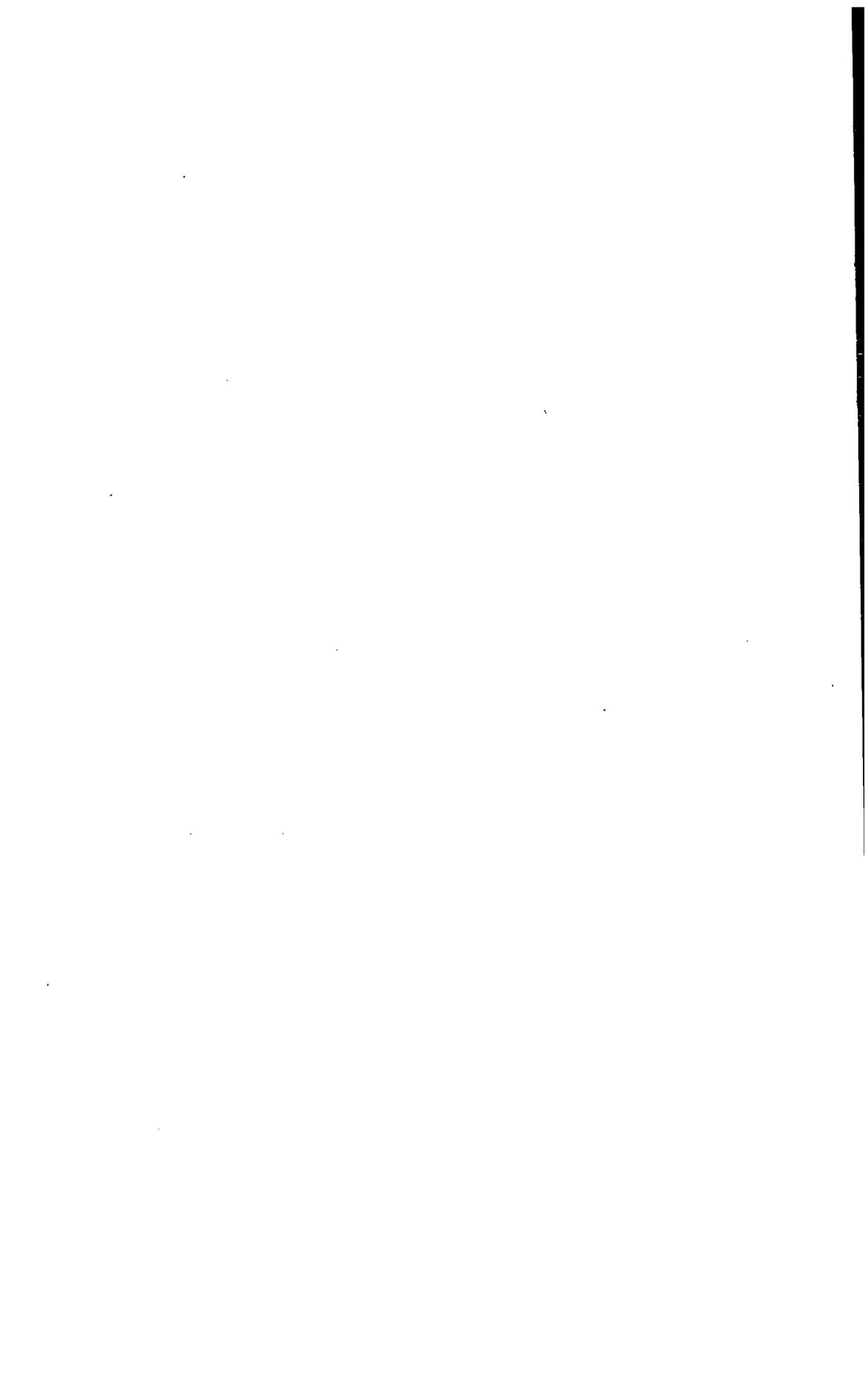
31. Que les autorités de pilotage soient autorisées à modifier et élever les normes minimales de qualification professionnelle requises des pilotes brevetés (et autres détenteurs d'équivalences) pendant la durée du brevet, et Qu'elles aient des pouvoirs de réévaluation dans ce domaine.....	621
32. Que le pouvoir de réévaluation de l'autorité de pilotage en matière d'incapacité physique et mentale soit élargi pour inclure la juridiction en matière d'incapacité temporaire.....	623
33. Que la réévaluation de l'aptitude morale soit adaptée à la nouvelle organisation du pilotage tout en demeurant conditionnelle à la condamnation par un tribunal ordinaire pour une infraction désignée à la législation sur le pilotage	625
34. Que la procédure de réévaluation, à l'échelon de l'autorité de pilotage, ou à l'échelon du tribunal d'appel, ne soit pas entravée par des règles de preuve et des exigences de procédure, à condition de donner au pilote pleine liberté de se défendre, et que tout doute soit tranché en faveur de la sécurité de la navigation	626
35. Que la juridiction pénale soit laissée aux tribunaux ordinaires, et qu'on adopte un mode de pénalités comme procédure sommaire en cas d'infractions mineures	630
36. Que le pouvoir correctif des tribunaux créés sous la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada ne s'applique pas au brevet du pilote mais seulement à son certificat de compétence.....	634
37. Que l'on supprime le pouvoir d'imposer une suspension <i>per se</i> ou une peine pécuniaire à la suite d'une réévaluation; Que la décision de réévaluation ne comporte que l'annulation du brevet ou des mesures correctives appropriées....	635
38. Que la loi accorde aux autorités locales et à l'autorité centrale de pilotage, lorsqu'on juge le service essentiel dans l'intérêt public, des pouvoirs d'urgence pour assurer, en cas de grève des pilotes, un service de pilotage temporaire raisonnable basé sur des solutions d'urgence.....	637
39. Que l'on abroge la législation régissant les caisses des pilotes; Que les caisses des pilotes et de retraite actuellement existantes cessent d'être placées sous la responsabilité des autorités de pilotage et qu'on en dispose en respectant et en garantissant les droits acquis; Que dans les circonscriptions où les pilotes ne sont pas fonctionnaires, et à condition qu'une majorité importante des pilotes en décide, il soit permis d'imposer, par le truchement de règlements de circonscriptions, des régimes de bénéfices sociaux et d'assurances.....	638

LISTE DES APPENDICES

AU TITRE I DU RAPPORT

(volume séparé)

	PAGE
I. Lettres patentes nommant la Commission.....	641
II. Liste des circonscriptions de pilotage du Canada (à l'exception des Grands lacs) établies depuis la Loi sur le pilotage de 1873, indiquant celles qui fonctionnaient en 1966.....	645
III. Liste des circonscriptions en fonctionnement, des ports et des régions où l'on effectue du pilotage, avec le nombre de pilotes en 1966.....	649
IV. Carte générale des circonscriptions.....	651
V. Règles de pratique et de procédure.....	653
VI. Liste des audiences.....	655
VII. Témoins, conseillers juridiques et autres personnes qui ont comparu.....	657
VIII. Mémoires.....	667
IX. Étude sur le coût du pilotage 1961 à 1965, régi par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, et annexes 1 à 9—Par <i>McDonald, Currie & Co.</i> , comptables agréés.....	669
X. Évaluation des répercussions économiques des coûts du pilotage—Par M. R. M. Campbell, de <i>Kates, Peat, Marwick & Co.</i>	769
XI. Étude sur la valeur relative des différents critères servant ou pouvant servir au calcul des droits de pilotage. Par Richard Lowery, architecte naval.....	795
XII. Rapport sur les régimes des pensions des pilotes et des personnes à charge—Par <i>The Wyatt Company</i> , actuaires et experts-conseils en avantages spéciaux aux employés.....	825
XIII. Pilotage à l'étranger.....	843
XIV. Liste des décisions judiciaires citées.....	893



INTRODUCTION GÉNÉRALE

MANDAT

La Commission royale d'enquête sur le pilotage, nommée par le gouvernement le 30 novembre 1962¹, en vertu du décret C.P. 1962-1575 du 1^{er} novembre 1962, a été chargée:

«de faire enquête et présenter un rapport sur les problèmes relatifs au pilotage maritime au Canada, tout particulièrement en ce qui concerne le pilotage assuré en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada, et de recommander les modifications qu'il y aurait lieu d'apporter au système de pilotage actuel, compte tenu de la sécurité de la navigation, de l'expansion du transport maritime, des intérêts des pilotes, des armateurs, des capitaines et du public en général; en particulier sans restriction de la portée générale de ce qui précède, la Commission fera enquête et présentera un rapport sur les points suivants:

- a) l'étendue et la nature des exigences du pilotage maritime, y compris le pilotage obligatoire, le paiement obligatoire des droits de pilotage et les exemptions;
- b) les fonctions, les responsabilités et la condition des pilotes de la marine;
- c) la valeur du mécanisme prévu dans la Loi sur la marine marchande du Canada, en ce qui concerne l'administration, la réglementation et le financement des services de pilotage, en tenant compte de certains facteurs comme l'accomplissement de ces services, la détermination, la perception et l'affectation des droits de pilotage, ainsi que l'admission dans le service, les normes techniques, la conduite, le revenu, le bien-être et la pension des pilotes.»

La grande portée de ce mandat et les sujets détaillés qui y sont mentionnés révèlent non seulement l'existence de nombreux problèmes touchant à l'organisation et au contrôle du pilotage au Canada, mais aussi l'importance du pilotage dans notre économie nationale.

Au Canada, le pilotage est affecté par la géographie, les courants, les marées, les conditions climatiques, les glaces et les conditions atmosphériques. Tous ces facteurs posent des problèmes d'exploitation qui diffèrent d'une région à l'autre. Le développement de la puissance commerciale et industrielle du Canada accroît progressivement le besoin de pilotes de métier et bien entraînés, afin de diriger sûrement les navires à l'entrée et à la sortie de ces régions. C'est ainsi que le pilotage, comme d'autres professions, s'est heurté à des difficultés d'adaptation aux différentes époques et aux conditions

¹ Le texte intégral de la nomination de la Commission figure à l'appendice I.

nouvelles inhérentes à l'essor économique, et particulièrement à celles qu'entraîne l'accroissement appréciable, au cours du temps, du nombre et des dimensions des navires.

Qu'il ait fallu, au cours des cinquante dernières années, nommer pas moins de cinq autres commissions royales d'enquête en cette matière montre, une fois de plus, l'importance acquise par le pilotage au Canada. On en nomma une en 1913, pour étudier la situation dans les circonscriptions de pilotage de Montréal et de Québec; une autre en 1918, pour examiner la situation dans la circonscription d'Halifax. Deux enquêtes analogues furent faites en 1919, l'une pour les circonscriptions de pilotage de Vancouver, Victoria, Nanaïmo et New Westminster, l'autre pour les circonscriptions de Miramichi, Sydney, Louisbourg, Halifax, Saint-Jean (N.-B.), Montréal et Québec. Enfin, on en nomma une cinquième en 1928, pour étudier la situation dans l'ancienne et éphémère circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique. Vingt ans plus tard, en 1949, un comité spécial fut chargé par décret d'étudier les questions de pilotage dans les circonscriptions où le Ministre était l'autorité de pilotage. Plus récemment, le pilotage a fait l'objet de longs débats au Sénat et à la Chambre des Communes, surtout lorsque le gouvernement présenta des mesures visant à modifier la Loi sur la marine marchande du Canada: en février 1959 (Bill S-3), en juillet 1960 (Bill C-80), et en mai-juin 1961 (Bill C-98).

Toutefois, le mandat de notre Commission est beaucoup plus étendu que celui des commissions antérieures, qui portait sur les questions de pilotage d'un seul port ou région. En fait, c'est la première fois dans l'histoire du Canada qu'on charge une Commission royale d'enquêter sur tous les aspects du pilotage, y compris l'adaptation de la législation qui le régit, dans toutes les eaux canadiennes où un service existe.

LES DONNÉES DE L'ENQUÊTE

Au Canada, comme dans les autres pays, le pilotage est une très ancienne profession maritime; en fait, il remonte aux premiers jours de la colonie. Il est organisé sur le Saint-Laurent depuis plus de deux cents ans; il a débuté, en 1731, par la nomination du premier pilote officiel qu'on envoyait, chaque saison, à l'île-Verte (en face de Tadoussac), pour attendre les navires et les conduire à Québec. Toutefois, notre organisation actuelle de pilotage remonte à 1873, lorsque le Parlement fédéral adopta la première «loi sur le pilotage», qui abrogeait la majeure partie de la législation sur le pilotage antérieure à la Confédération. Exception faite pour des changements de portée restreinte, on maintint les dispositions de la loi de 1873 sur le pilotage et on les incorpora à la Loi sur la marine marchande du Canada, lorsque cette dernière fut présentée, pour la première fois, en 1906; en substance, elles sont encore en vigueur.

Cette législation a toujours traité du pilotage comme d'un service rendu aux transports maritimes et la création de circonscriptions de pilotage au Canada a été déterminée par les besoins de la navigation locale, à la lumière des conditions existantes. Depuis l'adoption de la loi de 1873, 69 circonscriptions furent ainsi créées, mais 26 seulement fonctionnent maintenant (y compris la circonscription de Kingston). On trouvera à l'appendice II une liste de ces circonscriptions (créées, supprimées et fonctionnant).

Aujourd'hui, près de 445 pilotes brevetés sont groupés dans 25 circonscriptions de pilotage (la circonscription de Kingston exceptée). 85 pilotes immatriculés au Canada sont employés sur les Grands lacs; 2 pilotes, en service à Goose Bay, sont employés par le ministère des Transports, et environ 25 pilotes assurent le service dans les régions non organisées. On trouvera à l'appendice III une liste des circonscriptions, des ports et des régions qui assurent un service de pilotage.

L'appendice IV est une carte des eaux navigables canadiennes qui montre l'emplacement et les limites des circonscriptions de pilotage existant actuellement et, de plus, les principales régions où l'on trouve des services de pilotage (organisés conformément à la Loi sur la marine marchande, et les autres).

Au Canada, le pilotage organisé est devenu une entreprise évaluée à plusieurs millions de dollars. En 1965, le coût total du pilotage s'est élevé à \$12,000,000; sur cette somme, les armateurs ont versé \$10,700,000 (89%) et le gouvernement fédéral, le reste, soit \$1,300,000 (11%).

Le pilotage, hormis les Grands lacs, est actuellement régi par les dispositions de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada (S.R.C. 1952, chap. 29), qui constitue la loi fondamentale sur le pilotage au Canada.

Quant aux Grands lacs, il devint nécessaire—à la suite de l'achèvement de la Voie maritime du Saint-Laurent en 1959—de convenir avec les États-Unis d'un régime conjoint de pilotage dans le bassin des Grands lacs; une loi d'exception, établie pour régler cette situation particulière, fut adoptée par le Parlement en 1960 et ajoutée, à titre de Partie VIA, à la Loi sur la marine marchande du Canada. A cause de son caractère particulier, nous traiterons séparément du pilotage sur les Grands lacs au *Titre V* du rapport.

Au début de l'enquête, la législation de Terre-Neuve sur le pilotage, antérieure à son entrée dans la Confédération, c.-à-d. *The Port and Harbour of St. John's Act No. 1*, du 18 février 1946, et le chap. 179 des *Consolidated Statutes of Newfoundland*, 1916, étaient encore en vigueur. Ces lois ont été remplacées depuis par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada; toutefois, à cause des dispositions portant «maintien nonobstant abrogation», le Règlement général de la circonscription de pilotage de Saint-Jean (T.-N.)—qui fut adopté en vertu du statut de Terre-Neuve, antérieur à la Confédération—était encore en vigueur le 1^{er} octobre 1967.

C'est pourquoi nous ne mentionnons pas le Règlement de la circonscription de Saint-Jean dans l'étude de la législation qui figure au *Titre I* du rapport.

De plus, il existe sur la côte est et sur les Grands lacs, des organismes de pilotage privés et publics non régis par la Loi sur la marine marchande du Canada, sauf pour les dispositions d'application générale, surtout du fait que ces organismes se trouvent hors des territoires organisés. A Goose Bay, par exemple, les services de pilotage sont assurés par le ministère des Transports et les taux, fixés en vertu de l'article 18 de la Loi sur l'administration financière.

L'organisation du pilotage, aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, repose sur la création de circonscriptions de pilotage complètement décentralisées, autonomes, financièrement indépendantes, et créées par le gouverneur en conseil, à l'exception de celles de Québec et de Montréal qui sont constituées en vertu de dispositions spéciales de la loi. Autrefois, chaque circonscription de pilotage était dirigée par une commission locale, composée de trois à cinq membres nommés par le gouverneur en conseil. Aux termes d'une disposition de la loi dont l'origine remonte aux modifications effectuées entre 1903 et 1905 aux lois alors en vigueur, le ministre des Transports est l'autorité des circonscriptions de pilotage pour Churchill et les lacs Bras d'Or, ainsi que pour la plupart des principales circonscriptions, soit Sydney, Halifax, Saint-Jean (N.-B.), Québec, Montréal, Cornwall et la Colombie-Britannique. Dans les seize autres circonscriptions (sauf les trois qu'on appelle, à tort, circonscriptions des Grands lacs), on a conservé le régime original.

Il est important de signaler la distinction entre le paiement obligatoire des droits de pilotage, régime de toutes les circonscriptions régies par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, sauf dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard, et le pilotage obligatoire, en vigueur dans le bassin des Grands lacs, en vertu de la Partie VIA de la même loi. Dans le premier cas, le capitaine d'un navire non exempté n'est pas tenu d'engager un pilote, mais il doit payer les droits; dans le second cas, il est obligé de prendre à bord un pilote breveté, et si un navire se trouve dans «des eaux désignées», il ne peut naviguer que sous la direction du pilote.

La Partie VI de la loi repose sur trois idées fondamentales:

- a) l'autorité de pilotage de la circonscription, abstraction faite de son statut autonome mentionné plus haut, est une autorité chargée d'attribuer des brevets, possédant un certain pouvoir réglementaire, mais aucune autorité soit pour assurer, soit pour diriger le service de pilotage;
- b) le seul statut autorisé des pilotes est celui d'entrepreneurs libres se concurrençant pour la clientèle des navires;
- c) sauf dans le cas d'un navire non exempté effectuant un voyage d'entrée, un capitaine ou agent a le droit de choisir son pilote.

Toutefois, la situation est en réalité bien différente. L'administration du pilotage, du moins celle de toutes les grandes circonscriptions, est non seulement centralisée, mais c'est un ministère du gouvernement fédéral, le ministère des Transports, qui en assume l'exploitation et la direction. Dans toutes les principales circonscriptions, l'entreprise libre a fait place au pilotage dirigé, les pilotes sont affectés au service à tour de rôle et sont, de fait, des employés de leur autorité de pilotage respective. Cette situation illégale, qui répond à certains égards à des besoins réels de pilotage, existe depuis plusieurs années et est à l'origine d'incessantes difficultés.

Au début de 1962, ces difficultés avaient atteint de telles proportions qu'au moment de l'ouverture de la navigation, en avril de cette année-là, les pilotes du Saint-Laurent firent grève pendant neuf jours—grève à laquelle les pilotes de la Colombie-Britannique et de Saint-Jean menacèrent de participer. En vue d'un règlement de la grève, le gouvernement fédéral accepta de nommer une Commission royale pour enquêter sur tous les aspects du pilotage au Canada. C'est sous ces auspices peu favorables que fut nommée le 30 novembre 1962, cette Commission royale.

L'ENQUÊTE DE LA COMMISSION

La principale fonction de ce genre de commission royale consiste, avant tout, à établir les faits. Son rôle n'est ni de décider ni de juger, mais de découvrir tous les faits se rapportant aux problèmes multiples qui harcèlent le pilotage et son organisation, de sorte que le gouvernement fédéral puisse prendre, à la lumière d'une information aussi complète que possible, les décisions pertinentes. Le rôle essentiel de la commission est donc de renseigner; son rôle secondaire, de faire des recommandations, c.-à-d. suggérer des solutions qui lui paraissent, à la lumière de l'expérience acquise, les plus appropriées.

En conséquence, la Commission devait, en premier lieu, éclaircir une situation apparaissant très compliquée et établir les faits aussi exactement que possible. Cela comprenait, non seulement les multiples problèmes locaux touchant directement les pilotes, les armateurs, les capitaines et la collectivité, mais aussi les questions d'ordre plus général sur l'état actuel de notre loi sur le pilotage et de sa valeur dans les conditions présentes. C'est pourquoi la Commission a jugé indispensable de faire une enquête sur les faits plutôt qu'une enquête fondée en grande partie sur des expressions d'opinions, et de procéder à cette enquête en public.

En premier lieu, la Commission a élaboré ses propres règles de pratique et de procédure² pour la présentation de mémoires et la tenue des audiences. Ces règles furent communiquées lors de l'audience préliminaire tenue à Ottawa, le 21 décembre 1962; tous les intéressés furent informés que la Commission ne siégerait pas en jugement; comme il n'y aurait pas de procès,

² Appendice V.

elle n'admettrait aucune partie en litige devant elle, tous les témoins devant être considérés des témoins de la Commission. Les plaidoiries, les mémoires et les témoignages pouvaient être présentés en anglais ou en français; on assurerait la traduction simultanée à toutes les séances de la Commission à Ottawa et dans la province de Québec, et au besoin ailleurs au Canada. De plus, on signala que, comme dans toute cour de Justice, la Commission ne présenterait son rapport et ne fonderait ses recommandations que sur les faits proprement établis devant elle. Cela ne signifiait pas qu'on rejeterait rigoureusement une preuve secondaire, mais qu'on lui accorderait moins de poids qu'à la meilleure preuve; ni que la Commission refuserait de recevoir des renseignements de nature confidentielle, mais alors ceux-ci ne serviraient que de base pour permettre à la Commission de décider d'inclure ou non au dossier les éléments qui lui étaient ainsi présentés; dans l'affirmative, l'enquête se ferait publiquement suivant la procédure usuelle.

Cette première décision laissait voir, dès le début, à tous les intéressés la manière dont la Commission concevait et interprétait son mandat. La Commission s'est conformée, pendant toute la durée de l'enquête, à la procédure établie dès le début. Les audiences publiques se sont terminées à Ottawa le 15 janvier 1965. Lors de cette dernière audience, tous les intéressés furent prévenus que puisqu'ils avaient eu tous amplement l'occasion de se faire entendre, la Commission se considérait libre de rechercher dorénavant tous renseignements supplémentaires qu'elle jugerait nécessaires, que les renseignements ainsi obtenus seraient classés dans les archives de la Commission comme pièces au dossier, dont on publierait une liste de temps à autre; et que, si quelque renseignement se révélait litigieux, les intéressés auraient l'occasion d'exposer leur point de vue, et, au besoin, d'être entendus lors d'une audience publique tenue à cette fin. Plusieurs centaines de pièces recueillies ainsi permirent à la Commission de compléter son enquête, mais aucune n'exigea la tenue d'une audience.

La Commission envisageait une lourde responsabilité, avec des ramifications d'une grande portée économique et géographique. Elle considérait, entre autres, comme faisant partie de sa tâche:

- a) de procéder à une vaste étude géographique des problèmes esquissés dans son mandat, y compris des visites «sur place» dans les régions de pilotage;
- b) d'étudier les problèmes se posant sur le littoral de l'Atlantique, ses eaux avoisinantes et tributaires, ses ports, ses baies, ses goulets et ses chenaux exigeant une habile navigation de la part des pilotes; sur le Saint-Laurent et ses affluents, y compris le Saguenay; sur la Voie maritime du Saint-Laurent et les eaux des Grands lacs, avec leurs canaux de communication; sur la Baie d'Hudson; et sur la vaste étendue de la côte du Pacifique, ses îles et ses fleuves, y compris le Fraser;

- c) d'examiner, sur le plan économique, tous les aspects et toutes les conditions de l'importante profession de pilote;
- d) de s'intéresser à fond aux problèmes de l'industrie des transports maritimes et de tous les moyens de transport par eau, y compris le transit sûr et rapide des navires naviguant dans les eaux canadiennes et les eaux internationales qui relient les Grands lacs.
- e) de rester en liaison étroite avec tous les ministères fédéraux concernés avec les navires, les transports maritimes ou le pilotage, et de se renseigner auprès d'eux;
- f) d'enquêter sur le *modus operandi* du ministère des Transports en sa qualité de conseiller auprès de l'autorité fédérale du pilotage;
- g) d'enquêter, par l'entremise du sous-secrétaire d'État aux Affaires extérieures, sur l'organisation du pilotage maritime dans d'autres pays.

En vue de réaliser une enquête exhaustive en obtenant la collaboration des ministères, des pilotes des diverses circonscriptions et de leurs représentants, des représentants de l'industrie des transports maritimes et de tous les intéressés ou personnes engagées dans le pilotage, la Commission a jugé essentiel d'instituer dans les principaux ports les nombreuses audiences qu'elle avait l'intention de tenir, depuis la côte de Terre-Neuve jusqu'à la côte ouest de la Colombie-Britannique.

La Commission a commencé d'entendre les témoignages à Charlottetown, le 11 février 1963 et a poursuivi régulièrement ses séances publiques jusqu'au 15 janvier 1965, ainsi que nous l'avons déjà mentionné. Dans tous les ports où elle tint des audiences, la Commission visita les installations portuaires et celles du pilotage. Entre les audiences, la Commission a visité toutes les autres régions de pilotage. On trouvera à l'appendice VI la liste des ports et des endroits où les audiences ont été tenues, ainsi que les dates des audiences.

En janvier 1964, avant de commencer son enquête sur le pilotage dans les Grands lacs, où le Canada et les États-Unis ont des intérêts communs, la Commission s'est rendue à Washington, pour recueillir des renseignements d'ordre général sur les lois et les règlements régissant le pilotage aux États-Unis. Elle a rendu visite à des officiels du gouvernement américain pour les informer qu'elle se proposait d'enquêter sur la situation du pilotage dans cette région et pour les inviter officiellement à assister à l'enquête. La Commission s'est également rendue à New-York, en octobre 1964, pour se renseigner directement sur l'organisation et le fonctionnement du pilotage, tel qu'il est constitué en vertu des lois de New York et du New Jersey, et que la Fédération des pilotes du Saint-Laurent a cité en exemple; la Commission avait été informée, d'ailleurs, par les hauts fonctionnaires de Washington que ce système de pilotage avait servi de modèle pour l'organisation des pilotes américains des Grands lacs.

L'enquête et les études de la Commission ont déjà abouti à des résultats positifs. Entre autres, on a donné suite à certaines recommandations faites à la Commission et plusieurs modifications ont été apportées aux règlements des circonscriptions, résultat de la révélation de certains faits par les témoignages présentés aux audiences. Les audiences de la Commission ont aussi fourni aux intéressés l'occasion d'exposer leurs griefs et de bien faire connaître pleinement leur point de vue. Une meilleure appréciation des problèmes des autres et de la situation générale en est résultée, suscitant ainsi une plus grande compréhension et une collaboration accrue.

EXAMEN DE LA PREUVE

Si, dès le début, il était évident que la Commission avait été chargée d'un mandat très étendu, elle ne se rendit vraiment compte de l'ampleur de sa tâche que lorsqu'elle commença à examiner les témoignages recueillis au cours des audiences publiques qui, à elles seules, durèrent 175 jours. La transcription des témoignages a rempli 25,000 pages. En tout, 336 personnes témoignèrent sous serment et 34 autres s'adressèrent à la Commission; leurs noms figurent à l'appendice VII. Plus de 1,700 pièces ont été déposées, principalement sous la forme de liasses de lettres, de documents statistiques et financiers, tous renfermant des renseignements précieux qui exigeaient un examen minutieux. De plus, 62 mémoires, certains de la grosseur d'un livre, ont été présentés. L'appendice VIII en donne la liste.

L'examen et l'analyse des témoignages ont constitué une tâche de longue haleine. Elle a été accomplie progressivement, circonscription par circonscription et, en général, dans l'ordre où les témoignages furent recueillis.

Les problèmes qui se sont posés fréquemment étaient si variés et compliqués que leur solution exigea une recherche approfondie, y compris l'étude historique du pilotage et de la législation sur le pilotage à travers tout le pays. De plus, les témoignages présentés étaient parfois incomplets, obligeant ainsi la Commission à poursuivre son enquête, ordinairement par une correspondance avec les intéressés. Ces témoignages supplémentaires sont devenus par la suite des éléments du dossier public et ont été déposés comme pièces, conformément à la procédure déjà mentionnée.

La Commission a conclu que les services de pilotage assurés présentement donnent, dans l'ensemble, satisfaction; elle a néanmoins constaté aussi que l'organisation et le contrôle actuels du pilotage sont en contradiction avec la loi. La constatation, par la Commission, de l'absence d'une base juridique appropriée, pour la presque totalité de l'administration du pilotage existante, nous a tellement surpris que nous avons jugé nécessaire d'entreprendre une analyse approfondie des dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada relatives au pilotage, afin de vérifier la justesse de cette conclusion.

A mesure que les délibérations de la Commission progressaient, il apparut que des études de recherches par des spécialistes s'imposaient sur les sujets suivants:

- a) le coût du pilotage;
- b) l'incidence économique du pilotage;
- c) l'évaluation des droits de pilotage;
- d) les régimes de pension de retraite des pilotes.

Les résultats de ces études apparaissent à la fin du rapport, aux appendices IX à XII inclusivement.

Il était nécessaire de limiter les études financières et économiques à l'année 1965. L'attente des rapports financiers sur l'année financière 1966 se terminant le 30 mars 1967, et des données du Bureau fédéral de la statistique pour l'année 1966, eut exigé un trop grand retard de la parution du *Titre I* du rapport. Nous mentionnerons dans le rapport, lorsque nous le jugerons à propos, les données pertinentes pour 1966, en autant qu'elles seront disponibles, et nous indiquerons à la fin du *Titre V* tous les changements appréciables.

La Commission a étudié aussi les aspects généraux du pilotage dans les pays suivants: Australie, Belgique, Danemark, États-Unis (y compris le canal de Panama), France, Grèce, Italie, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, République Arabe Unie (Canal de Suez), République fédérale allemande (y compris le canal de Kiel), Royaume-Uni, Suède. Des précisions sur les lois concernant le pilotage dans ces pays ont été recueillies par la voie diplomatique, et classées comme pièces. Au cours des audiences, la Commission a également obtenu des renseignements sur la plupart des pays d'Europe mentionnés ci-dessus, ainsi que sur les États-Unis et sur la République Arabe Unie, par la Fédération des pilotes du Saint-Laurent qui, avant de présenter son mémoire et ses recommandations à la Commission, avait envoyé à l'étranger deux représentants en vue d'y étudier le pilotage. Des exposés sommaires de la législation et de l'organisation du pilotage dans ces différents pays figurent à l'appendice XIII. Bien que ces études se soient avérées très utiles pour la Commission quant à l'orientation générale de ses recommandations, nous n'avons pas perdu de temps à l'étude minutieuse de l'organisation et du fonctionnement du pilotage dans les pays mentionnés, car il est apparu immédiatement que le pilotage est fondamentalement une question locale et que peu de pays ont des régimes d'exploitation de pilotage aussi diversifiés que ceux qu'on rencontre au Canada.

PLAN DU RAPPORT

Nous présentons le rapport en cinq titres dont chacun comprendra un volume ou un groupe de volumes distincts.

Le *Titre I*, étude de la législation, est une synthèse. Il attire l'attention sur l'état actuel de la loi sur le pilotage (Partie VI de la Loi sur la

marine marchande du Canada) et des lois connexes, juge de sa valeur à la lumière des conditions actuelles qu'a révélées la preuve, et recommande les modifications fondamentales qu'il y aurait lieu d'apporter à la loi, afin qu'elle réponde aux exigences présentes et prévisibles du service de pilotage. La seule exception faite dans cette revue générale de la loi, concerne le pilotage sur les Grands lacs (Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada) dont nous traitons au *Titre V* du rapport. Les recommandations générales de la Commission concernant les principes fondamentaux qui devraient inspirer cette nouvelle législation, ainsi que certaines réformes fondamentales que nous jugeons souhaitables d'apporter à l'organisation de la structure du pilotage, apparaissent à la fin du *Titre I* du rapport.

Le *Titre II* (Côte ouest et Churchill), le *Titre III* (Provinces de l'Atlantique) et le *Titre IV* (Saint-Laurent) exposent les faits constatés sur la situation du pilotage, dans chacune des 25 circonscriptions³ de pilotage administrées aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada. Pour les besoins du rapport, nous avons groupé ces circonscriptions d'après leur région géographique et adopté le même plan pour chaque rapport particulier, à savoir:

- a) la législation, y compris les données historiques, concernant la création et l'administration de la circonscription;
- b) les mémoires présentés concernant le pilotage dans cette circonscription;
- c) le résumé et l'analyse des témoignages sur tous les aspects du pilotage dans la circonscription; et
- d) les recommandations de la Commission, plus précisément en ce qu'elles touchent le pilotage dans cette circonscription.

Le *Titre V* traite du pilotage sur les Grands lacs. Ainsi que nous l'avons déjà signalé, le pilotage dans cette région constitue un cas totalement différent, régi par des lois distinctes du Canada et des États-Unis visant à faciliter, par un accord entre les deux pays, le fonctionnement d'un régime conjoint de pilotage dans le bassin des Grands lacs. Autant pour cette raison que pour les aspects internationaux, la Commission a jugé opportun de faire le sujet d'un rapport distinct les résultats de son enquête et ses recommandations à cet égard. Ce titre, qui termine le rapport, renferme aussi quelques dernières observations de portée générale et les remerciements de la Commission pour la collaboration généreuse et l'aide précieuse dont elle a constamment bénéficié.

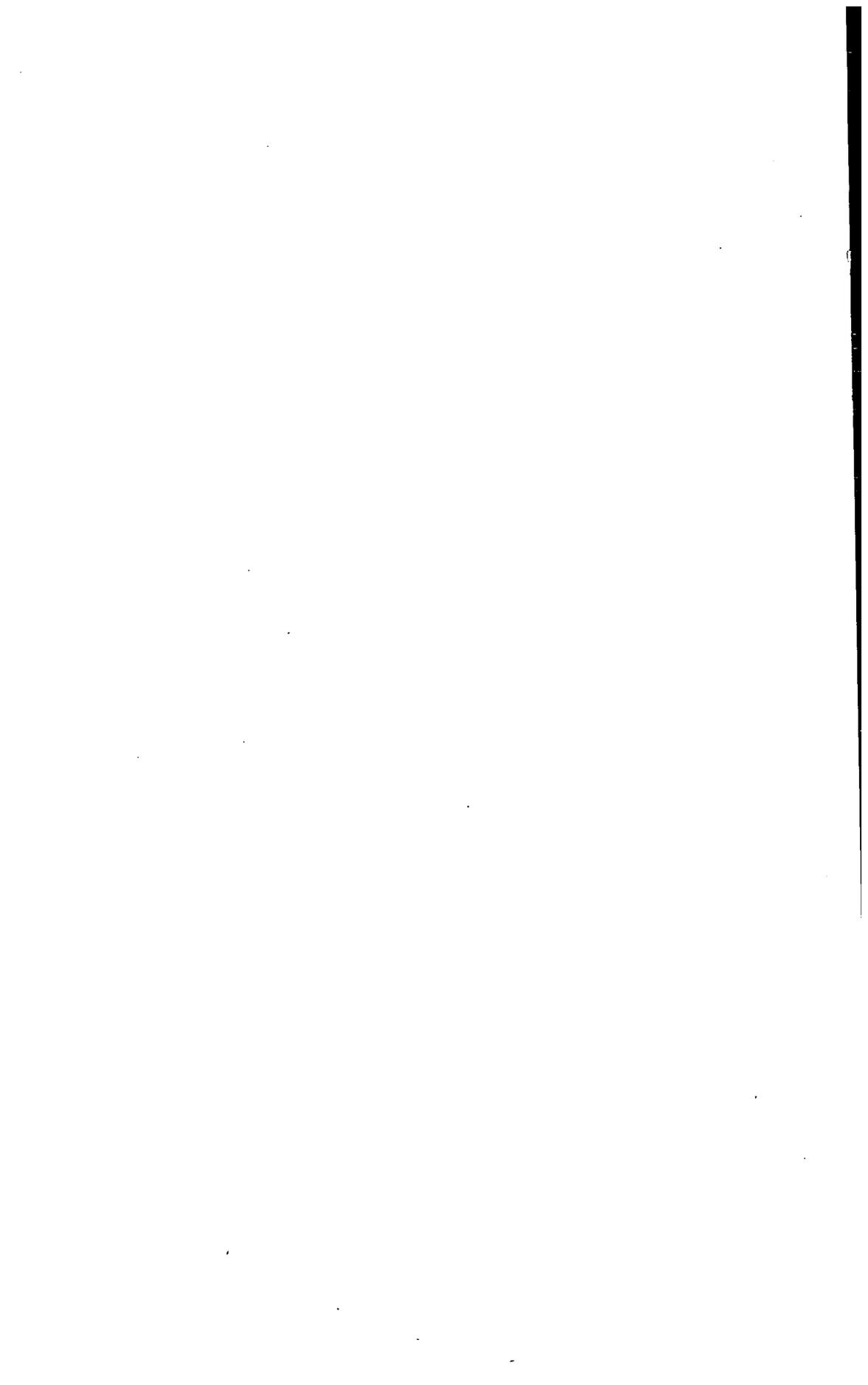
Les décisions judiciaires citées dans le rapport figurent aux appendices mentionnés dans chaque titre. Pour le *Titre I* voir l'appendice XIV.

³ On remarquera que la circonscription de Kingston, créée aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, est aussi connue comme la circonscription dite n° 1 des Grands lacs, régie par la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada, avec les circonscriptions dites n°s 2 et 3 des Grands lacs.

Titre I

ÉTUDE DE LA LÉGISLATION CANADIENNE SUR LE PILOTAGE

(À L'EXCLUSION DE LA PARTIE VI,
LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA)



Chapitre 1

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

PRÉAMBULE

Une bonne compréhension de l'efficacité de la législation actuelle sur le pilotage exige qu'on en étudie soigneusement l'origine et les circonstances qui existaient lorsqu'elle fut adoptée, vu que certaines de ses dispositions ont perdu toute signification ou sont tout au moins ambiguës, si l'on tient compte uniquement des conditions d'aujourd'hui. Une telle étude révèle que la première mesure législative fédérale, la Loi sur le pilotage de 1873, dont l'origine remonte au *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni de 1854, s'est perpétuée jusqu'à nos jours sans que l'organisation fondamentale qu'elle prévoyait à l'origine ait subi de changements importants, bien que, depuis 1873, les circonstances et les besoins du service aient sensiblement évolué. L'organisation fondamentale que prévoyait la loi ne répond donc plus aux exigences actuelles. Depuis 1873, on n'a pas vraiment tenté de mettre à jour la législation sur le pilotage et les changements ont consisté surtout à rendre l'organisation générale prévue en 1873 applicable à toutes les circonscriptions, en abrogeant les dispositions de l'organisation antérieure qui, pour les quatre circonscriptions de Québec, de Montréal, d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.), étaient maintenues comme exceptions dans la Loi de 1873. Ce but a été atteint, sauf en ce qui a trait à deux questions secondaires (l'art. 328 et la caisse des pilotes de Québec), en 1934 et 1950.

Les quelques changements apportés à la partie principale de la loi pour parer à la mise au point défectueuse qui en résultait n'ont jamais été faits en profondeur et entraient généralement en conflit avec le reste de la loi parce qu'ils comportaient l'adoption de dispositions incompatibles avec le plan fondamental. Les changements essentiels ont été faits au moyen du procédé illégal et antistatutaire qui consiste à modifier la loi générale au moyen de règlements applicables localement, de sorte que l'organisation prévue selon les divers règlements en vertu desquels fonctionne maintenant le service de pilotage vient directement en conflit avec la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada et est, par conséquent, illégale, bien que, de façon générale, elle satisfasse aux exigences actuelles du service. Nous croyons que ce climat d'illégalité est la cause principale du chaos et de l'inefficacité actuellement observés dans l'organisation du pilotage, et de la perte d'autorité des administrateurs.

LÉGISLATION EN 1867

La Loi de 1873 sur le pilotage, la première que le Parlement ait adoptée à ce sujet après la Confédération, est une loi formée d'éléments divers et comportant un programme général d'organisation mais qui, d'autre part, prévoit ou maintient un statut spécial pour les quatre principales circonscriptions de pilotage, soit Montréal, Québec, Halifax et Saint-Jean (N.-B.).

Avant la Confédération, chaque province avait adopté des lois conformes à ses propres besoins. Après la Confédération, le pilotage relevait de la compétence fédérale et les diverses lois provinciales continuèrent à être appliquées jusqu'à ce que la loi fédérale les remplaçât.

Voici les principaux aspects des lois provinciales régissant le pilotage avant 1867 (les détails sont donnés dans la section historique de chaque circonscription):

- a) Le Haut-Canada n'avait pas de loi relative au pilotage; de fait, il y avait peu de pilotage, si même il en existait, vu que seulement de petits navires fréquentaient les eaux de cette région, des navires marchands de lignes régulières dont les capitaines connaissaient bien les conditions locales de navigation.
- b) Dans le Bas-Canada, la situation était différente, étant donné que les long-courriers se rendaient normalement jusqu'à Montréal. Une législation relative au pilotage y a donc existé depuis les débuts de la colonie française. Aucune législation générale n'existait ou n'était nécessaire, puisque la question du pilotage se posait seulement pour le Saint-Laurent. Voici quelle était, à l'époque de la Confédération, la situation au point de vue législatif:
 - (i) Pour le port (circonscription) de Québec, il existait la Loi de 1849 relative à la Maison de la Trinité de Québec (12 Victoria, chap. 114) et l'«Acte pour incorporer les Pilotes pour le Havre de Québec et en-dessous» de 1860, qu'on appelle aussi l'«Acte pour incorporer les Pilotes de Québec» (23 Victoria, chap. 123). La Maison de la Trinité constituait une corporation publique dont relevait le chenal navigable du Saint-Laurent, depuis le bassin de Portneuf, en amont de Québec, jusqu'au Golfe; l'autorité de pilotage entre autres était l'une de ses diverses attributions. A ce titre, elle exerçait trois pouvoirs distincts: premièrement, le pouvoir délégué de légiférer, c'est-à-dire d'établir des règlements; en second lieu, le pouvoir d'accorder des brevets; enfin, le pouvoir judiciaire en tant que cour d'archives ayant juridiction sur toutes les questions de pilotage. Le régime en vigueur à Québec était exceptionnel en ce que le libre exercice de la profession de

pilote avait été aboli en vertu de la Loi de 1860 sur la Corporation des pilotes; l'organisme chargé d'assurer et d'administrer le service était la Corporation des pilotes qui, conformément à la Loi de 1860, appliquait le mode du tour de rôle et prévoyait la rémunération des pilotes par partage en parts égales des recettes nettes de la corporation, c'est-à-dire du revenu du pilotage gagné par l'ensemble des pilotes de la circonscription, moins les dépenses d'exploitation afférentes au pilotage et à la corporation.

- (ii) Pour le port (circonscription) de Montréal, seule s'appliquait la Loi de 1849 relative à la Maison de la Trinité de Montréal (12 Victoria, chap. 117). Cette corporation publique possédait les mêmes pouvoirs que la corporation similaire de Québec. Le soin d'administrer et d'assurer le service de pilotage était laissé à l'initiative de chaque pilote en vertu du régime de libre entreprise alors en vigueur. En 1850, en vertu du statut 13-14 Victoria, chap. 123, les pilotes de Montréal furent constitués en corporation sous le nom de «Acte pour incorporer les Pilotes pour le Havre de Québec et au-dessus». Toutefois, cette société n'a pratiquement jamais assumé de fonctions, bien que la loi constitutive n'ait apparemment jamais été abrogée.
- c) En Nouvelle-Écosse, le pilotage était organisé en fonction de chaque port, les besoins quant au pilotage étant distincts et sans rapports entre eux, de sorte que la loi s'en tenait à un régime fondamental d'organisation générale pour la création et le fonctionnement de services de pilotage indépendants pour chaque port. La loi relative au pilotage (S.R. N.-É. 1864 [3^e série], chap. 79) s'appliquait à Halifax, ainsi qu'à plusieurs autres ports de la province. La loi portait que, dans chaque port, le pilotage relevait de commissaires désignés par le gouverneur. Ces commissaires étaient autorisés à adopter des règlements et à délivrer des brevets de pilotes.
- d) La situation au Nouveau-Brunswick ressemblait à celle de la Nouvelle-Écosse, en ce sens qu'une législation générale s'appliquait à tous les ports (celui de Saint-Jean excepté), c'est-à-dire l'ordonnance de 1786 (26 George III) qui, sauf quelques modifications, était encore en vigueur au moment de la Confédération. L'ordonnance régissait le pilotage que des entrepreneurs indépendants assuraient dans chaque comté après obtention d'un brevet des juges des Plaids Communs sur la recommandation d'au moins trois gardiens du port en cause. Les magistrats et gardiens constituaient l'autorité de pilotage et, en tant que tels, avaient le pouvoir

- d'édicter des règlements et étaient chargés d'assurer l'application de la loi. Dans le port de Saint-Jean, le pilotage relevait de la ville de Saint-Jean (*City of Saint John Charter, 1785 [25 George III]*).
- e) Lorsque la Colombie-Britannique entra dans la Confédération, en 1871, la loi relative au pilotage alors en vigueur était l'ordonnance sur le pilotage de 1867 qui portait au fond les mêmes dispositions relatives à l'organisation qu'on trouve actuellement dans la Loi sur la marine marchande du Canada, c'est-à-dire que le pilotage était organisé par port, le service étant effectué par des entrepreneurs indépendants et l'autorité de pilotage, exercée par une commission nommée par le gouverneur, et ayant le pouvoir d'édicter des règlements et de délivrer des brevets.

LÉGISLATION FÉDÉRALE 1867 À 1873

De 1867 à 1873, le Parlement fédéral a adopté cinq lois relatives au pilotage. Trois de ces lois modifiaient la loi relative à la Maison de la Trinité de Québec et la Loi pour incorporer les pilotes de Québec, qui avaient trait exclusivement au pilotage dans le port de Québec. La quatrième visait le pilotage dans le comté de Charlotte (N.-B.) (35 Victoria, chap. 43) et la cinquième, adoptée en 1869 (32-33 Victoria, chap. 41), contenait les premières dispositions que le Parlement fédéral adoptait en général au sujet du pilotage. Elle exemptait du pilotage tous les navires appartenant à l'État, dans tous les ports canadiens, et étendait les exemptions du pilotage obligatoire dans le port de Québec à tous les navires immatriculés dans un port canadien et ne dépassant pas 150 tonneaux de jauge. Toutefois, lorsque ces navires exemptés requéraient les services d'un pilote, ils devaient employer un pilote breveté de Québec.

LOI SUR LE PILOTAGE DE 1873

La première loi fédérale sur le pilotage fut adoptée en 1873. Cette loi prévoyait un régime général, fondé sur le *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni de 1854 (17-18 Victoria, chap. 104, pièce 1482), qui s'inspirait de l'organisation existant alors en Colombie-Britannique et en Nouvelle-Écosse et était analogue aux règlements régissant le pilotage dans les ports du Nouveau-Brunswick. En outre, la loi maintenait l'organisation spéciale de pilotage pour le Saint-Laurent, entre autres le statut spécial des Autorités de pilotage de Québec et de Montréal, y compris le pouvoir judiciaire qu'elles seules possédaient, et le statut spécial des pilotes de Québec, c'est-à-dire leur association obligatoire prévue selon leur loi constitutive de 1860. La loi étendait aux deux autres grands ports du pays, à l'époque Halifax et Saint-Jean (N.-B.), la formation d'une autorité de pilotage constituée de représentants de la localité et de personnes nommées par le gouvernement, et prévoyait dans leur cas les mêmes exceptions à la règle générale, qui

existaient pour Québec et Montréal, sauf que les pilotes restaient des entrepreneurs libres et que les commissions de pilotes d'Halifax et de Saint-Jean n'exerçaient aucun pouvoir judiciaire. Comme dans toutes les circonscriptions de pilotage, excepté celles de Québec et de Montréal, il fallait traduire les pilotes devant les tribunaux ordinaires pour tout cas de délit ou d'infraction au règlement.

La plupart des dispositions de la Loi canadienne de 1873 relatives à l'organisation générale du pilotage se retrouvent presque mot à mot dans la Loi du Royaume-Uni de 1854. Le principe fondamental est que le pilotage est établi pour les besoins du commerce maritime et repose sur le libre exercice de la profession par des pilotes indépendants dont la compétence est certifiée par l'autorité qui décerne les brevets. Le droit du capitaine de choisir son pilote n'est à vrai dire jamais mis en question et on lui reconnaît le droit de ne pas recourir aux services d'un pilote. Cependant, dans certaines circonscriptions mentionnées dans la loi, ou lorsque le gouverneur en conseil en a décidé ainsi, on incite le capitaine à employer un pilote, car on l'oblige à payer la même somme, qu'il emploie un pilote ou non; c'est le régime du paiement obligatoire. A cet égard, la législation canadienne différait quelque peu de celle du Royaume-Uni; mais, au fond, c'était une pure question d'interprétation. Au Canada, on évitait de parler du «pilotage obligatoire» qui apparaissait dans la Loi de 1854 et s'appliquait aux ports de Québec et de Montréal; mais le résultat restait le même. Dans les circonscriptions du Royaume-Uni, où le pilotage était obligatoire, il était toujours permis à un capitaine de naviguer sans pilote, mais il devenait passible d'une amende équivalant au double des droits ordinaires; dans les circonscriptions canadiennes, où le paiement des droits de pilotage était obligatoire, la loi autorisait le capitaine à se dispenser de pilote, mais elle maintenait une peine pécuniaire de fait, sinon de nom, en ce sens que les droits devaient être acquittés de toute façon. Les deux lois comportaient trois sortes d'exemptions: les navires auxquels aucun pilote n'offrait ses services à l'entrée, les navires pilotés par l'un de leurs officiers détenant un certificat de pilote et les navires exemptés en vertu de la loi.

Les autorités de pilotage du Canada n'exerçaient que deux pouvoirs: édicter des règlements conformes aux dispositions de la loi et délivrer les brevets de pilote, ainsi que le droit de suspendre ou de retirer ces brevets aux termes de la loi. En outre, les autorités de pilotage devaient surveiller la conduite et le comportement des détenteurs d'un brevet, et elles possédaient les pouvoirs voulus pour s'acquitter de leurs fonctions. Ce régime fondamental d'organisation est en somme demeuré inchangé depuis son insertion dans la Loi de 1873.

A cause de son long passé et de ses nombreux pilotes, la circonscription de pilotage de Québec avait hérité de mesures législatives très évoluées que la Loi de 1873 entendait sauvegarder. On atteignit cet objectif en insérant de

nombreuses dispositions applicables seulement à la circonscription de Québec. Il fallait reconnaître les droits que la Loi de 1860 conférait à la Corporation des pilotes pour le port de Québec et en aval, et c'est pourquoi il était dit que rien dans la nouvelle loi ne pouvait être interprété comme conférant à la Maison de la Trinité de Québec «le pouvoir de faire des règlements relatifs à l'administration ou à l'entretien des bateaux-pilotes, ou à l'administration ou la distribution des bénéfices des pilotes et des bateaux-pilotes.....» (art. 91), et même sur la délivrance des permis aux bateaux-pilotes (art. 74). Vu qu'à Québec les droits de pilotage appartenaient à la corporation des pilotes, il fallut inclure dans chaque article de la loi qui stipulait que les droits étaient payables à l'administration de pilotage une disposition indiquant qu'à Québec ces droits seraient versés à la Corporation des pilotes (art. 52, 57, 59 et 60). Les pouvoirs de direction de la Corporation des pilotes étaient dûment reconnus (art. 85 à 88). La loi continuait à exiger que les aspirants pilotes soient liés par contrat à la Corporation des pilotes et servent à tour de rôle sur les goélettes de pilotes appartenant à la corporation (art. 25). On fixa à 36 le nombre minimum des aspirants pilotes et à 60 le maximum (art. 26). Comme il incombait à la Corporation des pilotes d'assurer le service de pilotage, l'infraction statutaire que constituait le refus de prendre charge d'un navire ou le retard à le faire relevait, par exception, des dispositions de la Loi pour incorporer les pilotes de Québec (art. 70[7]). Les règlements de la Maison de la Trinité concernant le pilotage devaient être présentés à la Corporation des pilotes 20 jours avant d'être soumis à la confirmation du gouverneur en conseil (art. 21). De plus, l'autorité de pilotage ne restait pas entièrement libre de fixer le nombre des pilotes, étant donné que la loi stipulait qu'il ne devait pas être inférieur à 150 ni supérieur à 200 (en 1860, il était de 280). Les taux existants ne devaient pas être révisés, sauf si, au cours d'une période de trois ans, la rémunération moyenne annuelle par pilote en exercice devenait inférieure à \$600. La Maison de la Trinité se voyait refuser le droit de délivrer les brevets aux aspirants (art. 18[4]) et de fixer leur nombre (art. 18[6]).

Les limites des deux circonscriptions de Montréal et de Québec furent établies en vertu de la loi (art. 5 et 6) et l'article 49 réglait la difficulté particulière résultant de leur contiguïté en limitant le domaine de leur compétence conjointe quant au port de Québec (art. 49). Les dispositions de la loi relatives à l'institution et à la gestion d'une caisse des pilotes ne furent pas appliquées à ces circonscriptions, la question étant déjà réglée en vertu des lois relatives aux Maisons de la Trinité de Québec et de Montréal. Les commissaires du port de Montréal remplaçaient la Maison de la Trinité de Montréal, en tant qu'administration de pilotage pour la circonscription de Montréal (art. 2 et 6).

La loi instituait pour les circonscriptions d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.) des autorités de pilotage sous forme de corporations publiques constituées de représentants des intérêts locaux et de personnes nommées par le gouvernement, mais elle ne fixait pas les limites des circonscriptions comme à Québec et à Montréal; la raison en était, sans doute, qu'à Québec et à Montréal les limites étaient déjà indiquées dans la loi sur la Maison de la Trinité en vigueur et que le gouverneur en conseil ne pouvait donc les modifier. Comme ce problème ne se posait pas pour les corporations d'Halifax et de Saint-Jean, instituées en vertu de la Loi de 1873, l'établissement des bornes fut confié au gouverneur en conseil (art. 7 et 12). Les articles 11 et 16 prévoyaient la nomination, pour chaque corporation, d'un secrétaire-trésorier auquel la Couronne devait payer un traitement annuel de \$800.

Dans les quatre circonscriptions, l'autorité de pilotage se voyait refuser le droit de délivrer des certificats de pilotage permettant aux capitaines et aux lieutenants de piloter leurs propres navires (art. 18 [4] et art. 65) et, en vertu du statut, le paiement des droits devenait obligatoire (art. 57).

Une disposition s'appliquait à la seule circonscription de Saint-Jean (N.-B.), à savoir, le droit de changer les exemptions statutaires qui, dans toute autre circonscription, ne pouvaient être modifiées.

Certaines modifications apportées aux lois sur les Maisons de la Trinité de Québec et de Montréal ont été abrogées, ainsi que la nouvelle législation du Nouveau-Brunswick sur le pilotage, y compris la loi adoptée par le Parlement fédéral, l'année précédente, au sujet du pilotage dans le comté de Charlotte (35 Victoria, chap. 43), l'ensemble de la législation sur le pilotage de la Colombie-Britannique et la Loi fédérale adoptée en 1871 en vue de mettre sur un pied d'égalité tous les navires canadiens en matière de pilotage dans le port de Québec (32 et 33 Victoria, chap. 41). La loi relative à la Maison de la Trinité de Québec (12 Victoria, chap. 114), la loi relative à la Maison de la Trinité de Montréal (12 Victoria, chap. 117) et la loi de la Nouvelle-Écosse concernant le pilotage du port et les capitaines du port furent abrogées en partie seulement (12 Victoria, chap. 79). Toutefois, les modifications ne visaient aucune des dispositions de la Loi d'incorporation des pilotes de Québec, 1860.

MODIFICATIONS ADOPTÉES DE 1873 À 1886

Voici les principales modifications apportées à la Loi de 1873 jusqu'à la révision de 1886:

- a) En 1875 (38 Victoria, chap. 28), on abrogea entre autres les articles de la loi prévoyant le paiement au moyen des fonds publics du traitement du secrétaire-trésorier d'Halifax et Saint-Jean, et on les remplaça par un article de portée générale autorisant toutes les autorités de pilotage, sauf celle de Québec, à

acquitter les frais d'exploitation de la circonscription au moyen des revenus du pilotage. L'exception pour Québec découlait sans doute de ce que, par suite de son organisation spéciale, il était peu probable que l'autorité de pilotage assumât d'importantes dépenses d'exploitation, puisque la Corporation des pilotes assurait le service; les droits exigibles appartenaient et devaient être versés à la Corporation qui les percevait. C'est là l'origine de l'article 328 de l'actuelle Loi sur la marine marchande du Canada qui n'a pas été modifié depuis.

- b) En 1875 (38 Victoria, chap. 55), la Commission du havre de Québec remplaça, à titre d'autorité de pilotage, la Maison de la Trinité de Québec qui cessa d'exister. L'administration fiduciaire et la gestion de la caisse des pilotes furent confiées à la Corporation des pilotes, pouvoirs qu'elle détient depuis.
- c) En 1877 (40 Victoria, chap. 20), on adopta la règle selon laquelle le préposé des douanes ne devait pas délivrer le congé tant que les droits de pilotage ne seraient pas versés ou réglés. Cette disposition n'a guère été modifiée depuis et elle constitue le premier paragraphe de l'article 344 de l'actuelle Loi sur la marine marchande du Canada.
- d) En 1879 (42 Victoria, chap. 25), le pouvoir des autorités de pilotage, sauf celles de Québec, de Montréal, d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.), de délivrer des certificats de pilotage permettant aux capitaines et aux lieutenants de piloter leur propre navire fut restreint aux navires d'immatriculation canadienne. L'Autorité de pilotage de Montréal fut autorisée à délivrer des brevets de pilotes de seconde classe et à établir un barème spécial de droits pour les services de ces pilotes.
- e) En 1882 (45 Victoria, chap. 32), les autorités de pilotage furent autorisées à faire prêter serment et à interroger des témoins sous serment dans le cas de questions au sujet desquelles elles étaient autorisées à faire enquête. Les autorités de pilotage de toutes les circonscriptions, y compris Halifax, mais non compris Québec, Montréal et Saint-Jean (N.-B.), étaient autorisées à restreindre le brevet des pilotes à une durée minimale de deux ans et à renouveler ces brevets, à leur discrétion, pour une autre période minimale de deux ans. Il était prévu également qu'aucun pilote breveté ne pourrait à l'avenir être nommé capitaine de port. On réduisit les nombres maximal et minimal des pilotes du port de Québec et l'Autorité de pilotage de Québec fut autorisée à établir le nombre des aspirants pilotes liés par contrat à la Corporation des pilotes.

CODIFICATION DE 1886

Lors de la codification de la Loi sur le pilotage en 1886 (S.R.C. 1886, chap. 80), on n'apporta aucun changement important, sauf qu'on inséra une définition des «droits de pilotage» qui, dans la Loi de 1873, s'identifiaient à «la rémunération du pilote» et qui, dans la nouvelle loi, furent définis comme «la rémunération exigible pour le pilotage», définition qu'on trouve encore dans la législation actuelle.

MODIFICATIONS ADOPTÉES DE 1886 À 1906

Voici les principales modifications adoptées de 1886 à 1906:

- a) En 1900, le chapitre 36, 63-64 Victoria, enlevait ses pouvoirs judiciaires à l'Autorité de pilotage de Montréal, c'est-à-dire à la Commission du havre de Montréal, et instituait la Cour des pilotes de Montréal. Outre la compétence judiciaire générale qu'elle possédait en matière de pilotage, la cour devait conduire des enquêtes sur les sinistres maritimes, si le ministre de la Marine et des Pêcheries le lui ordonnait.
- b) En 1902, le chapitre 27, 2 Édouard VII, modifiait l'article relatif aux exemptions en prévoyant, entre autres, que les Autorités de pilotage d'Halifax, de Sydney, de Miramichi et de Pictou pouvaient modifier ces exemptions avec l'approbation du gouverneur en conseil.
- c) En 1903, le chapitre 48, 3 Édouard VII, nommait le ministre de la Marine et des Pêcheries autorité de pilotage pour la circonscription de Montréal, mais lui attribuait seulement les pouvoirs que possédait auparavant et que continuait à posséder la Commission du havre de Montréal à titre d'autorité de pilotage pour cette circonscription.
- d) En 1904, le chapitre 29, 4 Édouard VII, modifiait la Loi sur le pilotage pour y incorporer le précédent établi l'année d'avant, en vertu duquel le Ministre pouvait être désigné comme autorité de pilotage à la place de la commission locale normale, à condition que cette mesure fût recommandée par les intéressés de la localité et que le gouverneur en conseil fût convaincu qu'il y aille de l'intérêt de la navigation.
- e) En 1905, en vertu du chapitre 34, 4-5 Édouard VII, le ministre de la Marine et des Pêcheries remplaçait la Commission du havre de Québec en tant qu'autorité de pilotage, mais n'était investi que des pouvoirs que cette commission possédait en tant que telle, sauf que ses pouvoirs judiciaires devaient s'exercer par la cour prévue aux termes de la Loi sur les sinistres maritimes de 1901 ou par un tribunal ou un fonctionnaire que désignerait le Ministre.

On fut incité à apporter ces modifications importantes à l'organisation de la circonscription de pilotage de Montréal à la suite du rapport de la Commission royale d'enquête établie en 1898 après la grève des pilotes de Montréal, en 1897.

LOI DE 1906 SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

En 1906, suivant en cela l'exemple du Royaume-Uni, le Parlement codifia en une seule loi, la Loi de 1906 sur la marine marchande du Canada (S.R.C. 1906, chap. 113), toutes les lois relatives à la navigation, y compris la Loi sur le pilotage de 1886 et ses modifications, et la Loi sur les sinistres maritimes de 1901 et ses modifications. Toutefois, le Royaume-Uni devait bientôt revenir à l'ancien régime en faisant de sa législation relative au pilotage une loi unique, complète et distincte, la Loi de 1913 sur le pilotage. Cette mesure fut prise à la suite d'une recommandation expresse d'un comité ministériel ayant fait enquête sur le pilotage en 1909. Son rapport fut présenté en 1911.

En ce qui concerne le pilotage, la Loi de 1906 sur la marine marchande du Canada n'était qu'une codification qui n'apportait rien de nouveau. Par exemple, dans la circonscription de Québec, l'expression «ministre» remplaçait l'expression «Commission du havre de Québec» dans la définition de l'Autorité de pilotage de Québec. A Montréal, les textes étaient modifiés de façon à comprendre, par exemple, le changement de l'autorité de pilotage, la création de la Cour des pilotes de Montréal, le droit de délivrer des brevets de pilotage de seconde classe aux aspirants pilotes, etc. Aucun changement ne visait Saint-Jean (N.-B.) ni Halifax.

MODIFICATIONS ADOPTÉES DE 1906 À 1927

Voici les principales modifications adoptées de 1906 à 1927, année de la codification suivante de la loi:

- a) En 1914, sur la recommandation de la Commission royale d'enquête Lindsay de 1913, le chapitre 48, 4-5 George V, abolissait l'association obligatoire des pilotes de Québec qu'avait établie l'«Acte pour incorporer les Pilotes de Québec» de 1860. La Corporation des pilotes n'était plus autorisée à percevoir les droits de pilotage gagnés par les pilotes et perdait tous ses pouvoirs sur la gestion du service de pilotage, c'est-à-dire sur l'entretien et l'exploitation des bateaux-pilotes dans les stations maritimes, la perception des droits de pilotage, la surveillance et la direction des pilotes et des aspirants pilotes. Ces pouvoirs étaient remis au Ministre qui, en tant que tel, pouvait alors administrer le service et diriger les pilotes à la place de la corporation. La Corporation des pilotes de Québec ne conservait que le fidéicommiss et la gestion de

la caisse des pilotes. Cette loi, sauf l'article 3 relatif à la caisse des pilotes, fut abrogée plus tard en vertu du statut révisé de 1927 qui maintenait toutes les dispositions spéciales de la Loi de 1906 au sujet de la Corporation des pilotes et ne faisait que substituer le Ministre à la corporation. Ainsi, le Ministre, en tant que tel, exerçait un pouvoir qu'il n'avait pas en tant qu'autorité de pilotage et que n'exerçait aucune autorité de pilotage dans toute autre circonscription, c'est-à-dire le pouvoir de gérer les services de pilotage et de diriger les pilotes.

- b) En 1916, en vertu du chapitre 13, 6-7 George V, la limitation statutaire du nombre des pilotes de la circonscription de Québec fut de nouveau abaissée, sans fixation de minimum, et l'on ne conserva qu'une disposition limitant le maximum admissible; le nombre des pilotes ne devait pas dépasser 125.
- c) En 1919, aux termes du chapitre 41, 9-10 George V, l'article 432 de la Loi de la marine marchande du Canada de 1906, concernant la nomination du Ministre comme autorité de pilotage dans toute circonscription, fut modifié par la suppression de la recommandation préalable des intéressés de la localité. La principale raison était, sans doute, de rendre légale la nomination, l'année précédente, du Ministre comme autorité de pilotage de la circonscription d'Halifax, en vertu de la loi sur les mesures de guerre faisant suite à une recommandation expresse de la Commission royale d'enquête Robb (pièce 1178).
- d) En 1922, en vertu du chapitre 9, 12-13 George V, l'article relatif aux exemptions fut de nouveau modifié et l'on ajouta le nom de la circonscription de Saint-Jean (N.-B.), à la liste des circonscriptions pour lesquelles l'autorité de pilotage avait le pouvoir de modifier les exemptions, avec l'approbation du gouverneur en conseil.

LOI DE 1927 DE LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

La Loi de 1927 de la marine marchande du Canada (S.R.C. 1927, chap. 186) ne constituait qu'une codification de la législation relative au pilotage, sans modification importante, et elle omettait même les changements effectivement apportés au statut et à la composition de l'Autorité de pilotage d'Halifax et de celle de Saint-Jean (N.-B.) (pièce 1509). La loi répétait les dispositions statutaires selon lesquelles l'autorité devait être une commission formée de membres nommés ou élus, ainsi qu'il est dit dans la Loi de 1873, alors qu'en fait l'autorité de pilotage était, depuis 1919, le Ministre.

MODIFICATION ADOPTÉE EN 1933

Une seule modification fut adoptée de 1927 à 1934. En 1933, le chapitre 52, 23-24 George V ajoutait, à l'article autorisant la nomination du Ministre en tant qu'autorité de pilotage, les dispositions nécessaires pour assurer la continuité de la fonction pendant son absence; de plus, en vue de parer à l'inconvénient que représentait son éloignement des circonscriptions dont il pouvait être l'autorité de pilotage, ce chapitre autorisait le Ministre à déléguer, en vertu d'un règlement, un ou tous ses pouvoirs à une personne de son choix, entre autres à un représentant local appelé le surintendant des pilotes, pour une circonscription déterminée.

LOI DE 1934 SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

En 1934, on adopta une nouvelle Loi sur la marine marchande du Canada (24-25 George V, chap. 44), par suite de l'adoption du Statut de Westminster qui changeait le statut juridique du Canada. Entre autres, la nouvelle loi abrogeait pratiquement toute la législation antérieure relative au pilotage.

La principale caractéristique de la nouvelle loi, en matière de pilotage, était la suppression quasi complète de ce qui subsistait encore du régime spécial dont avaient bénéficié les quatre grandes circonscriptions. On réalisait l'intégration complète d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.) et l'on supprimait dans la loi toute mention de leur statut spécial.

On ne procéda pas d'une manière aussi radicale pour les circonscriptions de Montréal et de Québec. Une lecture attentive de la loi montre que, lors de la première rédaction du projet, on voulait que la règle générale s'appliquât aussi à ces deux circonscriptions, mais qu'aussi bien lors des rédactions subséquentes du texte que lors de son adoption par le Parlement, des modifications furent apportées en vue de maintenir certaines caractéristiques de ces circonscriptions (souvent appelées «droits acquis») existant dans la législation antérieure. En conséquence, les changements furent effectués à la hâte, sans s'assurer qu'ils fussent conformes au reste de la loi ainsi remaniée. Il en est résulté une situation juridique confuse découlant du statut équivoque de l'autorité de pilotage, du caractère contestable du pouvoir du gouverneur en conseil de modifier les limites de ces circonscriptions et de l'illégalité du régime de paiement obligatoire. Cet état de choses peu satisfaisant n'a pas été rectifié et dure encore.

On abrogea ce qui subsistait de l'organisation spéciale que la circonscription de Québec avait héritée de la loi relative à la Maison de la Trinité et de la Loi d'incorporation des pilotes, exception faite de l'administration fiduciaire de la caisse des pilotes invalides de la Corporation des pilotes de Québec et de l'interdiction imposée à l'Autorité de pilotage de Québec d'employer le revenu du pilotage au paiement des dépenses d'exploitation de la circonscription.

On abrogea les articles visant la direction et la gestion du service de pilotage dans la circonscription de Québec, de sorte que le Ministre perdit les pouvoirs qu'en vertu de la Loi de 1914 il avait hérités de la Corporation des pilotes de Québec. Du point de vue juridique, l'organisation revenait automatiquement à ce qu'elle était avant 1860 mais, en fait, l'autorité de pilotage se chargeait du service et, depuis lors, l'assure et le dirige.

On abrogea les articles établissant la Cour des pilotes de Montréal, de sorte que les poursuites pour infractions et la discipline des pilotes furent régies par les règles générales prévues dans la loi pour toutes les circonscriptions. La restriction imposée à l'Autorité de pilotage de Montréal concernant la création et la gestion d'une caisse des pilotes était supprimée et l'on abrogeait la disposition statutaire concernant la délivrance de brevets de pilotes de seconde classe.

On abrogea les articles spéciaux concernant la délivrance de certificats de pilotage aux capitaines et aux lieutenants et imposant à ceux-ci diverses obligations; cette question fut confiée aux autorités de pilotage qui devaient la régler en vertu de leur pouvoir réglementaire. Les Autorités de pilotage de Québec, de Montréal, d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.) reçurent ainsi, pour la première fois, le pouvoir de délivrer ces certificats. Le pouvoir de modifier certaines exemptions statutaires fut étendu à toutes les circonscriptions. Le droit statutaire d'appel dont avaient toujours bénéficié les pilotes de Québec leur fut retiré.

Dans la Loi de 1934, on tenta de simplifier la présentation des dispositions relatives au pilotage en remplaçant les articles dans un nouvel ordre, en supprimant des articles vraisemblablement reconnus comme devenus inapplicables, et en incorporant d'autres articles aux dispositions générales de la loi. Par exemple, la sanction pénale prévue pour la violation d'une disposition fut insérée dans l'article en cause, tandis qu'auparavant toutes les sanctions pénales figuraient à part, à la fin de la loi. Une distinction fut établie entre les amendes et les pénalités, et les dispositions visant leur imposition et leur recouvrement furent insérées dans le chapitre de la Loi sur la marine marchande du Canada ayant trait aux procédures judiciaires. Certaines dispositions furent supprimées, entre autres:

- a) L'article 465, Loi de la marine marchande du Canada, 1927 qui accordait au capitaine d'un navire exempté les privilèges, devoirs et responsabilités d'un pilote.
- b) Les dispositions statutaires concernant le *White Flag Certificate* (art. 467 à 473 inclusivement, Loi de la marine marchande du Canada, 1927), entre autres la disposition restreignant la délivrance de certificats de pilotage aux capitaines et aux lieutenants de navires immatriculés au Canada. L'autorité de pilotage se voyait confier le soin de régler cette question en vertu de son pouvoir réglementaire.

- c) Les articles 475, 476, 478 et 481, inclusivement, et les articles 521 et 522, Loi de la marine marchande du Canada, 1927, relatifs aux caractéristiques des bateaux-pilotes pontés ou non pontés et aux sanctions pénales des infractions.
- d) L'article 494, Loi de la marine marchande du Canada, 1927, autorisant l'autorité de pilotage à faire prêter serment aux témoins appelés à comparaître devant elle.
- e) La partie de l'article 456, Loi de la marine marchande du Canada, 1927 (non comprise dans l'art. 337 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934), qui portait que lorsqu'un navire en partance et non exempté des droits n'avait pas retenu les services d'un pilote, les droits de pilotage devaient alors être versés à l'autorité de pilotage.
- f) L'article 447, Loi de la marine marchande du Canada, 1927, relatif à la compétence des Autorités de pilotage de Québec et de Montréal sur le havre de Québec.
- g) L'article 452, Loi de la marine marchande du Canada, 1927, qui énonçait la façon de procéder pour régler tout différend survenant entre le capitaine et le pilote lorsqu'il s'agissait de décider du tirant d'eau d'un navire.
- h) Le paragraphe (2) de l'article 414, Loi de la marine marchande du Canada, 1927, qui déniait au Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, le droit de siéger comme tribunal sur les questions de pilotage.
- i) La définition statutaire des signaux servant à indiquer qu'on requérait les services d'un pilote (art. 466, Loi de la marine marchande du Canada, 1927). On délégua au gouverneur en conseil la responsabilité de déterminer la forme de ces signaux (art. 356, Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).

Certaines dispositions ont été étendues à toutes les circonscriptions par la suppression des exceptions qu'elles comportaient auparavant; par exemple:

- a) Chaque autorité de pilotage demeurait libre d'établir des règlements visant les aspirants pilotes.
- b) Toutes les autorités de pilotage obtenaient le droit de restreindre à un minimum de deux ans la durée d'un brevet de pilote.
- c) Chaque autorité de pilotage devait tenir un registre des brevets (art. 342, Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).
- d) Sauf dans la circonscription de Montréal, chaque autorité de pilotage jouissait d'une certaine latitude au sujet des exemptions statutaires (art. 339, Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).

Voici ce qu'on a supprimé entre autres pour les circonscriptions de Québec et de Montréal:

- a) La nomination statutaire de l'autorité de pilotage.
- b) L'obligation pour l'Autorité de pilotage de Québec de présenter les règlements proposés à la Corporation des pilotes de Québec avant qu'ils ne soient soumis à l'approbation du gouverneur en conseil (art. 419, Loi de la marine marchande du Canada, 1927).
- c) Les restrictions statutaires au sujet du nombre des pilotes dans la circonscription de Québec (art. 423, Loi de la marine marchande du Canada, 1927).
- d) Les dispositions statutaires visant les cotisations obligatoires des pilotes de Montréal à la caisse des pilotes invalides (art. 484, Loi de la marine marchande du Canada, 1927).
- e) Les articles 491, 492, 493, 527 et 528 concernant le pouvoir de gestion du Ministre quant au pilotage dans la circonscription de Québec, à la place de la Corporation des pilotes de Québec.
- f) Les articles 495 à 509 inclusivement, Loi de la marine marchande du Canada, 1927, ayant trait à la Cour des pilotes de Montréal; l'article 510 concernant la procédure spéciale pour connaître des plaintes portées contre les pilotes de la circonscription de pilotage de Québec et l'article 541 visant les mesures spéciales à prendre pour le recouvrement des amendes imposées dans la circonscription de Québec.

Voici certaines innovations que comportait la loi:

- a) Le sous-ministre de la Marine (maintenant, sous-ministre des Transports) était inclus dans la définition de l'autorité de pilotage, lorsque le ministre de la Marine (maintenant, des Transports) est cette autorité (art. 2[2], Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).
- b) Les exemptions statutaires applicables aux navires d'immatriculation canadienne étaient accordées aux navires des pays du Commonwealth britannique (art. 338, Loi sur la marine marchande du Canada, 1934) mais, d'autre part, on limitait aux seuls vapeurs arborant le pavillon britannique les exemptions accordées aux navires engagés dans le commerce local et côtier jusqu'alors applicables aux vapeurs de toutes nationalités.
- c) Des exemptions statutaires spécifiques étaient prévues pour la circonscription de Montréal (art. 339, Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).
- d) L'autorité de pilotage de toute circonscription obtenait le pouvoir d'obliger le préposé des douanes de tout port du Canada à refuser le congé à un navire débiteur de droits de pilotage (paragr. [2], art. 336, Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).

En résumé, la Loi de 1934 (i) conservait tous les caractères de l'organisation fondamentale de la Loi de 1873; (ii) supprimait à peu près tout ce qui subsistait de l'organisation spéciale prévue dans la Loi de 1873 pour les circonscriptions de Québec, Montréal, Halifax et Saint-Jean (N.-B.); (iii) omettait de nombreuses dispositions statutaires qu'on jugeait ne plus être applicables telles que le droit de faire prêter serment; (iv) transmettait aux autorités de pilotage d'autres fonctions qu'elles assumaient en vertu de leur pouvoir réglementaire.

MODIFICATIONS ADOPTÉES DE 1934 À 1952

Plusieurs modifications furent adoptées de 1934 à 1952. Avant l'entrée en vigueur de la Loi de 1934, le 1^{er} août 1936, celle-ci fut modifiée plus tôt en 1936 par le chapitre 23, 1 Édouard VIII (Cf. *Débats de la Chambre des communes* de 1936, Bill 53). Voici les deux principales modifications:

- a) La responsabilité civile de chaque pilote «pour tout dommage ou perte occasionnés par sa négligence ou sa maladresse» est limitée à \$300.
- b) Le pouvoir de l'autorité de pilotage d'édicter des règlements disciplinaires concernant les pilotes est accru en transformant, si l'autorité de pilotage juge bon de légiférer en ce sens, certaines infractions à la loi en infractions aux règlements; par exemple dans le cas d'un pilote pilotant un navire alors qu'il est frappé de suspension, ou sous l'influence de l'alcool, ou qui refuse de piloter un navire alors qu'il en est requis par un capitaine, par un fonctionnaire de l'autorité de pilotage ou par tout fonctionnaire chef du service des douanes.

En 1938, en vertu du chapitre 35, 11-12 George VI, l'indemnité des pilotes sortant de leur circonscription ou soumis à la quarantaine a été portée de \$3 à \$15 par jour.

En 1950, le chapitre 26, 14 George VI, comportait quatre modifications importantes:

- a) La Corporation des pilotes de Québec était dépossédée du fidéicommiss et de la gestion de la caisse des pilotes invalides dont l'autorité de pilotage assumait la responsabilité dans cette circonscription, comme dans les autres. (En 1947, le Comité Audette avait trouvé la caisse des pilotes de Québec dans un état déplorable.) Toutefois, ces dispositions ne devaient entrer en vigueur que sur proclamation du gouverneur en conseil. Jusqu'ici, cette proclamation n'a pas eu lieu.
- b) L'alinéa (a) de l'article 337 a été élargi de manière à inclure l'obligation pour un navire non exempté des droits de pilotage de

donner un préavis raisonnable de son heure d'arrivée probable, pour pouvoir être dispensé du paiement des droits de pilotage dans le cas où aucun pilote breveté n'aurait offert ses services.

- c) Les exemptions statutaires ont fait l'objet d'une nouvelle rédaction, les exemptions spéciales concernant Montréal ont été supprimées et le droit de modifier certaines de ces exemptions a été étendu à toutes les circonscriptions, sans exception.
- d) Les caisses des pilotes, dans les circonscriptions où le Ministre était l'autorité de pilotage, ont été confiées, du point de vue administratif, au ministre des Transports et au ministre des Finances, et ce privilège a été accordé aux autres circonscriptions de pilotage, si elles le désiraient et avec l'approbation du gouverneur en conseil.

LOI DE 1952 SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

En ce qui concerne la législation sur le pilotage, la Loi de 1952 sur la marine marchande du Canada (1952, S.R.C., chap. 29) constituait simplement une autre codification.

MODIFICATIONS DE 1952 À AUJOURD'HUI

Elle fut modifiée trois fois depuis lors:

- a) En 1956 (4-5 Élisabeth II, chap. 34), on adopta trois modifications de portée restreinte:
 - (i) La limitation de la durée minimale d'un brevet que l'autorité de pilotage avait le pouvoir d'ordonner par règlement fut supprimée des alinéas (o) et (p) de l'article 329.
 - (ii) La règle interdisant l'emploi d'un pilote non breveté dans une circonscription de pilotage fut précisée dans le paragraphe (3) de l'article 354.
 - (iii) On supprima le paragraphe (2) de l'article 357 qui confirmait le droit des pilotes de Montréal de commencer ou de terminer dans le port de Québec leur voyage sur le fleuve. On le remplaça par l'addition d'une disposition applicable à toutes les circonscriptions et en vertu de laquelle l'autorité de pilotage était autorisée à prévoir, en vertu d'un règlement, qu'un «déplacement» au moyen des amarres d'un navire serait assujéti au paiement obligatoire des droits.
- b) La modification de 1960 (8-9 Élisabeth II, chap. 40) établit un régime spécial de pilotage sur les Grands lacs (Partie VI A et art. 356A).

- c) En 1961 (9-10 Élisabeth II, chap. 32), l'amende imposée pour l'emploi d'un pilote non breveté fut augmentée (art. 356) et une exemption fut prévue pour les navires américains lors de leur passage dans toute circonscription de pilotage du Saint-Laurent, en amont de Montréal, lorsqu'ils naviguent principalement dans les Grands lacs et le Saint-Laurent, même s'ils font des voyages occasionnels aux ports des «provinces Maritimes du Canada» (art. 346 [ee]).

LÉGISLATION ADDITIONNELLE SUR LE PILOTAGE
ENCORE EN VIGUEUR

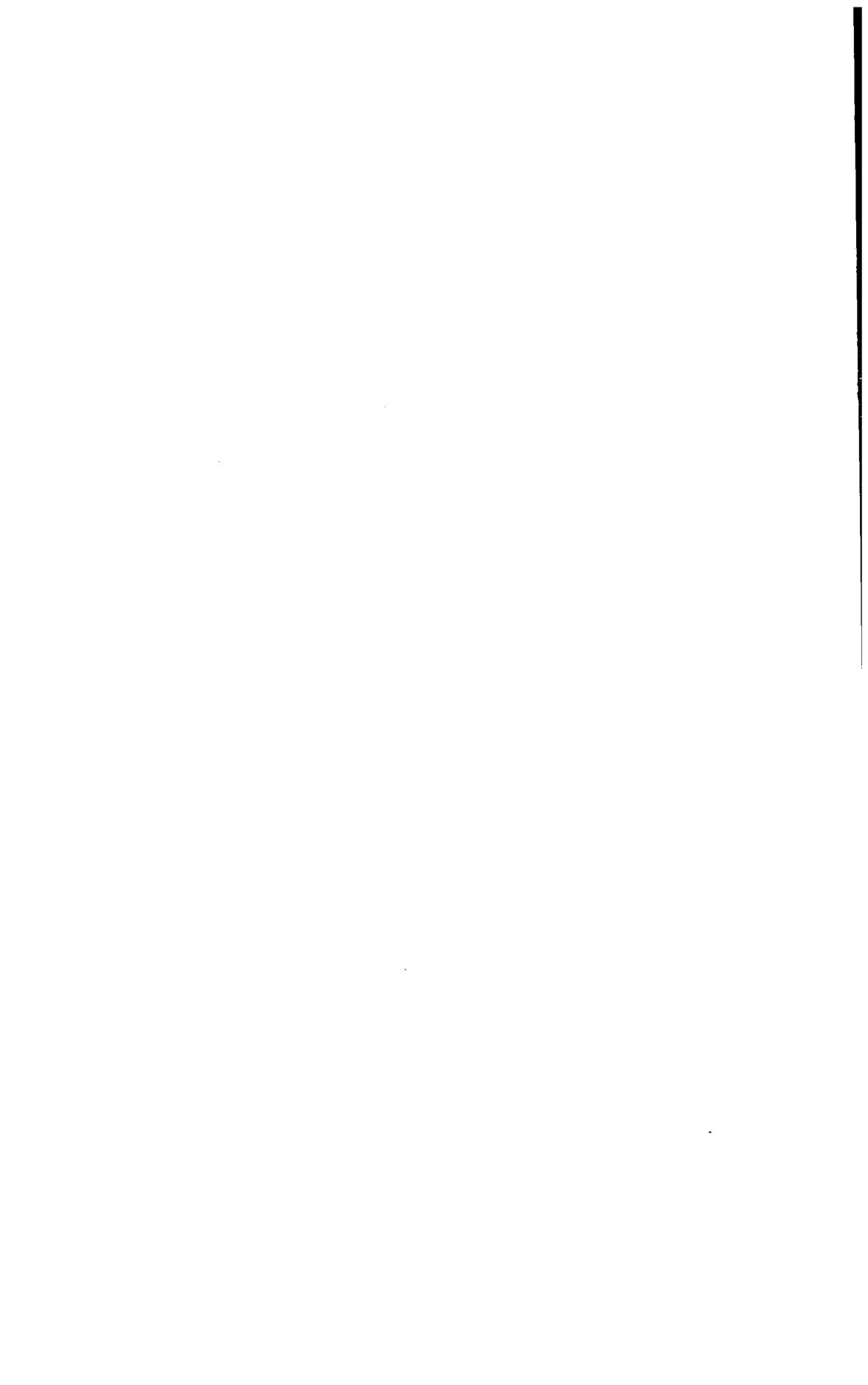
Actuellement, la seule législation concernant le pilotage est censée être contenue dans la Loi sur la marine marchande du Canada, mais il semble que les mesures législatives suivantes, autres que la Loi sur la marine marchande du Canada¹, soient encore en vigueur.

- a) La Loi d'incorporation des pilotes, de 1860 (23 Victoria, chap. 123), modifiée en 1869 par le chapitre 53, 32-33 Victoria (tous deux furent reproduits en 1887, après la codification de 1886, en un volume intitulé «Actes du Canada et des provinces non abrogés par les Statuts révisés», pp. 334 et 761); en 1899 par le chapitre 34, 62-63 Victoria, et en 1914 par le chapitre 48, 4-5 George V (cette dernière loi fut abrogée par la Loi de la marine marchande du Canada, 1927). La partie non abrogée de la Loi de 1860 concerne la formation de la corporation à laquelle tous les pilotes de Québec appartiennent automatiquement et qui est maintenue uniquement pour servir de fiduciaire et d'administrateur de la caisse des pilotes invalides, conformément aux pouvoirs hérités en 1875 de la Maison de la Trinité de Québec, chapitre 55, 38 Victoria. On n'a pas abrogé l'article 32 en vertu duquel un capitaine bénéficie du droit de choisir son pilote pour le voyage vers l'aval, ni les articles 2 et 3 de la Loi de 1869 qui confirmaient ce droit et l'étendaient aux voyages vers l'amont. On pourrait prétendre que ces dispositions furent abrogées implicitement par la Loi de 1914, puisque les privilèges qu'elles comportaient étaient accessoires aux pouvoirs abrogés de la corporation en matière d'affectations.
- b) Il existe aussi la Corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessus, constituée comme corporation publique en 1850 (13-14 Victoria, chap. 123); la loi de constitution a été modifiée

¹ Il peut aussi exister un certain nombre de dispositions diverses dans d'autres domaines de la législation antérieure à la Confédération se rapportant directement à des aspects du pilotage et qui sont encore en vigueur, à condition qu'elles n'aient pas été abrogées par la promulgation de mesures fédérales incompatibles avec ces dispositions. Le paragraphe (2) de l'article 2383 du Code civil de Québec qui prévoit un gage maritime ou privilège sur les bâtiments faisant l'objet de réclamations relatives au pilotage en est un exemple.

en 1853 (16 Victoria, chap. 258). La corporation n'a jamais fonctionné, les pilotes ayant refusé d'assister à la première réunion nécessaire. (Cf. notes historiques sur Montréal.) Il est fait mention pour la dernière fois de cette loi dans l'annexe à la codification des Statuts de la Province du Canada de 1859, où les lettres *B.C.P.L.* indiquent pourquoi la loi n'a pas été insérée dans les statuts révisés; ces lettres signifient «Bas-Canada, Privé, Local». On ne trouve, par la suite, aucune mention de cette loi.

- c) La Loi de 1849 relative à la Maison de la Trinité de Québec (12 Victoria, chap. 114) a été entièrement abrogée en 1894, en vertu du chapitre 48, 57-58 Victoria, mais certaines de ses dispositions continuèrent à s'appliquer en vertu de la Loi de 1875 (38 Victoria, chap. 55), portant simplement que la Corporation des pilotes de Québec assumerait les anciennes fonctions de la Maison de la Trinité en ce qui a trait au fidéicommiss et à la gestion de la caisse des pilotes invalides, parce qu'elle continuait de relever des dispositions spécifiques de la loi relative à la Maison de la Trinité.



Chapitre 2

LA LÉGISLATION ACTUELLE SUR LE PILOTAGE

1. PORTÉE DE LA LÉGISLATION

Étant donné que le pilotage entre dans la définition de «navigation et transports par eau» (*Navigation and Shipping*), il relève de l'autorité législative du Parlement du Canada (Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867, art. 92[10]). La majeure partie de la législation fédérale sur le pilotage se trouve aux Parties VI et VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada (chap. 29, S.R.C. 1952 modifiés). Diverses dispositions se trouvent dans l'article d'interprétation de la loi (art. 2); la Partie VIII traite entre autres des pouvoirs et des obligations du ministre des Transports relativement à la sécurité de la navigation, et la Partie XV traite des procédures judiciaires. Certains statuts antérieurs à la Confédération ayant trait à certains aspects du pilotage sont encore en vigueur. Le présent rapport en parle lorsqu'il est question des particularités, par exemple de la circonscription de Québec, de la Loi de 1849 relative à la Maison de la Trinité de Québec, de la Loi de 1860 pour incorporer les pilotes de Québec, etc.

Aucune restriction n'est imposée au Parlement quant aux mesures législatives qu'il peut adopter, allant de simples règles au pilotage obligatoire relevant exclusivement de la direction et de la responsabilité du gouvernement fédéral.

La législation actuelle sur le pilotage concerne trois domaines:

- a) Les dispositions législatives visant le pilotage en général.
- b) Un régime d'organisation à appliquer quand et où le gouvernement juge qu'il est dans l'intérêt de la navigation de demander à un organisme de réglementer les conditions à remplir pour être pilote et de décerner des brevets.
- c) Des mesures d'exception (Partie VIA) en vertu desquelles le service de pilotage dans le bassin des Grands lacs relève directement du gouvernement¹.

¹ La Partie VIA constitue une nouvelle mesure législative adoptée en 1960 (8-9 Élisabeth II, chap. 40) en vue de satisfaire aux exigences particulières découlant d'une situation inhabituelle existant dans le bassin des Grands lacs et dans la partie internationale de la Voie maritime ouverte en 1959. Cette organisation, *sui generis* est étudiée au Titre V portant sur le pilotage des Grands lacs (Lois et Règlements).

Un autre domaine ne fait pas l'objet d'une législation particulière. Le gouvernement peut, sans une loi spécifique l'y autorisant, s'occuper du pilotage en assurant complètement ou partiellement le service à certains endroits et dans certaines circonstances, par exemple en affectant ses propres employés au service du pilotage. Cette intervention n'est pas mentionnée dans la Loi sur la marine marchande du Canada et il est inutile qu'elle le soit, étant donné que tous les ministères du gouvernement fédéral ont le pouvoir général d'assurer tout service qu'ils jugent d'intérêt public. Lorsqu'un tel service est assuré, et si le gouverneur en conseil est d'avis que tout ou une partie des frais doivent être acquittés par les personnes qui bénéficient de ce service, les droits exigibles sont établis en vertu d'un règlement édicté par le gouverneur en conseil, conformément à l'article 18 de la Loi sur l'administration financière (S.R.C. 1952, chap. 116).

En recourant à cette méthode, le gouvernement se place dans la situation de tout citoyen ou toute entreprise privée assurant un service de pilotage tel que celui qui existe à Port-Cartier, à Sept-Îles, etc. Le gouvernement ne peut s'ingérer dans les droits que quiconque, quelle que soit sa qualification, a d'offrir ses services; aucun tarif n'est obligatoire et les droits de pilotage ou la rémunération pour le service de pilotage font l'objet d'un accord privé entre le navire et le pilote en cause, ou entre le navire et le gouvernement si le pilote est un employé de l'État. Si le navire omet d'acquitter les droits, il ne devient pas passible d'arrêt aux termes de l'article 344 de la Loi sur la marine marchande du Canada, puisqu'il n'y a pas d'autorité de pilotage; le prix du pilotage n'est que la clause pécuniaire d'un contrat privé et le gouvernement n'a pas plus le droit qu'un citoyen quelconque de recouvrer le paiement du service de pilotage rendu dans un territoire non organisé (sauf en ce qui a trait au droit de priorité ordinairement inhérent à une réclamation de la Couronne)². Le fait que les frais soient établis en vertu d'un règlement ne change en rien la nature du contrat, ni l'état de choses. C'est encore un libre accord; le représentant de la Couronne doit s'en tenir au montant des droits prescrit par le règlement, tandis que l'autre partie reste libre de décider si elle utilisera le service à ce prix. Qui plus est, les

² L'article 5 du Règlement de pilotage de Goose Bay (C.P. 1960-615, en date du 5 mai 1960, pièce 1200) porte que, si les droits pour des services rendus à Goose Bay ne sont pas versés, on peut, à la demande du ministre des Transports, retenir le congé d'un navire dans un port canadien. Il n'existe aucune autorité statutaire relative à une telle disposition bien qu'elle figure dans les règlements adoptés en vertu de la Loi sur l'administration financière (art. 18). L'article 344 de la Loi de la marine marchande du Canada ne peut pas s'appliquer puisqu'aux termes de la Partie VI de cette loi Goose Bay n'a pas été délimitée circonscription de pilotage. Le ministère des Transports s'est trouvé dans l'impossibilité d'indiquer une disposition législative permettant d'exiger par cette procédure extraordinaire le paiement d'une telle dette à la Couronne (Cf. lettre du ministère des Transports en date du 8 septembre 1966, pièce 1487).

capitaines ne sont pas obligés de recourir aux services des pilotes du ministère des Transports; ils peuvent procéder sans pilote ou engager quiconque offre ses services comme pilote.

Le gouvernement assure généralement ce service lorsque l'intérêt public exige un service de pilotage sûr et satisfaisant et que l'organisation d'une circonscription de pilotage, en vertu de la Partie VI, ne répond pas de façon satisfaisante à cette exigence. C'est la situation qui existe à Goose Bay, où, à cause de l'éloignement, aucun pilote compétent ne se trouve dans la région, et où la courte saison de navigation ne permet pas d'allouer une rémunération incitant des pilotes compétents à offrir leurs services, en supposant que les droits soient maintenus à un niveau raisonnable. Quand tout le trafic est assuré par un seul organisme, celui-ci doit assumer le service et les frais du pilotage; c'est le cas par exemple du pilote qu'employaient les autorités de l'Aviation militaire des États-Unis à Harmon Field, Stephenville (T.-N.) pour assurer le pilotage des navires faisant escale dans leur port privé. Lorsque plus d'un groupe est intéressé et, en particulier, si l'un d'eux est le gouvernement canadien, il y a lieu de prévoir un service du gouvernement. L'organisation prévue en vertu de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada est fondée sur la libre entreprise et, pour être applicable, il faut que les pilotes soient assurés de retirer un revenu raisonnable du pilotage. En dépit du fait qu'il était impossible de satisfaire à ces conditions à Churchill, on y a organisé une circonscription de pilotage et il en est résulté une fâcheuse situation (Cf. *Titre II*—Circonscription de pilotage de Churchill).

Si le gouvernement fait assurer un service de pilotage par ses employés, c'est à lui d'assumer la responsabilité (compte tenu des réserves de la Loi sur la responsabilité de la Couronne (1-2 Élisabeth II, chap. 30) et de la Loi sur la Cour de l'Échiquier (S.R.C. 1952, chap. 98) des dommages résultant d'actes ou d'omissions de ces employés. Cet état de choses n'existe pas en vertu de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, car le pouvoir de l'officier de la Couronne, c'est-à-dire l'autorité de pilotage, se limite à l'attribution des brevets de pilotes.

Le gouvernement est aussi sorti des limites de la législation en vigueur pour assurer le service dans les territoires organisés par l'entremise de l'autorité de pilotage elle-même ou par l'entremise du ministère des Transports ou d'un organisme de la Couronne. Le gouvernement assure le service de l'une des deux façons suivantes: partiellement, en fournissant des bateaux-pilotes; ou, sur une plus grande échelle, en passant des contrats de pilotage avec les armateurs et en engageant des employés pour assurer le service. (La situation juridique qui en résulte est étudiée plus loin au chap. 3, «Organisation du pilotage en vertu de la Partie VI» et au chap. 8, pp. 265 et suiv., «Nature et pouvoirs de l'autorité de pilotage».)

2. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES GÉNÉRALES

Rien n'empêche le Parlement d'adopter une loi générale visant le pilotage et, par exemple, prévoir certaines infractions spéciales dans l'exercice du pilotage ou adopter des dispositions visant tous les contrats de pilotage. Le Parlement a-t-il fait état de ce pouvoir, et certains articles de la Loi sur la marine marchande du Canada sont-ils applicables aussi bien à l'extérieur qu'à l'intérieur des circonscriptions de pilotage et du bassin des Grands lacs?

Avant d'étudier cette question, il convient d'établir la portée de la législation actuelle en précisant le sens que le législateur a donné au mot «pilote».

(1) SENS DU MOT «PILOTE»

La sémantique joue un rôle essentiel pour une compréhension bien nette des principes qu'énonce la Loi sur la marine marchande du Canada au sujet de la réglementation du pilotage. Dans cette loi, comme dans toute législation, le sens de chaque terme et de chaque expression doit être clair, toujours le même et sans équivoque.

D'après les règles d'interprétation, les termes ou expressions employés dans une loi doivent être compris dans leur sens ordinaire et coutumier, selon la définition qu'en donne le dictionnaire, sauf quand une définition spéciale se trouve dans la législation en question, soit dans la Loi sur l'interprétation, soit dans l'article d'interprétation d'une loi particulière. Dans ce cas, il faut s'en tenir au sens étendu ou restreint de la définition précise chaque fois que l'on rencontre le mot ou l'expression dans la loi en cause.

Le mot «pilote» doit être exactement défini, car le sens adopté sera un élément déterminant l'objet et la portée de la législation dans le domaine du pilotage. On en a tenu compte dès le début et ce mot a été défini avec précision dans la première législation portant sur le pilotage qu'adopta le Canada après la Confédération. L'article 2 de la Loi de 1873 sur le pilotage donne exactement la même définition que la Loi de 1952 sur la marine marchande du Canada.

Voici la définition donnée au paragraphe (64) de l'article 2 de la Loi sur la marine marchande du Canada:

«(64) *pilote* signifie une personne n'appartenant pas à un navire mais en ayant la conduite.»

La législation antérieure à la Confédération ne comportait pas une telle définition. Elle provient du *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni, 1854 (pièce 1482) où on la trouve mot à mot. Elle y est également demeurée inchangée et constitue l'article 742 de l'actuel *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni.

Dans les définitions statutaires, quand on emploie le verbe «inclure», c'est pour élargir le sens général en y ajoutant quelque chose. Quand, au contraire, on emploie le verbe «signifier», c'est pour restreindre le sens général à ce que décrit la définition. C'est pourquoi lorsqu'on donne à un terme une définition restrictive, le sens du terme ne peut être étendu au delà du sens des éléments de la définition.

La définition statutaire du mot «pilote» n'est pas sa signification courante; elle est restrictive à seule fin d'indiquer le sens spécial qu'on donne à ce mot dans toute la loi. Il faut, par conséquent, y prendre bien garde, quand on compare la Loi sur la marine marchande du Canada avec la législation des autres pays, et même avec d'autres législations canadiennes où l'on a adopté un sens différent. Cette question a ainsi suscité beaucoup de confusion lorsque les gouvernements du Canada et des États-Unis ont étudié la mise en œuvre conjointe d'un système de pilotage dans le bassin des Grands lacs et examiné le genre d'organisation qui devrait être adopté par l'un et l'autre pays. C'est pourquoi l'exigence de la Loi des États-Unis de 1871 que «tout navire à vapeur non immatriculé (*not sailing under register*) effectuant une navigation côtière et soumis aux lois de la navigation des États-Unis doit lorsqu'il fait route, sauf en haute mer, être sous la surveillance et la direction de pilotes brevetés par le service de la Garde côtière» (46 U.S.C. 364 [R.S. 4401]), signifie, entre autres, qu'un navire peut être dirigé par un des officiers du bord, à condition que cet officier soit qualifié pour naviguer dans les eaux américaines où le navire est conduit, c'est-à-dire qu'il soit pilote pour ces eaux (pièce 1103, *Hearings on U.S.A. Great Lakes Pilotage Bill* H.R. 57 [1959] pp. 24 et 25).

(2) DÉFINITION STATUTAIRE

La définition statutaire de la Loi sur la marine marchande du Canada comprend deux éléments:

- a) Ayant la conduite du navire, ce qui indique l'action de diriger le navire.
- b) N'appartenant pas au navire, ce qui indique la relation avec le navire.

L'expression «ayant la conduite du navire» n'est pas définie; elle doit donc être entendue dans son sens usuel, c'est-à-dire que le pilote a la charge et la direction du navire, autrement dit du déplacement du navire. Il s'ensuit donc que le substantif «pilote» est synonyme du mot «navigateur» et que le verbe «piloter» est l'équivalent de «diriger un navire». C'est une coutume officieuse, à bord des navires de la marine de guerre, d'appeler pilote l'officier chargé de la navigation, bien que cet officier fasse régulièrement partie du personnel du navire. Il convient de remarquer que dans les règles

de route pour les Grands lacs de 1954 (C.P. 1954-1927) adoptées alors que le pilotage n'était pas organisé dans le bassin des Grands lacs, le mot «pilote» garde son sens général et y est employé pour mentionner le «navigateur», c'est-à-dire celui qui dirige le navire, quel qu'il soit³. L'alinéa d) de l'article 1 se lit comme suit:

«d) *pilote* comprend le capitaine, l'officier ou une autre personne chargée de la conduite d'un navire.»

Le verbe «piloter» et le mot exprimant l'action de piloter, c'est-à-dire «pilotage», sont synonymes des expressions «conduire un navire» et «l'action de conduire un navire». C'est le sens du premier élément de la définition. La façon dont ces deux termes sont employés dans la Loi sur la marine marchande du Canada le fait apparaître nettement. Par exemple, les Parties VI et VIA traitent du pilotage dans son sens général et non pas seulement par rapport à l'action des pilotes au sens restreint de la définition. Ces parties se rapportent à tous ceux qui peuvent prendre la direction du navire (ce qui inclut le pilotage), même s'ils ne sont pas pilotes, c'est-à-dire, dans certaines circonstances, les capitaines et les officiers qui obtiennent un certificat de pilotage (art. 329 [d], [e], [f]), et un brevet «B» (art. 375B) qui leur donnent le droit de piloter leur propre navire.

Le contexte de la loi indique nettement aussi que l'expression «ayant la conduite du navire», parfois remplacée par l'expression ayant la «direction» d'un navire (art. 368[c], 329[f][v], 340[3]), se rapporte uniquement à l'action réelle de la navigation, par exemple:

- a) La définition du mot «capitaine» exclut le pilote du nombre de ceux qui peuvent commander un navire (art. 2 [52]).
- b) A l'article 329(f)(vi) le verbe «conduire» s'applique à l'action de diriger un navire, en ce sens qu'un pilote peut enfreindre le règlement s'il refuse, «lorsque le capitaine le lui demande, de conduire le navire... dans tout port ou lieu où son brevet l'y autorise...».
- c) Une conséquence résulte du libellé du premier paragraphe de l'article 647(1) modifié: un pilote breveté n'est pas responsable de l'application des règles pour prévenir les abordages, à moins qu'il ne soit un «pilote» tel que défini dans la Loi sur la marine marchande du Canada, c'est-à-dire qu'il ait la conduite du navire.
- d) C'est seulement lorsqu'un pilote breveté a continué à diriger le navire au delà des limites de sa circonscription qu'il devient passible des sanctions disciplinaires qui peuvent être adoptées aux termes de l'article 329(f)(iv).

³ C'est une manière de rédiger contestable que de donner par règlement une définition législative d'un terme déjà défini dans la loi en vigueur, particulièrement dans le cas présent où les deux définitions diffèrent.

En conséquence, la qualité de pilote au sens de la loi ne dépend pas d'une question de compétence, de profession, de certificat ou de brevet, mais du fait de conduire effectivement un navire (et non pas d'avoir la capacité ou l'autorisation de conduire un navire). Un pilote, breveté ou non, cesse d'être «pilote» lorsque, pour une raison quelconque, il est remplacé par le capitaine ou celui qui exerce le commandement du navire. Pareillement, toute personne qui n'agit qu'en tant que conseiller, sans qu'on lui confie la direction du navire, n'est pas le pilote de ce navire. Dans de telles circonstances, les dispositions générales concernant les pilotes ne s'appliquent pas à lui.

Le premier élément de la définition est donc le sens usuel du terme, c'est-à-dire que la personne qui dirige le navire à un moment donné est le pilote à ce moment. C'est par le second élément de la définition que le législateur a restreint le sens général du terme aux navigateurs qui ne font pas partie de l'équipage normal. Par conséquent, aux termes de la loi, un «pilote» doit aussi, en plus de diriger un navire, ne pas faire partie de l'équipage de ce navire.

L'expression «appartenant à un navire» n'est pas définie, sans doute parce que cette expression ne prête à aucune ambiguïté pour un marin. Le verbe «appartenir» implique l'idée de permanence et aussi de service sur un navire. Autrement dit, «appartenir» se rapporte à quelqu'un qu'on considère comme faisant partie de ce qu'on appelle normalement l'effectif d'un navire c'est-à-dire «le personnel requis pour l'armer» et qui comprend le capitaine du navire, les officiers, les mécaniciens et les hommes d'équipage, tous ceux qui, à bord, relativement à l'autorité qu'ils y exercent, ont des relations de supérieur à subordonné et se sont engagés par contrat à servir sur le navire.

En vertu de cette définition, ni le capitaine ni aucun membre de l'équipage ne peut être considéré comme pilote, même s'il pilote effectivement le navire.

Quant à savoir si une personne appartient ou non à un navire, c'est une question de fait. Si un navire utilise des contrats, les marins doivent les signer pour appartenir au navire. Au Canada, tous les marins ayant signé l'accord prévu aux articles 168 et suivants de la Loi sur la marine marchande du Canada appartiennent normalement au navire; mais la preuve documentaire ne constitue pas une preuve formelle en soi, mais une simple présomption en ce qui concerne les tiers.

On recourt parfois à un subterfuge lorsque, contrairement aux dispositions de l'article 354(3) de la Loi sur la marine marchande du Canada, on utilise les services d'un pilote non breveté dans les eaux d'une circonscription de pilotage: on en fait, techniquement, un membre de l'équipage pour la durée de son pilotage dans la circonscription. Le voyage terminé, on raye le nom de cet «officier de navigation», comme on l'appelle souvent, du rôle d'équipage; il sera simplement enrôlé de nouveau pour le même motif à bord d'un autre navire. (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Nature du service de pilotage.*)

(3) CONSÉQUENCES DE LA DÉFINITION

Certaines conséquences découlent de la définition statutaire:

- a) La définition des expressions «pilote», «pilote breveté» et «pilote non breveté» ne s'inspire pas du même concept. Dans la Loi sur la marine marchande du Canada, l'expression «pilote breveté» est définie d'un tout autre point de vue que le mot «pilote». Si cette distinction n'est pas bien comprise, il peut en résulter de la confusion. La définition de «pilote breveté» se réfère, ainsi qu'on le verra plus loin, à la capacité juridique d'une personne, dans une circonscription de pilotage, de passer un contrat de pilotage, tandis que le mot «pilote», comme on l'a déjà vu, pris isolément, signifie le statut juridique d'une personne au moment où elle est engagée dans la conduite d'un navire et seulement à ce moment. L'expression «pilote inscrit» garde la même signification que «pilote breveté», mais seulement dans le bassin des Grands lacs et non dans les autres circonscriptions de pilotage. Donc, le fait que quelqu'un ait pour profession le pilotage des navires, qu'il soit ou non breveté ou inscrit, ne signifie pas qu'il est pilote au sens de la Loi sur la marine marchande du Canada; par exemple, dans le cas où ses services ne sont pas acceptés ou si, ses services ayant été acceptés, on ne lui donne pas la conduite du navire; lorsqu'un capitaine ou un autre officier représentant le capitaine a pris sa place; lorsqu'il a terminé sa mission; lorsqu'il agit en tant que conseiller et qu'il n'a pas la conduite du navire.
- b) La définition du mot pilote n'implique pas en soi une question de territoire ou de connaissance des lieux: tout ce qu'on exige, c'est d'être une personne n'appartenant pas à l'équipage du navire et d'obtenir la conduite du navire en un lieu quelconque: en haute mer, sur les lacs ou dans les eaux restreintes d'un cours d'eau ou d'un port. La question de connaissance des lieux et de capacité spéciale ne se pose nécessairement comme condition préalable qu'en ce qui concerne les pilotes brevetés et inscrits.

L'article 333(3) montre que la question du territoire n'influe pas sur la définition du mot pilote; il précise que le pilote breveté qui conduit un navire au delà des limites de sa circonscription ne cesse pas pour autant d'être pilote, mais qu'il est alors «censé être un pilote non breveté». Un pilote de la Colombie-Britannique demeure pilote du navire tant qu'il reste chargé de le diriger, même s'il navigue dans des eaux américaines comme cela se produit chaque fois qu'il traverse les eaux du détroit Haro; ou en dehors des limites de sa circonscription, par exemple quand il navigue le long de la côte de la Colombie-Britannique, disons entre l'île McInnis et le cap Beale.

- c) La définition statutaire du mot «pilote» n'implique pas, ni ne laisse même supposer la possession de quelque qualification, adresse ou connaissance spéciale. En vertu de la loi en vigueur, on ne se préoccupe ni de l'habileté ni de la compétence des personnes faisant fonction de pilotes en dehors des circonscriptions de pilotage et du bassin des Grands lacs, et même dans ces régions lorsque les capitaines engagent des pilotes non brevetés ou non inscrits. Il appartient alors aux capitaines d'agir avec prudence et circonspection avant de confier à des tiers la conduite de leur navire.
- d) L'expression «conduire un navire» ne doit pas être confondue avec celle d'avoir le «commandement d'un navire». La première concerne une action, un service personnel; la seconde signifie l'autorité. Quant à savoir si le pilote «conduit un navire», c'est une question de fait, non de droit. Qu'un pilote obtienne la direction d'un navire aux fins de la navigation ne signifie pas qu'il remplace le capitaine. Le capitaine est et demeure le commandant; c'est lui qui garde l'autorité à bord. Il peut déléguer, et délègue effectivement, une partie de son autorité à des subordonnés et à des collaborateurs de l'extérieur qu'il emploie pour conduire son navire, c'est-à-dire à des pilotes. Une délégation de pouvoirs ne constitue pas l'abandon de son autorité, mais simplement un mode d'exercice de son autorité. Le capitaine garde toujours, juridiquement, la direction et le commandement de son navire; il ne s'agit que d'une responsabilité ou d'une direction de fait qu'il confie au pilote et qu'il peut retirer ou restreindre à volonté. Quand le capitaine confie la conduite du navire à un de ses lieutenants, il n'abandonne pas son commandement, bien que le lieutenant assume temporairement la conduite du navire. Dans l'un et l'autre cas, le pilote ou le lieutenant sont effectivement chargés de la conduite du navire; tous deux doivent observer les règles de route et les règlements sur les abordages. Toute défaillance dans l'exécution de leurs fonctions leur est personnellement imputable. Aux termes de la législation canadienne, le capitaine n'est jamais relevé de sa responsabilité (c'est-à-dire son devoir) d'assurer la sécurité de son navire. Les instructions du pilote sont exécutées en vertu de l'autorité du capitaine. Du point de vue juridique, le pilote ne peut commander l'équipage. Le capitaine ou son représentant, c'est-à-dire l'officier de quart, doit surveiller les instructions du pilote et mettre celui-ci au courant de toute particularité du navire susceptible d'influer sur son comportement et, de plus, de concert avec le pilote, s'assurer que les ordres sont exécutés promptement et correctement. Un ordre du pilote transmis à l'homme de barre et

qui n'est pas convenablement exécuté met en cause la responsabilité du pilote et de l'officier de quart.

Relativement à cette question, les deux sens du mot «responsabilité» jettent beaucoup de confusion. Il existe d'abord la responsabilité du capitaine de la sécurité du navire; il en est question ci-dessus. C'est un devoir dont il s'acquitte, par exemple, en engageant un pilote, en surveillant sa manière de naviguer et en lui donnant tout renseignement ou toute aide dont il peut avoir besoin. Il existe aussi la responsabilité du capitaine dans le sens de responsabilité civile dont il s'acquitte par le paiement des dommages.

Bien que le capitaine reste toujours responsable de la sécurité du navire, sa responsabilité en matière civile n'est pas absolue. Du point de vue civil ou pénal ou en ce qui concerne la sécurité de la navigation, il n'a à répondre que de ses propres actes, erreurs, négligences ou omissions. En droit civil, il n'est que l'employé de l'armateur et n'assume personnellement aucune responsabilité civile pour tout dommage dû à l'erreur d'un pilote à laquelle il n'a pas participé ou qu'il n'a pu prévenir. Les mêmes principes s'appliquent, à des degrés variables de responsabilité, à sa responsabilité en matière criminelle et à sa responsabilité quant à la sécurité de la navigation. C'est ainsi qu'aux termes de la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada, le certificat d'un capitaine ne peut être retiré ni suspendu si un sinistre maritime résulte uniquement de la faute d'un pilote breveté. Toutefois, le capitaine sera l'objet d'un blâme s'il est établi que sa négligence personnelle a contribué au sinistre. On a constaté maintes fois que les capitaines et les pilotes devaient encourir également le blâme de n'avoir pas observé le Règlement pour prévenir les abordages, par exemple, en conservant une vitesse excessive par mauvaise visibilité; en négligeant d'émettre les signaux sonores, etc., toutes choses que le capitaine aurait dû remarquer (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Sinistres maritimes*). Ferait également preuve de négligence un capitaine qui confierait la conduite de son navire à un pilote qu'il soupçonnerait à juste titre de n'être pas en état de piloter.

Ce serait une négligence du capitaine que de «se libérer» de sa responsabilité en confiant aveuglément à un pilote la conduite de son navire. Il doit toujours, personnellement ou par l'entremise de ses officiers, garder le commandement du navire et surveiller le comportement du pilote. Le pilote n'est pas, et ne doit jamais être «l'officier de quart».

La situation est la même pour les eaux désignées sous le nom de bassin des Grands lacs où le pilotage est obligatoire. Un

navire non exempté ne peut naviguer à moins d'être piloté par un pilote inscrit (art. 375B de la Loi sur la marine marchande du Canada). En d'autres termes, le pilote doit assumer la conduite du navire, mais le capitaine conserve le commandement, informe le pilote de la destination, du moment de l'appareillage et de celui de l'arrivée au port. Les ordres du pilote sont exécutés en vertu de l'autorité du capitaine. Le pilote n'a aucun droit de donner des ordres à l'équipage. Seul un pilote inscrit peut conduire le navire; mais le capitaine conserve le droit d'intervenir et celui de renvoyer le pilote; dans ce cas, le navire doit être stoppé dès que la sécurité le permet. Le capitaine doit toujours collaborer avec le pilote en l'informant des détails et des particularités propres au navire. Le capitaine reste responsable de son navire et doit empêcher le pilote de faire quoi que ce soit qui, à son avis, en compromettrait la sécurité. Il ne doit pas permettre au pilote de continuer à conduire le navire s'il constate qu'il n'est pas en mesure de le faire. Ce principe trouve, par exemple, son application dans le cas exceptionnel où «le bâtiment est en détresse ou se trouve dans des circonstances obligeant le capitaine à utiliser la meilleure forme de secours alors disponible» (art. 375B[4] [b]).

Quant à la responsabilité civile de l'armateur, il est possible qu'il n'ait pas à assumer la responsabilité des erreurs d'un pilote ayant le statut d'un entrepreneur indépendant; mais cette question reste purement abstraite, du moins aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, car l'article 340(3) tient l'armateur ou le capitaine responsables des dommages ou pertes causés par un pilote breveté. Cette disposition ne s'applique pas à un pilote inscrit et la Partie VIA ne contient pas de disposition semblable. A cause des rapports différents entre pilotes et armateurs en vertu de la Partie VIA, la question est étudiée au *Titre V* dans la section relative à la Loi et aux règlements de pilotage des Grands lacs; mais il convient de mentionner ici la décision qu'a rendue la cour de vice-amirauté du Bas-Canada, en 1861 (11 L.C.R. 342, *in re: The Lotus, Clark*), dans une poursuite en dommages que les armateurs du *Washington* avaient intentée contre le *Lotus*. Le *Lotus*, sous la conduite d'un pilote breveté, avait chassé sur son ancre et causé une série de collisions avec d'autres navires au mouillage. Le tribunal décida que seul le pilote était à blâmer et rejeta l'action intentée contre l'armateur parce que le pilotage était obligatoire dans le port de Québec. La Loi relative à la Maison de la Trinité de Québec, telle que modifiée, obligeait le capitaine à retenir les services d'un pilote et à lui confier la conduite du navire, et déclarait contraire à la loi le refus de le faire. Le

jugement signalait que le demandeur pouvait poursuivre le pilote et la Corporation des pilotes de Québec, et citait à l'appui une décision anglaise:

«Lorsque l'affectation (des pilotes) appartient à l'armateur lui-même, comme dans le cas du capitaine et de l'équipage, il est raisonnable qu'il soit tenu responsable de leurs actes, car ils sont les intermédiaires qu'il a choisis lui-même; il doit employer des personnes ayant l'adresse, la diligence et la sobriété voulues. Mais si une personne est obligatoirement placée à bord du navire et qu'une mesure législative se substitue à l'autorité de l'armateur, ce serait aller à l'encontre de toute justice que de tenir cet armateur responsable de l'adresse, de la sobriété et de la prudence d'une personne au sujet du choix de laquelle il n'a rien à dire; de la qualification de laquelle il ne peut juger, mais que d'autres vérifient et déterminent, l'armateur lui-même se trouvant complètement privé de tout droit d'intervention.»

Toutefois, rien n'empêche le législateur d'intervenir davantage par l'adoption de mesures législatives pertinentes, même de priver le capitaine de son autorité juridique sur la conduite du navire pendant la durée du pilotage par l'imposition du pilotage obligatoire et absolu. En vérité, une telle législation revient à dire que le gouvernement en cause s'engage à faire traverser une région de pilotage donnée à un navire et à le remettre sain et sauf au capitaine à la fin du voyage. Dans le canal de Panama, où il en est ainsi, l'administration du canal aide à remplir cette obligation en fournissant les hommes de barre, les préposés aux amarres et le matériel spécial nécessaire. L'article 9.1 des Règlements régissant la navigation du canal de Panama concerne la responsabilité de l'administration du canal, conséquence nécessaire de ce pilotage obligatoire (pièce 496):

«9.1 La Compagnie du canal de Panama doit calculer et acquitter promptement les dommages découlant d'avaries aux navires ou à la cargaison ou de blessures aux membres de l'équipage ou aux passagers des navires, qui peuvent se produire par suite du passage de ces navires dans les écluses du canal de Panama sous la direction des agents ou employés de ladite Compagnie . . .»

- e) La définition statutaire du mot «pilote» ne tient pas compte de la nature du rapport contractuel existant entre le capitaine et le pilote. Tout ce que la loi vise est la conduite effective du navire par «une personne n'appartenant pas au navire». Le rapport contractuel peut prendre différentes formes. Bien que le pilote soit un entrepreneur indépendant, de nombreuses possibilités s'offrent; par exemple (i) le pilote est un employé de l'armateur et effectue du service sur plus d'un navire, ce qui est le cas des deux pilotes de la *Canada Steamship Line*, les frères Desgroseilliers qui pilotent

dans les circonscriptions de Kingston et de Cornwall (ii) le pilote est l'employé d'une corporation ou d'un tiers qui louent ses services; par exemple, les pilotes qui, de 1860 à 1915, relevaient de la Corporation des pilotes de Québec ou les pilotes à l'emploi de sociétés à Sept-Îles, à Port-Cartier, etc. (iii) le pilote est fonctionnaire comme à Goose Bay ou dans les circonscriptions n^{os} 2 et 3 des Grands lacs (iv) le pilote est un entrepreneur indépendant, mais assujéti à un contrat de société privé, comme c'est le cas des pilotes du fleuve dans les circonscriptions de Québec et de Montréal.

(4) NÉCESSITÉ D'UNE DÉFINITION STATUTAIRE RESTRICTIVE

La nécessité d'une définition statutaire restrictive du mot «pilote» s'est posée au moment de la rédaction des mesures législatives destinées à permettre au gouvernement de réglementer la qualification des pilotes, la mise en vigueur des règles applicables aux contrats de pilotage, l'administration du pilotage public et organisé, etc.; par exemple, l'article 354(3) (a) de la Loi sur la marine marchande du Canada qui interdit à toute personne non brevetée de piloter dans une circonscription quelconque de pilotage, sauf dans les cas prévus dans ledit article. La question controversée est de savoir si, par la Loi sur la marine marchande du Canada, la législature a ou non adopté des dispositions générales applicables à tous les cas, c'est-à-dire que le pilotage ait lieu dans une circonscription de pilotage, dans le bassin des Grands lacs ou ailleurs. Cette question est étudiée sous le titre «Autres dispositions d'application générale».

(5) LES FAITS

Selon les témoignages recueillis par la Commission, les capitaines lorsqu'ils emploient un pilote ont l'habitude de lui donner l'entière responsabilité de la conduite du navire. Les capitaines n'interviennent qu'exceptionnellement dans les ordres du pilote, sauf en de rares occasions où il apparaît que le pilote n'est pas physiquement apte à piloter. Certains capitaines laissent le pilote s'occuper de toute la navigation, mais se chargent de l'accostage. Il s'ensuit que la situation de fait correspond à la définition statutaire du mot «pilote».

Les pilotes de la Colombie-Britannique ont déclaré à la Commission qu'ils ne se considéraient pas comme ayant le commandement du navire mais, qu'en fait, ils avaient l'entière responsabilité de la navigation du moment de leur embarquement jusqu'à celui où ils atteignaient un bon mouillage ou le port. Quand le pilote monte à bord, il se présente au capitaine qui, normalement, l'autorise à prendre immédiatement la direction du navire, si le navire fait route, ou au moment de l'appareillage si le navire

est au mouillage ou dans le port. Le pilote donne ses ordres directement à l'homme de barre et transmet ses ordres à la chambre des machines par l'entremise de l'officier de quart. Le pilote n'agit pas comme conseiller du capitaine, car il dirige effectivement le navire. En fait, le capitaine devient alors, dans une certaine mesure, le conseiller du pilote lorsqu'il lui signale les particularités du navire. Cependant le capitaine garde toujours le commandement du navire et surveille étroitement le comportement du pilote. Le capitaine W. A. Gosse, décédé depuis, a ajouté qu'au cours de ses 26 ans de service, les capitaines de navires lui ont toujours laissé l'entière responsabilité de la conduite du navire (Cf. *Titre II—Circonscription de la Colombie-Britannique—Statut des pilotes*).

De semblables témoignages ont été obtenus dans toutes les circonscriptions, même quand le pilotage s'effectue par des entreprises privées. Il est inquiétant de constater que les pilotes de l'Île du Prince-Édouard assument la responsabilité de la navigation, de l'accostage et de l'appareillage, bien qu'ils ne soient pas des marins qualifiés. Se rendant compte de la situation, l'Autorité de pilotage de l'Île du Prince-Édouard a invité ses pilotes à avertir les capitaines de leur compétence limitée. Néanmoins, les capitaines continuent à se fier à eux non seulement pour la conduite de leur navire dans les eaux de pilotage de la circonscription, mais aussi pour l'accostage (Cf. *Titre III—Circonscription de l'Île du Prince-Édouard—Compétence restreinte des pilotes et recrutement et qualification des pilotes*).

Cette situation, qui correspond à la définition juridique du mot «pilote» est, en fait, la seule solution concrète, car si les pilotes ne servaient que de conseillers, la navigation deviendrait hasardeuse et il serait parfois difficile de naviguer en sécurité. Par exemple, on n'a pas le temps de prendre conseil, de consulter ou de délibérer quand un pétrolier géant pénètre dans le chenal d'accès de la baie Courtenay (Saint-Jean, N.-B.) ou quand un gros navire passe au pont ferroviaire de New Westminster, en provenance de Fraser Mills. Dans leur mémoire (pièce 671), les pilotes du Saint-Laurent ont rappelé un discours que M. J. T. Behan, membre de la *Canadian Association of Marine Underwriters*, prononçait en 1957, alors qu'il disait que

«pour l'assureur, le Saint-Laurent évoque l'image d'une des voies navigables les plus dangereuses du monde».

Et il ajoutait:

«La différence est que la navigation sur le Saint-Laurent n'offre pas d'alternative si l'on s'est trompé. Le premier cap qu'on fait prendre à un navire est fréquemment le dernier. En cas d'erreur de jugement, le résultat est inévitable et rapide.»

(6) LÉGISLATION ÉTRANGÈRE

La législation de la plupart des pays reconnaît la réalité de la situation: le pilote et le capitaine n'ont pas le temps de prendre conseil, de se consulter et de délibérer et le pilote doit s'occuper lui-même de la conduite du navire.

La manière dont les législations traitent cette situation relève de la sémantique*:

a) Dans l'État de l'Australie du Sud, où le pilotage est obligatoire (sur demande du pilote, le navire doit être confié à la charge du pilote), l'autorité du capitaine est reconnue. L'article 114 de la Loi de 1936 sur les ports (pièce 893) se lit comme suit:

«114 (1) La fonction du pilote consiste à piloter le navire sous l'autorité du capitaine; mais le capitaine n'est pas, du fait que le navire est piloté, relevé de sa responsabilité quant à la conduite et à la navigation du navire.

(2) L'armateur ou le capitaine d'un navire naviguant dans des circonstances où le pilotage est obligatoire doit répondre de toute perte ou dommage causés par le navire ou découlant de toute faute dans la conduite du navire, comme ce serait le cas si le pilotage n'était pas obligatoire.»

b) La loi grecque sur le pilotage (pièce 888, art. 17) a la même portée:

«Article 17. La présence d'un pilote à bord ne relève pas le capitaine du navire de sa responsabilité; pas plus que la présence du pilote ne l'empêche de diriger ou manœuvrer comme il le juge préférable.»

c) La législation du Danemark donne au pilote la charge de conduire le navire, mais elle dit expressément qu'il n'a pas le commandement du navire, ainsi qu'on le voit au paragraphe (2) de l'article 25 de la loi sur le pilotage (pièce 889) où il est dit «que le pilote n'a pas le droit de commander l'équipage du navire; mais si la personne qui a le commandement ne transmet pas avec célérité les instructions du pilote concernant la direction ou la manœuvre, le pilote n'encourt aucune responsabilité».

d) En Suède, le rôle du pilote ne consiste pas à conseiller le capitaine, mais à lui donner «les instructions . . . nécessaires pour naviguer en sécurité et aussi s'assurer que ses instructions sont bien comprises. Le pilote doit adresser ses instructions à l'homme de barre ou à un autre membre de l'équipage, à moins que le capitaine ne s'y oppose. Le capitaine reste responsable de la manœuvre du navire».

Dans certains pays, le «pilote» est défini comme étant un «pilote breveté», ce qui restreint nécessairement la portée de la législation à un service public de pilotage dirigé par l'État.

* Les textes cités, sauf en ce qui concerne la législation en France, sont des traductions.
(Note de traduction)

C'est ce qui existe, par exemple, en Allemagne fédérale et en Norvège. L'article 1 de la loi sur le pilotage en Allemagne fédérale (pièce 877) se lit comme suit:

«Dans la présente loi, pilote signifie la personne qui, avec l'autorisation de l'Autorité, fait profession de diriger des navires sur les lacs et les voies maritimes en dehors des ports, en tant que spécialiste de la navigation et de la connaissance des lieux. Le pilote ne fait pas partie de l'équipage du navire.»

En France, la loi ne définit pas le mot «pilote» mais sa fonction, c'est-à-dire le «pilotage». Voici cette définition (pièce 876):

«Le pilotage consiste dans l'assistance donnée aux capitaines par un personnel commissionné par l'État pour la conduite des navires à l'entrée et à la sortie des ports, dans des ports, rades et eaux maritimes des fleuves et des canaux.»

COMMENTAIRE

1. La définition statutaire du mot «pilote» devrait rester la même quant au fond. On considère qu'elle répond au but cherché et qu'elle est nécessaire pour indiquer exactement ce que vise la loi.
2. Le libellé de la définition devrait être modifié de la façon suivante:
 - a) L'expression «la conduite du navire» étant ambiguë, on exprimerait mieux le sens recherché:
 - (i) En indiquant qu'il s'agit seulement de la navigation;
 - (ii) En remplaçant le mot controversable «conduite» par «direction»;
 - (iii) En ajoutant «fonction exercée avec l'autorisation du capitaine» pour indiquer a) que le capitaine conserve toujours, du point de vue légal, le commandement de son navire et la responsabilité de sa sécurité, et b) que le pilote n'est pas soumis aux instructions du capitaine quant à la façon dont il remplit sa fonction.

On pourrait rédiger ainsi la version modifiée: «La direction de la navigation du navire, fonction exercée avec l'autorisation du capitaine»; ou un texte dans le même sens.
 - b) L'expression «n'appartenant pas au navire» devrait être bien définie. Il faudrait qu'une disposition précise qu'une personne ne sera pas censée avoir fait partie de l'équipage du navire malgré son inscription au rôle d'équipage, ou autres documents, si cette personne n'est pas restée embarquée pendant toute la durée du voyage ou de la traversée, à moins qu'il ne soit établi que l'engage-

ment comme membre de l'équipage ait eu lieu de bonne foi, la preuve à cet égard devant être fournie par cette personne et par le navire.

(7) AUTRES DISPOSITIONS D'APPLICATION GÉNÉRALE

Comme on l'a vu ci-dessus, la définition statutaire du mot «pilote» permet au Parlement d'adopter des mesures législatives applicables à tous les pilotes brevetés, ou inscrits, ou non brevetés, que le pilotage ait lieu dans un territoire organisé, c'est-à-dire dans une circonscription de pilotage, ou dans le bassin des Grands lacs, ou ailleurs.

Dans un certain nombre d'articles de la Loi sur la marine marchande du Canada, le mot «pilote» est employé seul et, à moins que le texte de l'article ne lui donne un autre sens, il faut lui donner, conformément aux règles d'interprétation, le sens complet de la définition statutaire et, par conséquent, l'article en question est d'application générale. Mais une autre interprétation est possible: il se peut que le contexte restreigne la portée de ces dispositions et qu'elles ne s'appliquent pas en dehors du mode d'organisation que prévoit la partie de la loi où elles se trouvent.

Voici les dispositions en cause:

- a) La définition des «droits de pilotage» (art. 2 [70]), c'est-à-dire «la rémunération exigible pour le pilotage».
- b) L'article 343 en vertu duquel les droits sont recouverts à titre de dette envers le pilote ou l'autorité de pilotage, selon le cas.
- c) L'article 362(1) concernant la compensation entre les droits dus au pilote et le montant des avaries qu'il a fait subir à un navire.
- d) L'article 362(2) concernant la limite de \$300 au titre de la responsabilité civile du pilote à l'égard d'un dommage découlant de sa maladresse ou de sa négligence.
- e) La disposition statutaire de l'article 359 relative à l'indemnisation des pilotes emmenés en mer.
- f) L'infraction statutaire prévue par l'article 369 lorsque, par suite de la mauvaise conduite du pilote, un navire ou la vie des personnes à bord ont été mis en danger.
- g) L'infraction statutaire que prévoit l'article 371 pour quiconque obtient ou tente d'obtenir le pilotage d'un navire sous une fausse représentation mettant en jeu la sécurité d'un navire.
- h) La juridiction des cours d'enquêtes formelles (art. 560).

La question offre deux aspects: d'abord, dans une circonscription de pilotage, ces dispositions ne s'appliquent-elles qu'aux seuls pilotes brevetés? En second lieu, dans la négative, s'appliquent-elles aussi en dehors des circonscriptions de pilotage, c'est-à-dire à tous les pilotes du Canada?

Quant à la première partie de la question, il n'existe aucun doute que les expressions «pilote» et «pilote breveté» ont un sens différent; non seulement la dernière comporte une réserve, mais le législateur a pris également soin de ne laisser subsister aucune ambiguïté en prévoyant une définition statutaire des deux termes, comme on l'a vu ci-dessus (art. 2 [64] et [44]).

On ne saurait non plus soutenir que le pilote non breveté n'est pas reconnu dans les circonscriptions de pilotage, car dans les exceptions prévues au premier paragraphe de l'article 354 il peut remplir la fonction de pilote aux termes de la loi et a, par suite, qualité pour percevoir tous les droits de pilotage (art. 354[2]). Pourquoi assumerait-il alors plus de responsabilité que le pilote breveté qui n'était pas disponible? Le mot «pilote» est employé seul à l'article 362(2); par conséquent, il faut lui donner le sens de la définition statutaire (art. 2 [64]). Adopter une autre définition rendrait la disposition ambiguë et lui prêterait une application beaucoup plus large. La disposition parle d'un dommage particulier causé par une personne n'appartenant pas au navire et engagée dans l'acte de pilotage, non pas d'un dommage en général que pourrait avoir causé à un moment quelconque le détenteur d'un brevet. Si l'on donne l'interprétation restreinte (c'est-à-dire «pilote breveté») à cette disposition, on ne peut en justifier le sens que si l'on suppose (ce qui est inadmissible) que les mots «pendant qu'il remplit la fonction de pilote» sont sous-entendus.

Il semble bien que ce n'est pas ce qu'on ait voulu, car chaque fois qu'une disposition doit s'appliquer à un pilote breveté, on l'indique clairement. Si le mot pilote est employé seul, il faut en conclure qu'on l'a fait délibérément et qu'à moins que le texte de la disposition n'indique bien qu'elle n'est applicable qu'aux pilotes brevetés seulement, il faut supposer qu'elle vise tous les pilotes.

En considérant l'article 362 dans sa totalité, on ne saurait déduire que la restriction relative à la responsabilité ne s'applique pas aux pilotes non brevetés. Même le premier paragraphe de l'article 362 traite des deux cas et prévoit la compensation entre les droits de pilotage revenant au pilote et les dommages découlant de son erreur. L'expression «droits de pilotage» ne se rapporte pas nécessairement aux pilotes brevetés ni aux tarifs établis en vertu du règlement. Le terme est défini, non pas dans la Partie VI, mais dans l'article d'interprétation de la loi (art. 2[70]), et d'une façon très générale, comme «rémunération exigible pour le pilotage». En déduire qu'elle est établie par l'autorité de pilotage ajoute une restriction absente du texte. Le contexte indique bien qu'il peut y avoir d'autres droits de pilotage que ceux qui sont établis en vertu des dispositions de la Partie VI (art. 341). Mais, même s'il s'agissait des droits de pilotage établis par l'autorité en vertu de l'article 329 (h), les pilotes non brevetés sont qualifiés pour les toucher dans les cas mentionnés à l'article 354. De plus, l'article 362(1) prévoit deux cas où s'applique la disposition relative à la compensation: a) le pilote breveté

dont le brevet a été suspendu ou révoqué et *b*) le pilote, breveté ou non, condamné à une amende⁴ pour avoir endommagé un navire. L'article 371 de la Loi sur la marine marchande du Canada (art. 72 de la Loi de 1873 sur le pilotage) porte que toute personne ayant obtenu le pilotage d'un navire sous une fausse représentation mettant en jeu la sécurité du navire est passible d'une amende de \$200 au maximum, en plus de toute autre responsabilité quant aux dommages. Ce serait une restriction fautive du sens de l'article 362(1) que d'affirmer que, dans ce cas, la compensation ne s'appliquerait qu'à un pilote breveté.

On ne peut prétendre que l'article 371 ne s'applique pas à quiconque, breveté ou non, agit ou offre d'agir comme pilote, car cet article est explicite sur ce point. Dans l'article 369, on a employé intentionnellement le terme «pilote» dans son sens général, contrairement à l'article 368 où la série d'infractions est restreinte aux pilotes brevetés et aspirants pilotes. Cette affirmation découle aussi de la législation antérieure (art. 71 de la Loi de 1873 sur le pilotage) en vertu de laquelle, comme dans l'article 371 de la loi actuelle, une peine supplémentaire est prévue lorsque le pilote, c'est-à-dire celui qui agit comme pilote, détient un brevet.

La seconde partie de la question consiste à déterminer s'il n'existe rien dans ces textes ou leur contexte qui permette d'en restreindre l'application aux seules régions où existe le genre de pilotage prévu à la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, c'est-à-dire aux circonscriptions de pilotage. Autrement dit, la Partie VI comporte-t-elle des dispositions qui s'appliquent là où n'existe pas de circonscription de pilotage, y compris le bassin des Grands lacs?

Une interprétation ainsi restreinte ne peut découler que d'une déduction, car rien dans la loi ne le dit; on le déduit simplement de l'ordre dans lequel les articles en cause sont placés dans le texte, c'est-à-dire que la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, ayant trait à l'organisation des circonscriptions de pilotage, doit être considérée en bloc et aucune de ses dispositions ne peut s'appliquer hors d'une circonscription de pilotage.

Si telle était l'intention, le moyen le plus sûr de l'exprimer eut été tout simplement de le dire, d'abord en restreignant la portée du titre qui devrait être «pilotage dans les circonscriptions de pilotage» et non «pilotage»; en second lieu, en rédigeant une disposition appropriée, précise et sans équivoque, plutôt que de recourir au procédé fastidieux, ennuyeux et obscur qui consiste à faire les mêmes réserves à chaque article, c'est-à-dire répéter chaque fois qu'une disposition donnée ne s'applique que s'il s'agit d'une circonscription de pilotage; par exemple, l'article 352 qui porte sur l'obligation de payer les droits que gagne un pilote breveté volontairement pris à

⁴ On ne doit pas prêter ici au mot «amende» le sens restreint que lui donne la Loi de 1934 (art. 329(g) et art. 709) (Cf. chap. 9, pp. 424 et suiv.). Ce terme remonte à la législation antérieure à 1934; le mot «amende» désignait alors toute sanction comportant une peine pécuniaire (Cf. article 43 de la Loi de 1873 sur le pilotage).

bord, l'article 354 concernant l'interdiction d'employer un pilote non breveté, et l'article 361 qui a trait au droit d'un pilote breveté de quitter un navire.

Si l'article 359, qui stipule la rémunération à verser à un pilote emmené en mer ou au delà des limites d'une circonscription, s'applique aux pilotes brevetés seulement, pourquoi ne le précise-t-on pas comme on le fait dans l'article suivant au sujet de l'allocation de quarantaine attribuée seulement aux pilotes brevetés? Sans doute parce que l'article 359 s'applique aux deux catégories de pilotes. Mais pourquoi prévoir deux situations, s'il n'en existe qu'une en réalité, puisque chaque fois qu'un pilote est transporté en mer, il est forcément emmené en dehors des limites de la circonscription? Si la législation fait une distinction, c'est sans doute parce qu'on a voulu tenir compte de deux situations différentes dont l'une concernerait le cas où il n'y a pas de circonscription de pilotage. Le libellé de l'article 359 remonte à la Loi de 1873 sur le pilotage (art. 40) et, s'il correspond à celui de l'article 357 du *Merchant Shipping Act* de 1854 du Royaume-Uni, il correspond également au texte de l'article 14 de la Loi sur le pilotage que le Nouveau-Brunswick a adoptée en 1861 (24 Victoria, chap. 16), qui s'appliquait à tous les pilotes. Cet article se lit comme suit:

«Aucun pilote, sauf dans des circonstances d'absolue nécessité, ne doit sans son consentement être amené ou transporté en mer au delà du point ou de l'endroit où son engagement ou sa fonction l'oblige à aller.»

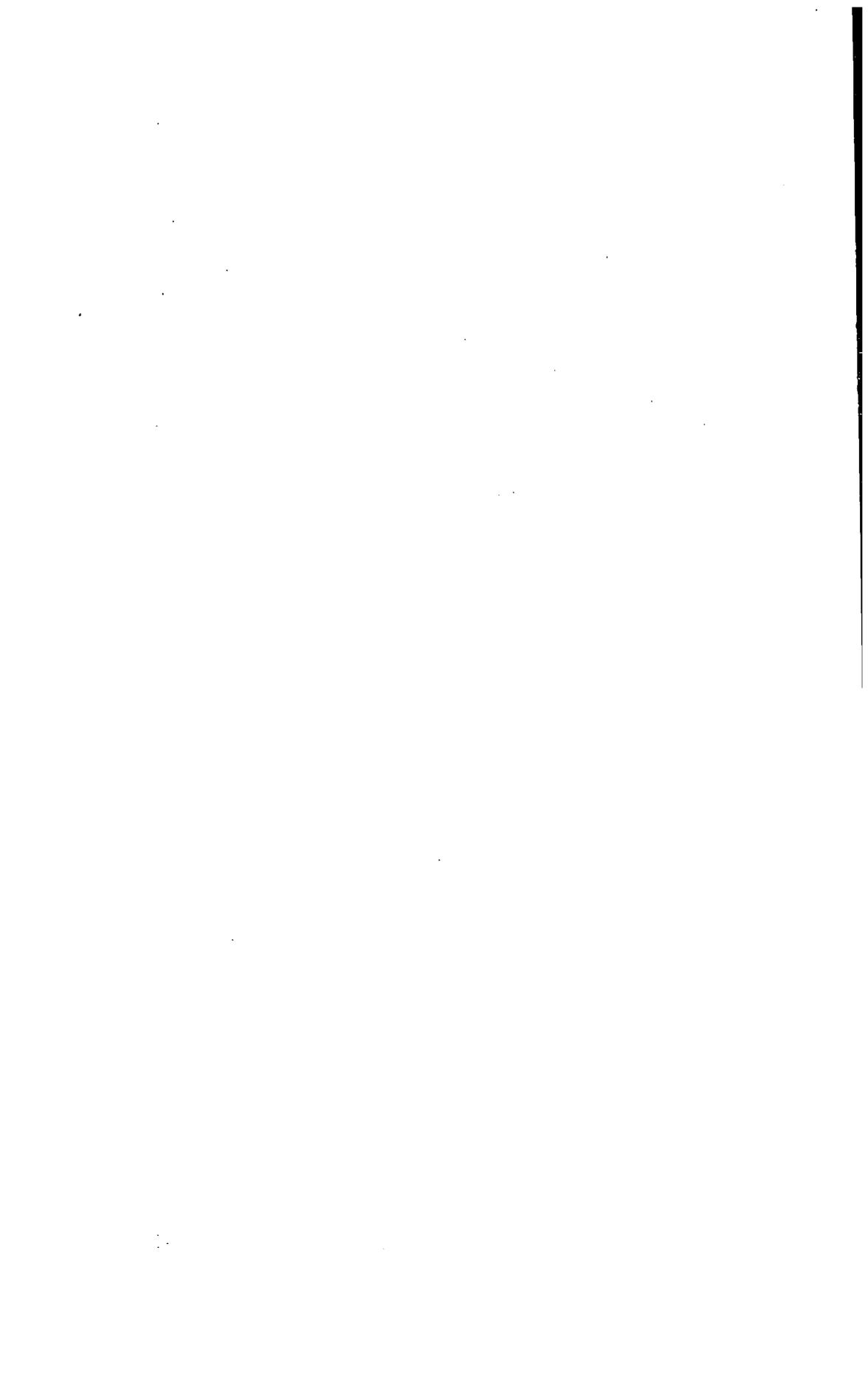
Il s'ensuit que, devant une interprétation aussi restrictive, aucune disposition de la Partie VI ne saurait s'appliquer aux pilotes inscrits qui ne sont pas non plus des pilotes brevetés; par exemple, ils ne bénéficieraient pas de la limite de \$300 au titre de la responsabilité civile, et les infractions statutaires prévues aux articles 369 et 371 ne les viseraient pas.

Le mot «pilote» est employé seul dans l'article 560 de la Partie VIII. Suivant les règles d'interprétation, on doit alors lui donner le sens de sa définition statutaire. Soutenir qu'il se rapporte uniquement aux pilotes brevetés revient à en restreindre la portée et à limiter la compétence des cours d'enquêtes formelles. Si le terme est employé isolément sans nuance ni restriction, c'est parce que le législateur lui donne son sens statutaire. Dire que la cour d'enquête formelle n'a aucune compétence pour enquêter sur les titres et la conduite d'un pilote, à moins qu'il ne soit breveté (parce que, s'il ne détenait pas de brevet, la cour ne serait pas habilitée à mener son enquête), serait mal interpréter la principale fonction d'une telle cour qui est avant tout une cour d'enquête dont le but est de découvrir les faits concernant une situation ou un sinistre; ce n'est que subsidiairement qu'elle s'occupe du brevet d'un pilote ou du certificat d'un capitaine, d'un lieutenant ou d'un mécanicien. Il convient aussi de souligner qu'un capitaine, un lieutenant ou un mécanicien ne sont pas nécessairement détenteurs de certificats (art. 114).

Par conséquent, ces articles constituent des dispositions législatives d'application générale et s'appliquent à tous ceux qui satisfont aux exigences de la définition statutaire de pilote. Toutefois, le fait qu'ils aient donné lieu à interprétation aussi longue montre à quel point ils manquent de précision. Des litiges coûteux et inutiles pourront en résulter à moins que l'intention du législateur ne soit clairement explicitée.

COMMENTAIRE

Il faudrait bien préciser dans la loi, le cas échéant, quelles dispositions s'appliquent de façon générale à tous les pilotes, brevetés, inscrits, ou non, et partout, dans les circonscriptions de pilotage, dans le bassin des Grands lacs ou ailleurs.



Chapitre 3

ORGANISATION DU PILOTAGE

EN VERTU DE LA PARTIE VI DE LA
LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

Dans la partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, le Parlement précise de quelle façon et dans quelle mesure l'État peut intervenir dans l'exercice du pilotage professionnel qui se pratique dans les eaux autres que celles du bassin des Grands lacs. La loi ne prévoit pas toutefois une organisation de pilotage centralisée s'étendant à tout le pays, ni ne précise les circonstances dans lesquelles le gouvernement peut intervenir lorsqu'il y va de l'intérêt public. Le critère est donc de fournir un service à la navigation et de maintenir au minimum l'intervention de l'État.

Pour limiter le plus possible le pouvoir d'intervention de l'État, le Parlement fait reposer l'organisation du pilotage sur un régime de libre entreprise sous le contrôle restreint de l'État. Comme les pouvoirs et les responsabilités de l'État en matière de pilotage se limitent à ceux que prévoit la loi, c'est-à-dire décider où et à quel moment créer ou abolir des circonscriptions de pilotage (à l'exception des circonscriptions de Québec et de Montréal au sujet desquelles le Parlement ne laisse au gouvernement aucune latitude puisqu'il les a créées et en a fixé les limites par législation); fixer et modifier leurs limites; constituer des autorités de pilotage et en modifier la composition, ainsi que de rendre obligatoire ou facultatif le paiement des droits de pilotage. Outre ces pouvoirs, le gouvernement exerce des pouvoirs indirects et subsidiaires en ce sens qu'il approuve les règles et règlements faits et certaines autres décisions prises par les autorités de pilotage (et dont la responsabilité et l'initiative ressortissent exclusivement à elles). De plus, il exerce un droit de regard sur la législation en vigueur en vue de s'assurer qu'elle est respectée et appliquée.

Le Parlement confie à des responsables locaux autonomes, en l'occurrence les autorités de pilotage, le soin de veiller à ce que, dans leurs circonscriptions respectives, un service de pilotage soit assuré par un groupe de pilotes compétents, capables et sérieux, et en nombre suffisant pour répondre à la demande. Les autorités de pilotage sont essentiellement des responsables autorisés à délivrer des brevets et chargés, de plus, d'adopter, par voie de règlements, la législation conforme à leurs besoins respectifs.

Cependant, elles ne sont pas habilitées à contrôler ou à assurer elles-mêmes un service de pilotage ni à prendre part à son exploitation.

La législation de la Partie VI est basée sur le régime de la libre entreprise, le pilotage étant assuré par des pilotes exerçant à leur compte leur profession, comme entrepreneurs libres, en vertu d'un brevet délivré par une autorité locale et autonome.

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE

On ne trouve nulle part dans la loi une définition du terme «circonscription de pilotage», mais son sens n'en apparaît pas moins clairement. Il ne faut pas confondre cette expression avec celle improprement employée dans les règlements adoptés en vertu de la Partie VIA et qui désigne une organisation particulière s'appliquant exclusivement au bassin des Grands lacs.

Pour les usagers du pilotage, la circonscription de pilotage définit une zone précise et délimitée à l'intérieur des eaux canadiennes, où le service de pilotage relève d'une autorité de pilotage.

Au point de vue de l'organisation, chaque circonscription constitue un organisme complet par lui-même, autonome, décentralisé et couvrant ses frais. A sa tête, une ou plusieurs personnes nommées par le gouvernement et connues sous le nom d'autorité de pilotage, assument la fonction de doter une zone déterminée d'un nombre suffisant de pilotes dûment qualifiés.

A. ZONES ORGANISÉES ET ZONES NON ORGANISÉES

Le fait que la Partie VI *ne prévoit la délivrance des brevets que dans les circonscriptions de pilotage* corrobore l'opinion suivant laquelle le pilotage réglementé ne peut exister qu'à l'intérieur des limites d'un territoire organisé, c'est-à-dire une circonscription de pilotage, car c'est là seulement qu'un brevet peut attester la compétence, l'aptitude et la fiabilité d'un pilote et qu'on y peut interdire le pilotage à une personne considérée comme dangereuse pour la sécurité.

D'autre part, dans les zones non organisées, il est impossible aux pilotes compétents d'obtenir une reconnaissance officielle, tout simplement parce que la zone où ils exercent leur profession n'est pas constituée en circonscription de pilotage. Dans ces zones une personne sans qualification et indigne de confiance bénéficie au même titre que les autres du droit d'offrir ses services aux agents et aux capitaines, qui n'ont normalement ni les moyens ni l'occasion de faire un choix motivé. Cette situation est clairement exposée dans la lettre qu'écrivait le 12 mars 1935 le Directeur du pilotage à Ottawa en réponse à une demande de brevet de pilote en faveur de M. Norman Roberts pour le port de Gaspé (Transcription Vol. 3 C.D.H., p. 249):

«J'ai bien reçu votre lettre du 8 courant où vous me dites que Norman Roberts, de Grande-Grève, comté de Gaspé, désire obtenir un brevet pour le port de Gaspé.

Je dois vous dire que personne à Ottawa n'a le pouvoir d'accorder un brevet de pilote pour un port situé hors d'une circonscription de pilotage. Le seul organisme qui puisse délivrer un brevet de pilote est une autorité de pilotage et cela seulement pour la circonscription qui relève d'elle. Rien n'empêche, toutefois, M. Roberts de continuer à exercer sa profession même s'il ne possède pas de brevet. Il lui suffit d'offrir ses services aux différents navires, et il incombe au capitaine qui recherche un pilote d'accepter ou de refuser ses services. S'il les accepte, M. Roberts et le capitaine décident d'un commun accord de la somme à verser pour le service de pilotage rendu. M. Roberts est parfaitement autorisé à expliquer aux capitaines les raisons qui l'empêchent d'obtenir un brevet de pilote.»

Le pilotage, un service nécessaire

Le pilotage n'est pas une profession factice; il répond au contraire à un besoin bien précis. Les témoignages entendus montrent qu'il est d'usage chez les marins prudents d'utiliser toute l'assistance qu'ils peuvent se procurer sur place lorsqu'ils doivent naviguer dans des eaux restreintes qui ne leur sont pas tout à fait familières. Ils agissent ainsi tant pour assurer la sécurité de leur navire que pour en accélérer le passage. Cette pratique explique pourquoi un service de pilotage est assuré partout où existe un trafic de navires non affectés à une ligne régulière. Rappelons, par exemple, *a)* qu'avant la mise sur pied d'un service de pilotage privé dans les ports du bas Saint-Laurent hors de la circonscription de pilotage de Québec, les capitaines employaient régulièrement des pilotes de la circonscription de Québec pour entrer dans ces ports; *b)* la baie de Gaspé n'offrant aucune difficulté à la navigation, il n'y existe aucun service officiel de pilotage, mais les pêcheurs de l'endroit sont régulièrement appelés à servir de pilotes; *c)* sur la côte orientale de Terre-Neuve, qui n'est pas une zone de pilotage organisée, il existe une demande constante pour le pilotage côtier, satisfaite en grande partie par les pilotes de Saint-Jean en dehors de leurs heures de service; *d)* la même situation prévaut dans le détroit de Canso où ce sont des pilotes des lacs Bras d'Or qui assurent, la plupart du temps, le pilotage, en dehors de leurs heures de service; *e)* dans les ports de l'Île du Prince-Édouard, où les obstacles à la navigation sont presque inexistants et où le paiement des droits de pilotage n'est pas obligatoire, aucun navire long-courrier n'y entre sans pilote et la plupart des gros navires affectés à des lignes régulières utilisent un pilote; *f)* dans toutes les circonscriptions de pilotage où le paiement des droits est obligatoire, bien peu de capitaines de navires non exemptés se dispensent des services d'un pilote, et s'ils s'en dispensent, c'est qu'il s'agit de navires affectés à des lignes régulières qui n'entrent pas dans le régime courant des exemptions; les navires exemptés eux-mêmes recourent souvent aux services d'un pilote, en particulier quand ils ne suivent pas leur route habituelle ou que les conditions de navigation deviennent particulièrement difficiles.

Il est intéressant de retracer l'histoire des pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique où le pilotage côtier et de port existe depuis les débuts de l'époque coloniale. A la suite d'une révolte contre l'autorité de

pilotage, la circonscription fut supprimée en 1920, mais les navires ont continué à utiliser des pilotes bien qu'en général les eaux de la Colombie-Britannique présentent peu d'obstacles pour un capitaine expérimenté. En 1929, on a rétabli la circonscription, non par mesure de sécurité, mais simplement pour la commodité des capitaines et des pilotes en mettant fin à la concurrence effrénée qui s'était établie entre groupes de pilotes et qui nuisait à tous les navires non affectés à des lignes régulières, c'est-à-dire à ceux qui n'assuraient pas une ligne fréquentant régulièrement la circonscription. En 1949, on rendit obligatoire le paiement des droits, non pour obliger les navires à utiliser un pilote, ni pour accroître la sécurité, ni pour améliorer les revenus, mais bien pour régler, par un moyen détourné, le problème des pilotes américains qui pratiquaient un pilotage illégal à l'intérieur des eaux de la circonscription de la Colombie-Britannique. La mesure ne touchait pas les armateurs, puisqu'ils avaient toujours employé des pilotes.

Le progrès constant de l'électronique et des autres techniques dans les domaines de la navigation et des communications a donné lieu à une réévaluation des besoins futurs en matière de pilotage comparativement à ceux d'aujourd'hui. La société *Computing Devices of Canada Limited* souligne ce progrès dans le mémoire n° 42 qu'elle présentait en faveur d'un réseau intégré de renseignements sur le trafic maritime, de même que le font ressortir les études permanentes que vient d'entreprendre et que poursuit la Direction des télécommunications et de l'électronique du ministère des Transports.

Quel sera l'effet de ces progrès technologiques sur le pilotage? En sonneront-ils le glas en lui substituant des systèmes de guidage entièrement automatisés, ou le progrès scientifique mettra-t-il à la portée des pilotes des instruments et des aides à la navigation qui leur permettront de conduire rapidement et en toute sécurité les navires dans les conditions les plus défavorables?

A notre époque de progrès techniques constants, il n'est pas déraisonnable de croire qu'il soit possible de construire des instruments et des calculatrices électroniques constituant un système sûr de guidage automatique des navires à travers les chenaux les plus difficiles d'une région donnée, et permettant ainsi de se dispenser des services d'un pilote. D'autre part, il existe des limites au rendement économique. Il ne fait aucun doute que, sur de grandes étendues, il devienne possible de faciliter considérablement la navigation à un prix raisonnable, compte tenu des avantages que procureraient des chenaux à sens unique, des dispositifs électroniques de guidage tels que le balisage à micro-ondes, le radar, des dispositifs améliorés de radionavigation à réseau hyperbolique (*Decca*), la radiotéléphonie navire-navire et navire-terre, la régulation du trafic, etc., ce qui permettrait à un équipage entraîné à l'utilisation de ces dispositifs de naviguer en toute sécurité. Dans une telle organisation, les navires pourraient se dispenser des

services d'un pilote, par exemple dans les chenaux d'accès de la plupart de nos ports de mer et dans la partie basse de la circonscription de pilotage de Québec. Il restera cependant des zones où les perfectionnements désirables seraient si coûteux qu'ils deviendraient économiquement irréalisables comparativement aux avantages escomptés. En voici des aspects:

- a) Détourner le fleuve Saint-Jean du port, ou bien draguer à 35 pieds à marée basse le chenal d'accès de la baie Courtenay et protéger ce chenal du courant du fleuve Saint-Jean par la construction d'un môle.
- b) Redresser et élargir le chenal du fleuve Fraser.
- c) Doubler le chenal entre Québec et Montréal.
- d) Creuser un nouveau chenal dans la plage de vase au nord de l'île d'Orléans, chenal qui constituerait un prolongement jusqu'à Québec du chenal Nord.

Tant que des ouvrages de cette envergure n'auront pas été exécutés, s'ils le sont jamais, le pilote connaissant parfaitement les particularités d'une région et rompu à l'usage des instruments modernes de navigation restera indispensable.

Arrivé à ce stade, il est indubitable que la certitude d'avoir toujours disponibles des pilotes hautement qualifiés constitue le seul facteur de contrôle disponible. Par ailleurs s'il s'avère impossible de trouver le moyen d'assurer la stabilité du service, d'éliminer les multiples causes de friction, de disputes, de frustration et de mécontentement dans les relations entre les pilotes, les armateurs et l'autorité de pilotage, et qui risquent de dégénérer en grèves de pilotes et si, en outre, la navigation dans la région intéressée est d'une importance capitale pour l'économie du pays, il faudra bien alors en arriver à effectuer les perfectionnements, quel qu'en soit le prix, afin de réduire l'importance du pilotage et d'atténuer les conséquences de grèves répétées ou prolongées.

On peut définir le pilotage comme l'art de faire passer un navire sans avarie à travers des étendues d'eau étroites et très fréquentées dans le plus bref délai possible. Cela exige une habileté consommée. Le pilote doit connaître les possibilités et les limitations du navire, les difficultés du trajet, sans oublier les repères du chenal, les caprices de la marée, du courant et du temps, etc. Il lui faut savoir piloter de main de maître sans visibilité pour conduire le navire dans les intempéries et un trafic dense, alors que souvent la multitude des lumières qui brillent sur la rive les rendent confuses à l'œil nu. Le pilote doit être très versé dans l'emploi des différents dispositifs électroniques et autres dont il dispose ou dont il disposera soit à bord, soit à terre. On tend à construire des navires toujours plus gros et plus rapides; leur pilotage entraînera des difficultés qui n'existaient pas auparavant et leur nombre croissant posera des problèmes graves de circulation dans les eaux

étroites et restreintes. Il faudra des pilotes d'une habileté plus grande, avec des connaissances plus étendues que celles d'aujourd'hui, afin de manœuvrer rapidement ces navires, car le rendement de tous les instruments et dispositifs de navigation reste fonction de la compétence des hommes qui les utilisent. On disait autrefois qu'un pilote se sentait perdu s'il ne voyait plus la rive, car il se guidait alors sur les amers et par son appréciation personnelle des déplacements du navire. L'obscurité complète reste un danger sérieux dans les chenaux bordés de montagnes abruptes projetant des ombres épaisses sur les eaux et où les balises lumineuses sont rares. Dans de telles conditions, il devient fort difficile de discerner visuellement où finit la mer et où commence la terre. C'est le cas des chenaux du type fjord de la côte de la Colombie-Britannique et de la rivière Saguenay. Le pilotage dans les eaux restreintes reste essentiellement une navigation visuelle et, jusqu'à tout récemment, devenait impossible dès que la visibilité ou les conditions atmosphériques étaient mauvaises. Les divers instruments électroniques mettent aujourd'hui à la disposition du pilote des dispositifs de plus en plus perfectionnés pour «voir» quand la visibilité se détériore; mais cette vue électronique a des limites, car les images et les informations qu'elle transmet ne sont pas celles que percevait l'œil nu. C'est dire que pour tirer profit de ces réalisations techniques, le pilote doit acquérir les connaissances indispensables pour les comprendre et les utiliser. Les figures étranges qui apparaissent sur l'écran du radar doivent lui devenir aussi familières que les accidents de la côte par temps clair, et ces connaissances locales doivent faire partie du bagage d'un pilote d'aujourd'hui.

La rapidité des progrès et de l'évolution des instruments de navigation rend nécessaire une modification profonde du régime de délivrance des brevets de pilote. Naguère les changements se faisaient graduellement, si bien que l'accroissement de connaissances et d'habileté s'acquerrait facilement par l'expérience; il n'en est plus ainsi et il faut prévoir, de temps à autre, une formation théorique et pratique en vue de familiariser le pilote avec les nouveaux instruments et de le rendre habile à s'en servir. Comme nous le verrons plus loin, au chapitre 9, le caractère actuel de l'organisation que prévoit la Partie VI de la Loi ne donne à l'autorité de pilotage aucun droit de regard sur l'habileté et la compétence d'un pilote quand il a obtenu son brevet. Cette lacune devrait être comblée dans toute future législation.

La fonction que doivent remplir les instruments devient de plus en plus compliquée lorsqu'il faut tenir compte simultanément d'un certain nombre de facteurs variables tels que les vents, les courants, les courants traversiers, les marées dans les eaux restreintes, les différents types de navires, de vitesse et de qualités manœuvrières différentes, et de circonstances fortuites; le pilote doit tenir compte de tout cela en même temps. Aucun instrument ne peut remplacer complètement le facteur humain, c'est-à-dire le pilote, car aucun ne saurait avoir sa souplesse. Les événements surviennent parfois très vite

dans les eaux restreintes et, souvent pour éviter des avaries ou un désastre, une décision instantanée s'impose et que seul peut prendre un officier présent sur la passerelle. Si les connaissances locales et la navigation particulière à ces eaux doivent être connues, cet officier est le pilote.

Responsabilité du choix d'un pilote

Dans la marine marchande, on reconnaît au capitaine le droit de recourir à tout secours extérieur quand il en sent la nécessité pour assurer la sécurité de son navire ou la rapidité de son voyage. L'usage admet qu'il appartient exclusivement au capitaine de choisir et d'employer un pilote, ainsi que de le surveiller dans l'exercice de ses fonctions. La Partie VI tient compte de cet usage, sauf qu'elle limite le choix parmi les pilotes titulaires d'un brevet. (Exception faite toutefois dans les circonscriptions à droits obligatoires pour les navires non exemptés, pour leur voyage d'entrée, comme nous le verrons plus loin, chap. 4, p. 79 et chap. 7, p. 235.)

Dans les régions où le service de pilotage n'est pas organisé, les capitaines n'ont en général ni les moyens ni le temps de faire un choix réfléchi. Ils ne savent ordinairement rien de la qualification de ceux qui offrent leurs services et ne disposent d'aucun moyen de s'en assurer. Dans la majorité des cas, ils ne peuvent réserver à l'avance les services d'un pilote de compétence reconnue et, pour peu que le trafic atteigne une certaine intensité, la situation se complique; un mauvais choix peut se traduire par un désastre.

Les dispositions fondamentales de la Partie VI fournissent une aide précieuse aux capitaines pour s'acquitter de leurs responsabilités. Le brevet délivré au pilote atteste officiellement qu'il connaît son métier, possède les connaissances nécessaires, est digne de confiance; en outre, les règlements assurent une disponibilité presque constante de pilotes compétents pour les navires quels que soient leur type, leur jauge, leur pavillon ou leur propriétaire.

Critères pour la création de circonscriptions

Exception faite des circonscriptions de Québec et de Montréal, établies par le Parlement en vertu de la Loi, le gouverneur en conseil décide si, dans une région donnée, la création d'une circonscription de pilotage s'impose ou non. La Loi passe sous silence les critères sur lesquels le gouvernement base sa décision, mais il ressort clairement de l'ensemble de la législation que ni l'intérêt public ni la sécurité de la navigation n'entrent en jeu et que le but visé est purement d'aider les navires dans la tâche difficile de faire le choix justifié d'un pilote parmi ceux qui offrent leurs services.

Rien dans la Partie VI de la Loi n'oblige un capitaine, canadien ou étranger, à confier la direction de son navire au cours de sa navigation dans les eaux canadiennes (sauf certaines eaux désignées du bassin des Grands

lacs et définies dans la Partie VIA), à un des spécialistes de la navigation locale qui sont disponibles dans les circonscriptions de pilotage, en vue de rendre la navigation moins dangereuse pour son navire et pour les autres, présents dans les mêmes eaux. Rien n'empêche un capitaine de faire route sans pilote dans les eaux canadiennes les plus dangereuses (exception faite du bassin des Grands lacs, Partie VIA), s'il le décide, encore qu'aucun capitaine prudent et compétent n'agirait ainsi. Par exemple, rien n'interdit au capitaine d'un gros pétrolier, pressé par ses armateurs, les agents maritimes ou les propriétaires de la marchandise, de s'engager en saison de crues, contre l'avis des pilotes, dans le chenal d'accès de la baie de Courtenay (Saint-Jean [N.-B.]), au risque non seulement de compromettre la sécurité de son propre navire, mais aussi de bloquer complètement le chenal et de fermer une partie du port. La même situation est à craindre au cours de situations difficiles, comme la navigation sans pilote dans le secteur de pilotage du fleuve Fraser, dans le chenal de St-Fulgence et, dans des conditions défavorables, dans certains chenaux dragués tels que celui de la traverse Nord ou ceux entre Québec et Montréal, où le moindre accident suffirait à bloquer la navigation sur le fleuve.

L'article 340(1) de la Loi sur la marine marchande pose la règle sans ambiguïté: un capitaine n'est jamais obligé de confier la direction de son navire à un pilote, puisque «l'acceptation des services d'un pilote est facultative».

Dans le cas où, soit dans l'intérêt public, soit pour la sécurité de la navigation ou toute autre raison impérieuse, il deviendrait évident qu'il faille rendre obligatoire le pilotage, il serait impossible de le faire, car on irait à l'encontre de la lettre et de l'esprit de la présente loi. Il faudrait recourir à une nouvelle législation, comme ce fut le cas en 1960 pour la Partie VIA quand il fallut réglementer les opérations de pilotage mixtes canadiennes et américaines dans le bassin des Grands lacs. La Partie VIA constitue une mesure d'exception qui ne peut s'appliquer hors du bassin des Grands lacs.

Il ressort clairement d'autres dispositions de la Partie VI que, pour établir et maintenir une circonscription de pilotage, trois conditions principales préalables sont nécessaires:

- a) l'existence d'un service effectif de pilotage assuré par des pilotes exerçant à titre de libres entrepreneurs;
- b) le besoin justifié d'un système de contrôle des titres et qualités des pilotes par l'État;
- c) une demande de pilotage de la part des armateurs.

La loi ne vise ni à créer ni à organiser un service de pilotage; elle tend surtout à établir et garantir la qualification, l'aptitude et le sérieux de ceux qui assurent le pilotage. Il faut donc qu'il existe déjà un service et que plus d'un pilote offre ses services, ce qui implique que la demande de pilotage soit

suffisante. C'est parce que ces conditions n'existent pas à Churchill que le système ne peut y fonctionner et ne fonctionne pas. Le gouvernement agit sagement en s'abstenant d'établir une circonscription à Goose Bay. Les deux cas présentent des similitudes en ce sens que la demande de pilotage existe, mais que personne de la localité n'offre ou même n'est capable d'offrir ses services comme pilote. La difficulté n'était pas de décerner des brevets de pilote, mais de trouver des pilotes et d'assurer le service voulu.

La condition principale reste toutefois l'exigence des armateurs. L'objet de la Partie VI étant de faciliter le commerce maritime, le bien de ce commerce devient le facteur déterminant. Si, malgré la demande des pilotes, les services de pilotage de la côte orientale de Terre-Neuve, des ports du bas Saint-Laurent et du détroit de Canso n'ont pas été organisés en circonscriptions de pilotage, c'est que les armateurs ne l'ont pas demandé et que les organisations privées existantes satisfont aux besoins du pilotage.

Dès que l'une des conditions préalables susmentionnées cesse d'exister, la Partie VI ne s'applique plus et la circonscription en cause doit être abolie. Ce fut le cas, par exemple, lorsque les navires devinrent trop grands pour faire escale dans les ports du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse ouverts seulement aux très petits navires. Le 25 février 1960, quinze petites circonscriptions furent pour ce motif supprimées par le décret C.P. 1960-235 (pièce 1144). La plupart existaient depuis plus de 60 ans.

Fusion de circonscriptions à des fins administratives

Sur les côtes canadiennes, on trouve plusieurs petits ports qui satisfont aux trois conditions d'établissement d'une circonscription de pilotage. Il y existe le réel besoin d'un service efficace de pilotage, mais le petit nombre des navires intéressés ne justifie pas la délivrance d'un brevet à plus d'un ou deux pilotes. Il serait illogique d'établir dans chacun de ces ports l'organisation compliquée qu'exigent la création et le fonctionnement d'une circonscription de pilotage. C'est le cas de la plupart des petites circonscriptions régies par une commission, des côtes du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Elles furent organisées en circonscriptions, parce qu'à l'époque ces ports étaient très fréquentés. Depuis, le trafic y a considérablement diminué pour différentes raisons dont la principale est qu'ils sont devenus trop petits pour la plupart des navires. Comme nous l'avons vu, quinze de ces petites circonscriptions furent supprimées en 1960, et le maintien des autres est dû tout simplement au fait que les organisations locales étaient en place, mais il ne fait aucun doute qu'elles ne seraient pas créées si l'on étudiait la question dans le contexte actuel. En certains lieux, l'existence d'une circonscription de pilotage ne laisse pas d'être embarrassante. Les petites circonscriptions qui desservent les ports principaux de l'Île du Prince-Édouard ont connu cette difficulté. On a résolu artificiellement le problème en les groupant en une grande circonscription englobant toutes les eaux

côtières de l'Île du Prince-Édouard et qui relève d'une seule autorité, mais en fait le pilotage n'existe que dans quelques ports. Les brevets délivrés sont valides non pour toute la circonscription, mais pour un port. Cette situation particulière, non prévue par la loi dans son plan d'organisation, consiste dans la fusion en une seule circonscription d'un certain nombre de circonscriptions de pilotage portuaire, mais qui restent indépendantes et distinctes les unes des autres et dont les services de pilotage ne sont en aucune façon intégrés ou liés. La description de la circonscription de l'Île du Prince-Édouard pourrait laisser croire qu'elle constitue une circonscription côtière alors, qu'en fait, elle ne l'est pas, puisque le pilotage n'existe que dans les ports et que le pilotage côtier est inutile. C'était une manière de résoudre raisonnablement le problème et le résultat est bon, mais l'insuffisance de la loi devient évidente quand on envisage de rendre obligatoire le paiement des droits, car il faudrait revenir à l'ancienne organisation de nombreuses petites circonscriptions indépendantes, sinon cela reviendrait à assurer un service de pilotage dans toute l'étendue des eaux de la circonscription, c'est-à-dire un pilotage côtier qui est inutile.

Néanmoins on devrait, croyons-nous, recourir à ce type d'organisation collective pour les petites circonscriptions des côtes du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse et l'autorité unique ainsi constituée aurait charge de délivrer le brevet des pilotes dans tout port de la région, dont l'importance ne justifie pas l'établissement d'une circonscription de pilotage. La mesure sauvegarderait à la fois les intérêts des pilotes brevetés et ceux des armateurs. Il y aurait alors lieu de modifier les diverses dispositions de la loi dans le sens d'une telle organisation qui, somme toute, répond à un besoin bien déterminé.

B. LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE, SECTEUR DÉFINI ET DÉLIMITÉ

Le pilote dont traite la Partie VI est un marin qualifié, expert en navigation dans des eaux restreintes déterminées, et qui loue comme tel ses services aux navires.

Le but de la législation sur le pilotage est de sélectionner parmi les personnes offrant ou ayant l'intention d'offrir leurs services comme pilotes, celles qui sont des marins qualifiés et avant tout, des marins parfaitement au courant des particularités, des dangers et des conditions de la navigation dans la région, et experts dans l'art de naviguer dans ses eaux.

Puisque l'objet primordial de cette législation est d'établir (quand il est nécessaire) un dispositif de sélection, le moyen le plus efficace consiste à confier la tâche à une commission locale dont les fonctions seront d'abord d'établir un règlement définissant le genre de formation et les normes de qualification que doivent posséder les pilotes dans la région où la commission exerce son autorité (art. 329 [a]) et, en second lieu, de délivrer des

brevets, valables pour une zone donnée, à ceux qui satisfont aux normes établies (art. 329 [d]). Les conditions locales, par définition, varient d'un endroit à l'autre, et c'est pourquoi on considère qu'un pilote cesse d'être un pilote breveté dès qu'il se trouve hors de la circonscription en fonction de laquelle son savoir et son habileté d'expert ont été appréciés (art. 333 [3]).

Pour la même raison, une autorité de pilotage perd tout pouvoir au delà des limites de sa circonscription. Les règlements, destinés à satisfaire aux particularités et aux besoins d'une localité donnée, ne peuvent s'appliquer à une zone pour laquelle ils n'ont pas été établis, ni son tarif, s'appliquer à des services rendus hors de la circonscription. Ce n'est qu'en vertu de dispositions générales insérées dans la loi que peuvent être réglés les cas se présentant hors des circonscriptions de pilotage, comme on l'a fait pour fixer l'indemnité que peut réclamer un pilote qui, par suite d'événement imprévisible, est emmené hors des limites de sa circonscription (art. 359). Seul le Parlement a le pouvoir de définir les infractions que peut commettre un pilote breveté hors des limites de sa circonscription (art. 368).

La limite d'une circonscription constitue une véritable frontière, une ligne de démarcation qui délimite la zone sur laquelle l'autorité de pilotage exerce sa juridiction. A l'intérieur de cette zone, les navires qui demandent le pilotage sont obligés d'employer des pilotes brevetés et, si le paiement des droits est obligatoire, les navires non exemptés doivent verser les droits prescrits, même s'ils n'utilisent pas les services d'un pilote. Quand cette ligne imaginaire ne délimite pas aussi une autre circonscription, le pilote peut la franchir pour débarquer à la fin de son travail de pilotage, ou embarquer pour effectuer un pilotage d'entrée.

Il ne faut pas confondre la limite d'une circonscription avec le lieu d'embarquement, qui est situé vers le large, à l'intérieur d'une circonscription de pilotage et près de la limite de cette circonscription. Dans les circonscriptions à paiement obligatoire des droits, le navire qui requiert le pilotage doit hisser le signal d'appel de pilote dès qu'il arrive dans la zone prescrite par le règlement de l'autorité de pilotage (Loi sur la marine marchande, art. 348[a] et [b] et 349[b]). Actuellement, seule la circonscription de la Colombie-Britannique définit le «lieu d'embarquement» (art. 14 du Règlement de la circonscription de la Colombie-Britannique), mais la plupart des règlements de circonscription renferment une disposition concernant l'avis de demande de pilote, selon laquelle le capitaine ou l'agent d'un navire ayant besoin d'un pilote doit en avertir l'autorité de pilotage suffisamment à l'avance afin de permettre au pilote d'aller à la rencontre du navire, et déclarer où et quand le pilote montera à bord et le travail qu'il aura à exécuter (Cf. art. 10 du Règlement de la circonscription de Québec).

La Partie VI a été établie en vue de répondre aux besoins d'une circonscription de pilotage formée d'un seul port accessible de la mer par un passage étroit et servant de terminus d'un voyage d'entrée. Cette Partie VI,

rédigée exclusivement en fonction de ports uniques, ne résout pas les problèmes que posent les autres genres de pilotage, c'est-à-dire des problèmes communs à deux circonscriptions contiguës, comme celui de la nécessité d'un service ininterrompu pour les navires en transit et les problèmes des circonscriptions côtières. Cette lacune entraîne bien des difficultés juridiques qui ne peuvent jamais être tranchées faute d'un texte légal approprié.

Circonscriptions contiguës

Le cas des circonscriptions contiguës est différent, entre autres, d'abord parce qu'il existe plus d'une voie d'accès à la circonscription, si bien que l'expression «voyage d'entrée» perd le sens précis que lui donne la loi et, ensuite, parce que la circonscription a au moins une limite commune avec une autre.

L'article 345(a) dispose que, dans une circonscription où le paiement des droits est obligatoire, les navires sont exemptés si, à leur voyage d'entrée, aucun pilote breveté n'offre ses services. L'expression «voyage d'entrée» dans la partie VI désigne le trajet de la mer au port et implique que des pilotes croisent dans la zone d'embarquement située à l'entrée du port, c'est-à-dire à la limite de la circonscription se trouvant du côté du large, afin d'offrir leurs services aux navires entrants. Ce serait créer la confusion que d'appliquer cette règle aux navires qui traversent la ligne de démarcation de deux circonscriptions adjacentes. L'article 345 qui exige que les navires donnent un préavis raisonnable de l'heure probable de leur arrivée, à leur voyage d'entrée, présuppose le pilotage portuaire, car dans un voyage en transit il ne peut être question de voyage d'entrée ou de voyage de sortie. Une difficulté commune aux autorités des deux circonscriptions est d'assurer la continuité du pilotage avec le minimum de dérangement, mais toutes deux sont sans pouvoir à cet égard.

En 1873, au moment où l'on rédigeait la première loi fédérale sur le pilotage, cette situation n'existait qu'entre les circonscriptions de Québec et de Montréal, car toutes les autres circonscriptions ne se composaient que de ports isolés. On résolut le problème d'une manière satisfaisante pour l'époque en incorporant dans la loi, comme mesure d'exception, le régime que prévoyait la législation antérieure à la Confédération: le port de Québec devient une zone commune aux deux circonscriptions, mais dans le seul but de permettre aux pilotes de Montréal de débarquer après un voyage vers l'aval ou d'embarquer pour un voyage vers l'amont, le pilotage dans le port restant le monopole des pilotes de Québec (art. 49 Loi sur le pilotage de 1873). Bien que ce caractère de zone commune donnée au port de Québec ait été conservée (art. 322 et 323), l'article qui départageait les droits des deux groupes de pilotes fut entièrement supprimé par deux modifications adoptées en 1934 et en 1950. L'article correspondant de la présente loi (art. 357) ne ressemble en rien au texte primitif: Il en résulte entre autres la

question de savoir si les pilotes de Montréal sont maintenant en droit de revendiquer certains mouvements dans le port de Québec, et aussi la difficulté d'ordre juridique de déterminer quelle autorité de pilotage a le droit de percevoir, en tant que dette contractée en vertu de l'article 343, les droits versés par les navires non exemptés qui sont déplacés dans le port de Québec sans l'aide d'un pilote breveté. Puisque ni l'une ni l'autre ne peut faire valoir un droit exclusif, le droit même de revendiquer pourrait être dénié.

L'absence de dispositions légales destinées à régler la question de continuité de service entre circonscriptions adjacentes ne laisse pas de soulever aussi des difficultés d'ordre juridique, et pour les pilotes et pour les autorités de pilotage. Tout pilote breveté «qui fait fonction au delà des limites pour lesquelles son brevet lui donne qualité» est censé être un pilote non breveté (art. 333[3]). En conséquence, s'il passe dans une circonscription adjacente il pilote illégalement; il se rend et rend le capitaine du navire passible de poursuites en vertu des articles 354 et 356. Par ailleurs, les différentes règles que son autorité de pilotage a édictées pour «sa gouverne et sa conduite» ne s'appliquent plus, et aucune autorité de pilotage n'a la compétence de s'occuper des actes qu'il a pu accomplir pendant qu'il était dans l'autre circonscription. Voici deux cas de pilotage illégal: celui d'un pilote de la Colombie-Britannique qui monte à bord d'un navire aux États-Unis, s'engage dans le golfe de Géorgie puis traverse les eaux de pilotage de New Westminster qui s'étendent jusqu'au milieu du golfe; et celui du pilote de Montréal qui pénètre dans les écluses de St-Lambert.

Une autre question qui concerne la continuité du service, est celle de l'approbation des bateaux-pilotes et de la délivrance des permis à ces bateaux. Dans le régime actuel, rien ne s'oppose à ce qu'un bateau-pilote reçoive l'approbation et un permis des autorités intéressées, mais, puisque ces autorités sont autonomes, il n'existe aucune autorité supérieure pour les départager en cas de conflit. C'est dire que la loi ne résout pas le problème d'une manière satisfaisante. On ne peut obliger les autorités de pilotage en présence à établir des règlements semblables ou compatibles quant aux conditions préalables requises pour la délivrance d'un permis à un bateau-pilote. La fixation des droits à percevoir pour l'utilisation des bateaux-pilotes risque aussi de s'avérer insoluble.

L'article 357 manque de précision en ce qui concerne les circonscriptions comportant plus d'un port; car il traite du paiement des droits dans le cas de navires que l'on «déplace ou fait déplacer d'un lieu à un autre dans les limites d'une circonscription de pilotage». Pour une circonscription ne comportant qu'un seul port, l'article est clair puisqu'il s'agit de déplacement que les marins définissent comme le *mouvement* d'un navire dans un port, par opposition à navigation qu'ils considèrent comme désignant les voyages entre ports. L'article 345 vise le paiement des droits par les navires qui naviguent dans les limites d'une circonscription de pilotage. Dans les circonscriptions côtières ou fluviales, l'article 357 fait double emploi avec l'article

345, à moins qu'on n'entende utiliser le verbe déplacer dans le sens de mouvement non seulement d'un lieu à un autre à l'intérieur d'un port mais aussi d'un port à un autre. Cela poserait la question de savoir si un voyage de Vancouver à Prince Rupert ou de Québec à Chicoutimi peut être appelé un déplacement. Il est à noter qu'aucune des expressions «déplacer», «déplacement», «navigation» ou «faire déplacer» n'est définie dans la Loi sur la marine marchande, ce qui nuit à la clarté de certains de ses articles.

Sous la législation actuelle, le gouverneur en conseil n'a pas pouvoir pour créer un territoire commun le long de la ligne de démarcation de deux circonscriptions contiguës, car il ne peut confier l'administration du même territoire à deux autorités de pilotage, et rien dans la loi ne l'autorise à modifier ou limiter les pouvoirs statutaires que la loi accorde aux autorités de pilotage. En outre, les autorités de pilotage n'ont aucun pouvoir pour s'entendre aux fins d'étendre l'autorité de l'une au territoire de l'autre.

Le *Merchant Shipping Act* de 1854, du Royaume-Uni, prévoyait une solution; le fait qu'elle ne fut pas adoptée constitue un indice de plus que l'organisation définie dans la Loi de 1873 ne concernait que le pilotage dans les ports. La loi du Royaume-Uni (art. 336[6]) autorisait les autorités de pilotage à établir des règlements relatifs aux arrangements nécessaires. Voici le paragraphe pertinent:

«336(6) De s'entendre avec toute autre autorité de pilotage pour modifier les limites de leurs circonscriptions respectives et pour étendre les pouvoirs de cette autre autorité ou les privilèges des pilotes brevetés par cette autre autorité ou de certains d'entre eux, à tout ou partie de leur propre circonscription; ou pour établir des restrictions relatives à ses propres pouvoirs ou aux privilèges de ses propres pilotes ou de certains d'entre eux; ou pour partager ces derniers pouvoirs et privilèges avec ladite autre autorité et les pilotes brevetés par elle, ou pour déléguer ou transmettre ces pouvoirs ou privilèges ou certains d'entre eux à une autre autorité de pilotage déjà constituée ou devant être constituée par accord entre ces autorités, et aux pilotes brevetés par cette autre autorité, comme il peut sembler souhaitable à ces autorités de pilotage afin de faciliter la navigation ou de réduire les frais de transport par eau.»

Pilotage côtier

Le pilotage côtier impliquait d'autres problèmes, entre autres les fréquents passages au delà de la limite maritime de la circonscription au cours d'un pilotage, comme cela se produit pendant un voyage du Cap Beale à Kitimat, ou de Vancouver à un port du nord par voie de mer. L'article 361 est dénué de sens lorsqu'il énonce que le service pour lequel le pilote a été engagé doit être considéré comme accompli dès que le navire sort de la circonscription de pilotage et qu'à ce moment le pilote peut quitter le navire. Le genre de pilotage prévu ici est évidemment le pilotage des ports.

COMMENTAIRE

Nous estimons que la législation actuelle est inadéquate, car les problèmes relatifs aux circonscriptions contiguës, aux circonscriptions fluviales et à celles des côtes ne sont pas traités par cette législation, bien que la plus grande part du pilotage au Canada (à l'exception de celui du bassin des Grands lacs pour lequel existent des dispositions spéciales, Partie VIA) soit effectuée dans des circonscriptions où ces difficultés surgissent: Québec, Montréal, Cornwall, New Westminster et les circonscriptions de la Colombie-Britannique, et même celle d'Halifax qui est une circonscription côtière bien qu'elle soit traitée comme une circonscription ne comprenant qu'un seul port.

Si dans la législation future on conserve un type d'organisation basé sur les circonscriptions, il faudrait aborder avec réalisme les problèmes canadiens en établissant des règles applicables à tous les cas et, si besoin est, des dispositions spéciales pour chaque cas particulier, plutôt que de fonder uniquement la législation sur un seul type de circonscription comme dans la Partie VI.

C. LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE, ORGANISME AUTONOME

La circonscription de pilotage est organisée comme organisme autonome. La circonscription étant établie, seule son autorité de pilotage peut prendre les décisions nécessaires pour son fonctionnement, entre autres déterminer la nature et l'étendue des conditions à remplir par un candidat au brevet de pilote, le nombre de pilotes devant être brevetés, le mode et le montant de leur rémunération; décider enfin si un candidat satisfait aux normes prescrites et peut recevoir un brevet. Il est vrai que beaucoup de ces pouvoirs ne peuvent être exercés qu'avec l'autorisation du gouverneur en conseil, mais la responsabilité et l'initiative des décisions incombent à l'autorité de pilotage. Le gouverneur en conseil ne peut qu'approuver ou refuser ce qui est demandé sans jamais pouvoir imposer une décision ou un règlement, ni donner des directives ou imposer une ligne de conduite. Tant que l'autorité de pilotage agit dans les limites de ses pouvoirs, personne ne peut s'opposer à ses décisions ni les modifier; elles restent sans appel possible à une autorité supérieure. L'autorité de pilotage reste maîtresse uniquement et absolument des principes adoptés et de leur application dans les limites de sa circonscription.

Quatre autorités différentes jouent un rôle dans le plan d'organisation de la Partie VI: le parlement, le gouvernement, le ministre des Transports et les diverses autorités de pilotage. Pour compléter la liste: a) le ministre des Finances exerce une fonction secondaire en tant que co-administrateur, conjointement avec le ministre des Transports, des diverses caisses des circonscriptions de pilotage dont le ministre des Transports est l'autorité de

pilotage, et des circonscriptions régies par une commission, avec l'autorisation du gouverneur en conseil (art. 373); b) le Conseil du Trésor remplit certaines fonctions dans le cas où la Loi sur l'administration financière s'applique aux autorités de pilotage. (Cette question est étudiée au chap. 5, p. 107 et au chap. 8, p. 359.)

Dans le préambule de la présente étude, nous avons exposé brièvement les fonctions et responsabilités de chacune de ces autorités. Nous en donnons maintenant une étude plus détaillée.

Pouvoirs du Parlement

Le Parlement est l'autorité suprême mais n'agit qu'en légiférant. En matière de pilotage, le Parlement détient sa juridiction de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (Cf. *Contrat de pilotage*).

Dans le plan d'organisation de la Partie VI sous sa forme actuelle, le Parlement s'est généralement borné à établir un cadre et à édicter des dispositions d'application générale. Il a délégué aux autorités qui accordent les brevets la responsabilité et le pouvoir de compléter les dispositions législatives en vue de satisfaire les besoins locaux et particuliers à chaque circonscription. Ces pouvoirs délégués sont définis dans des dispositions spéciales de la loi que nous étudierons par la suite (chap. 8, pp. 270 et suiv.). Tout règlement qui ne relève pas du domaine couvert par ces dispositions statutaires devient nul et de nul effet du fait qu'il est entaché d'excès de pouvoir. Nul ne peut légiférer à la place du Parlement sauf avec la permission du Parlement accordée par disposition particulière d'une loi. Une délégation de pouvoirs doit être interprétée d'une manière restrictive.

Avant la Confédération, des plans généraux d'organisation existaient dans les lois des provinces Maritimes et de la Colombie-Britannique, en raison des nombreux ports côtiers possédant leurs propres organismes de pilotage indépendants. Dans le Bas-Canada, il fallait une législation spéciale pour ce cas unique de pilotage fluvial de 400 milles de long, jalonné de deux grands ports et de plusieurs petits ports. Il n'existait aucune législation générale et la question était traitée par une loi particulière prévoyant une organisation adaptée aux deux zones du fleuve et contenant des dispositions relatives, entre autres, à la continuité du service d'une zone à l'autre. Les lois adoptées furent la Loi sur la Maison de la Trinité de Québec, relative au plan spécial d'organisation applicable au port de Québec, c'est-à-dire à ce qu'on appelle maintenant la circonscription de pilotage de Québec, et la Loi sur la Maison de la Trinité de Montréal applicable au port de Montréal, c'est-à-dire à la circonscription de Montréal.

La première loi fédérale devait instituer un système qui satisfît les besoins généraux de l'ensemble de la nouvelle Confédération dans les divers ports des provinces Maritimes, de la Colombie-Britannique et des autres régions sans qu'il fût nécessaire de s'adresser chaque fois au Parlement. En outre, comme les problèmes administratifs relatifs au service de pilotage

dans les petits ports côtiers ne pouvaient absolument pas être comparés à la complexité et à l'importance de l'organisation du pilotage sur le fleuve St-Laurent, un système plus simple et plus expéditif dut être élaboré. La Loi de 1873 adopta comme base de la législation le système des commissions locales qui avaient été utilisées en Colombie-Britannique et dans les ports des provinces Maritimes. Le Parlement délégua aussi au gouverneur en conseil le pouvoir de former ces commissions.

Rien cependant n'empêche le Parlement de légiférer sur les besoins particuliers d'une certaine région ou même sur un problème particulier et essentiellement local. Cela devient une nécessité lorsque, du fait de circonstances spéciales ou de particularités, le plan de base et les dispositions générales de la législation en vigueur ne peuvent être appliqués. On adopte alors une législation d'exception, comme par exemple celle de la Partie VIA pour le bassin des Grands lacs. Dans la Loi de 1873, des dispositions spéciales furent prévues pour conserver le plan d'organisation existant dans le Bas-Canada, réglant de ce fait les problèmes des circonscriptions contiguës et du pilotage sur le fleuve.

Cependant la plupart de ces dispositions exceptionnelles de 1873 ont été supprimées depuis par des modifications subséquentes, ce qui rend ainsi le plan d'organisation prévu par la loi dans ces circonscriptions conforme à la règle générale. Malheureusement, on abrogea certaines dispositions nécessaires sans y substituer des dispositions générales traitant des problèmes locaux, tandis que d'autres dont on aurait pu se dispenser furent maintenues. Nous en reparlerons plus tard.

Le fait même qu'une disposition soit adoptée par le Parlement, c'est-à-dire incorporée dans une loi, lui confère, en pratique, un certain caractère de permanence. On devrait suivre cette procédure pour les dispositions fondamentales et celles d'application générale, mais seulement après mûre réflexion en ce qui concerne les mesures législatives d'un caractère local, car elle peut se révéler incommode plutôt qu'avantageuse. L'obligation de recourir à la procédure d'adoption des mesures législatives chaque fois qu'on veut y apporter une modification devient un véritable obstacle. L'expérience prouve que cela constitue un processus très compliqué dont les conséquences sont fréquemment incertaines; par exemple il a fallu 29 ans pour faire modifier dans la loi la limite orientale de la circonscription de Québec en vue de la rendre plus conforme à la limite réelle qui avait été déplacée de Bic à Pointe-au-Père en 1905, et le déplacement suivant, de Pointe-au-Père aux Escoumains, effectué en 1960, ne figure pas encore dans l'article 322. Autre exemple: la Voie maritime est ouverte depuis 1959 et la limite occidentale de la circonscription de Montréal n'a pas encore été modifiée afin de définir la partie de l'entrée de la Voie maritime incluse dans la circonscription. Ici encore, étant donné l'exception contenue dans l'article 328, l'Autorité de pilotage de Québec n'a aucun pouvoir pour faire imputer les frais de la circonscription à la caisse des dépenses de l'autorité de pilotage.

Pouvoirs du Gouvernement

Le rôle principal du gouvernement consiste à décider quand et où un organisme d'attribution de brevets doit être établi, et à l'établir. Son rôle secondaire consiste à contrôler indirectement la législation locale et les dépenses des autorités de pilotage. Celles-ci seront étudiées plus tard, au chapitre 5, page 108 et au chapitre 8, page 173.

Les pouvoirs du gouverneur en conseil en vertu de la Partie VI sont les suivants:

- a) *Créer des circonscriptions de pilotage, fixer leurs limites et les abroger* (art. 324). La Loi prévoit deux exceptions à cette règle, pour les circonscriptions de Québec et de Montréal dont l'existence est reconnue et garantie par la Loi même (art. 322 et 323). Comme nous le verrons par la suite, il n'y a aucune raison pratique pour conserver ce statut d'exception qui a été et qui demeure une source de difficultés administratives.

La Loi n'indique pas les critères sur lesquels devrait se fonder la décision du gouvernement de créer une circonscription mais, comme nous l'avons déjà dit (Cf. pp. 51 à 53), ces critères ressortent de l'examen d'ensemble de la législation. L'appendice II donne la liste des circonscriptions de pilotage établies depuis 1873 (abrogées ou fonctionnant).

Étant donné que la limite d'une circonscription indique l'étendue de la compétence territoriale de l'autorité de pilotage et la validité des brevets des pilotes, il est d'importance primordiale de l'indiquer d'une manière simple et complète en se rapportant à des particularités géographiques facilement identifiables. Dans certains cas, les limites étaient indiquées par référence à une description contenue dans quelque autre loi. Cette pratique oblige à consulter d'autres lois et crée en outre un certain nombre de difficultés, entre autres celle de savoir si les limites de la circonscription sont modifiées ou non au cas où la description contenue dans la loi citée est modifiée pour des raisons étrangères au pilotage. Les limites de la circonscription d'Halifax et la limite septentrionale de la circonscription de New Westminster, définies par référence aux limites de circonscriptions électorales, fournissent deux exemples des difficultés et des incertitudes qui en résultent.

- b) *Modifier les limites de toute circonscription de pilotage* (art. 324). Ce nouveau pouvoir a été accordé par la Loi de 1934. Du fait de la généralité voulue des termes, ce pouvoir s'étend à toutes les circonscriptions, y compris celles de Québec et de Montréal (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Législation*). Cependant, le gouvernement s'est abstenu de recourir à ce pouvoir quand il devint nécessaire de modifier les limites de ces deux cir-

conscriptions, mais tenta (sans succès jusqu'à présent) de faire modifier la Loi. Parmi les difficultés restant à résoudre citons celles de la limite orientale de la circonscription de Québec, de la limite occidentale de la circonscription de Montréal et de la division de fait de la circonscription de Montréal à Trois-Rivières.

La nécessité d'une modification de la limite orientale de la circonscription de Québec apparut lorsque la nouvelle station de l'est fut déplacée de Pointe-au-Père aux Escoumains, mais on considéra que l'article 324 ne donnait pas au gouverneur en conseil suffisamment de pouvoirs pour prendre des mesures équivalant à une modification de l'article 322 (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Législation*). C'est pourquoi depuis 1960 la circonscription est administrée comme si la limite orientale était les Escoumains; les pilotes brevetés ne font pas de pilotage à l'est des Escoumains et, à Rimouski et Forestville, le pilotage est assuré par des pilotes non brevetés en dépit du fait que ces ports restent toujours situés dans les limites légales de la circonscription. Cette situation est évidemment anormale.

Dans la circonscription de Montréal, la définition actuelle de la limite occidentale fixée à l'est de l'entrée du canal Lachine est absolument inappropriée depuis l'ouverture de la Voie maritime en 1959. L'autorité de pilotage a essayé de régler la question en modifiant le règlement de la circonscription, mais cette mesure constitue un excès de pouvoir, car elle émane de l'autorité de pilotage et non du gouverneur en conseil. Lorsque les pilotes demandèrent une division de la circonscription à Trois-Rivières, la chose était plus compliquée qu'une simple modification des limites et, en 1959, le Bill S-3 visait à apporter un amendement général à la Loi sur la marine marchande du Canada, amendement qui aurait accordé au gouverneur en conseil le pouvoir de modifier les limites des circonscriptions de Québec et de Montréal, le même qu'il possède pour les autres circonscriptions du Canada. Cependant, ce bill ne fut pas adopté parce qu'il comportait un certain nombre de dispositions contentieuses.

- c) *Nommer des autorités de pilotage dans toutes les circonscriptions.* Les nominations sont révocables à volonté du fait de l'absence de dispositions relatives à leur annulation (art. 31(k) de la Loi d'interprétation S.R.C. 1952, chap. 158).

La Loi n'indique ni les critères de nomination des autorités de pilotage ni les motifs de leur révocation. D'après les témoignages que nous avons reçus, dans les petites circonscriptions régies par une commission, on tient compte de considérations politiques et on s'attend à la nomination d'une nouvelle commission chaque

fois que le gouvernement change à Ottawa. On a expliqué que le gouvernement se guide en la matière sur le désir de la population locale tel que l'exprime la recommandation de son député au Parlement. On ne tient aucun compte de la compétence des membres de l'autorité de pilotage qui sont révoqués, ni de la qualité de leur administration et on ne s'inquiète en rien si le service de pilotage peut en souffrir. Le remplacement de l'autorité de pilotage est parfois suivi du congédiement des pilotes brevetés par l'administration antérieure, et de la nomination d'autres pilotes.

Cette pratique n'est pas nouvelle, comme on le voit par le jugement prononcé en 1915 par la Cour Suprême du Canada dans l'affaire *McGillivray v. F.C. Kimber & al* (52 S.C.R. 146). Le 13 juin 1912, le pilote McGillivray, breveté depuis 25 ans, vit son brevet supprimé, avant son expiration normale, lors de la première réunion du nouveau conseil de l'Autorité de pilotage de la circonscription de Sydney, en l'absence d'accusation et sans avoir eu la possibilité de se défendre. L'autorité de pilotage avait agi arbitrairement. Au procès, un des membres de l'autorité de pilotage admit que l'une des raisons du retrait du brevet était politique.

Nous ne pouvons que condamner la pratique consistant à nommer les autorités de pilotage de cette manière. L'organisation du pilotage devient alors une comédie et fait, en outre, courir de sérieux risques aux navires que le gouvernement confie à des pilotes dont la qualification et la compétence sont jugées par des autorités de pilotage aux normes douteuses.

La négligence aussi totale des intérêts de la navigation dans ces circonscriptions ne peut que signifier qu'un pilotage organisé y est inutile et qu'elles devraient être abolies.

Il existe deux genres d'autorité de pilotage: les commissions de trois à cinq membres et les autorités d'un seul membre en la personne du ministre des Transports. Comme l'indique l'article 325 de la Loi sur la marine marchande du Canada, la règle est que l'autorité de pilotage devrait exister sous la forme d'un conseil local ou commission, mais en fait la règle est devenue l'exception.

Précédemment, une commission composée de résidents du lieu était la seule forme que pouvait revêtir l'autorité de pilotage. La Loi sur le pilotage de 1873 a établi des exceptions pour les quatre circonscriptions d'Halifax, Saint-Jean, N.-B., Québec et Montréal, mais seulement en ce qui concerne le nombre, le mode de nomination ou d'élection des commissaires et leur statut de corps constitué. Ces autorités demeuraient des commissions locales.

La législation actuelle prévoit deux exceptions. La première concerne les circonscriptions de Québec et Montréal où le gouverneur en conseil n'a pas le droit de nommer une telle commission à titre d'autorité de pilotage. Cette interdiction est un report de l'ancienne législation. La Loi sur la Maison de la Trinité établissant la procédure de nomination et d'élection des membres de la commission, il avait fallu incorporer dans la Loi de 1873 une restriction des pouvoirs du gouverneur en conseil afin d'éviter des conflits de droit (art. 17). Comme cette législation spéciale a été abolie depuis longtemps, il n'existe maintenant aucune raison de conserver cette interdiction. La question du statut spécial accordé à Québec et Montréal par les articles 324, 325 et 326 de la Loi sur la marine marchande du Canada est examinée en détail sous la rubrique «Législation» dans le rapport sur ces circonscriptions. Il suffit de dire ici que nous n'avons trouvé aucun argument en faveur du maintien de ce qui reste de ces dispositions spéciales. Il semble qu'elles figurent encore dans la loi en partie pour des raisons historiques et en partie par égard de la crainte injustifiée des pilotes de perdre des droits acquis vagues et indéterminés. Aucune représentation sérieuse n'a été faite à ce sujet à la Commission, même par les pilotes. Nous estimons que ces dispositions spéciales, d'une utilité certaine dans le passé, ne se justifient plus et qu'en outre elles rendent plus difficile l'administration du service de pilotage dans ces circonscriptions.

La seconde exception figure à l'article 327 qui dispose que le gouverneur en conseil peut nommer le Ministre en qualité d'autorité de pilotage pour toute circonscription ou partie de circonscription. L'article 2(69) stipule que, lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage, l'expression désigne le ministre des Transports et comprend également son sous-ministre.

La première nomination de ce genre se fit en 1903 lorsque le ministre de la Marine et des Pêcheries fut, par loi spéciale, nommé autorité de pilotage pour la circonscription de Montréal. En 1904, le principe fut étendu à toutes les circonscriptions (Cf. Chap. 1—*Historique de la législation*). L'exception est donc devenue la règle et le Ministre (ministre des Transports) est devenu l'autorité de pilotage de toutes les grandes circonscriptions de pilotage, à l'exception de New Westminster.

Le résultat pratique de ce changement fut que le principe fondamental de l'organisation prévu par la Loi sur la marine marchande du Canada subissait une modification essentielle. Actuellement, la situation de fait est que la plus grande partie de l'administration du pilotage n'est plus décentralisée; toutes les

circonscriptions de pilotage importantes sont administrées d'Ottawa par des fonctionnaires du ministère des Transports, c'est-à-dire par un service du gouvernement, au lieu de responsables locaux indépendants. L'autorité de pilotage n'est donc plus constituée par un groupe de personnes toujours disponibles à l'échelon local et connaissant parfaitement la situation dans leur circonscription, mais par un personnage à Ottawa, à savoir le Ministre faisant fonction d'autorité de pilotage. Éloigné des réalités locales et assumant d'autres lourdes responsabilités, il lui est impossible de traiter personnellement, ne fut-ce que les questions de principe sur le plan local, et il est obligé de déléguer ses responsabilités en matière de pilotage à un grand nombre de conseillers ministériels à Ottawa.

L'article 327 (1) impose comme seule condition au choix du Ministre comme autorité de pilotage que le gouverneur en conseil pense que cette nomination est «dans l'intérêt de la navigation». Cependant aucun des décrets actuellement en vigueur, nommant le Ministre à titre d'autorité de pilotage, ne fait mention de cette exigence, et on ne trouve nulle part la définition de cette vague expression. Si on l'interprète par le contexte, elle ne peut que signifier que la décision est prise dans l'intérêt du transport par eau pour la commodité duquel on établit l'organisme d'attribution des brevets.

Lorsque ce système d'autorité de pilotage à une seule personne fut incorporé dans la Loi sur le pilotage, en 1904, il comportait une condition supplémentaire, à savoir que la nomination soit requise par les intérêts locaux. Elle fut supprimée par une modification de 1919, certainement en vue de régulariser la nomination du Ministre comme autorité de pilotage dans la circonscription d'Halifax, constituée l'année précédente en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, sur la recommandation de la Commission royale d'enquête Robb (Cf. Chap. 1—*Historique de la législation*).

Le ministre peut être nommé autorité de pilotage pour une partie de circonscription seulement. Cela créerait une situation ambiguë, car un même groupe de pilotes relèverait de deux autorités de pilotage. Cette disposition qui figure dans la loi depuis 1904 n'a jamais été appliquée; ses avantages sont difficiles à imaginer mais ses inconvénients, et les difficultés qu'elle peut susciter, sont évidents. Nous considérons que ce pouvoir devrait être abrogé de manière qu'il n'existe jamais plus d'une autorité dans une même circonscription.

d) Déterminer si le paiement des droits de pilotage doit être rendu obligatoire dans les circonscriptions créées par lui (art. 326). Ici encore l'exception est une survivance de l'ancienne législation abrogée. Il n'existe que deux circonscriptions qui n'ont pas été et ne peuvent pas être créées par le gouverneur en conseil, à savoir celles de Québec et de Montréal. Avant 1934, il était spécifiquement prévu dans l'article correspondant à l'actuel article 345 que le paiement des droits serait obligatoire dans les quatre circonscriptions de Québec, de Montréal, d'Halifax et de Saint-Jean, N.-B., ainsi que dans les autres circonscriptions pour lesquelles cette clause est prévue par décret du gouverneur en conseil qui les a créées. En 1934, la mention des quatre circonscriptions fut supprimée mais le reste subsista tel quel, avec pour résultat que le paiement des droits dans les circonscriptions de Québec et de Montréal cessa d'être légalement obligatoire et que le pouvoir de le rendre obligatoire dans ces deux circonscriptions (que le gouverneur en conseil n'avait pas le pouvoir de créer) n'était pas délégué.

D'après les règles d'interprétation, cela ne peut que signifier qu'à ce moment le Parlement se proposait de modifier la législation antérieure et de préciser que le paiement des droits ne pourrait devenir obligatoire dans ces deux circonscriptions que par décision du Parlement. (Pour plus de détails sur cette question, Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Législation.*)

Ici encore la Loi reste silencieuse au sujet des critères de l'adoption du régime de paiement obligatoire, mais on peut les déduire du contexte. (Nous étudierons plus tard cette question, au chap. 7, pp. 236 et suiv.) Il suffit de dire que le but n'est pas de fournir des revenus supplémentaires pour financer le fonctionnement du service, mais d'inciter les capitaines à employer des pilotes afin de faire acquérir à ceux-ci plus d'expérience et, indirectement, d'augmenter leur revenu.

Il ressort de l'étude de l'article 326 que, pour décider d'adopter ou non le mode de paiement obligatoire il faut considérer l'ensemble de la circonscription; le paiement obligatoire ne peut s'appliquer à une partie seulement de la circonscription. La portée générale des termes employés dans les articles 345, 348, 349 et 357 concernant le régime du paiement obligatoire le confirme. Chaque fois qu'on se propose de rendre une disposition applicable à une partie de circonscription seulement, cette distinction est spécifiée, comme par exemple à l'article 327(1). En fait, le paiement des droits de pilotage n'a jamais été rendu obligatoire dans une seule partie de circonscription. La seule explication

valable de ce manque de souplesse est que la Partie VI n'a été conçue que pour le pilotage de port. Théoriquement, la Partie VI serait incompatible avec les besoins particuliers des diverses localités des circonscriptions fluviales et côtières et, comme nous l'avons précédemment indiqué, elle n'est pas applicable à une circonscription de type fédératif comme celle de l'Île du Prince-Édouard (Cf. p. 53). En pratique, il ne surgit aucune difficulté car les navires de commerce n'assurant pas un service régulier prennent des pilotes, que le paiement soit obligatoire ou non.

e) *Déterminer, par des règlements établis par lui, les signaux que doivent faire les capitaines lorsqu'ils réclament les services d'un pilote dans les circonscriptions où le paiement des droits est obligatoire* (art. 363). Jusqu'à maintenant, le gouverneur en conseil n'a jamais exercé ce pouvoir; il s'ensuit que (comme nous le verrons par la suite) de nombreux articles de la Partie VI relatifs au paiement obligatoire des droits ne peuvent être appliqués. Avant 1934, la loi même réglait la question; par exemple, l'article 466 de la Loi sur la marine marchande du Canada de 1927 prévoyait les signaux suivants:

- (i) «De jour: il hisse à son mât de misaine l'Union Jack ou autre pavillon national ordinairement porté par les bâtiments marchands, entouré d'une bordure blanche d'un cinquième de la largeur du pavillon;»
- (ii) «De nuit: il montre une lumière bleue tous les quarts d'heure; ou une lumière blanche brillante, jaillissant à de courts ou fréquents intervalles, immédiatement au-dessus des bastingages durant environ une minute chaque fois.»

Lorsque la loi fut révisée en 1934 on supprima ces détails et la responsabilité de la législation à cet égard fut déléguée au gouverneur en conseil. A ce moment, un accord international fut conclu quant aux signaux à faire par les navires, dans le monde entier. En réponse à une demande de renseignements de la Commission, le ministère des Transports déclarait (pièce 1480):

«Aucune de ces sources (la Direction juridique du ministère, la Bibliothèque du ministère et les Archives publiques) n'a réussi à découvrir un règlement relatif à cette question et il faut donc présumer qu'aucun règlement de ce genre n'a jamais été adopté. Cependant, les signaux à faire pour demander un pilote figurent au Code international des signaux qui a été mis en vigueur par accord international le 1^{er} janvier 1934. D'après nos dossiers de 1934, le ministère estimait à ce moment-là qu'aucune autre mesure n'était nécessaire.»

Dans l'annexe B du Code international des signaux, vol. 1, les signaux d'appel du pilote sont indiqués de la façon suivante (pièce 1480):

«Les signaux suivants, lorsqu'ils sont utilisés ou faits ensemble ou séparément, sont censés être des signaux de demande de pilote:

De jour:

1. Le signal *G* du Code international signifiant «Je demande un pilote».
2. Le signal *PT* du Code international signifiant «Je demande un pilote».
3. Le pavillon de pilote hissé au mât de misaine.

De nuit:

1. Un feu pyrotechnique, communément appelé feu bleu, toutes les 15 minutes.
2. Un feu blanc brillant intermittent ou découvert durant une minute, à intervalles courts et fréquents, juste au-dessus du bastingage.
3. Le signal *PT* du Code international par émission de signaux lumineux.»

Cependant, l'accord international n'a jamais été incorporé dans la législation canadienne, même par décret, et les seules mesures officielles prises furent des avis aux navigateurs déclarant que le nouveau code était entré en vigueur le 1^{er} janvier 1934, par exemple l'avis aux navigateurs n° 64 de 1938. Comme un avis aux navigateurs ne porte pas un caractère d'obligation et ne satisfait pas à l'exigence de l'article 363, aucun «signal d'appel du pilote» n'a encore été jusqu'à ce jour légalement approuvé.

Les cinq pouvoirs examinés ci-dessus, étant des pouvoirs délégués, ne peuvent être exercés par personne d'autre que le gouverneur en conseil à qui le Parlement les a spécifiquement délégués. En outre, en l'absence d'une disposition spécifique (la loi n'en porte aucune) et selon l'axiome juridique *Delegatus non potest delegare*, ces pouvoirs délégués ne peuvent être délégués à quelqu'un d'autre. Donc tous les règlements adoptés par les autorités de pilotage qui empiètent sur l'un de ces pouvoirs sont illégaux parce qu'ils constituent des excès de pouvoir. Le fait que ces règlements aient reçu la sanction du gouverneur en conseil n'annule pas la cause de nullité, car ils

n'en constituent pas moins des actes de l'autorité de pilotage. Par exemple, sont nuls et de nul effet:

- a) L'article 6(1) du Règlement général de la circonscription de la Colombie-Britannique (C.P. 1965-1084).
- b) L'article 6(1) du Règlement général de la circonscription de New Westminster (C.P. 1961-1740).
- c) L'article 6(1) du Règlement général de la circonscription de Québec (C.P. 1957-191) et l'article 4(1) du Règlement général de la circonscription de Montréal (C.P. 1961-1475) qui rendent le paiement des droits obligatoire dans ces deux circonscriptions. Comme on l'a vu ci-dessus, même le gouverneur en conseil ne pourrait établir une telle réglementation.
- d) La définition du port de Montréal donnée par l'article 2(h) du Règlement général de la circonscription de Montréal est illégale dans la mesure où elle étend la juridiction de l'autorité de pilotage au delà des limites de la circonscription telles qu'elles sont définies par l'article 323 de la loi qui n'y inclut pas l'entrée de la Voie maritime.

Ces dispositions illégales des règlements prétendent remédier à des défauts de la législation mais la seule bonne manière de modifier la législation consiste à modifier la loi même. Les exemples ci-dessus ne ressortissent pas aux pouvoirs de réglementation de l'autorité de pilotage.

Pouvoirs du ministre des Transports

Aux termes de la Partie VI, le Ministre, en tant que chef du ministère des Transports, ne joue qu'un rôle secondaire. Il n'a absolument aucune autorité pour intervenir dans l'administration d'une circonscription ou pour imposer un principe ou une ligne de conduite à l'autorité de pilotage, ce qui est conforme aux principes de l'organisation de base de la Partie VI suivant lesquels les circonscriptions de pilotage détiennent directement leur autorité du Parlement et devraient rester absolument indépendantes l'une de l'autre, et indépendantes également d'un ministère quelconque du gouvernement. Mis à part l'article 327, qui indique la possibilité de le nommer à titre d'autorité de pilotage, il n'est fait mention du Ministre que deux fois seulement dans la Partie VI:

- a) Pour jouer le rôle d'arbitre en vue d'établir la cotisation des pilotes à la caisse des pilotes si les pilotes et l'autorité de pilotage concernés ne se mettent pas d'accord (art. 319 [m] Loi sur la marine marchande du Canada 1934).
- b) Pour surveiller les activités des autorités de pilotage (art. 332).

Lors de la révision de la loi en 1934, l'autorité de pilotage a été privée du pouvoir discrétionnaire de fixer la cotisation obligatoire à verser par les pilotes à la caisse des pilotes de la circonscription, et la procédure indiquée ci-dessus fut introduite. Il faut remarquer que le but de la législation n'est pas atteint lorsque le Ministre est également l'autorité de pilotage. Il est contraire aux principes du droit que l'une des parties à un différend puisse également en être l'arbitre. Si l'intention du législateur est d'obtenir une décision impartiale, il faut alors prévoir un arbitre indépendant. En outre du fait que, dans la modification de 1934, le Parlement a traité incomplètement la question et qu'aucune autorité de pilotage n'a obtenu le pouvoir de modifier la cotisation par règlement, toutes les dispositions réglementaires relatives à cette question sont entachées d'excès de pouvoir. Des dispositions illégales de cette nature existent dans le règlement de chacune des circonscriptions de pilotage où une caisse des pilotes a été établie par l'autorité de pilotage.

L'article 332 de la Loi sur la marine marchande du Canada précise que le Ministre, dans son rôle de surveillance, doit exiger de chaque autorité de pilotage, tous les ans et dans les quinze jours qui suivent la fin de l'année financière, les déclarations ou rapports relatifs au pilotage qu'il juge nécessaires. Cet article fut rédigé en 1934 sous sa forme actuelle. Dans la législation antérieure (Cf. art. 422 de la Loi de 1927 sur la marine marchande du Canada) le rapport devait couvrir l'année civile et tous les détails qu'il devait contenir étaient énumérés. Le changement visait probablement à éviter de modifier la loi chaque fois qu'on jugeait souhaitable de corriger l'énumération pour l'adapter à des conditions nouvelles.

Le Ministre n'a pas prescrit un ensemble d'instructions ou de règlements en la matière; il a simplement fait établir une formule imprimée de déclaration dans laquelle figure une liste des sujets exigeant des renseignements. La formule ne concerne que les circonscriptions dans lesquelles le Ministre n'est pas l'autorité de pilotage; on estime au ministère:

«que lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage d'une circonscription, l'article 332 ne s'applique pas, car il s'adresserait alors lui-même un rapport.»

Cependant, dans ces circonscriptions, les surveillants locaux rédigent toujours un rapport complet. La formule de déclaration a été modifiée pour la dernière fois en 1962 et, apparemment par omission, elle se rapporte à l'année civile (pièce 1485).

Mise à part la réception des rapports, il est évident qu'on fait peu de chose pour s'acquitter de cette tâche de surveillance. L'examen des rapports par la Commission a révélé un certain nombre d'irrégularités flagrantes et de contraventions aux dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui se répètent d'année en année; par exemple, les commissaires locaux s'attribuent illégalement des rémunérations prélevées sur les revenus de pilotage comme cela s'est pratiqué pendant de nombreuses années à New

Westminster; on procède à la nomination d'un secrétaire-trésorier et au paiement de sa rémunération sur les fonds du pilotage sans que la nomination ou la rémunération ne soient sanctionnées par le gouverneur en conseil comme l'exige explicitement l'article 328; on attribue des brevets temporaires alors que le règlement ne le prévoit pas; on affecte les droits perçus des navires non exemptés qui se sont dispensés de pilote au crédit du fonds commun des pilotes plutôt qu'à la caisse des pilotes, ou à la caisse des dépenses, ainsi que l'exige la loi, etc.

D'autre part, le personnel ministériel affecté à l'administration du pilotage a été très occupé, comme on l'a mentionné précédemment, administrant effectivement les circonscriptions pour lesquelles le Ministre est l'autorité de pilotage. Ici encore, le Ministre assume des responsabilités incompatibles, puisqu'il est dans l'obligation d'exercer une surveillance sur sa propre fonction du fait que cette surveillance est exercée par le même personnel qui administre les circonscriptions dont il est l'autorité de pilotage. Dans ces conditions, les rapports dont il est question à l'article 332 ne peuvent guère jouer le rôle qu'on leur attribue, situation qui laisse beaucoup à désirer.

Le ministère des Transports conseille les diverses autorités de pilotage en matière de pilotage, particulièrement pour la rédaction des règlements et il assure également la liaison entre ces autorités et le gouverneur en conseil lorsque leurs règlements ou autres propositions sont présentés à l'approbation du gouverneur en conseil. Ici encore, la procédure n'est généralement pas satisfaisante comme le montrent les nombreuses dispositions de chaque règlement qui sont antistatutaires du fait qu'elles constituent des excès de pouvoir.

Le ministre des Transports, comme tel, exerce d'autres pouvoirs affectant indirectement les pilotes et le pilotage. Ces pouvoirs découlent des dispositions de la Partie VIII de la loi en vertu desquelles il peut ordonner une enquête préliminaire sur un sinistre maritime ou réunir un tribunal d'enquête formelle au sujet de sinistres maritimes ou de l'aptitude, la compétence et la fiabilité des personnes, y compris les pilotes, en charge de navires (à moins qu'il n'ordonne une enquête en vertu de l'article 579). Le Parlement a rendu le ministre des Transports responsable de la sécurité de la navigation dans les eaux canadiennes et la Partie VIII définit certains des moyens à employer pour s'acquitter de cette fonction. La Partie VIII est d'application générale, et elle peut concerner un pilote qui devient un risque pour la sécurité ou qui est impliqué dans un sinistre maritime. (Cette situation sera examinée ultérieurement au chap. 9, pp. 398 et suiv.)

Pouvoirs de l'autorité de pilotage

Les pouvoirs de l'autorité de pilotage seront étudiés par la suite au chapitre 8. Nous avons accordé la priorité à d'autres aspects de cette étude afin de permettre une meilleure compréhension et éviter dans la mesure du possible les répétitions.

Chapitre 4

LE CONTRAT DE PILOTAGE ET LE STATUT DE PILOTE BREVETÉ

LE PILOTE REMPLIT UNE FONCTION PUBLIQUE

L'intervention de la Couronne prévue à la Partie VI de la Loi sur la marine marchande se fonde sur le contrat de pilotage, contrat individuel de droit civil conclu entre un navire et un pilote breveté lorsque celui-ci exerce sa profession à titre d'entrepreneur indépendant, travaillant pour son propre compte.

L'expression «pilote breveté» est définie dans l'article d'interprétation (art. 2 [44]) comme désignant «une personne titulaire d'un brevet valable de pilote, délivré par une autorité de pilotage». En d'autres termes, c'est une personne dûment autorisée à agir en qualité de pilote, c'est-à-dire à passer des contrats de pilotage avec des navires dans une circonscription de pilotage donnée. Cependant le pilote breveté n'est un pilote que lorsqu'il satisfait aux exigences de la définition statutaire de l'article 2 (64), c'est-à-dire lorsqu'il est «une personne n'appartenant pas à un navire mais en ayant la conduite».

Du fait qu'il détient son brevet de la Couronne, la Cour a décidé que le pilote remplissait une fonction publique, jugement rendu le 17 octobre 1899 par la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick jugeant en équité¹, qui déclare que

¹ *The Attorney General of New Brunswick v. Miller & al* (2 N.B. *Equity Reports*, p. 28). Les faits de l'affaire, tels que rapportés dans le jugement, sont en résumé les suivants: Le 7 avril 1899, l'Autorité de pilotage de Miramichi, sans consulter les pilotes, adopta un règlement dont la conséquence était de diminuer les droits de pilotage. Lorsque la demande d'abrogation du règlement, présentée par les pilotes, fut refusée, les vingt pilotes de la circonscription se mirent en grève le 23 mai en renonçant à leur brevet. Trois ou quatre grands vapeurs et deux voiliers, chargés et prêts à prendre la mer, devaient appareiller ce jour-là ou étaient obligés d'attendre dix à douze jours la prochaine marée de vive eau. En prévision de la grève des pilotes et sans les consulter, l'autorité de pilotage avait précédemment modifié le règlement de la circonscription afin de permettre à l'autorité d'émettre un brevet à toute personne qu'elle estimait compétente. La modification fut approuvée par le gouverneur en conseil. Lorsque la grève se produisit, quatre nouveaux pilotes furent brevetés et assurèrent le pilotage à Miramichi. Le procureur général demanda une injonction contre eux, au motif que leurs brevets étaient illégaux. La demande fut rejetée pour la raison qu'un pilote occupait une fonction publique autonome, relevant immédiatement, sinon médiatement, de la Couronne. Les objections à la validité des brevets des défendeurs ne soutenant pas que ces derniers avaient été brevetés injustement ou de mauvaise foi le recours, le cas échéant, ne devait pas être recherché par une injonction, mais par une information sous forme de bref de *quo warranto*.

«la fonction (de pilote breveté) est une fonction publique autonome» parce que . . . «Il est clair que la fonction est pourvue médiatement ou immédiatement par la Couronne; que la nomination à cette fonction ne revêt pas un caractère amovible et que les devoirs attachés à cette fonction ont certainement un caractère public et indépendant . . .»

Étant donné que la législation pose le principe que le service de pilotage existe pour la commodité de la navigation et non pas pour un motif de sécurité de la navigation ou d'intérêt public, le statut coutumier du pilote n'avait pas à être modifié et, en fait, ne le fut pas par la Partie VI. Qu'il soit breveté ou non, le pilote est une personne exerçant une profession pour son propre compte, qui loue ses services pour piloter des navires. Le pilote est engagé par le navire, c'est-à-dire par son capitaine, son propriétaire, son agent ou son consignataire, non pas comme employé mais comme entrepreneur libre mettant ses services de spécialiste à la disposition de celui qui l'engage pour une tâche donnée, sous l'autorité et la responsabilité du capitaine.

Dans les régions où le pilotage n'est pas organisé par la Couronne, les deux parties restent presque entièrement libres de discuter; les droits, les responsabilités et les devoirs des deux parties résultent des accords de droit civil qu'elles concluent par consentement mutuel. Normalement, leur liberté n'est restreinte que par les limitations générales prévues par la législation civile de la province où le contrat est passé, mais, étant donné que l'objet du contrat est la conduite d'un navire, les parties peuvent également être soumises aux restrictions prévues dans la législation fédérale en vertu du principe des pouvoirs accessoires de la législation constitutionnelle. L'Acte de l'Amérique du Nord britannique a donné au Parlement fédéral le pouvoir implicite de légiférer dans des domaines relevant de la législation provinciale, dans la mesure nécessaire pour prévenir l'échec de tout plan de législation fédérale relative à une question relevant exclusivement de la juridiction fédérale.

COMPÉTENCES PROVINCIALE ET FÉDÉRALE

En vertu de l'article 91(10) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, «la navigation et le transport par eau» relève de l'autorité législative exclusive du Parlement du Canada. Tout doute sur la question de savoir si le pilotage appartenait à ce domaine fut écarté par la décision rendue en 1920 par le Conseil privé dans l'affaire *Paquet v. Corporation of Pilots of Quebec Harbour* 1920 A.C. 1029 (1920, 54 D.L.R. 323). Le passage pertinent se lit comme suit:

«D'après la répartition quasi fédérale des pouvoirs législatifs réalisés par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, il ne fait aucun doute que le pouvoir d'adopter des lois régissant le régime de pilotage du port a été exclusivement accordé au Parlement du Dominion. La navigation et le transport par eau forment la dixième catégorie des sujets énumérés à l'article 91 de l'Acte comme relevant exclusivement du Dominion, et la seconde catégorie de l'article, la réglementation

du commerce, touche, par certains aspects au moins, au même sujet. Il est inutile de se demander si, au cas où le commerce aurait été le seul sujet énuméré, il eut été suffisant pour exclure la législation provinciale de la législation du pilotage car, de l'avis des juges, l'introduction dans l'article 91 de l'expression *navigation et transport par eau* supprime tout doute à ce sujet. Il est bien évident qu'on empiéterait sur la catégorie des sujets désignés par les mots *la propriété et les droits civils* dans l'article 92, qui en confie exclusivement la législation à la province, si cet article devait être interprété seul. Mais le libellé de l'article 92 doit être lu en relation avec celui de l'article 91, et la portée générale du libellé de l'article 92 doit s'interpréter comme étant restreinte par le libellé particulier de l'article 91, conformément au principe bien établi selon lequel les sujets qui, d'un point de vue, peuvent relever de l'article 92 peuvent, d'un autre point de vue, qui domine, relever de l'article 91. Les Lords sont certains que ce principe s'applique au cas qui leur est soumis et, à leur avis, il appartenait donc au Dominion et non à la législature provinciale de légiférer exclusivement en matière de pilotage après la Confédération, nonobstant le fait que les droits civils et les biens de la Corporation des pilotes du havre de Québec puissent incidemment, sinon inévitablement, être sérieusement affectés.»

D'autre part, divers aspects des opérations de navigation impliquent des activités relevant normalement de la législation provinciale, à savoir les ventes, l'engagement du personnel, les contrats de services, etc. Comme nous l'avons dit précédemment, la législation civile de chaque province s'applique à tous les contrats passés sur son territoire, dans la mesure où la législation fédérale ne se substitue pas à la législation provinciale. De plus, toute législation sur le pilotage antérieure à la Confédération, qui n'a pas été abrogée directement ou indirectement après la Confédération, reste en vigueur. Par exemple, la Loi sur la marine marchande du Canada n'établit aucun privilège ni recours contre un navire en vue de garantir le paiement des droits de pilotage mais, lorsque le contrat de louage de services est passé dans la province de Québec, l'article 2383 (2) du code civil, antérieur à la Confédération, prévoit un tel privilège et un recours contre les navires.

Comme nous l'avons vu précédemment, dans les régions où n'existe pas de circonscription de pilotage (excepté dans le bassin des Grands lacs), la seule législation fédérale qui semble affecter la législation civile du contrat de louage de services appliquée aux pilotes est contenue dans l'article 359 de la Loi sur la marine marchande, qui fixe l'indemnité payable à un pilote emmené en mer ou au delà des limites dans lesquelles son brevet est valide; et dans l'article 362 (2) de la Loi sur la marine marchande, qui limite la responsabilité civile des pilotes pour toute avarie ou perte occasionnée par leur négligence ou leur maladresse. En vertu de la loi provinciale, les pilotes devraient normalement répondre du plein montant des dommages mais, par cette disposition de la Loi sur la marine marchande du Canada, le Parlement fédéral a limité leur responsabilité au maximum de \$300.

Dans les endroits où existent des circonscriptions de pilotage (et par conséquent des pilotes brevetés), la situation reste fondamentalement la même, mais l'intervention fédérale est plus étendue en ce qui concerne la liberté de chacune des parties de fixer les modalités du contrat de louage de

services. Le navire et le pilote restent les seules parties au contrat de louage de services de pilotage et, comme nous le verrons ensuite, l'autorité de pilotage ne peut être ni l'employeur de ses pilotes ni partie au contrat de pilotage. Lorsqu'un pilote, breveté ou non, effectue des services de pilotage, ses droits, ses devoirs et ses responsabilités découlent du contrat de louage de services passé entre le navire et lui-même. Toutes les autres dispositions des législations provinciale et fédérale applicables dans la circonscription concernée y sont automatiquement incluses.

LE CONTRAT DE PILOTAGE, BASE DE LA LÉGISLATION SUR LE PILOTAGE

La Partie VI de la loi a été rédigée pour mettre en œuvre le principe fondamental d'un service de pilotage assuré par des pilotes indépendants, travaillant pour leur propre compte, en conformité des contrats de pilotage qu'ils passent avec les navires. Cela est clairement indiqué, notamment, par les articles suivants de la Partie VI qui autrement n'auraient pas de sens:

- a) En ce qui concerne le statut du pilote à bord d'un navire, la loi dit du pilote «qu'il a entrepris de piloter» le navire (art. 329 [f] [vii], art. 361).
- b) Le contrat est un contrat de louage de services entre le navire et le pilote; l'article 329 (f) (vii) parle de la situation lorsque, sans le consentement du capitaine, un pilote quitte le navire «avant l'accomplissement du service pour lequel il a été embauché».
- c) L'article 335 (1) mentionne le contrat de louage lorsqu'il oblige le pilote à montrer son brevet et autres documents pertinents «lorsque le lui demande le capitaine d'un navire ou toute autre personne l'ayant employé à ce titre».
- d) Les droits de pilotage sont recouvrables à titre de «dette due au pilote» lorsqu'ils lui sont payables (art. 343).
- e) Le pilote «offre ses services en tant que pilote» (art. 345 [a], art. 348 [a]).
- f) Un pilote est réputé engagé, notamment, lorsqu'il est pris à bord pour piloter un navire (art. 352); lorsque son offre est acceptée par le capitaine (art. 348 [a]); ou lorsqu'un navire a demandé un pilote en montrant le signal d'appel du pilote et qu'un pilote a accepté d'agir en qualité de pilote (art. 348 [a], 349, 350 et 351).
- g) Dans une circonscription de pilotage «un capitaine de navire ne doit pas employer comme pilote une personne qui n'est pas un pilote breveté» (art. 354 [3] [b]).
- h) L'article 361 stipule que le contrat de louage est terminé lorsque l'une des conditions y décrites est remplie, «selon ce qui se produit en premier lieu; dès lors le service pour lequel le pilote a été engagé est censé avoir été accompli».

- i) Lorsque le pilote assure son propre transport pour offrir ses services, l'article 366 exige que le bateau qu'il utilise soit identifié par le signal spécifié lorsque le pilote est «dans l'exercice de ses fonctions».
- j) Un pilote commet une infraction à la loi lorsqu'il fait un faux exposé des circonstances dont dépend la sécurité du navire ou qu'il se sert d'un brevet auquel il n'a pas droit pour être employé ou pour chercher à être employé pour piloter (art. 371).
- k) Un pilote breveté commet une infraction à la loi lorsqu'il demande ou reçoit «pour des services de pilotage», une somme supérieure au montant des droits prescrits par le règlement de la circonscription (art. 372).

PORTÉE DE L'INTERVENTION FÉDÉRALE

Lorsqu'un contrôle gouvernemental est établi sur l'exercice d'une profession aux fins de vérifier les qualités de ses membres et la confiance qu'on peut leur accorder, il se produit nécessairement certains empiétements sur la liberté de contracter dont ils jouissaient auparavant. La délivrance des brevets implique que ceux qui ne sont pas titulaires de brevet n'ont pas le droit d'exercer cette profession. D'autre part, le titulaire d'un brevet ne le conserve qu'à la condition de se conformer aux dispositions de la loi et des règlements qui visent à maintenir les normes de qualité et d'efficacité garanties par le brevet (Cf. compatibilité de la fonction d'attribution des brevets avec les autres statuts des pilotes, chap. 8 pp. 337 et suiv.).

Dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, le Parlement a apporté beaucoup de changements et de restrictions et, en même temps, réalisé une certaine uniformité dans tout le Canada en ce qui concerne la méthode utilisée pour passer des contrats de services de pilotage dans une circonscription de pilotage, à savoir:

a) Quant au pilote

1. Sauf dans quelques circonstances exceptionnelles, expressément définies, seul un pilote breveté peut être engagé pour faire fonction de pilote (art. 354 et 355), c'est-à-dire qu'il a seul la capacité légale de conclure un contrat de pilotage.
2. Une personne âgée de plus de 70 ans ne peut obtenir un brevet. Quand elle est titulaire d'un brevet, la validité de celui-ci expire automatiquement, ce qui prive cette personne du droit de conclure des contrats de pilotage (art. 338).
3. Le titulaire d'un brevet de pilotage perd automatiquement son brevet s'il «ne fait pas fonction de pilote pendant une période de deux années» (art. 336).

4. Les conditions à remplir pour obtenir un brevet, c'est-à-dire pour acquérir le droit de passer des contrats de pilotage, sont indiquées dans les règlements établis par les autorités de pilotage. Un brevet ne peut être conservé que si le titulaire remplit les conditions imposées par les règlements en ce qui concerne son aptitude physique, sa propre «gouverne» et sa conduite (art. 329).
5. Le pilote breveté ne participe pas à la fixation du montant à payer pour ses services. Cette fixation est prévue par des règlements établis par l'autorité de pilotage (art. 329 [h]). Le fait qu'un pilote demande, ou même reçoive, pour ses services de pilotage, une somme plus élevée que celle prescrite par la loi est non seulement illégal mais constitue une infraction à la loi (art. 372).
6. Le pilote ne peut pas refuser de passer un contrat s'il est en bonne condition physique et disponible, et si l'autorité de pilotage en a ainsi disposé par règlement (art. 329 [f] [v]). Jusqu'en 1936, cette disposition figurait dans la loi elle-même et un pilote commettait une infraction à la loi en refusant ou en retardant la prise en charge d'un navire lorsque celui-ci montrait le signal d'appel de pilote ou lorsque le pilote en était requis par l'une des autorités responsables du navire (le capitaine, le propriétaire, l'agent ou le consignataire), ou par un fonctionnaire de l'autorité de pilotage, ou par tout fonctionnaire en chef des douanes (art. 530 [g], Loi de 1927 sur la marine marchande du Canada; art. 70[7], Loi de 1873 sur le pilotage).
7. Le pilote n'a pas le droit de négocier la nature et la durée du service de pilotage qu'il doit effectuer dans les limites de la circonscription pour laquelle il est breveté: c'est le capitaine qui décide, et le pilote qui effectue alors le pilotage requis. Son refus, en plus de constituer une rupture de contrat, peut également devenir une infraction aux règlements (art. 329[f] [vi]). La portée de son engagement est déterminée par la loi qui stipule à quel moment ses obligations contractuelles sont censées prendre fin, c'est-à-dire le moment où le «navire est définitivement ancré ou amarré sans danger à son point de destination, ou aussi près de ce point qu'il peut parvenir au moment de son arrivée, ou dès que le navire sort de la circonscription de pilotage à laquelle s'étend le brevet du pilote» (art. 361). Mais en dehors des limites de sa circonscription, il est considéré comme un pilote non breveté (art.

333[3]) et il jouit de tous les droits d'un pilote non breveté dans ces eaux (bien qu'il puisse commettre une contravention aux règlements disciplinaires de sa circonscription s'il agit sans permission).

8. Lorsque les circonstances sont telles que la copropriété des bateaux-pilotes devient une exigence locale, l'autorité de pilotage peut, par règlement, obliger les pilotes à constituer un certain nombre de sociétés, distinctes, indépendantes, fondées chacune sur la copropriété d'un bateau-pilote et sur son exploitation en commun (art. 329[c]).

b) *Quant au navire* (c.-à-d. le capitaine, le propriétaire, l'agent ou le consignataire) :

1. Excepté dans la situation spéciale créée par la Partie VIA qui, comme nous l'avons déjà dit, fera l'objet d'une étude spéciale, le navire a toujours le droit de ne pas conclure un contrat, c'est-à-dire de ne pas engager de pilote, même lorsqu'il existe un régime de paiement obligatoire des droits. Si le navire a des droits à payer, bien qu'aucun pilote n'ait été engagé, ces droits ne constituent pas la clause pécuniaire d'un contrat de louage, mais une condition imposée par la loi aux navires qui naviguent dans les limites de la circonscription. Cette disposition vise principalement à inciter les navires à engager des pilotes, assurant ainsi à ces derniers suffisamment de travail pour leur permettre d'entretenir et d'améliorer leur habileté et leur qualification, tout en leur assurant un revenu stable et raisonnable.

2. Sauf dans un cas, le navire a le droit de choisir l'autre partie au contrat: en d'autres termes, d'engager le pilote de son choix. Seul un navire non exempté qui se propose d'engager un pilote au cours de son voyage d'entrée est tenu d'accepter le premier pilote répondant à son signal (art. 349). Cette exception a été dictée sans doute par les conditions existant au moment où la législation fut introduite pour la première fois. En ce temps-là, les navires ne disposaient d'aucun moyen de communiquer avec la terre avant d'entrer dans les limites de la circonscription et n'étaient donc pas en mesure de faire un choix, étant donné qu'ils ignoraient quels étaient les pilotes disponibles et, l'eussent-ils su, n'avaient aucun moyen d'avertir suffisamment à l'avance le pilote choisi pour lui permettre de se rendre à bord en temps voulu. Ce manque de communications obligeait les pilotes, afin de ne pas retarder les navires, à la tâche exténuante de croiser jour et nuit et

par tous les temps sur le lieu d'embarquement. Dans ces circonstances, par esprit de justice envers les pilotes et pour des raisons de sécurité, il était normal que le navire fut obligé d'accepter le premier pilote breveté offrant ses services, du premier bateau-pilote rencontré. A ce moment, le pilote le plus proche commettait une infraction à la loi s'il ne répondait pas au signal d'appel du pilote fait par un navire. Cependant, deux exceptions confirment le droit fondamental du capitaine de choisir son pilote; premièrement, le navire exempt qui demande un pilote lors de son voyage d'entrée a le droit de choisir parmi les pilotes qui offrent leurs services (art. 348); en second lieu, dans le cas des bateaux-pilotes en copropriété, il était normalement prévu dans les règlements (et pourrait encore l'être) que le capitaine a le droit de choisir parmi les pilotes présents à bord du bateau-pilote ayant répondu à la demande du navire (art. 350 [2] [b] et art. 329 [c]). Ce principe fut officiellement reconnu dans la Loi d'incorporation des pilotes de Québec, 1860 (23 Victoria, chap. 123), qui abolissait le régime de libre entreprise à Québec, mais confirmait aussi le droit du capitaine, lors du voyage de sortie, de choisir parmi les pilotes dont les noms figuraient sur la liste du tour de rôle à Québec, et sa modification de 1869 (32-33 Victoria, chap. 53) qui étendait ce droit aux voyages d'entrée en autorisant le capitaine à choisir l'un des pilotes se trouvant à bord du bateau-pilote qui répondait à l'appel du navire (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Législation*).

3. Le navire n'a pas le droit de négocier le prix du service et doit s'en tenir aux taux fixés par les règlements. Le tarif ne peut pas être modifié par accord mutuel, même avec le consentement de l'autorité de pilotage, sauf par une modification apportée au règlement.
4. Dans les circonscriptions où le paiement des droits est obligatoire, le contrat de louage est conclu lorsqu'un pilote breveté a répondu au signal d'appel réglementaire du pilote, fait par le navire non exempté. Dès lors, que le capitaine accepte ou non les services de ce pilote, le contrat reste valide et le pilote a droit à sa rémunération (art. 349, 350 [2] et 351 [1][b]).
5. En toutes circonstances, le fait de prendre volontairement à bord un pilote aux fins de pilotage du navire constitue une preuve irréfutable du consentement du capitaine au contrat de louage et le pilote a droit à sa rémunération, que le

capitaine l'autorise ou non à piloter (art. 352). Étant donné que, par cette action, le capitaine a consenti au contrat, il ne peut rompre le contrat en ne permettant pas au pilote de fournir ses services.

6. Les articles 359 et 360 imposent aux navires l'obligation de payer une indemnité à un pilote s'il est emmené au delà des limites de la circonscription après la fin de son contrat, ou s'il est mis en quarantaine.
7. Pour protéger les tiers, on rend le propriétaire et le capitaine civilement responsables des actions du pilote comme si celui-ci était l'employé immédiat du propriétaire (art. 340[3]). Que le paiement des droits de pilotage soit obligatoire ou non, cette disposition s'applique. Étant donné que cet article de la loi relève du droit civil, susceptible de varier d'une province à l'autre, il constitue une règle uniforme applicable dans tout le Canada.
8. La loi rend le «propriétaire, le capitaine et le consignataire ou l'agent de tout navire» responsables du paiement des droits de pilotage (le consignataire et l'agent, dans la mesure où ils détiennent l'argent reçu pour le compte du navire [art. 341]). Les droits, qui constituent le prix du contrat de pilotage, sont dus au pilote à moins qu'ils n'aient été, par règlement, déclarés payables à l'autorité de pilotage pour en faciliter la perception (art. 343).
9. Le contrat reste encore valide si le pilote, par suite de circonstances indépendantes de sa volonté, ne peut pas agir comme pilote, c'est-à-dire prendre charge de la conduite d'un navire, parce qu'il est incapable de monter à bord. Dans ce cas, si le navire est conduit par un autre navire ayant à son bord un pilote breveté, le fait que le navire accepte de se faire conduire ainsi constitue un contrat comportant la même rémunération pour le pilote (art. 353).
10. Le choix que peut faire le capitaine d'un navire se limite aux pilotes détenant un brevet valide (art. 354[3][b]).

LÉGALITÉ DU RÉGIME DE PILOTE SPÉCIAL

Le régime de «pilote spécial» peut être autorisé, mais d'une manière restreinte. Il n'est pas permis aux navires non exemptés, lors de leur voyage d'entrée, d'avoir des pilotes spéciaux puisqu'ils sont tenus par la loi de prendre le premier pilote à offrir ses services. De plus, ce régime ne peut porter atteinte aux droits que possède le capitaine d'un autre navire de choisir n'im-

porte quel pilote disponible si ce droit (droit statutaire, avant 1934) est accordé par le règlement de la circonscription. En toutes autres circonstances, les navires peuvent engager les mêmes pilotes à chaque voyage et l'autorité de pilotage ne peut s'opposer à cette pratique, en vertu des dispositions actuelles de la partie VI.

L'AUTORITÉ DE PILOTAGE ET LE CONTRAT DE PILOTAGE

L'autorité de pilotage est simplement chargée de l'attribution des brevets, sans aucun pouvoir pour exploiter ou fournir un service de pilotage. Comme on le montrera plus tard (Cf. chap. 8, pp. 339-342), la fonction d'attribution des brevets est maintenant incompatible avec la fonction d'assurer le service de pilotage, et la même autorité ne peut pas assurer les deux fonctions à la fois.

L'autorité de pilotage ne peut pas être partie à un contrat de pilotage. Elle peut établir des règlements pour assurer la présence constante de pilotes comme condition de maintien de leur brevet, et peut les rendre passibles de punitions pour toute infraction, mais elle n'a ni le droit ni le pouvoir de contrôler le service ou de fournir des pilotes. Réciproquement, personne n'a aucun recours contre une autorité de pilotage pour des dommages subis par suite de la non-disponibilité de pilotes, ni aucun moyen de l'obliger à mettre des pilotes à la disposition des navires. En se chargeant de la responsabilité d'affecter les pilotes, les autorités de pilotage se sont écartées de ce principe et ont assumé un pouvoir qu'elles ne possèdent pas, avec les responsabilités et les risques y afférents.

Le régime du pilotage obligatoire au Royaume-Uni n'est qu'une variation du régime canadien de paiement obligatoire. La principale différence réside dans l'interprétation plutôt que dans le régime lui-même. Au Royaume-Uni, il n'est pas illégal de naviguer sans pilote breveté. Les capitaines qui demandent des pilotes sont soumis à la seule obligation d'employer des pilotes brevetés; autrement, ils deviennent passibles d'une amende égale au double des droits de pilotage. Il n'existe, comme au Canada, aucun contrat lorsque le navire ne demande pas le pilote. Au Royaume-Uni, le pilote n'a pas le droit de recevoir une partie de l'amende qu'on inflige alors au navire non exempté, de même qu'au Canada le pilote n'est pas fondé à réclamer une part quelconque des droits imposés en pareille occurrence. Au Royaume-Uni, comme au Canada, un pilote ne perçoit les droits de pilotage que lorsqu'il y a contrat ou que la loi présume qu'il y en a eu un (art. 349, 350 et 351 [2] de la Loi sur la marine marchande du Canada).

En plus des modalités imposées par le Parlement en matière de contrats de pilotage (modalités qui sont donc applicables dans tout le Canada), la loi permet d'établir certaines modalités spéciales en vue de satisfaire les besoins locaux particuliers. On aurait pu y parvenir au moyen de dispositions

législatives spéciales incluses dans la loi et applicables seulement à des circonscriptions nommément désignées (comme c'était le cas pour les quatre circonscriptions de Québec, de Montréal, de Saint-Jean (N.-B.), et d'Halifax jusqu'à 1934), mais on a eu recours à une procédure plus simple. Le Parlement a délégué à l'autorité de pilotage de chaque circonscription le pouvoir de légiférer par règlement sur certaines matières énumérées dans la loi, principalement dans l'article 329. Lorsqu'une telle législation est adoptée et dûment approuvée par le gouverneur en conseil, elle devient loi pour la circonscription concernée, absolument comme si elle figurait dans la loi même, à condition que l'autorité de pilotage ait agi dans les limites des pouvoirs que la loi même lui confère. Cette exigence a été très souvent enfreinte. (Ce pouvoir de réglementation est étudié dans le chap. 8.) Sauf pour fixer le montant des droits de pilotage, adopter des règlements destinés à assurer la présence constante de pilotes, et régler les différends entre capitaines et pilotes (c'est-à-dire l'arbitrage obligatoire), l'autorité de pilotage n'a pas le droit de porter atteinte à la liberté des pilotes ni à celle de leurs employeurs en ce qui concerne la conclusion des contrats.

En réalité, cependant, les règlements et les faits diffèrent complètement du régime prévu dans la Partie VI, qui prévoit que les pilotes exercent leur profession à titre d'entrepreneurs libres brevetés entrant en concurrence pour obtenir la clientèle. Sur 24 circonscriptions (à l'exclusion de Saint-Jean de Terre-Neuve) régies par la Partie VI, seules trois petites circonscriptions réunissant en tout 12 pilotes (en 1964), sur un total général de 510 pilotes, paient à leurs pilotes les droits qu'ils gagnent, moins les déductions normales. Dans toutes les autres circonscriptions, les pilotes ne conservent aucune liberté dans l'exercice de leur profession et les navires ne peuvent pas choisir leurs pilotes. Les autorités de pilotage suppriment le choix en fournissant des pilotes suivant le mode du tour de rôle. Il en résulte que, à tous égards, les pilotes sont les employés des autorités de pilotage. Leur rémunération consiste soit en un traitement fixe, soit en une part, égale pour chacun, du revenu net de leur circonscription, et ils n'ont plus le droit de percevoir directement les droits de pilotage qu'ils ont gagnés, mais une part des droits gagnés par le groupe.

L'analyse de la situation actuelle est des plus révélatrice. Dans l'étude ci-dessous, on fait suivre le nom de la circonscription de l'article ou des articles pertinents du règlement local, du nombre approximatif des pilotes constamment disponibles en 1964 et du nombre des trajets ou des affectations, y compris les déplacements et les voyages d'essai.

a) Les pilotes sont des entrepreneurs indépendants dans les circonscriptions suivantes:

- (i) *L'Île du Prince-Édouard*—art. 5(2); 6 pilotes, 109 navires. Il n'existe ni service d'affectation ni groupement des pilotes puisqu'il n'y a qu'un seul pilote par port et, par conséquent,

- pas de concurrence; sauf à Georgetown où il semble que le second pilote soit un pilote de relève. Le trafic est faible.
- (ii) *Shediac*—art. 8(3); 3 pilotes; nombre total de trajets: 20.
 - (iii) *Pictou*—art. 8(3); 2 pilotes; 32 trajets. Le second pilote semble n'être qu'un pilote de relève car il travaille très peu.
- b) Dans les circonscriptions suivantes, les pilotes, en vertu de leurs règlements, sont les employés de leur autorité de pilotage:
- (i) *Humber Arm*—Art. 8(2) (b); 3 pilotes; 434 trajets.
 - (ii) *Port-aux-Basques*—art. 8(2) (b); 1 pilote; 211 trajets.
- c) A *Pugwash*, le règlement prévoit que les pilotes sont payés sur la base «de ce que gagne chacun d'eux»; mais, en fait, ils sont payés d'après un régime de fonds commun. En 1964, les 3 pilotes ont fait 37 trajets.
- d) Dans les circonscriptions suivantes, la base de la rémunération des pilotes n'est pas indiquée dans le règlement, mais il est évident qu'ils sont payés suivant le régime de fonds commun puisqu'ils reçoivent des parts égales:
- (i) *Botwood*—art. 8(2); 3 pilotes; 100 trajets en 1963.
 - (ii) *Caraquet*—art. 8(3); 2 pilotes; 68 trajets.
- e) Dans les circonscriptions suivantes, les pilotes reçoivent chacun une part égale du fonds commun, sur la base du travail fourni, c'est-à-dire du temps pendant lequel ils ont été disponibles pour le service:
- (i) *Bathurst*—art. 8(3); 3 pilotes; 54 trajets.
 - (ii) *Bras d'Or*—art. 8(3); 3 pilotes; 173 trajets.
 - (iii) *Buctouche*—art. 8(3); 1 pilote; 17 navires.
 - (iv) *Miramichi*—art. 9(3); 4 pilotes; 397 trajets.
 - (v) *New Westminster*—art. 10(3); 7 pilotes; 1,194 trajets.
 - (vi) *Restigouche*—art. 8(3); 2 pilotes; 280 trajets.
 - (vii) *Richibucto*—art. 8(3); 1 pilote; nombre de trajet inconnu.
 - (viii) *Sheet Harbour*—art. 8(3); 2 pilotes; 31 navires.
 - (ix) *Colombie-Britannique*—art. 10(2); 70 pilotes; 9,058 trajets.
 - (x) *Churchill*—art. 5(2); 2 pilotes; 118 trajets.
 - (xi) *Halifax*—art. 9(3); 17 pilotes; 3,760 trajets.
 - (xii) *Port de Montréal*—art. 46(2); 16 pilotes; 7,156 trajets.
 - (xiii) *Saint-Jean (N.-B.)*—art. 9(3); 9 pilotes; 1,664 affectations.
 - (xiv) *Sydney*—art. 9(3); 11 pilotes, 1,965 affectations. En 1966, les pilotes de Sydney sont devenus des employés de l'autorité de la Couronne.

f) Dans trois circonscriptions, l'affectation des pilotes par l'autorité de pilotage s'effectue d'après le mode du tour de rôle, mais, conformément aux règlements de la circonscription, ils reçoivent les droits de pilotage qu'ils ont gagnés. Cependant, les pilotes sont en réalité rémunérés sur le principe du fonds commun géré par leur propre association, dont ils font tous partie:

(i) *Québec*—art. 9(1); 78 pilotes; 9,018 affectations.

(ii) *Montréal (fleuve)*—art. 21(5); 123 pilotes; 19,568 affectations.

Le règlement stipule que les droits de pilotage sont payables directement à l'association des pilotes, c'est-à-dire à la *United Montreal Pilots*.

(iii) *Cornwall*—art. 9; 34 pilotes; 2,724 affectations.

COMMENTAIRE

En règle générale, les pilotes canadiens brevetés ne sont plus des entrepreneurs libres comme le prévoit la loi mais, en fait, des employés de leurs autorités de pilotage. Lorsque les pilotes de Sydney ont accepté en 1966 de devenir les employés du ministère des Transports, le seul changement essentiel apporté à leur statut fut d'accroître leur sécurité en leur garantissant un traitement fixe leur assurant un revenu stable, un meilleur régime de pension et d'autres avantages marginaux. Bien que la situation légale des pilotes du fleuve, à Montréal, et des pilotes des circonscriptions de Québec et de Cornwall semble fondamentalement différente, elle ne comporte, en fait, aucune disparité. Dans les autres circonscriptions, le règlement impose la mise en commun des gains des pilotes et le fonds commun est géré par l'autorité de pilotage, tandis que dans ces trois circonscriptions le fonds commun est géré, d'accord avec l'autorité de pilotage, par l'association dont font partie tous les pilotes de chaque circonscription, mais, comme ailleurs, c'est l'autorité de pilotage qui règle le service de pilotage, les pilotes étant affectés suivant le mode du tour de rôle.

La situation actuelle est absolument incompatible avec les principes sur lesquels l'organisation de la Partie VI repose et, de plus, les pilotes et les armateurs sont privés de l'exercice de ce qui semble être des droits fondamentaux garantis par la loi, c'est-à-dire le droit du pilote au libre exercice de sa profession, et le droit du navire de choisir un pilote. Il convient cependant de remarquer que, bien que la loi incontestablement accorde de tels droits aux pilotes, comme aux armateurs, aucun de ces deux groupes n'a, lors de leur comparution devant cette Commission, demandé ou même suggéré un retour au régime de la libre entreprise. Les pilotes n'ont formulé aucune réclamation, à l'exception d'un petit nombre de dissidents des circonscriptions du Saint-Laurent qui ont protesté, non parce qu'ils étaient en faveur de la libre

entreprise, mais parce qu'ils dénonçaient des abus de la part des associations de pilotes (dont ils ne faisaient parfois pas partie) en matière de contrôle du fonds commun. Les armateurs n'ont pas condamné l'organisation existante, et ni la *Vancouver Chamber of Shipping* ni la *Fédération des armateurs du Canada Inc.* n'ont soulevé la question de la libre entreprise, ni aucune autre des associations représentant les propriétaires de navires. Quelques armateurs particuliers se sont plaints de certains désavantages du mode du tour de rôle qui, à leur avis, avait rabaisé la qualité du service qu'ils recevaient précédemment de leurs pilotes spéciaux au niveau du service de pilotes moins qualifiés. Cependant, ils se sont plaints plutôt du manque de souplesse du mode du tour de rôle que de la perte de leur droit fondamental de choisir leurs pilotes. Les représentants du complexe industriel Irving de Saint-Jean, N.-B., ont soulevé spécialement une objection au sujet d'un pilote en qui ils n'avaient aucune confiance pour la tâche difficile de conduire leurs navires à travers les *Reversing Falls* de la rivière Saint-Jean. Il est certain qu'un régime de classement leur donnant l'assurance que des missions difficiles de ce genre seraient réservées aux pilotes les plus qualifiés, avec des états de service irréprochables, leur aurait donné toute satisfaction. D'autres compagnies ont regretté la perte de leurs pilotes spéciaux (tout en reconnaissant que les pilotes de classe A, affectés à leurs paquebots et à leurs grands cargos, étaient leurs anciens pilotes spéciaux), mais aucune n'a prôné le retour du régime de la libre entreprise de la Partie VI, qui entraîne cependant l'obligation pour leurs navires de prendre le premier pilote offrant ses services lors d'un voyage d'entrée.

L'apathie extraordinaire dont font preuve tant les pilotes que les armateurs à l'égard de la perte des droits que leur garantit la loi ne peut s'expliquer que du fait que ces droits ne correspondent plus aux besoins réels du service, et qu'en conséquence les dispositions de la Partie VI basées sur ces droits ne sont plus adéquates.

HISTORIQUE DE L'ÉVOLUTION VERS LE PILOTAGE DIRIGÉ

La situation actuelle est l'aboutissement d'un long processus progressif conditionné par les intérêts communs de tous ceux qui s'occupent de fournir un service de pilotage efficace et sûr. Elle a débuté dans deux circonscriptions du Saint-Laurent, celles de Québec et de Montréal, environ 30 ans avant la Confédération lorsque les opérations de pilotage sur le Saint-Laurent étaient les plus nombreuses et les plus importantes au Canada. Le pilotage des petits voiliers de cette époque prenait plusieurs jours comparativement aux quelques heures de pilotage dans les ports. Les pilotes devaient être hautement qualifiés et concentrer toute leur attention sur leur travail pendant toute la durée du pilotage.

Il y avait alors beaucoup plus de pilotes sur le Saint-Laurent que dans toute autre zone de pilotage du Canada actuel; en fait, il y en avait plus que dans toutes les autres zones de pilotage réunies. Cette situation découlait de trois raisons: le grand nombre de navires ayant besoin de pilotes sur le fleuve, le temps que prenait la plupart des voyages, et le fait que, le pilotage restant une profession libre, le nombre des pilotes n'était pas limité. Le trop grand nombre de pilotes conduisit à une concurrence effrénée, par suite du principe de libre entreprise, et à des pratiques injustes au détriment des pilotes et des armateurs. En vue de saisir la première occasion d'offrir leurs services aux navires à l'arrivée, les pilotes de Québec, et à l'occasion ceux de Montréal, s'aventuraient dans le golfe du Saint-Laurent au delà de la zone d'embarquement de Bic, dans de frêles embarcations leur appartenant en propre. La perte de 48 pilotes du Québec noyés en exerçant leur profession, antérieurement à 1860, souligne les difficultés et les dangers auxquels ils s'exposaient.

Les navires souffraient aussi d'un service incertain et de retards fréquents. Par mauvais temps, très peu de pilotes prenaient la mer; les petits voiliers lents offraient peu d'intérêt et leurs capitaines risquaient de ne trouver aucun pilote dans la zone d'embarquement; souvent il n'y avait dans cette zone aucun bateau-pilote pour débarquer les pilotes des navires faisant route vers le large. De plus, l'audace des pilotes s'aventurant au loin dans le Golfe, malgré les règlements, ne constituait pas une garantie ni de leur qualification ni de la confiance qu'on pouvait leur accorder. Cette pratique encourageait peu les pilotes respectueux du règlement, car elle donnait le pilotage des navires arrivants aux pilotes les plus aventureux et offrait aux pilotes sans scrupule de bonnes occasions de soudoyer les capitaines pour obtenir le pilotage du voyage de sortie pour eux-mêmes ou pour leurs amis.

Les pilotes du Saint-Laurent se rendirent vite compte que leurs intérêts et ceux du service exigeaient l'abolition du régime de la libre entreprise. Ils demandèrent l'autorisation d'agir en tant que groupe, en vue de contrôler l'exercice de leur profession et d'assurer le service de pilotage. Cependant, il fallut de nombreuses années de durs efforts, et de nombreuses concessions aux armateurs avant que les *pilotes de Québec* ne puissent obtenir cette réforme, en 1860, lorsque le Parlement, par une loi spéciale, créa une corporation professionnelle dotée des pouvoirs de contrôler les pilotes et d'assurer le service. L'autorité de pilotage restait la même qu'auparavant, c'est-à-dire qu'elle n'avait que le pouvoir d'attribuer des brevets, et un contrôle limité du pouvoir de réglementation exercé par la corporation. Ce fut la fin du régime de la libre entreprise pour les pilotes dans ce qui devait devenir la circonscription de pilotage du Québec. Ce régime ne fut jamais rétabli en fait, sinon en droit (Cf. chap. 1, p. 14).

Dans la mesure où elle affectait les intérêts des armateurs, l'évolution complète dans la circonscription de Québec prit un siècle; c'est en 1961

qu'elle aboutit à l'abolition du régime des pilotes spéciaux. En 1860, les pilotes avaient fait deux concessions aux armateurs: en premier lieu, ils avaient donné aux capitaines le droit de refuser un pilote affecté et d'en choisir un autre parmi les autres pilotes disponibles à ce moment; ensuite, ils avaient concédé à la *Montreal Oceanic Steamship Company* le droit d'avoir des pilotes spéciaux.

Ces privilèges devinrent la principale cause de désaccord des armateurs et des pilotes, et même des pilotes entre eux, parce que ces privilèges rendaient inapplicable le mode du tour de rôle, avec pour résultat qu'il devenait injuste, pour les pilotes, de partager les bénéfiques nets de la corporation en parts égales. La majorité des pilotes présenta, à maintes reprises, des réclamations en vue de faire supprimer ces privilèges tandis que, d'un autre côté, les armateurs luttèrent pour faire supprimer la corporation. Les armateurs remportèrent les premiers succès. Par suite a) d'abus de la part de certains dirigeants de la Corporation des pilotes, b) de népotisme résultant du contrôle de la corporation sur les admissions dans la profession, et c) d'une série de désastres pour lesquels on fit retomber le blâme sur les pilotes, les armateurs atteignirent progressivement leur objectif. D'abord, en 1904 les commissaires du havre de Québec furent remplacés dans leur rôle d'autorité de pilotage par le ministre de la Marine et des Pêcheries. La décision finale fut prise sur la recommandation de la Commission Lindsay dont le rapport très sommaire exprimait une opinion de la majorité recommandant l'abolition de la Corporation des pilotes et un retour au régime de la libre entreprise. Le rapport condamnait également le mode du fonds commun comme «pernicieux». Une loi du Parlement votée en 1915 enleva à la Corporation des pilotes tous ses pouvoirs, exceptés ceux relatifs à la gestion fiduciaire de la caisse des pilotes. Cependant la profession ne redevint pas une libre entreprise; à la place, on transféra le contrôle des pilotes et des bateaux-pilotes au Ministre, en tant que tel, et non en sa qualité d'autorité de pilotage. Le Ministre continua à exercer ces pouvoirs jusqu'en 1934, année où les articles pertinents de la Loi de 1927 sur la marine marchande du Canada furent abrogés. En théorie, les modifications de 1934 permettaient aux pilotes d'exercer librement leur profession comme ils l'avaient fait avant 1860 mais, en fait, des règlements antistatutaires confièrent ce pouvoir de contrôle au Ministre en sa qualité d'autorité de pilotage. Depuis lors, il les a toujours exercés.

Le droit du capitaine de choisir son pilote, tel qu'approuvé par la Loi de 1860, fut bientôt aboli et remplacé par le régime des pilotes spéciaux qui se développa à un point tel que toutes les lignes régulières employèrent des pilotes spéciaux, laissant ainsi très peu de travail aux autres pilotes. L'autorité de pilotage elle-même fit abolir ce régime en 1961 car il aboutissait à une négation de la fonction d'affectation qu'assumait l'autorité de pilotage et diminuait à la fois l'efficacité du service et les normes de qualification des pilotes en tant que groupe. Depuis cette époque, tous les pilotes de Québec

sont affectés à tour de rôle selon leur classe. Le régime du fonds commun fut continué sans interruption. Après l'adoption de la Loi de 1915, le Ministre perçut, les droits de pilotage, mais les paya à la corporation et non aux pilotes eux-mêmes. En 1920, lorsque le Conseil privé eut confirmé, dans l'affaire Paquet, que la Loi de 1915 privait la corporation de tous ses pouvoirs sur les gains propres des pilotes, les pilotes créèrent une société en nom collectif, dont ils étaient tous associés, en vue de mettre leurs gains en commun. Depuis cette époque, chaque nouveau pilote devient un associé dans cette société et les gains des pilotes sont partagés (Cf. *Titre IV*—Circonscription de Québec).

Les *pilotes de Montréal* ont également souffert des inconvénients du régime de concurrence. Dès 1850, ils essayèrent d'obtenir le contrôle du service; au lieu de cela, ils furent constitués en corporation par le Parlement, mais sans aucun pouvoir de contrôle ni sur le service ni sur leurs gains. Ils refusèrent de rendre effective la constitution en corporation, en s'abstenant d'assister à la première réunion. Ils maintinrent leur opposition et finalement, en 1873, obtinrent un accord officieux leur donnant le droit d'affecter à tour de rôle les pilotes non employés comme pilotes spéciaux. Ils obtinrent aussi une sorte de statut d'association sous la forme d'un comité des pilotes qu'ils élisaient pour surveiller leurs affaires, en particulier les affectations. C'est, sans aucun doute, l'origine du comité des pilotes prévu par les règlements de toutes les grandes circonscriptions de pilotage. A Montréal, comme dans la circonscription de Québec, la différence entre le statut des pilotes spéciaux et celui des pilotes du tour de rôle provoquait des frictions constantes et de fréquents différends. De plus, l'autorité de pilotage (formée à cette époque par les commissaires du port de Montréal) prit illégalement le contrôle des pilotes en faisant du préposé aux affectations son employé bien qu'il fût payé sur le revenu des pilotes. En deux autres occasions, les pilotes essayèrent d'obtenir le genre de constitution en corporation qu'on avait accordée aux pilotes de Québec en 1860. En 1897, lorsque leur Bill privé, voté par la Chambre des communes, fut rejeté par le Sénat, les pilotes se mirent en grève et ne retournèrent au travail que lorsqu'une commission royale d'enquête eut été établie pour enquêter sur leurs griefs. L'un des résultats de la Commission fut qu'en 1903 les commissaires du port de Montréal furent remplacés dans la fonction d'autorité de pilotage par le ministre de la Marine et des Pêcheries. Bien qu'elle n'eût d'autres autorisations pour ce faire que le consentement apparent des pilotes, l'autorité de pilotage continua à diriger le service par le fonctionnement d'un mode d'affectation (sauf pour les pilotes spéciaux). Les pilotes de Montréal formèrent également leur propre association aux fins de constituer un fonds commun. Le régime des pilotes spéciaux fut aboli en 1960 et remplacé par un mode d'affectation obligatoire pour tous les pilotes et fondé sur le tour de rôle et la classe des pilotes. Donc, la situation actuelle est la même que dans la circonscription de Québec (Cf. *Titre IV*—Circonscription de Montréal).

Le régime de la libre entreprise existait toujours dans la *circonscription de Saint-Jean (N.-B.)* au moment de l'enquête de la Commission Robb, en 1918, mais à cette époque il était réduit au strict minimum. Par suite des conditions dans la zone d'embarquement, les pilotes avaient été obligés de se grouper en compagnies capables de posséder et d'exploiter des bateaux-pilotes convenables. La libre concurrence se poursuivait entre ces sociétés de pilotes, mais au moment où la Commission Robb fit son enquête, il n'existait que deux compagnies de ce genre en concurrence pour piloter les navires. La Commission conclut que le régime de concurrence portait tort à l'efficacité du service et suscitait aux navires des difficultés et des litiges inutiles du fait que chacun des deux bateaux-pilotes prétendait fréquemment avoir été le premier à communiquer avec le navire arrivant. La Commission Robb recommanda que le service de bateau-pilote soit assuré par un seul bateau convenable fourni par la Couronne. Ce changement mettrait par conséquent fin au régime de concurrence et donnerait à l'autorité de pilotage le contrôle des pilotes et du service de pilotage; la mise en commun des gains suivrait automatiquement. Cette recommandation fut immédiatement appliquée par le Ministre qui devint l'autorité de pilotage à la place de l'ancienne autorité de pilotage constituée en corporation que la Loi sur la marine marchande du Canada avait établie spécialement pour la circonscription de Saint-Jean. Le service du bateau-pilote fut ensuite assuré par l'autorité de pilotage et le dernier vestige du régime de la libre entreprise disparut. Il en fut de même dans la *circonscription d'Halifax*.

Cependant certaines autres circonscriptions avaient déjà supprimé le régime de la concurrence. Bien que nous n'ayons pas entrepris de recherches spéciales en vue de déterminer les diverses mesures prises dans chaque circonscription, la décision de 1899 de la Cour Suprême du Nouveau-Brunswick mentionnée ci-dessus (*Attorney-General of New Brunswick v. Miller & al*, 2 *N.B. Equity Reports*, p. 28) indique que, depuis bien des années, il n'y avait pas eu de concurrence dans la circonscription de Miramichi. Cette circonscription avait été et était encore très active. Avant 1882, il y avait plus de 30 pilotes, comme le montre la disposition du règlement interdisant la délivrance de brevets de pilote aux aspirants pilotes jusqu'à ce que le nombre des pilotes tombe à 30. Le jugement mentionne l'article 13 du règlement prévoyant que les pilotes devaient, chaque année, nommer un de leurs membres pour organiser les affectations des pilotes et régler certaines autres questions de moindre importance; que ce pilote recevrait en rémunération de ses services une part du produit net gagné par les pilotes, qui, selon l'article 20, devait être réparti également, à la fin de chaque année, entre les pilotes brevetés.

Lorsque la *circonscription de la Colombie-Britannique* fut reformée en 1929, le Ministre devint l'autorité de pilotage. Il assumait le contrôle des pilotes et imposa, par règlement, le régime du fonds commun. Ce régime fut graduellement étendu à chaque circonscription de pilotage comportant plusieurs pilotes. Les règlements interdisaient aux pilotes d'agir comme entrepreneurs libres; l'autorité de pilotage assumait le contrôle du service et l'affectation des pilotes. En outre, dans toutes ces circonscriptions (sauf dans les circonscriptions du Saint-Laurent) les autorités de pilotage imposèrent et appliquèrent exactement le régime du fonds commun que la Commission Lindsay avait jugé pernicieux au point d'en recommander l'interdiction; ce régime fut, et est encore, interdit par les règlements aux pilotes de la circonscription de Québec et à leurs collègues du haut Saint-Laurent, c'est-à-dire des circonscriptions de Montréal et de Cornwall.

Quant aux pilotes, ils affirment généralement que leur statut juridique est celui d'entrepreneurs privés travaillant à leur propre compte mais, en pratique, ils tentent de tirer le meilleur parti possible de la situation en consentant à être considérés comme employés lorsque le statut d'employés les avantage dans l'immédiat. Ils déclarent qu'ils travaillent pour leur propre compte en vue d'obtenir le droit de déduire des frais professionnels de leur revenu imposable mais, à l'occasion, n'hésitent pas à se dire employés, de manière à satisfaire aux conditions requises pour bénéficier des prestations des caisses provinciales des accidents du travail ou des régimes d'assurance-groupe à primes partagées par les employeurs et les employés (assurance-vie, assurance-accidents, assurance-santé, retraite, etc.). Dans la plupart des circonscriptions, les pilotes bénéficient d'un congé annuel, de congés de maladie, «avec plein traitement» ou «avec demi-traitement», incompatibles avec le statut d'entrepreneur privé dont les revenus proviennent des services rendus.

Les procédures suivies par les autorités de pilotage pour l'application du régime de pension du Canada montrent leur incertitude au sujet du statut des pilotes. Dans 7 des 25 circonscriptions régies par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, l'autorité de pilotage considère les pilotes comme ses employés, déduit la moitié de la cotisation des gains des pilotes et paie l'autre moitié sur les revenus de la circonscription au titre des dépenses d'exploitation de la circonscription:

- a) Les quatre circonscriptions de Terre-Neuve: Botwood, Humber Arm, Port-aux-Basques et Saint-Jean.
- b) Deux circonscriptions régies par une commission: celles de New Westminster et de la rivière Restigouche.
- c) La circonscription de Sydney, à compter de la date où les pilotes sont devenus employés du ministère des Transports.

D'autre part, dans les autres circonscriptions régies par une commission (nous ne possédons aucun renseignement sur Richibucto, l'autorité de pilotage de cette circonscription n'ayant pas répondu à la demande de la Commission) et dans toutes les circonscriptions, sauf celles de Sydney et de Churchill, où le ministre des Transports est l'autorité de pilotage, les pilotes sont traités comme personnes travaillant à leur propre compte. Cependant un grand nombre de ces circonscriptions aident leurs pilotes en effectuant les déductions nécessaires à la source, mais étant donné qu'il s'agit d'un service personnel, l'autorité ne fournit pas nécessairement son concours; par exemple dans la circonscription de Montréal, les déductions sont faites pour les pilotes du fleuve mais non pour les pilotes du port. A Churchill, comme les pilotes sont également employés par le gouvernement comme gardiens du port, leur entière cotisation au régime des pensions est établie sur cet emploi, le ministère des Transports payant la moitié de la cotisation maximale, l'autre moitié étant déduite de leur traitement de gardiens du port (pièce 1500).

STATUT ÉQUIVOQUE DES PILOTES

Néanmoins, les pouvoirs illégaux sur les pilotes et le service de pilotage que les autorités de pilotage ont usurpés n'ont rien changé au statut légal des pilotes qui sont brevetés en vertu de la Partie VI, c'est-à-dire celui d'entrepreneurs privés travaillant pour leur propre compte. Étant donné que la définition de leur statut détermine leurs droits vis-à-vis de l'autorité de pilotage, ou d'une compagnie d'assurances ou d'un autre tiers, on peut s'attendre que les tribunaux refusent de faire droit à une réclamation fondée sur un statut ambigu, au motif que le fardeau de la preuve incombe au demandeur. Par exemple, il est à prévoir que les tribunaux confirmeraient le refus d'une compagnie d'assurances de payer une indemnité prévue dans une police en raison d'un vice fondamental du contrat si la garantie se fonde sur le statut d'employé du pilote. De même, un pilote qui pense être amplement protégé par le régime provincial de la caisse des accidents du travail peut, lorsqu'il est victime d'un accident, constater qu'il n'est pas protégé et n'a aucun recours si le régime ne couvre que les employés. Dans la circonscription de Humber Arm, l'ancien pilote Dyke s'est vu débouter de sa réclamation d'une part entière des droits de pilotage, par la Cour Suprême de Terre-Neuve, non par suite de l'inexactitude de sa déclaration d'être un travailleur autonome, mais parce que la Cour a conclu qu'il avait consenti à la pratique illégale suivie par l'autorité de pilotage qui traitait ses pilotes comme des employés. (Cour Suprême de Terre-Neuve en tournée à Corner Brook, 1955 n° 63, *Nathan Dyke v. the Pilotage Commissioners of Humber Arm.*)

ORGANISATIONS DE PILOTES

A. COMITÉS DE PILOTES

Après que les autorités de pilotage eurent assumé le contrôle des pilotes et du service de pilotage, elles eurent besoin de communiquer avec les pilotes en tant que groupe. A cette fin, elles utilisèrent la formule du *Comité des pilotes* que les pilotes de Montréal avaient adoptée en 1873. L'actuel règlement de presque toutes les circonscriptions² qui comptent un certain nombre de pilotes comporte des dispositions relatives à la formation et aux fonctions du Comité des pilotes. Il s'agit en général d'un groupe de cinq pilotes nommés tous les ans par leurs collègues, groupe assumant la fonction d'assurer la liaison entre les pilotes considérés individuellement ou en groupe d'une part et l'autorité de pilotage d'autre part. En aucun cas les pouvoirs de réglementation de l'autorité de pilotage ne donnent le droit à cette dernière d'établir un tel comité et de lui conférer quelque pouvoir qui puisse créer une obligation quelconque pour les pilotes, soit individuellement, soit en tant que groupe. En conséquence, ces règlements sont nuls et de nul effet, comme s'ils n'existaient pas, et les divers comités de pilotes n'exercent actuellement qu'une autorité morale.

Pendant tous les comités de pilotes ont été très actifs et ont joué des rôles essentiels. Ils ont veillé aux intérêts professionnels des pilotes; ils ont fait office de représentants des pilotes au cours des discussions avec l'autorité de pilotage au sujet de l'organisation, de la fixation du tarif, des conditions de travail, etc.; ils ont représenté les pilotes et servi à titre d'experts en pilotage à l'occasion de l'examen des candidats pilotes; ils ont conseillé l'autorité de pilotage en matière de discipline. Ces comités restent nécessaires. Même si les pilotes devaient retourner au régime de la libre entreprise, les comités formeraient des conseils professionnels. Leur rôle prend de l'importance au point qu'ils constituent une nécessité quand l'autorité de pilotage contrôle le service et les gains des pilotes.

Mais un comité de pilotes ne remplira la fonction pour laquelle il a été créé que *a*) si les questions dont il doit s'occuper et les problèmes qu'il doit discuter sont d'un caractère local ne concernant qu'une seule circonscription, et *b*) si l'autorité de pilotage limite son activité à l'attribution des brevets ou, au cas où elle a entrepris de contrôler le service, si elle assure non seulement les affectations, mais aussi la mise en commun des gains des pilotes.

² Le règlement des circonscriptions suivantes qui relèvent de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada contient une disposition à l'effet qu'un Comité des pilotes doit être nommé par les pilotes:

Colombie-Britannique—art. 5

New Westminster—art. 5

Cornwall—art. 5

Montréal (pilotes du fleuve—art. 20)
(pilotes du port—art. 45)

Québec—art. 5

Saint-Jean (N.-B.)—art. 5

Halifax—art. 5

Sydney—art. 5

Si une circonscription est isolée et que l'autorité de pilotage y assure à la fois les affectations et la mise en commun des gains des pilotes, comme cela se passe notamment dans les circonscriptions de la Colombie-Britannique, de New Westminster et de Saint-Jean (N.-B.), ou si les pilotes sont employés par l'autorité de pilotage, le mode des comités de pilotes est approprié à la protection des intérêts des pilotes en ce qui concerne l'administration, les conditions de travail et la rémunération, parce que tous ces facteurs restent sous le contrôle de l'autorité de pilotage.

Malgré la formation de comités locaux de pilotes, les pilotes ont constitué leurs propres associations dans les circonscriptions où toutes ces conditions n'existaient pas, c'est-à-dire, dans les circonscriptions du Saint-Laurent (Cornwall, Montréal [fleuve] et Québec), où les autorités de pilotage contrôlaient à la fois le service et les pilotes en prenant en charge les affectations mais, d'un autre côté, n'imposaient pas la mise en commun des gains des pilotes.

Lorsque prévalait le régime de la libre entreprise, l'autorité de pilotage n'assumait pas la responsabilité de veiller à ce que chaque pilote ait une part égale du volume du travail et des gains; on exigeait seulement des chances égales pour tous et il appartenait alors à chaque pilote de tirer avantage de la situation comme il l'entendait. Mais, lorsque l'autorité de pilotage entreprit de répartir le travail entre les pilotes, elle assuma également l'obligation de faire une répartition équitable à la fois du volume du travail et des gains. Un nombre égal d'affectations ne donne pas nécessairement des gains égaux puisque les tarifs sont basés sur un certain nombre d'éléments variables comme le tirant d'eau, le tonnage et la distance. Une affectation à un petit navire lent durera plus longtemps et rapportera moins qu'une affectation à un grand navire rapide pour le même trajet. Il existe également des causes de retard sur lesquelles un pilote n'a aucun contrôle, telles que le brouillard, les pannes de machines, le manque de place à quai, etc., dont résultent encore d'autres inégalités. Toutes ces différences ne peuvent être équitablement compensées par un mode d'affectations, aussi compliqué soit-il, à moins qu'il ne soit complété par la mise en commun des gains. C'est pourquoi le régime normal adopté par la plupart des circonscriptions consiste à établir les affectations d'après un tour de rôle, à mettre les gains en commun et à partager l'argent du fonds commun sur la base du temps pendant lequel chaque pilote est resté disponible pour le service.

B. ASSOCIATIONS ET CORPORATIONS DE PILOTES

Lorsque l'autorité de pilotage est chargée des affectations, mais n'assure pas la mise en commun des gains, le comité des pilotes ne peut intervenir pour organiser un fonds commun parce qu'il n'a pas le pouvoir légal nécessaire pour s'occuper des gains des pilotes. La seule alternative au fonds

commun obligatoire imposé par l'autorité ou par la législation consiste, pour les pilotes, à organiser en tant que groupe, la mise en commun de leurs gains. Comme l'un des buts du fonds commun consiste à assurer le même traitement à tous les pilotes d'une circonscription, c'est-à-dire qu'ils se partagent à la fois le volume du travail et les gains, la participation de tous les pilotes reste indispensable. Sinon, des manières de procéder différentes provoqueraient la dissension et l'inquiétude chez les pilotes, au détriment de l'efficacité du service et de son administration. Une solution consiste à conclure un contrat de société par lequel les pilotes s'engagent, pour la durée du contrat, à mettre en commun et à partager leurs gains, selon les conditions stipulées dans le contrat. Les premiers pilotes ayant eu à faire face à cette situation ont recouru à cette méthode qui a donné naissance aux premières et seules sociétés de pilotes du Canada, comme l'*Association des pilotes pour le havre de Québec et en aval* et la *United Montreal Pilots*.

Comme nous l'avons vu précédemment, dans la circonscription de Québec lorsqu'en 1920 le jugement rendu par le Conseil Privé dans l'affaire Paquet confirma que la *Corporation des pilotes de Québec* formée en 1860 avait été légalement privée de son droit statutaire de contrôle sur les gains du pilotage que lui avait reconnu la loi fédérale adoptée en 1914, et lorsque l'autorité de pilotage remplaça la Corporation dans la tâche de l'affectation des pilotes et de la perception des droits de pilotage, puis modifia son règlement pour spécifier que les droits ainsi perçus seraient directement payés au pilote qui les avait gagnés, les pilotes de Québec, d'un commun accord, constituèrent une société semblable à celle déjà en vigueur pour les pilotes de Montréal. Les deux objectifs principaux étaient de leur procurer les avantages et la protection dont bénéficiaient leurs collègues dans les autres circonscriptions, dont l'autorité de pilotage gérait un fonds commun basé sur le partage des gains en fonction de la disponibilité pour le service, et qui n'était pas affecté par les absences pour cause de maladie. Le troisième objectif (le deuxième, sur la liste ci-dessous) restait secondaire et aurait pu aussi bien être atteint par d'autres moyens, notamment par une police d'assurance-groupe, comme dans certaines circonscriptions. Les trois objectifs sont les suivants (pièce 592a) :

- «1. L'administration des revenus du pilotage, qui seront mis en commun, leur perception, leur division.
2. Le paiement d'une indemnité aux pilotes suspendus.
3. Le paiement de secours en maladie. Le tout dans les conditions stipulées.»

L'accord signé par les associés en 1920 contenait une clause (clause 13), encore en vigueur, par laquelle l'obligation pour les pilotes de verser leurs gains à l'Association cesserait si les pilotes devenaient par la suite des fonctionnaires.

Le premier contrat s'intitulait *Acte d'association de l'union des pilotes licenciés pour le havre de Québec et au-dessous*. En 1924, le nom fut modifié et devint *l'Association des pilotes licenciés pour le havre de Québec et en aval* (pièce 592). Un accord ultérieur prolongea la validité du contrat jusqu'au 21 mai 1980. L'acte de 1920 contenait une clause précisant qu'il n'entrerait en vigueur que si tous les pilotes figurant alors à l'effectif adhéraient à l'Association et seulement après qu'ils l'eussent fait. Ce qu'ils firent, ainsi que tous ceux ayant obtenu depuis un brevet.

Les pilotes de Québec gèrent maintenant le fonds commun et l'autorité s'occupe des affectations. Cependant, l'autorité a toujours collaboré étroitement avec le comité des pilotes (qui est le conseil d'administration de l'Association et, depuis 1961, de la Corporation également) lorsqu'il s'est agi de rédiger les règles relatives aux affectations. Cette collaboration a eu pour effet de placer les affectations et le fonds commun sous la même autorité, comme il est normal.

Les mêmes causes ont entraîné les mêmes effets pour les pilotes du fleuve de la circonscription de Montréal. Comme on l'a déjà vu, les pilotes de Montréal avaient officieusement obtenu, en 1875, le droit d'assurer les affectations et avaient établi un fonds commun. Les affectations leur furent enlevées quelques années plus tard, lorsque leur préposé aux affectations devint employé de l'autorité de pilotage. En 1903, lorsque le Ministre remplaça la Commission du havre de Montréal en tant qu'autorité de pilotage, il continua d'assurer, par l'intermédiaire de son personnel, les affectations, mais la mise en commun des gains fut laissée aux pilotes. Le contrat de société qui régit maintenant les pilotes du fleuve de la circonscription de Montréal, sous le nom de *United Montreal Pilots*, date du 27 décembre 1918 (pièce 771). Ses objectifs sont énumérés à la clause 3 qui se lit comme suit:

«3. L'objet de cette société et la fin pour laquelle elle est formée sont l'association de leurs intérêts respectifs dans l'exercice du pilotage, la mise en un fonds commun des sommes qui peuvent être dues ou payées à chacun d'eux pour honoraires ou prix de ses services comme pilote, les sommes dues ou payées sous forme de bonus exceptées; la perception de ces sommes, l'administration de ce fonds commun, et la répartition entre les associés, des sommes ainsi mises en commun, en totalité ou en partie, après toutes dépenses d'administration déduites. La société pourra aussi s'occuper de toute affaire concernant les intérêts de ses membres dans l'exercice de leur profession de pilotes, leur protection, leur avancement et leur défense, mais en conformité des lois qui régissent ces matières et des règles établies par l'administration de pilotage compétente.»

Tous les pilotes du fleuve ont signé l'accord. Sa validité, prorogée en 1943, expirera le 27 décembre 1968.

La création des corporations de pilotes n'a été qu'un autre aspect de l'évolution de cette situation. Les pilotes furent poussés par leur conseiller juridique à adopter un régime de corporation qui, leur dit-on, tout en permettant d'atteindre les mêmes objectifs présentait de nombreux avantages substantiels. Certains de ces avantages étaient exposés dans une lettre en date du 18 mars 1960, adressée à l'Association de Québec par son conseiller juridique (pièce 676) que nous résumons ci-dessous:

- a) Une corporation est un corps juridique distinct de ses membres, qui ne sont pas personnellement responsables des fautes commises par la corporation comme ce serait le cas pour une société.
- b) Avec le genre de corporation proposé (c'est-à-dire en vertu de la Partie II de la Loi sur les compagnies canadiennes), il ne se poserait aucun problème de droits de succession parce que les membres n'ont pas de part dans l'actif de la corporation.
- c) L'existence d'une corporation est illimitée, tandis que l'existence d'une société se limite à une certaine période étant donné qu'elle découle d'un contrat. Cette permanence est importante pour tenir les membres unis entre eux et protéger les avoirs du groupe.
- d) La constitution en corporation est une condition préalable nécessaire pour l'établissement d'un organisme vraiment professionnel, jouissant de pouvoirs étendus pour régir la profession. Le mode d'organisation proposé constitue une étape dans cette direction.
- e) Le droit corporatif est moins rigide que le Code civil de Québec qui s'applique à une société.

Le conseiller juridique proposait, en outre, la constitution en corporation en vertu d'une loi fédérale plutôt qu'en vertu d'une loi provinciale, car le pilotage relève de la compétence fédérale³. Il indiquait que l'idéal serait d'obtenir une loi spéciale du Parlement, comme la Loi de 1860 qui constituait en corporation les pilotes de Québec, mais ajoutait que le «climat à Ottawa» n'était pas propice pour le moment.

L'exemple fut donné par un groupe de pilotes faisant face aux mêmes difficultés, mais qui n'avaient pas encore formé de société. La première charte de ce genre fut octroyée le 19 avril 1956 à la *Corporation des pilotes*

³ Cela ne constitue cependant pas le critère fondamental pour l'attribution de chartes en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes (alors appelée «Loi sur les compagnies») (S.R.C. 1952, chap. 53). L'article 144 définit les conditions d'attribution de telles chartes et l'une d'elles est que ce soit «aux fins d'accomplir dans plus d'une province du Canada, sans gain pécuniaire pour ses membres, des objets d'un caractère . . . professionnel . . .» Cette restriction pourrait bien rendre nulle toute charte ainsi obtenue s'il est établi que les termes utilisés dans la demande de constitution en corporation ne sont pas absolument exacts sur ce point essentiel.

du *Saint-Laurent, de Kingston et d'Ottawa* (pièce 806) et elle sert de prototype pour les chartes subséquentes. Ses objectifs sont les suivants:

- a) Favoriser le bon exercice et le progrès de la profession de pilote dans l'intérêt des membres de la Corporation et l'intérêt de la navigation en général, dans la circonscription de pilotage de St-Laurent-Kingston-Ottawa et toute autre circonscription ou toute région dans laquelle des membres de la corporation pourront être autorisés à exercer leur profession;
- b) fournir à la navigation un service efficace de pilotage;
- c) organiser la mise en un fonds commun, la perception, l'administration et la distribution entre les membres, des sommes ou d'une partie des sommes qui peuvent être dues ou payées à chacun d'eux pour ses services de pilotes;
- d) entreprendre et poursuivre l'étude de questions d'intérêt commun aux membres et prendre en conséquence toutes mesures non contraires à la loi;
- e) représenter ses membres auprès des gouvernements, des compagnies de navigation, de tout corps public ou privé, et de toute personne.

Tous les pilotes de la circonscription sont devenus membres de la corporation et ont signé une procuration l'autorisant à encaisser leurs gains de pilotage. En 1961, par suite de la division de la circonscription St-Laurent-Kingston-Ottawa en deux circonscriptions, celle de Cornwall et celle de Kingston, le nom de la corporation des pilotes fut changé et devint la *Corporation des pilotes du Fleuve et de la Voie Maritime du Saint-Laurent* (pièce 806) qui ne comprend maintenant que les pilotes de Cornwall. Les pilotes de Kingston ont également fondé leur propre corporation en 1961. (Kingston faisant partie de l'organisation des Grands lacs, on étudiera sa corporation de pilotes, ainsi que les autres corporations de pilotes des Grands lacs, dans le rapport de la Commission qui traite du pilotage sur les Grands lacs.)

Le premier des groupes constitués par la suite en corporation fut celui des pilotes du port de Montréal, dès qu'ils formèrent un groupe distinct (le 23 juillet 1957, C.P. 1957-987) dans la circonscription de Montréal. La charte est datée du 2 janvier 1958 sous le titre *Corporation des pilotes du Port de Montréal* (pièce 792). Elle énumère les cinq mêmes objectifs, cités plus haut, ainsi qu'un sixième:

«régir l'exercice du pilotage par ses membres dans les limites permises par la loi.»

Il est étrange que les pilotes du port aient adopté cette mesure, parce qu'elle était inutile étant donné que l'autorité de pilotage s'était engagée par son règlement (art. 65[2] tel que modifié en 1957, art. 46[2] du règlement actuel) à assurer la mise en commun des gains aussi bien que les affectations et à répartir l'argent de la caisse de pilotage en fonction de la disponibilité pour le service (pilote de port). Il est douteux que cette corporation ait le pouvoir d'organiser et de gérer un fonds commun des gains des pilotes, étant donné la disposition restrictive de la charte qui annule tout pouvoir de la corporation, qui viendrait en conflit avec le règlement de la circonscription. Il semble que l'une des raisons fut que quelques-uns des premiers pilotes du port étaient d'anciens pilotes du fleuve ayant l'habitude de gérer leur propre fonds commun; et ils avaient aussi, sans doute, le désir d'établir une organisation semblable à celle des autres circonscriptions du Saint-Laurent.

Tous les pilotes du port sont devenus membres de la corporation et ont, à ce moment, donné l'habituelle procuration autorisant la corporation à encaisser leurs gains de pilotage (pièce 793). Sur réception des procurations, en 1958, l'autorité de pilotage cessa de s'occuper du mode de partage des gains; depuis cette époque, elle verse deux fois par mois à la corporation tous les droits qu'elle a perçus. Lorsque la Commission a demandé au ministère des Transports les raisons pour lesquelles les dispositions du règlement à ce sujet avaient été maintenues, une lettre en date du 12 janvier 1967 (pièce 1501a) précisait entre autres que «Le Règlement général de la circonscription de pilotage de Montréal avait fait l'objet d'une révision profonde en octobre 1961, mais que cette occasion d'amener les dispositions du règlement à concorder avec la pratique n'avait pas été mise à profit». Ce n'est, cependant, qu'une solution pratique que l'on devrait abandonner si, pour une raison quelconque, certaines procurations étaient annulées ou non fournies.

Les pilotes du fleuve des circonscriptions de Montréal et de Québec, après un examen de leur situation, ont conclu que les divers règlements de leur Association exigeaient une révision. La majorité des pilotes avait été convaincue par leur conseiller juridique des avantages de la corporation sur une société et décidèrent de constituer une corporation. Le 2 février 1959, les pilotes du fleuve, de la circonscription de Montréal, obtinrent une charte sous le nom de *Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central* (pièce 773) et le 9 mai 1960, une charte fut octroyée aux pilotes de Québec sous le nom de *Corporation des pilotes du bas Saint-Laurent* (pièce 672). La charte de Québec formule un objectif supplémentaire:

- «d) régir la formation, l'entraînement et l'apprentissage des personnes qui désirent devenir pilotes et membres de la Corporation, dans les limites permises par la loi;»

(La charte de la C.-B. mentionne un objectif analogue.)

Utilité des associations et corporations de pilotes

L'intention était de remplacer les sociétés des pilotes de Québec (pièce 592) et de Montréal (pièce 771) par les nouvelles corporations mais, dans chaque circonscription, un certain nombre de pilotes refusèrent d'adhérer à la corporation. En 1963, ces dissidents, comme on les surnomme, étaient au nombre de six (6) à Québec et de huit (8) à Montréal. Comme les corporations n'ont aucun pouvoir d'agir de quelque manière sur les personnes qui n'en font pas partie ou sur leurs gains, par conséquent d'imposer la mise en commun de tous les gains, le problème fut temporairement résolu, d'abord, en conservant les sociétés, et ensuite, en adoptant automatiquement pour les corporations les propres décisions, actions et règlements des sociétés. On y parvint par le procédé discutable de modifier à cet effet les termes des contrats de société par décision de la majorité, procédure autorisée dans les contrats. Une telle procédure reste d'une validité douteuse en ce qu'elle permet que les termes d'un contrat soient déterminés et modifiés à discrétion par un tiers, c'est-à-dire par la corporation qui, en outre, est contrôlée par certaines des parties au contrat, mais non par toutes. Il en résulte une situation contestable du point de vue de la légalité, en ce que les buts et les pouvoirs des corporations étant bien plus larges que ceux des sociétés, il devient ainsi non seulement possible de modifier par cette procédure les clauses et modalités du contrat de société, mais encore de modifier la nature du contrat. Par exemple, les pilotes dissidents pourraient être soumis à la juridiction de tribunaux, professionnels ou disciplinaires que les corporations créeraient par règlements.

Les contrats de sociétés aussi bien que les lettres patentes de ces corporations ne constituent cependant rien de plus que des expédients permettant aux pilotes de gérer une véritable organisation de fonds commun. Si l'autorité de pilotage n'impose ni ne gère le fonds commun (à condition qu'elle puisse légalement le faire), la seule solution convenable consisterait à adopter une loi accordant ces pouvoirs à une corporation de pilotes d'un type particulier, comme on le fit lorsque les pilotes de Québec obtinrent leur première constitution en corporation en 1860. En plus de créer la corporation, la Loi de 1860 rendait automatique et obligatoire l'appartenance des pilotes à la corporation et incluait dans l'actif de cette dernière tous les revenus du pilotage, y compris la rémunération qu'obtenaient les pilotes pour leurs services.

Ni les contrats de sociétés ni aucune disposition de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes ne peuvent assurer l'affiliation complète parce qu'il ne semble pas exister de moyen juridique pour obliger quelqu'un à faire partie, contre son gré, soit d'une société, soit d'une telle corporation, ni d'en demeurer associé ou membre s'il veut en sortir. Une société constitue un contrat, et l'essence même du contrat est de permettre à un associé de se

retirer quand il le désire, sous réserve cependant de payer aux autres associés tous dommages que la violation de ses obligations contractuelles peut leur causer.

Les corporations, elles non plus, n'ont pas le pouvoir d'obliger qui que ce soit à en devenir membre. Réciproquement, les corporations ne sont pas obligées d'accepter une personne désirant en faire partie, même si le candidat est un pilote breveté qui exerce sa profession. Tout membre est toujours susceptible d'être expulsé par une décision de la corporation. Qui plus est, tous les règlements contiennent une disposition qui dénie à un membre le droit de démissionner, à moins qu'il ne cesse d'être pilote breveté; disposition d'une légalité douteuse. Il est exact qu'en vertu de l'article 145 (2) (f) de la Loi canadienne relative aux corporations, les règlements intérieurs de la corporation peuvent prévoir «la faculté pour les membres de se retirer de la corporation ou la manière de se retirer». Cependant la Loi sur les corporations est une loi fédérale, assujettie à l'application de la Déclaration canadienne des droits (S. C. 1960, chap. 44) qui garantit entre autres la liberté d'association (art. 1[e]) et, par voie de conséquence, le droit de cesser d'être membre d'une association lorsqu'on le désire. En outre, il semble qu'en adoptant un tel règlement les corporations s'arrogent un droit appartenant exclusivement à l'autorité de pilotage, car elles ajoutent une condition à celles qui régissent les brevets de pilote, ce qui ne peut être fait que par un règlement établi par l'autorité de pilotage en vertu de l'article 329 (f) de la Loi sur la marine marchande du Canada. Si même un tel règlement était valide, la corporation ne peut quand même pas rendre l'affiliation obligatoire, ni obliger un pilote à la permanence de son affiliation.

Il semble que la constitution de ces corporations comporte un autre défaut important du fait que, quels que soient leurs droits sur les revenus de pilotage de leurs membres, ces droits ne procèdent pas de leurs propres pouvoirs et sont essentiellement révocables.

Dans le cas des sociétés, la situation juridique est claire, puisque leurs droits proviennent de l'acte de société et que les membres se sont engagés par contrat à mettre leurs gains en commun, sous réserve des modalités prévues par l'acte. Il n'en est toutefois pas de même pour les corporations. La situation juridique semble être l'une des deux suivantes: ou bien tout le régime est illégal, ou bien les droits des corporations de disposer de l'argent des pilotes sont essentiellement révocables.

Une personne ne peut être privée de ses avoirs (et cela comprend les gains de pilotage), ni même de leur libre disposition, sauf par une disposition précise de la législation ou par accord librement consenti par cette personne en qualité de propriétaire. Les dispositions de l'article 329 (b) de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1952, et celles de l'article 319, (1) de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934 (toujours en vigueur) sont des exemples de la première catégorie; il a fallu prévoir dans

la loi des dispositions spéciales pour donner à l'autorité de pilotage le pouvoir de déterminer quelle portion des gains du pilote appartiendrait à l'exploitant du bateau-pilote et quelle portion serait obligatoirement déduite à titre de contribution du pilote à la caisse des pilotes. Les actes d'association sont des exemples de la seconde catégorie.

Quels que soient les pouvoirs dont une corporation dispose, ces pouvoirs doivent se fonder sur une disposition de la loi en vertu de laquelle la corporation a été créée, c'est-à-dire la Partie II de la Loi canadienne relative aux corporations, sous réserve des restrictions prévues par la charte. Rien dans la Loi sur les corporations ne leur accorde le droit de s'occuper des avoirs personnels de leurs membres sans le consentement de ceux-ci; le fait que ces avoirs soient en l'occurrence des gains de pilotage n'y change rien et le consentement du propriétaire des avoirs reste indispensable. On présume donc un contrat de droit civil entre la corporation et ses membres, ce qu'indique la nécessité d'obtenir une procuration.

Quelle est la nature de ce contrat? On ne peut pas dire qu'il s'agit d'une cession générale implicite des gains de pilotage, car la corporation deviendrait alors propriétaire de ces avoirs et sa charte lui interdirait de payer à ses membres une partie quelconque de ces avoirs.

La situation est foncièrement illégale à moins de la considérer comme une combinaison de pouvoirs corporatifs et de pouvoirs contractuels. Sa charte autorise la corporation à agir comme mandataire en ce qui concerne la gestion d'un fonds appartenant à ses membres; l'exercice d'un tel pouvoir présuppose d'abord un accord entre les pilotes et, ensuite, un accord entre la corporation en tant que mandataire et ses membres en qualité de mandants et de bénéficiaires. Il n'est pas nécessaire que ces deux contrats soient passés par écrit; ils peuvent être verbaux. Ils deviennent implicites du fait des actions des membres lorsque ceux-ci définissent les termes de ces contrats au moyen de règlements (bien qu'ils soient antistatutaires en ce qui concerne la corporation), règlements auxquels ils se soumettent de leur plein gré. En tout cas, l'argent du pilotage appartient en tout temps aux pilotes et la corporation n'a rien de plus qu'un pouvoir contractuel de gestion essentiellement révocable.

Le fait de s'affilier à une corporation ne peut avoir pour effet l'abandon inconditionnel et irrévocable par un membre des avoirs qui proviennent de ses services de pilotage afin que la corporation puisse en disposer à la discrétion de la majorité de ses membres. L'argument à l'effet qu'un membre a donné son consentement en s'affiliant à la corporation, puisqu'il connaissait la teneur des règlements, est sans valeur étant donné que les règlements n'engagent les membres qu'en autant qu'ils sont *intra vires*.

Les conséquences juridiques pourraient donc être très différentes de celles qu'envisageaient les pilotes lorsqu'ils ont opté pour le régime de la corporation. En ce qui concerne leur responsabilité personnelle, ils restent régis par un contrat de société et le fait qu'il n'est qu'implicite ne change rien

à la chose. La corporation et son conseil d'administration sont responsables envers chaque membre de la gestion des fonds qui lui sont confiés et peuvent être contraints à rembourser toute déduction effectuée sur la part d'un pilote sans son consentement, explicite ou non.

En outre, la situation laisse également beaucoup à désirer en ce que rien ne s'oppose à la multiplicité de telles sociétés ou de telles corporations. Il n'existe aucune disposition de droit qui puisse accorder à l'une d'elles des droits exclusifs ou supérieurs quelconques. Il en résulte une situation chaotique qui ne peut que provoquer des dissensions et des conflits, comme ce fut le cas des pilotes de Québec et des pilotes de rivière de Montréal.

Dans les provinces maritimes et sur la côte ouest, la Commission a conclu, à la suite des témoignages et preuves obtenus lors des audiences tenues dans ces régions, et d'entretiens avec un grand nombre de leurs pilotes, que l'harmonie et l'unité règnent. Par contre, le mécontentement et la méfiance étaient évidents chez les pilotes des circonscriptions du Saint-Laurent et, dans la circonscription de Québec, la Commission a constaté une opposition ouverte et même de l'hostilité qui semblent être la conséquence normale du statut d'exception non satisfaisant que les autorités de pilotage du Saint-Laurent ont imposé à ces trois circonscriptions, et des moyens juridiques inappropriés et insuffisants dont disposent les pilotes pour remédier à la situation.

Dans la circonscription de Québec, deux pilotes ont soumis des mémoires personnels dénonçant les pouvoirs abusifs qu'exerce la corporation; ce sont le capitaine Maurice Koenig (pièce 571) et le capitaine Lucien Bédard (pièce 1323). Plus tard, 21 pilotes ont présenté une pétition protestant contre le mode actuel de fonds commun à Québec en le qualifiant d'illégal et d'antidémocratique. Comme on l'a dit plus haut, six pilotes ont refusé de se joindre à la corporation. L'un d'eux, le capitaine Roland Barras, a été assigné à comparaître devant la Commission. Dans sa déposition, il a déclaré entre autres qu'il ne pouvait accepter que ses gains soient versés sans son consentement à une corporation à laquelle il n'appartient pas et qui l'oblige à contribuer, contre son gré, aux dépenses. Il estime cette situation illégale et se réserve le droit de réclamer toute somme que la corporation retient sur ses gains. Il a ajouté qu'il n'avait jamais exigé un décompte complet parce que, pour appuyer sa demande, il lui faudrait poursuivre la corporation; celle-ci pour se défendre, encourrait des frais qu'il serait obligé, lui le demandeur, de payer indirectement puisque ses frais seraient imputés sur les dépenses de la corporation.

Le 12 février 1958, la corporation de Cornwall, dans un mémoire signé par son conseiller juridique et adressé à l'autorité de pilotage, a essayé de se faire officiellement reconnaître comme le seul organisme dont les membres seraient autorisés à piloter dans cette circonscription. Comme il fallait s'y attendre, on n'accéda pas à sa requête, car la reconnaissance aurait procuré

des pouvoirs considérables à la corporation, par exemple le pouvoir de déterminer le nombre de pilotes en refusant d'admettre les nouveaux brevetés, ou le pouvoir de contrôle sur les brevets par la simple expulsion.

L'un des membres, le pilote George Downey, tenta une fois de retirer sa procuration, mais la corporation refusa. Avec l'aide financière et l'assistance judiciaire offertes par la Fédération des armateurs, il poursuivit la corporation en justice, mais retira sa poursuite avant que la cause ne fut entendue.

L'objection des pilotes du fleuve dissidents dans la circonscription de Montréal se fonde davantage sur une question de principe. Ils s'opposent à ce qu'ils estiment être les pouvoirs excessifs de la corporation et de ses administrateurs, pouvoirs pouvant donner lieu à des abus. Ils préfèrent le régime de la société, dans lequel les pouvoirs des administrateurs, et les restrictions y afférentes, sont définis dans le contrat. Lors de l'étude de la question de création de la corporation, ces pilotes cherchèrent à obtenir une opinion juridique indépendante. Dans une lettre datée du 20 février 1959 (pièce 872), on leur fit savoir que la corporation qu'on se proposait de constituer, ainsi que ses règlements, ne fournissait pas aux pilotes les garanties que leur offrait un acte de société. Le conseiller juridique soulignait certains pouvoirs extraordinaires accordés au conseil d'administration, pouvoirs qu'il estimait «dictatoriaux», et déclarait qu'à son avis ces pouvoirs soumettraient tous les pilotes membres de la corporation au contrôle le plus absolu et le plus arbitraire et qu'ils ouvriraient la porte à des abus innombrables que les pilotes seraient impuissants à prévenir.

Lorsque les moyens légaux sont insuffisants, il est à craindre que l'on adopte des méthodes illégales. Il est utile de noter que *a)* malgré le fait que la poursuite engagée par le pilote Downey fut apparemment bien fondée du point de vue juridique, il abandonna les poursuites avant que l'affaire ne soit entendue; *b)* sur les 21 pilotes de Québec ayant signé la pétition du 12 mars 1964, cinq d'entre eux déposèrent, au cours du mois suivant, cinq documents identiques pour retirer leur pétition; *c)* le capitaine Barras s'est plaint de discrimination contre les six dissidents de Québec du fait qu'on les empêche d'assister à des réunions où sont prises des décisions qui affectent leurs gains, sous prétexte que ce sont des réunions de la corporation, bien que le règlement de l'association prévoit que les décisions de la Corporation engagent l'association; *d)* les dissidents reçoivent des appels téléphoniques anonymes.

Les diverses objections formulées par les dissidents et les autres pilotes au régime de la corporation sont étudiées en détail dans les parties du rapport ayant trait à ces circonscriptions. On peut les résumer en disant que ce sont des objections de principe plutôt que de fait. A ce stade, le seul point important à noter est l'ambiance résultant en grande partie, sinon entièrement, du fait que les autorités de pilotage n'ont pas imposé la mise en commun des gains de ces circonscriptions et que les pilotes manquent de moyens juridiques suffisants pour résoudre le problème.

Le régime de la corporation joue un rôle secondaire d'une certaine importance; il assure une représentation juridique du groupe lorsque des intérêts communs sont en jeu, et il procure aussi les moyens d'encourager des activités de groupe. A cet égard, la corporation offre un avantage très net sur le comité des pilotes dont le seul pouvoir est de représenter les pilotes auprès de l'autorité de pilotage.

Le succès remporté par les pilotes de Colombie-Britannique dirigés par leur comité de pilotes n'a été possible que parce que les dépenses du comité étaient minimales et que ses activités se limitaient aux questions qui n'étaient généralement pas de nature contentieuse en ce qui concerne les pilotes. Dans ces conditions, l'unanimité fut aisément réalisée. Le 22 février 1963, une charte, émise en vertu de la Partie II de la Loi sur les corporations canadiennes, créait *The Corporation of British Columbia Coast Pilots* (pièces 93 et 1166). La charte énumère les mêmes objectifs que la dernière charte précédemment octroyée—celle de la Corporation des pilotes de la circonscription de Québec—y compris le pouvoir «de réglementer l'exercice du pilotage», de contrôler l'apprentissage, d'organiser et gérer le fonds commun des pilotes. Ces pouvoirs sont rendus inopérants pour le moment par suite de la restriction qui limite ces pouvoirs, puisque le règlement de la circonscription prévoit que l'affectation des pilotes et la mise en commun de leurs gains seront effectuées par l'autorité de pilotage, et que les pilotes seront recrutés selon un autre mode que l'apprentissage.

Tous les pilotes de la circonscription de Colombie-Britannique se sont affiliés à la corporation. Elle finance ses opérations selon la méthode habituelle, c'est-à-dire par les cotisations des membres.

C. FÉDÉRATION DES PILOTES DU SAINT-LAURENT

Du fait que les circonscriptions du Saint-Laurent étaient contiguës, qu'elles faisaient partie d'un service de pilotage continu; qu'elles avaient des problèmes et des intérêts communs, elles furent amenées à suivre l'exemple de l'autorité de pilotage et des armateurs en créant une fédération. En 1903, la *Fédération des armateurs du Canada Inc.* fut constituée en corporation par loi spéciale du Parlement (3 Édouard VII, chap. 190), et la *Dominion Marine Association* fut établie par lettres patentes du 13 janvier 1961 (pièce 1136). En 1959, le ministère des Transports, à titre de conseiller de l'autorité de pilotage de ces circonscriptions, créa le poste de surintendant régional, représentant le ministère dans les trois circonscriptions du Saint-Laurent (pièce 542).

Des lettres patentes émises le 5 novembre 1959 créèrent la *Fédération des pilotes du fleuve Saint-Laurent* (pièce 751), à laquelle se sont depuis affiliées toutes les associations de pilotes des circonscriptions du Saint-Laurent. Elle ne constitue pas une véritable fédération, mais une corporation indépendante dirigée par des membres recrutés dans les associations locales. Ses décisions ne lient pas les associations locales, à moins d'être approuvées

par ces dernières. Avant la création de la Fédération, les pilotes avaient confié le soin de les représenter en tant que groupe soit à la *Canadian Merchant Service Guild*, organisme qui groupe les capitaines, les officiers et les pilotes du Canada, et à laquelle appartenaient et appartiennent encore la plupart des pilotes en tant qu'individus et non en tant que groupes, soit à des comités mixtes spéciaux et temporaires semblables à celui qui fut constitué pour faire opposition au Bill S-3 en 1959. La grève des pilotes en avril 1962 fut décidée à l'échelon des corporations locales, lorsque les négociations de la Fédération ne donnèrent pas les résultats attendus, mais les négociations pour régler la grève affectant les trois circonscriptions furent poursuivies par la Fédération. Ici encore la création d'une telle fédération répondait à un besoin réel.

COMMENTAIRE

Nous considérons que la nécessité de la reconnaissance juridique d'un service de pilotage contrôlé—que le service soit justifié par l'intérêt public ou par la sécurité de la navigation—a été pleinement démontrée par les événements. Nous convenons qu'en certains endroits les pilotes devraient rester des entrepreneurs indépendants se concurrençant pour obtenir des clients mais, en règle générale, la législation future devrait prévoir le contrôle complet du service de pilotage.

Il est impératif de corriger la situation actuelle qui porte préjudice à la plupart des pilotes, par suite de l'ambiguïté de leur statut, c'est-à-dire de préciser s'ils sont des employés ou des travailleurs autonomes.

L'effectif complet des pilotes d'une circonscription donnée, ou tout groupe de pilotes clairement défini et reconnu par l'autorité de pilotage dans une circonscription, devrait devenir une corporation constituée en vertu de la législation sur le pilotage. La loi devrait énumérer et définir les divers pouvoirs à octroyer à ces corporations de type spécial: certains pouvoirs de caractère général qu'exerceraient automatiquement toutes ces corporations, et d'autres pouvoirs spéciaux qui ne leur seraient accordés que par l'autorité chargée de définir la structure de l'organisation des circonscriptions, lorsque ces pouvoirs spéciaux répondent à un besoin particulier en rapport avec le genre d'organisation suivant lequel fonctionne une circonscription ou une partie de circonscription.

La loi devrait aussi prévoir un système adéquat de contrôle des activités de la corporation afin que toute irrégularité, tout abus ou toute mesure discriminatoire soient efficacement prévenus ou corrigés. Ce furent principalement les abus de son conseil d'administration qui entraînèrent le remplacement de la Corporation des pilotes de 1860, abus provenant surtout de ce que l'autorité de pilotage n'avait pas le pouvoir de contrôler l'activité de la corporation. Une cause accessoire fut que l'autorité de pilotage négligea d'exercer les pouvoirs limités de contrôle et de surveillance qui lui étaient conférés.

Chapitre 5

LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE, FINANCIÈREMENT INDÉPENDANTE, PAIE SES FRAIS

En conformité de la Loi sur la marine marchande du Canada, les autorités de pilotage couvrent elles-mêmes leurs frais et ont donc le pouvoir de percevoir l'argent nécessaire pour régler leurs frais d'exploitation. La Loi sur la marine marchande du Canada ne renferme aucune disposition permettant aux autorités de pilotage d'obtenir de l'argent de sources extérieures; par exemple des subventions de la Couronne.

LES REVENUS DU PILOTAGE, DENIERS PUBLICS

Comme les autorités de pilotage sont des officiers de la Couronne (Cf. chap. 8, pp. 269 et 270), toutes les sommes d'argent qu'elles perçoivent dans l'exercice de leur fonction deviennent des deniers publics que l'article 2(m) de la Loi sur l'administration financière définit comme suit:

«m) *deniers publics* signifie . . . , et comprend . . .

(iv) les sommes d'argent payées au Canada pour une fin spéciale.»

Cette dernière expression est également définie comme suit dans la Loi sur l'administration financière:

«k) *somme d'argent versée au Canada pour une fin spéciale* comprend toute somme d'argent payée à un fonctionnaire public par application ou en conformité d'une loi, d'une fiducie, d'un traité, d'un engagement ou d'un contrat, et qui doit être déboursée pour un objet spécifié dans la loi, la fiducie, le traité, l'engagement ou le contrat en question, ou conformément à l'un de ces derniers;»

La Loi sur la marine marchande du Canada détermine l'affectation de la plupart de ces fonds, y compris l'affectation «à une fin spéciale».

En l'absence de toute disposition de la loi en question, ces fonds doivent, après avoir été recueillis, être déposés au crédit du receveur général (art. 16[1] de la Loi sur l'administration financière). Les autorités de pilotage ne suivent pas cette procédure; elles déposent l'argent du pilotage en leur propre nom (Cf. Pouvoirs accessoires des autorités de pilotage, chap. 8, pp. 355 et suiv.).

Comme nous le verrons par la suite, sauf pour les fonds appartenant à des tiers et qui doivent être traités comme le prévoit la Loi sur l'administration financière, toutes les sommes payées à une autorité de pilotage sont des deniers publics dont l'autorité de pilotage, en sa qualité d'officier de la Couronne, ne peut disposer que conformément à la législation. Les autorités de pilotage ne détiennent en propre ni actif ni fonds collectif qu'elles puissent conserver ou aliéner à leur gré. Elles ne peuvent pas réaliser de bénéfices. Tous leurs fonds et tout leur actif sont affectés à des fins spéciales et ne peuvent être détenus ou utilisés de quelque autre manière. Tout paiement ou remise de cet argent par une autorité de pilotage à toute autre fin que celle spécifiée dans la loi pour une certaine catégorie de recette, et même toute dépense faite dans un but approuvé, mais non effectuée dans les conditions et suivant les procédures imposées par la loi, sont illégaux. Toute remise de ce genre par l'autorité de pilotage équivaudrait à un détournement de fonds publics, et rendrait les membres de l'autorité de pilotage en cause personnellement responsables de son remboursement et passibles de poursuites pénales en vertu de la Partie IX de la Loi sur l'administration financière.

GENRES DE CAISSES

La Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada ne mentionne qu'un seul genre de fonds: la caisse des pilotes, et traite indépendamment toute autre catégorie de revenus perçus par une autorité de pilotage. Aux fins de l'étude, toutes les sommes et tous les revenus touchés par l'autorité de pilotage peuvent être répartis en trois catégories qui sont *a*) la caisse des pilotes (*Pilot Fund*), *b*) la caisse des dépenses générales (*General Expense Fund*) de l'autorité de pilotage et *c*) les deniers appartenant au Fonds du revenu consolidé du Canada ou à des tiers.

Le terme «caisse de pilotage», qu'on emploie couramment, existe dans les règlements où elle désigne la totalité des sommes reçues par une autorité de pilotage ou en son nom, à l'exception des fonds de fiducie qui constituent la «caisse des pilotes». Il n'a pas d'autre signification explicite ou implicite, car l'affectation des divers éléments qui la composent varie avec chaque genre de revenu. C'est, en fait, le nom donné au compte en banque d'une autorité de pilotage où elle dépose l'argent qu'elle reçoit.

CAISSE DES PILOTES

La «caisse des pilotes» (appelée aussi dans les règlements «caisse de retraite» lorsqu'il s'agit d'un régime de pension) est définie à l'article 2(68) de la Loi sur la marine marchande du Canada¹. Une autorité de pilotage

¹ Dans la version anglaise, l'article 2 (68) de la loi définit «Pilots' fund». Cette expression ne se retrouve nulle part dans la loi où l'on utilise toujours «Pilot fund». On peut attribuer cette variante à une erreur lors de la rédaction du texte anglais de la Loi de 1934 sur la marine marchande (Cf. art. 391 [m], version anglaise de la Loi de 1927).

peut établir une caisse des pilotes par règlement en conformité de l'article 319(l) de la Loi de 1934 sur la marine marchande du Canada (qui est encore en vigueur, cf. art. 735, Loi sur la marine marchande du Canada, 1952), sous forme de fonds de fiducie que l'autorité gère et utilise conformément aux articles 358 et 375, ou aux règlements qu'elle a adoptés en conformité de l'article 329(m) à ce sujet, «pour aider les pilotes brevetés qui sont en retraite, touchent une pension ou sont infirmes, ou leurs épouses, leurs veuves et leurs enfants».

La caisse des pilotes n'existe pas automatiquement. Il incombe à l'autorité de pilotage de décider d'établir ou non une caisse (sauf pour la circonscription de Québec où la caisse existe en vertu de la Loi sur la Maison de la Trinité de 1805). Lorsqu'une telle caisse est établie, la loi stipule les fonds devant servir à l'alimenter:

- a) Les cotisations individuelles des pilotes, qui sont proportionnelles à leurs gains. Le pourcentage doit être fixé par accord mutuel entre l'autorité de pilotage et les pilotes; en cas de désaccord, il doit être fixé par le ministre des Transports qui sert d'arbitre. En aucun cas ce pourcentage ne doit être inférieur à 5 pour cent des gains des pilotes (art. 319[l] de la Loi de 1934 sur la marine marchande du Canada).
- b) Dans les circonscriptions où le paiement des droits est obligatoire, le solde des droits de pilotage recouvrés sur les navires demandant les services d'un pilote et qui ont enfreint les dispositions des articles 348 et 349, après déduction des frais de recouvrement et des droits de pilotage auxquels les pilotes ont droit par suite du contrat implicite de pilotage (art. 350[2] et 351) (Cf. chap. 7, pp. 257 à 259).
- c) L'argent provenant d'une amende, recouvré sur les navires non exemptés demandant les services d'un pilote lors de leur voyage d'entrée et qui n'ont pas suivi la procédure indiquée par l'article 349 (art. 350[1], cf. chap. 6, pp. 224 et 225).
- d) Les amendes (mais non les pénalités, cf. pp. 111 et 112)* payées par les pilotes brevetés et les aspirants pilotes pour infractions aux dispositions de la Partie VI ou aux règlements et règles établis en vertu de la Partie VI (art. 708[1]).

L'article 375 prévoit l'ordre d'attribution des fonds de la caisse des pilotes:

- a) En priorité, toutes les dépenses engagées à l'occasion de la gestion de la caisse.

* Voir définition des termes au chapitre 9, Sécurité et discipline. (Note de traduction)

- b) Le paiement des prestations de pension, ou autres secours aux pilotes invalides ou en retraite, à leurs veuves et leurs enfants, conformément à la décision de l'autorité (art. 358) ou, le cas échéant, selon les règlements (art. 329[m]).
- c) Le versement des allocations que l'autorité de pilotage peut décider de payer à tout pilote dont le brevet a été annulé en vertu de l'article 568(2) par une cour d'enquête formelle à la suite d'un sinistre maritime (Cf. chap. 9, pp. 455 et suiv.). Dans chaque cas, l'autorité de pilotage fixe le montant de ces allocations.

La nature des caisses de pilotes, ainsi que leur situation financière, sont étudiées ultérieurement au chapitre 10.

CAISSE DES DÉPENSES DES AUTORITÉS DE PILOTAGE

Les fonds de la seconde catégorie—*caisse des dépenses de l'autorité de pilotage*—sont constitués par l'ensemble des sommes reçues par l'autorité de pilotage et sur lesquelles elle a l'autorisation d'acquitter les «dépenses qu'occasionne l'exercice des affaires de pilotage de la circonscription» (art. 328). Le sens et la portée de cette expression sont étudiés dans la partie traitant des Pouvoirs accessoires de l'autorité de pilotage (chap. 8, pp. 355 et suiv.). Par la suite, on appellera lesdites dépenses, dépenses d'exploitation. Ces fonds proviennent de deux catégories de recettes:

1. Les revenus ne pouvant être dépensés que pour acquitter des dépenses d'exploitation de la circonscription:

- a) Les droits perçus, qu'il existe ou non une caisse des pilotes, du fait du régime de paiement obligatoire (sauf ce qui est prévu en [d] ci-dessous), c'est-à-dire pour les voyages de sortie, les voyages en transit et les déplacements (art. 328, 345 et 357).
- b) Les droits perçus pour les brevets (à l'exception des droits de renouvellement de brevet des pilotes âgés de plus de 65 ans [art. 339], c'est-à-dire les brevets accordés aux pilotes et aux aspirants pilotes en vertu de l'art. 329[e]).
- c) En l'absence d'une caisse des pilotes dans la circonscription, les amendes (mais non les pénalités) payées par les pilotes brevetés et les aspirants pilotes pour infraction à la Partie VI (art. 708[2]).
- d) En l'absence d'une caisse des pilotes, les droits perçus, du fait du régime de paiement obligatoire, des navires demandant les services d'un pilote lors de leur voyage d'entrée et qui ne se sont pas conformés aux dispositions des articles 348 et 349 lorsqu'il n'existe aucun contrat de pilotage, réel ou implicite (art. 328, et 348 à 351 inclusivement). Cependant on pourrait soutenir qu'ils

devraient normalement être versés au Fonds du revenu consolidé du Canada puisque, dans ce cas, la loi ne prévoit aucune affectation spéciale, l'article 351 constituant une exception aux dispositions de l'article 328.

- e) Lorsque les droits de pilotage pour services rendus ne sont pas payables à l'autorité de pilotage, les cotisations individuelles des pilotes, au prorata de leurs gains, pour couvrir toute dépense d'exploitation de la circonscription non acquittée après épuisement de tous les fonds provenant des sources mentionnées ci-dessus. Comme les autorités de pilotage ne sont pas autorisées à accumuler leurs recettes (à l'exception de celles de la caisse des pilotes), les pilotes ne peuvent être tenus de payer personnellement plus qu'il n'est nécessaire pour combler le déficit réel d'exploitation.

2. Les revenus dont l'autorité de pilotage assure la perception, mais qui appartiennent à d'autres, c'est-à-dire les droits de pilotage perçus pour services rendus, quand les règlements spécifient qu'ils sont payables à l'autorité de pilotage (art. 329[h]). Ces droits de pilotage constituent les gains des pilotes et des bateaux-pilotes. Lorsqu'ils ont été perçus, ils doivent être versés par l'autorité de pilotage au pilote ou au bateau-pilote qui les a gagnés, déduction faite, le cas échéant, de la cotisation obligatoire du pilote à la caisse des pilotes et, dans tous les cas, de la quote-part destinée au paiement du solde des dépenses d'exploitation de la circonscription.

REVENUS DIVERS

Il existe une troisième catégorie de revenus: les fonds privés, et les deniers publics au sujet desquels la Loi sur la marine marchande du Canada ne contient aucune disposition.

Les autorités de pilotage sont tenues de verser aux personnes à qui ils appartiennent tous les fonds privés perçus, notamment l'argent reçu par erreur, l'excédent provenant de paiements excédentaires de droits; tous les droits payés sous réserve s'il est reconnu, par la suite, qu'ils ne sont pas dus; les indemnités aux pilotes emmenés au delà des limites de leur circonscription (art. 359), ou mis en quarantaine (art. 360); les droits de pilotage directement payables, selon les règlements, à ceux qui ont effectué les services.

D'autres deniers publics, pour lesquels la loi ne prévoit aucune affectation spéciale, doivent être versés au Fonds du revenu consolidé du Canada, notamment:

- a) Toute amende imposée à un pilote par une cour d'enquête formelle (art. 568[2]). L'article 708(1) ne s'applique pas puisque l'amende n'est pas imposée en vertu de la Partie VI.

- b) La pénalité imposée par les règlements disciplinaires adoptés en vertu de l'article 329(g) sauf, le cas échéant, la moitié revenant à la personne qui s'est jointe à la Couronne dans les poursuites pour son recouvrement. Avant 1934, il n'existait aucune distinction entre une amende et une pénalité. (Pour la signification de ces mots, cf. chap. 9 pp. 423 et 424.) Lorsqu'on introduisit la distinction, en 1934, des modes de recouvrement différents furent prévus pour l'une et l'autre (Cf. art. 683 sur le recouvrement des amendes [*finés*] et art. 709 sur le recouvrement des pénalités [*penalties*])* . Par la même occasion l'article qui prévoyait l'application de pénalités à la caisse des pilotes (art. 543 de la Loi de 1927 de la marine marchande du Canada) fut modifié notamment par la suppression du mot «*penalty*» et son remplacement par le mot «*fine*» (art. 700 de la Loi de 1934 sur la marine marchande du Canada). Aucun changement n'est intervenu depuis (art. 708); aucune autre disposition ne fut ajoutée relativement à l'affectation des pénalités (*penalties*). Il faut en conclure qu'il était dans l'intention du législateur que seules les amendes (*finés*) seraient affectées de cette manière (caisse des pilotes), et que les pénalités (*penalties*) seraient payables au Fonds du revenu consolidé du Canada. Étant donné le manque apparent de justification logique quant à cette distinction, il semble qu'elle ne fût faite que par inadvertance, lors de la rédaction des modifications.
- c) Les droits de renouvellement des brevets dont traite l'article 339 concernant les pilotes de plus de 65 ans. Dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, il est expressément prévu que ces droits de renouvellement doivent être versés au Fonds du revenu consolidé du Canada (art. 339[2]). Dans les autres circonscriptions, l'article 339(1) indique que les droits de renouvellement devraient être affectés «de la manière prescrite par la présente Partie», mais la loi ne porte aucune autre disposition à ce sujet; il en résulte que ces droits doivent aussi être payés au Fonds du revenu consolidé du Canada. Ici encore, la seule explication valable semble être une omission, lors de la rédaction. Précédemment, ces droits étaient affectés aux mêmes fins que les droits payables par les capitaines et les lieutenants pour leurs certificats de pilotage (art. 35 et 71 de la Loi de 1886 sur le pilotage).
- d) Les droits payables par les capitaines et les lieutenants pour leurs certificats de pilotage (art. 329 [e]). La loi ne précise plus l'affectation de ces droits. Une disposition de l'ancienne législation à cet effet ne fut abolie qu'en 1934. L'article 471 de la Loi de

* Les termes *fine* (art. 683) et *penalty* (art. 709) ont été tous deux traduits par «amende» dans la Loi sur la marine marchande du Canada. (*Note de traduction*)

1927 de la marine marchande du Canada, par exemple, autorisait l'autorité de pilotage à affecter ces droits «au paiement des frais d'examen ou de toutes autres dépenses générales faites par cette administration et se rattachant au pilotage, ou versés à la caisse des pilotes de la circonscription, s'il en existe une, ou autrement employés au profit des pilotes brevetés, par cette administration, selon qu'elle le juge convenable». Cela semblerait aussi être le résultat d'une rédaction défectueuse en 1934.

- e) Lorsqu'il n'existe pas de caisse des pilotes, le montant des amendes (moins les frais de recouvrement) payées par les navires non exemptés qui demandent les services d'un pilote lors de leur voyage d'entrée, mais qui n'ont pas suivi la procédure indiquée à l'article 349 (art. 350[1]). Cet argent est payable à l'autorité de pilotage, en plus des droits de pilotage, dans les circonscriptions où le paiement est obligatoire. Étant donné que l'article 350(1) ne l'identifie pas avec les droits de pilotage (comme le font les art. 348 et 349 pour les autres droits) on ne peut le considérer comme tel.
- f) L'autorité de pilotage n'a pas droit de regard sur les amendes imposées à toute personne autre qu'un pilote breveté ou imposées aux aspirants brevetés, puisque ces amendes ne sont jamais versées aux autorités de pilotage sauf dans le cas où l'autorité était demanderesse et que, en vertu de l'article 707, le juge du procès a ordonné que les amendes soient affectées au paiement des dépenses encourues pour poursuivre.

IMPORTANCE MINIME DES REVENUS AUTRES QUE LES DROITS DE PILOTAGE

A part les droits de pilotage, les autres revenus, s'il en est, sont minimes.

- a) Les droits annuels pour les brevets d'une circonscription donnée sont peu élevés. Avec un grand nombre de pilotes et des brevets permanents, les droits annuels perçus restent faibles. De plus, les droits sont minimes: habituellement, \$5 ou \$10.
- b) Actuellement les autorités de pilotage ne perçoivent pas de droits pour les certificats de pilotage délivrés aux capitaines et aux lieutenants parce que, comme nous le verrons plus tard (chap. 8, pp. 343 et suiv.), aucune autorité de pilotage ne peut exercer ce pouvoir d'attribution des certificats, faute de règlements appropriés.
- c) On n'impose des amendes aux pilotes pour les infractions à la Partie VI que dans les grandes circonscriptions et nous n'avons eu connaissance d'aucun cas où une amende ait été

imposée à un aspirant pilote. Même dans les grandes circonscriptions, le montant annuel reste minime. Par exemple, dans la circonscription de Québec, au cours d'une période de onze ans, de 1955 à 1965 inclusivement, le total des amendes n'a atteint que \$805. En 1962, le total était de \$145 et ne représentait que .01% des recettes brutes de la circonscription.

- d) Aucun des règlements actuellement en vigueur ne prévoit une pénalité et, par conséquent, aucun revenu ne provient de cette source.
- e) Aucun des règlements actuels ne prévoit un droit de renouvellement des brevets des pilotes âgés de plus de 65 ans.
- f) Actuellement, il ne peut y avoir de droits provenant du régime de paiement obligatoire et appartenant aux pilotes en conformité des articles 350(2) et 351(1)(b), ni aucune «quasi-amende» (art. 350[1] Cf. chap. 6, p. 225) puisque deux des conditions préalables n'existent plus; premièrement, il n'y a pas de signal prescrit que puisse faire un navire assujéti au paiement des droits, qui demande les services d'un pilote (chap. 3, pp. 68 et 69); en second lieu, les pilotes n'offrent plus leurs services comme le requiert la loi en répondant personnellement à la demande d'un navire. Le contrat présumé par la loi lorsque la demande et l'offre sont faites ne peut exister; donc, pas de pilotes qui, individuellement ou en groupe, puissent revendiquer une partie quelconque des droits perçus des navires n'ayant pas pris de pilote.

On peut se demander pourquoi il existe deux manières d'affecter les droits perçus en raison du régime de paiement obligatoire, c'est-à-dire pourquoi on les affecte au paiement des dépenses de l'autorité de pilotage, sauf lorsqu'ils sont assujétiés aux articles 348 et 349, auquel cas on les verse à la «caisse des pilotes» si aucun pilote ne peut établir l'existence d'un contrat implicite. La raison semble en être que l'on a estimé souhaitable d'assurer l'impartialité de l'autorité de pilotage, étant donné que l'article 351 lui reconnaît le droit de décider s'il existe ou non un contrat implicite et qu'une décision négative serait donc profitable à l'autorité, puisque les frais seraient alors affectés à son propre compte de dépenses. Il s'ensuit qu'en l'absence d'une caisse des pilotes, tous les droits non affectés, perçus en vertu de ces articles, doivent être crédités au Fonds du revenu consolidé du Canada.

AFFECTATION ILLÉGALE DES RECETTES PAR RÈGLEMENTS

Comme nous l'avons précédemment indiqué, le Parlement a prévu des dispositions complètes pour régler la question de l'affectation des divers fonds recouvrés ou reçus, par les autorités de pilotage et dans la loi, sous sa

forme actuelle, l'autorité de pilotage n'a absolument aucune liberté de décider en cette matière (sauf en ce qui concerne les gains des bateaux-pilotes, cf. chap. 8, pp. 314 et suiv.) ni par réglementation ni dans sa gestion. En conséquence, toute disposition réglementaire se rapportant au traitement et à l'affectation des diverses recettes de pilotage (à l'exception des gains des bateaux-pilotes) est illégale et constitue un excès de pouvoir. Si ces règlements se contentent de reproduire les dispositions de la loi, ils deviennent superflus; s'ils s'écartent de l'affectation statutaire, ils constituent des excès de pouvoir. Les règlements ne doivent pas servir à donner au secrétaire-trésorier ou au comptable des instructions relatives à la tenue des livres. Ce ne sont là que des instructions administratives étrangères à la législation et qui, *a fortiori*, doivent être conformes à la loi. En conséquence, les dispositions réglementaires suivantes, entre autres, sont illégales:

- a) Les dispositions contraires à celles de la Loi sur l'administration financière en ce qui touche la garde et la gestion des fonds du pilotage.
- b) Les dispositions qui privent un pilote des droits qu'il a personnellement gagnés, autrement dit les dispositions réglementaires prévoyant la mise en commun des gains des pilotes, ou donnant à l'autorité de pilotage la propriété des droits, lorsque les pilotes reçoivent un traitement fixe.
- c) Les dispositions qui modifient les imputations, prévues par la loi, des divers genres de droits perçus du fait qu'il existe un régime de paiement obligatoire, comme:
 - (i) l'article 9 (2) du Règlement de la circonscription de Cornwall qui étend l'application de l'article 350 (2) de la Loi sur la marine marchande du Canada à tous les genres de voyages, bien que l'article 350 (2) ne puisse s'appliquer, comme on l'a déjà dit (pp. 113 et 114), et que les navires passent en transit dans la circonscription de Cornwall et n'accomplissent donc pas de «voyages d'entrée». Dans la Partie VI, le contrat présumé pour le voyage d'entrée (art. 350 [2]) constitue une exception à la règle régissant les contrats réels et il faut donc lui donner une interprétation restreinte. La situation à laquelle s'appliquent les articles 348 à 351 inclusivement n'existe pas dans la circonscription de Cornwall puisqu'il n'existe aucune zone maritime d'arrivée dans laquelle, comme autrefois, les pilotes seraient obligés de croiser, afin de ne pas retarder les navires entrants. Donc, dans la circonscription de Cornwall il ne peut être question d'un contrat présumé et tous les droits perçus des navires non exemptés qui ne prennent pas de pilote doivent obligatoirement être affectés, en

- vertu de l'article 328, au paiement des dépenses d'exploitation de la circonscription;
- (ii) l'article 9 (2) du Règlement de la circonscription de Québec, qui dispose que tous ces droits de pilotage, sans distinction, appartiennent à la «caisse de retraite des pilotes de Québec». Seuls les droits relatifs aux voyages d'entrée, à condition que soient satisfaites les conditions des articles 348 et 349 de la Loi sur la marine marchande du Canada, peuvent être versés à la caisse des pilotes (art. 351 [2]). Dans la circonscription de Québec, comme partout au Canada, les articles 348 à 351 inclusivement ne sont pas applicables actuellement. En outre l'article 328 ne s'applique pas dans la circonscription de Québec (Cf. chap. 5, pp. 123 et suiv.). Donc, du fait que la loi ne stipule pas d'affectation spéciale et qu'il ne peut exister de contrat présumé dans la circonscription en vertu des arrangements actuels, tous les droits résultant de la clause de paiement obligatoire appartiennent au Fonds du revenu consolidé du Canada;
 - (iii) l'article 10 du Règlement de la Colombie-Britannique, l'article 10 du Règlement de New Westminster, etc., qui affectent tous les droits de pilotage au fonds commun à partager entre les pilotes, qu'ils aient été gagnés par les pilotes ou qu'ils soient dus en raison du régime de paiement obligatoire. Du fait que le Règlement de la circonscription de Sydney contenait une disposition analogue (art. 9), les pilotes de Sydney, avant de devenir des employés de la Couronne, tiraient illégalement chaque année une fraction appréciable de leurs revenus personnels des droits perçus des transbordeurs du Canadien National qui n'employaient pas de pilote et auxquels les pilotes n'avaient donc rien à réclamer. En 1965, 86% des revenus de Port-aux-Basques provenaient de ces mêmes transbordeurs qui n'employaient pas le pilote de Port-aux-Basques et n'en avaient, du reste, pas besoin (Cf. appendice IX, paragr. 22 à 26).
- d) Les dispositions qui rendent une partie des droits de pilotage payables à des non brevetés, c'est-à-dire payables au Receveur général du Canada, lorsque le service de bateau-pilote est assuré par le ministère des Transports ou lorsque les navires doivent être équipés de radiotéléphones également fournis par le ministère (Règlement de la circonscription de Québec, art. 9[3], ou par la Commission des ports nationaux lorsque l'un de ses remorqueurs sert de bateau-pilote, à Churchill (annexe 2 du Règlement de Churchill).

- e) Les dispositions selon lesquelles l'indemnité payable, en vertu des articles 359 et 360, aux pilotes qui sont transportés au delà des limites de leur circonscription ou mis en quarantaine, doit être versée au fonds commun à partager entre tous les pilotes, c'est-à-dire l'article 12(1) du Règlement de la circonscription de la Colombie-Britannique, l'article 9(7) du Règlement de la circonscription d'Halifax, l'article 9(7) du Règlement de la circonscription de Sydney et l'article 9(7) du Règlement de la circonscription de Saint-Jean (N.-B.).
- f) Les dispositions qui créent de nouveaux articles de revenu non prévus par la loi, par exemple un droit d'examen. Une autorité de pilotage ne peut débiter personne à moins que la loi ne l'y autorise expressément, comme par exemple en ce qui concerne les droits relatifs aux brevets et certificats. L'examen des candidats doit être gratuit; c'est pourquoi l'article 17(2) du Règlement de la Colombie-Britannique, l'article 11(5) du Règlement des lacs Bras d'Or, l'article 14(2) du Règlement de New Westminster sont anti-statutaires.
- g) Les diverses dispositions prévoyant le paiement d'une rémunération fixe aux pilotes en stage, par exemple l'article 19(2)(b) du Règlement de New Westminster; *a fortiori* lorsque le montant est laissé à la discrétion de l'autorité de pilotage comme dans l'article 12(2) du Règlement de Bathurst, l'article 17(3) du Règlement de la Colombie-Britannique, etc.
- h) Les dispositions relatives aux congés avec traitement ou demi-traitement que l'on trouve dans tous les règlements des circonscriptions où l'autorité de pilotage gère un fonds commun.
- i) Les dispositions autorisant l'autorité de pilotage à accumuler un fonds de réserve, comme par exemple l'article 9(3) du Règlement de la circonscription d'Humber Arm et l'article 8(3) du Règlement de la circonscription de Port-aux-Basques.

CAISSE DE DÉPENSES DES AUTORITÉS DE PILOTAGE

Donc, en vertu des dispositions de la Partie VI, l'autorité de pilotage possède en propre des revenus destinés à couvrir ses frais d'exploitation nécessaires et c'est seulement dans l'éventualité d'un solde impayé après épuisement de ces revenus que l'autorité de pilotage a le pouvoir de prélever l'argent nécessaire en le réclamant aux pilotes et aux bateaux-pilotes munis d'un permis, au prorata de leurs gains. Les dépenses doivent être payées à mesure qu'elles sont engagées. Si la source des revenus affectés à l'autorité de pilotage fournit un excédent sur les dépenses, la loi n'en prévoit pas l'affectation. On ne peut le payer aux pilotes directement ou indirectement,

puisqu'ils n'ont droit qu'à ce qu'ils ont gagné, soit en effectuant des services, soit par un contrat présumé. Nous considérons qu'un tel excédent devrait être conservé par l'autorité de pilotage en vue de couvrir de futurs frais d'exploitation, car le fait qu'une partie de cet argent n'est pas dépensé ne modifie pas sa nature et il s'agit toujours de deniers publics affectés à une fin spéciale, c'est-à-dire destinés au paiement des frais d'exploitation. En cas de suppression éventuelle de la circonscription de pilotage, tout solde créditeur revient au Fonds du revenu consolidé du Canada.

FRAIS D'EXPLOITATION DE LA CIRCONSCRIPTION ET DÉPENSES DES PILOTES

Le petit nombre de dispositions statutaires relatives à l'administration financière des circonscriptions de pilotage s'explique du fait qu'en vertu du plan de la Partie VI les *frais d'exploitation d'une autorité de pilotage* ne peuvent être très élevés. Pour bien comprendre la situation, il est essentiel de déterminer ce qu'on peut légalement considérer comme «dépenses qu'occasionne la gérance des affaires de pilotage de la circonscription». Il faut ici distinguer entre les frais d'exploitation concernant l'autorité de pilotage et les frais d'exploitation concernant les pilotes et définir aussi l'expression «droits de pilotage» par opposition à celle de «gains des pilotes».

Les frais d'exploitation de l'autorité de pilotage sont les dépenses qu'elle doit engager pour s'acquitter de ses responsabilités. Comme nous le verrons ultérieurement, sa principale fonction consiste à décerner des brevets. Elle n'a notamment pas le pouvoir d'intervenir pour assurer matériellement le service; c'est là une responsabilité statutaire et contractuelle qui n'incombe qu'aux pilotes eux-mêmes. En conséquence, tous les frais engagés pour assurer le pilotage des navires constituent des *frais d'exploitation professionnels des pilotes*. Les frais de l'autorité de pilotage sont engagés, entre autres, pour l'établissement des règlements et, occasionnellement, pour la délivrance des brevets; ce sont, en d'autres termes, les frais qu'occasionnent les examens de pilotage, les enquêtes en vue de déterminer si un pilote reste qualifié pour détenir son brevet ou physiquement apte à le conserver, les poursuites contre les pilotes pour infractions à la loi ou aux règlements. Ces dépenses comprennent également les frais engagés à l'occasion de l'exercice des pouvoirs accessoires de l'autorité, par exemple les frais de recouvrement des droits et les frais de secrétariat nécessaires pour l'exercice de ses fonctions.

Lorsque les dispositions de l'article 328 furent incluses pour la première fois dans la législation en 1875, le seul genre d'autorité de pilotage était un conseil, sous la forme d'un organisme constitué en corporation comme dans les quatre circonscriptions de Québec, de Montréal, de Saint-Jean (N.-B.) et d'Halifax, ou composé de personnes nommées, comme ailleurs, par le gouvernement. Les services d'un secrétaire-trésorier étaient nécessaires pour l'exé-

cution des décisions du conseil. Sa rémunération, principal article des dépenses, était traitée spécifiquement dans la loi, certainement dans le but d'éviter toute critique ou intervention des pilotes, tandis qu'une seule disposition générale couvrait toutes les autres questions.

Par exemple, dans la circonscription de New Westminster, en 1963, si l'on exclut la rémunération du secrétaire-trésorier et les dépenses faites au profit des pilotes eux-mêmes—frais de voyage, primes d'assurance-santé et d'assurance-voyage, etc.—les frais d'exploitation de la circonscription représentaient moins d'un pour cent (0.798%) des revenus bruts de la circonscription. Le total des frais d'exploitation pour cette année-là, y compris le traitement de \$6,600 du secrétaire, représentait 1.28% desdits revenus.

DROITS DE PILOTAGE ET GAINS DES PILOTES

L'article 2(70) définit l'expression *droits de pilotage* comme «la rémunération exigible pour le pilotage». Étant donné que seul un pilote peut piloter, les droits constituent, en fait, la rémunération du pilote ayant effectué le service, c'est-à-dire la clause pécuniaire du contrat de pilotage.

Dans la première législation sur le pilotage, l'expression fut prise dans le sens de rémunération du pilote (art. 18[8], Loi de 1873 sur le pilotage). On en modifia le sens, qui correspond à la définition actuelle, au moment de la révision et de la refonte de la loi en 1886. Cependant les autres dispositions ne furent pas modifiées. En fait, le plan d'organisation ne changea pas, et l'on ne corrigea qu'une ambiguïté. Les droits de pilotage restèrent la clause pécuniaire du contrat de pilotage et le restent encore. Pour le navire, les droits constituent le montant total de ce qu'il doit payer pour les services de pilotage; pour le pilote, les droits représentent le montant brut de ce qu'il a gagné par contrat de pilotage, montant sur lequel il doit payer ses propres dépenses d'exploitation. Les droits de pilotage pour services rendus appartiennent toujours au pilote ayant assuré le service nonobstant le fait que, dans certaines circonstances exceptionnelles, la loi, afin de réduire les frais du pilote, a autorisé l'autorité de pilotage à prévoir par règlement une mise en commun obligatoire limitée des gains des pilotes (compagnies de pilotes, art. 329[c]), ainsi que le partage des droits avec les propriétaires des bateaux-pilotes munis d'un permis et utilisés par les pilotes (art. 329[b]).

Les droits de pilotage appartiennent au pilote qui a rendu les services dont ils représentent le prix; c'est là une caractéristique essentielle du plan d'organisation de la Partie VI. Un point de vue contraire serait en contradiction formelle avec plusieurs dispositions de la loi, qui deviendraient alors dénuées de sens, entre autres:

- a) L'article 352 pose en principe qu'un navire ayant volontairement engagé un pilote, en sa qualité de pilote, ne peut être exempté «de

l'obligation de payer les droits de pilotage que gagne un pilote breveté» ainsi engagé. Peu importe que le paiement soit ou ne soit pas obligatoire dans la circonscription concernée.

- b) L'article 353 traite du cas spécial où, par suite de circonstances inévitables, un pilote ne peut monter à bord d'un navire, et dans ces circonstances fait de son mieux, c'est-à-dire le guide en lui montrant la route alors qu'il se trouve à bord d'un autre navire. L'article prévoit que le pilote «qui guide ainsi a droit au plein montant des droits de pilotage pour la distance parcourue, tout comme s'il avait été réellement à bord et avait piloté ledit navire».
- c) L'expression «la somme qui aurait été payable au pilote breveté si ses services avaient été acceptés» que l'on trouve dans les articles 348 et 350(2) n'a aucun sens si les droits ne lui appartiennent pas et ne représentent pas le prix de ses services.
- d) Seuls les pilotes ou les autorités de pilotage (et non les propriétaires des bateaux-pilotes) peuvent légalement réclamer les droits de pilotage à un navire (art. 343).

Les pouvoirs de réglementation de l'autorité de pilotage en ce qui concerne les droits de pilotage indiquent clairement ce qui a rendu nécessaire la distinction entre les droits de pilotage et les *gains propres d'un pilote*:

- a) Les deux expressions sont employées séparément dans l'article 329(h).
- b) Les droits de pilotage peuvent également comprendre les gains des bateaux-pilotes lorsque ce service n'est pas fourni par le pilote lui-même. L'autorité de pilotage a le pouvoir de fixer par règlement la part des droits fixés par le tarif distribuée aux bateaux-pilotes auxquels elle a accordé des permis et la part revenant aux pilotes, à titre de leurs «recettes» respectives (art. 329[b]).
- c) La contribution à la caisse des pilotes ou à leur caisse de retraite est déduite des gains propres du pilote et non pas des droits de pilotage (art. 329[l]).

Comme nous l'expliquerons par la suite (Cf. chap. 6, pp. 211 et suiv., chap. 8, pp. 309 et suiv.), la part des droits payable au propriétaire du bateau-pilote ne constitue pas une dépense d'exploitation de l'autorité de pilotage (pas plus que la contribution du pilote à la caisse des pilotes), mais bien une dépense propre du pilote, du fait que la responsabilité d'assurer le transport pour se rendre à bord d'un navire et en revenir est une obligation incombant au pilote, par suite du contrat de pilotage qu'il a passé. Il doit fournir le moyen qui lui permet de se mettre à la disposition du navire. La situation reste inchangée si, au lieu d'assurer son transport par un bateau-pilote qu'il possède et exploite à ses propres frais, le pilote loue, à

titre personnel, les services d'un propriétaire de bateau; ou si les pilotes se groupent en compagnies pour exploiter leurs bateaux-pilotes. Les frais de transport font toujours partie des frais d'exploitation du pilote lui-même et ne peuvent être imputés, aux termes de la législation actuelle, à l'autorité de pilotage.

FRAIS DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE SUPPORTÉS PAR LES ARMATEURS

Conformément au principe que les frais d'un service doivent être supportés par la personne à laquelle ce service est fourni, les dépenses que l'autorité de pilotage engage pour s'acquitter de ses responsabilités d'attribution des brevets et autres responsabilités connexes doivent être supportées par les navires qui bénéficient du service d'attribution des brevets. Le fait que certaines de ces dépenses sont payées sur le produit des droits de pilotage ne change en rien la situation puisqu'il ne s'agit que d'un simple mode de recouvrement indirect. Le montant total des dépenses d'une autorité de pilotage devrait rester à peu près constant d'une année à l'autre, et les principaux changements résultent directement des décisions des autorités de pilotage; par exemple l'augmentation du traitement du secrétaire-trésorier, l'augmentation du personnel de bureau ou l'augmentation du loyer des bureaux. Bien que les sources des revenus qui appartiennent en propre à l'autorité de pilotage soient très limitées, ses dépenses diffèrent peu d'une année à l'autre et le total reste un chiffre prévisible dont on peut tenir compte lors de l'établissement du barème des droits de pilotage. On doit s'efforcer d'assurer aux pilotes une rémunération suffisante après déduction de leurs dépenses d'exploitation, de leurs contributions à la caisse des pilotes ou à leur caisse de retraite et de leur quote-part dans les dépenses de la circonscription.

PROCÉDURE REQUISE POUR DISPOSER DES FONDS

Le Parlement a assuré une indépendance suffisante de l'autorité de pilotage vis-à-vis des pilotes à qui appartiennent les droits en lui donnant le pouvoir, aux termes de l'article 328, de régler le solde impayé de ses dépenses d'exploitation par un prélèvement sur les droits de pilotage sans le consentement des pilotes.

En vue de prévenir tout abus ou toute prévarication de la part de l'autorité de pilotage, le Parlement a établi un moyen de contrôle en soumettant l'exercice de ce pouvoir à l'autorisation préalable du gouverneur en conseil.

L'approbation nécessaire pour prendre cette mesure ne peut être obtenue par règlement, car, lorsque l'autorité de pilotage adopte un règlement elle exerce un pouvoir législatif délégué qui reste strictement limité par les termes de la délégation. Aucun des articles de la Partie VI accordant à

l'autorité de pilotage ses pouvoirs réglementaires ne prévoit que l'autorité de pilotage puisse, par règlement, s'arroger le pouvoir de payer ses dépenses d'exploitation. Aucune législation réglementaire n'est indiquée, puisque l'article 328 traite complètement la question. La confirmation d'un règlement par le gouverneur en conseil ne rend valides ses dispositions que si elles restent dans les limites des pouvoirs réglementaires délégués à l'autorité ayant établi le règlement.

RÈGLEMENTS ANTISTATUTAIRES

En conséquence, toutes les dispositions des règlements de circonscriptions de pilotage qui autorisent l'autorité de pilotage à payer des dépenses d'exploitation des circonscriptions sont antistatutaires, notamment:

- a) l'article 3(3) du Règlement général de la circonscription de New Westminster, qui porte que le «secrétaire doit recevoir un traitement au taux déterminé par l'autorité»;
- b) l'article 10(2)(a) du même règlement, qui porte que le secrétaire paiera mensuellement, sur les fonds de la caisse du pilotage, «le traitement du secrétaire et les autres dépenses engagées à l'occasion de la conduite des affaires de la circonscription et approuvées par l'autorité»;
- c) l'article 8(2) du Règlement général de la circonscription de pilotage des lacs Bras d'Or, qui porte que le «surintendant paiera mensuellement, sur l'argent de la caisse de pilotage, les dépenses courantes de la circonscription»;
- d) les dispositions semblables contenues dans les règlements des petites circonscriptions de pilotage, par exemple l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Bathurst, l'article 8(4) de la circonscription de pilotage de Botwood, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Buctouche, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Caraquet, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage d'Humber Arm, l'article 9(2)(a) de la circonscription de pilotage de Miramichi, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Pictou, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Port-aux-Basques, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de la rivière Restigouche, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Richibucto, l'article 8(2)(a) de la circonscription de pilotage de Shediac.

L'autorisation requise par l'article 328 est spécifique pour chaque article de dépenses et ne peut, en conséquence, être accordée en bloc. Les dépenses périodiques telles que les traitements, le loyer, etc., peuvent être approuvées d'avance, à condition que leur montant soit déjà fixé; par

exemple l'article 328 autorise la nomination et la rémunération d'un «secrétaire et trésorier». Le traitement du secrétaire-trésorier s'établit par accord mutuel entre l'autorité de pilotage et la personne engagée à ce titre, après quoi on obtient l'autorisation du gouverneur en conseil qui permet à l'autorité de pilotage de procéder à cet engagement, c'est-à-dire de passer un contrat de travail et de payer le traitement tant que le contrat reste en vigueur, à savoir aussi longtemps que le secrétaire-trésorier reste à l'emploi de l'autorité de pilotage ou jusqu'à ce que le gouverneur en conseil permette à celle-ci de modifier la rémunération. Pour les articles ne pouvant être déterminés d'avance, il faut obtenir chaque fois l'autorisation. Pour les petits articles dont le montant peut varier, mais qui se répètent périodiquement, on estime qu'il serait normal de préparer un budget comme le font les ministères afin d'obtenir les fonds nécessaires (Cf. chap. 8, p. 356).

EXCEPTION POUR LA CIRCONSCRIPTION DE QUÉBEC

L'article 328 prévoit une exception pour l'autorité de pilotage de la circonscription de Québec, et lui refuse l'autorisation de payer toute dépense d'exploitation. Comme nous l'avons déjà souligné, cette exclusion a, entre autres, pour effet de rendre la totalité de l'argent appartenant normalement à la caisse de dépenses de l'autorité de pilotage payable au Fonds du revenu consolidé du Canada. On devrait supprimer cette exception, maintenant sans fondement, car la situation qui la justifiait antérieurement n'existe plus depuis longtemps. Cette exception fut insérée dans le texte de la modification de 1875 puisque, à ce moment, l'autorité de pilotage de la circonscription de Québec (la Maison de la Trinité de Québec) disposait d'autres sources de revenus et qu'elle assumait d'autres responsabilités que celle de pilotage. En outre, les dépenses d'exploitation de l'autorité étaient très faibles, par suite du régime spécial prévu par la Loi d'incorporation des pilotes de Québec, 1860: tous les droits appartenaient à la corporation des pilotes et lui étaient payables; la corporation supportait les frais de recouvrement. On a signalé de nombreux cas où la corporation des pilotes agissait en qualité de demanderesse dans des affaires de recouvrement de droits de pilotage. La Corporation des Pilotes de Québec a été, depuis, privée de ces pouvoirs et, lorsqu'en 1934, la loi fut modifiée, on aligna l'organisation de la circonscription de Québec sur celle des autres circonscriptions. Il n'existe donc plus de raison de maintenir cette restriction des pouvoirs de l'autorité de pilotage de Québec. On s'était proposé de supprimer l'exception, mais on y a renoncé parce que les pilotes de Québec ont protesté, soutenant qu'aux termes de la convention particulière conclue en 1905 entre eux et le Ministre, tous les frais d'exploitation de la circonscription et les frais encourus pour assurer le service devaient être supportés par la Couronne (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec*).

INOBSERVATION DE L'ARTICLE 328

En fait, les directives données dans l'article 328 ne sont pas suivies: les dépenses de l'autorité de pilotage sont payées sur les fonds de la caisse de pilotage, sans la sanction du gouverneur en conseil; des dépenses antistatutaires sont engagées et payées sur les fonds de la caisse de pilotage; dans ces circonscriptions, lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage, les frais d'exploitation du service sont non pas imputés aux usagers, mais payés directement ou indirectement par la Couronne.

La disposition impérative de l'article 328 reste presque complètement inobservée, sauf en ce qui concerne l'approbation obtenue tardivement pour la nomination du secrétaire-trésorier de New Westminster. La Commission n'a pu réussir à découvrir la dernière date à laquelle une autorité de pilotage a demandé l'approbation du gouverneur en conseil avant de payer un article de ses frais d'exploitation. Comme on l'a vu plus haut, on a prétendu accorder par des règlements (qui étaient antistatutaires) une autorisation générale pour le paiement des dépenses des circonscriptions, à la discrétion des autorités de pilotage en cause, sans obtenir de nouveau l'autorisation du gouverneur en conseil. Malgré la disposition claire et impérative de l'article 328, on ne demande pas l'approbation du gouverneur en conseil pour la nomination des secrétaires-trésoriers et pour leur rémunération et c'est dans la seule circonscription de New Westminster qu'on a récemment rectifié cette erreur. Le traitement du secrétaire-trésorier actuel, nommé par l'autorité de pilotage en 1952, a été payé, pendant dix ans, sur les fonds de la caisse de pilotage, sans l'autorisation du gouverneur en conseil; ce n'est qu'en 1962 que cette approbation a été tardivement obtenue. Il semble aussi que ni la nomination ni la rémunération de son prédécesseur au poste n'aient été autorisées. A New Westminster également, les membres de l'autorité de pilotage ont voté et se sont payé, pendant plusieurs années, une rémunération sur la caisse du pilotage, ce qui ne pouvait être permis, même avec l'approbation du gouverneur en conseil, puisqu'il n'existe dans la loi aucune disposition autorisant les membres d'une autorité de pilotage à recevoir une rémunération quelconque. Cette pratique a cessé, non à cause de son illégalité, mais parce que les membres de l'autorité ont décidé d'accomplir ce geste de bonne volonté afin d'augmenter la rémunération des pilotes sans augmentation du tarif des droits. L'autorité de pilotage de New Westminster a régulièrement fait son rapport annuel au ministre des Transports, comme l'exige l'article 332, et le ministère des Transports n'a jamais soulevé les questions de l'absence d'approbation par le gouverneur en conseil et de l'illégalité de la rémunération des commissaires.

Le ministère des Transports agit en se fondant sur l'hypothèse qu'il est devenu inutile de se conformer aux dispositions de l'article 328 lorsque le paiement des dépenses de la circonscription est autorisé par un règlement de

la circonscription qu'approuve le gouverneur en conseil. En tout cas, il estime que l'article 328 est pratiquement inapplicable.

«Il serait évidemment difficile de faire approuver les dépenses par le gouverneur en conseil avant leur paiement et nous n'avons jamais pensé qu'il était nécessaire de faire adopter un arrêté en conseil expressément en vertu des dispositions de l'article 328 lorsque la question est couverte par les règlements.» (Lettre du ministère des Transports en date du 7 janvier 1965, pièce 1427[1].)

En décidant de ne pas insister sur le respect des exigences de l'article 328, en concluant que l'article ne pouvait être appliqué, et en laissant les diverses autorités de pilotage dépenser des fonds de pilotage sans la sanction du gouverneur en conseil, le ministère des Transports a substitué son opinion à une décision prise par le Parlement. C'est évidemment illégal. Aucun fonctionnaire, ni le gouvernement lui-même, ne peut interpréter à sa manière une décision du Parlement en matière de législation. S'il se présente des difficultés d'application, il incombe au ministère chargé d'appliquer la loi (il s'agit du ministère des Transports dans le cas présent) de s'efforcer d'obtenir, en présentant un projet de loi, une nouvelle décision du Parlement. Entre-temps, on doit appliquer strictement les dispositions impératives de la loi.

On n'a pas soulevé la question pour plusieurs raisons. En premier lieu, la plupart des frais d'exploitation des circonscriptions de pilotage sont payés maintenant sur des fonds du gouvernement. On a pris l'habitude, dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage (sauf les lacs Bras d'Or) de faire payer toutes les dépenses par la Couronne et de ne pas imposer les pilotes à cette fin. Les autres circonscriptions maintiennent ces dépenses au strict minimum.

De plus, comme nous le montrerons par la suite, la plupart des autorités de pilotage des grandes circonscriptions ont assumé le pouvoir de diriger le service de pilotage et, à certains moments, elles assurent une partie du service. Il en est résulté une importante augmentation des dépenses de la circonscription et, en même temps, une diminution des frais d'exploitation pour les pilotes. Dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage (sauf les lacs Bras d'Or), il ne se présente aucune difficulté parce que la Couronne a assumé toutes les dépenses. Dans d'autres circonscriptions, ces dépenses ont été illégalement déduites de la caisse de pilotage, mais n'ont soulevé aucune objection de la part des pilotes, ceux-ci bénéficiant de l'organisation de groupe. Ils ne protestèrent que lorsque la Couronne assumait la responsabilité de l'exploitation des bateaux-pilotes et devint propriétaire de ces bateaux, sans compensation pour les pilotes.

A New Westminster par exemple, pendant de nombreuses années, jusqu'à ce que le ministère des Transports en prit la charge en 1959, l'autorité de pilotage de New Westminster était propriétaire de bateaux-pilotes et exploitait un service entraînant d'importantes mises de fonds et des frais d'entretien et d'administration considérables, notamment l'achat et l'en-

retien des bateaux et l'achat d'une propriété immobilière riveraine comportant un quai, suivies d'autres transactions telles que la location d'une partie du terrain et des locaux de tiers, la location d'autres propriétés riveraines du gouvernement provincial, l'engagement des équipages des bateaux-pilotes, et le paiement des réparations et de l'assurance. Au début, les bateaux-pilotes étaient enregistrés au nom du secrétaire de la commission et plus tard, par ordre du ministère des Transports, au nom des membres de l'autorité de pilotage. Lorsque le ministère des Transports prit le service en charge, la modification se fit sous forme d'un simple transfert de la propriété des bateaux-pilotes de l'autorité de pilotage au ministère des Transports, sans aucune compensation pour l'autorité de pilotage ni pour les pilotes. Le ministère des Transports expliqua que les bateaux appartenaient à l'autorité de pilotage parce qu'ils avaient été achetés avec l'argent appartenant en propre à l'autorité de pilotage, donc avec des deniers publics puisqu'ils provenaient de droits de pilotage, et qu'en vertu des règlements existants les pilotes n'avaient droit qu'aux revenus nets de la circonscription. Cependant le point de vue légal était complètement différent. L'autorité de pilotage n'avait ni le pouvoir, ni le droit d'assurer une partie du service de pilotage, ni d'assumer une partie de la responsabilité contractuelle des pilotes en assurant leur transport à bord des navires et leur retour à terre. Le fait qu'elle s'en soit chargée ne pouvait légaliser la situation. En réalité, l'autorité de pilotage avait agi seulement pour le compte des pilotes, car elle avait acheté les bateaux-pilotes et réglé la plupart des dépenses y afférentes avec de l'argent appartenant en propre aux pilotes. Les pilotes avaient d'excellentes raisons pour soutenir qu'ils étaient les véritables propriétaires des bateaux-pilotes. Cependant, du point de vue pratique, cette transaction avec le ministère des Transports restait tout à l'avantage des pilotes du fait que le ministère se chargeait de la dette importante restant à payer sur l'achat des bateaux, et qu'aussi il assurait, à partir de ce moment, le service des bateaux-pilotes à ses frais, sans aucune contribution de la part des pilotes. Lorsqu'il fut décidé d'effectuer un certain prélèvement à ce titre, on l'imputa aux navires par une augmentation correspondante des droits de pilotage.

La même situation s'est présentée dans d'autres circonscriptions, entre autres à Halifax, où elle a donné lieu à un différend entre certains des pilotes temporaires et la Couronne. Le bateau-pilote *Camperdown* était possédé et exploité par l'autorité de pilotage d'Halifax et, pour financer son achat, l'autorité de pilotage fut obligée d'obtenir une aide financière de la Couronne qui prêta l'argent nécessaire, mais en exigeant un engagement de la part des pilotes. Le bateau était dûment assuré et les prestations d'assurance en cas de perte étaient payables au créancier, c'est-à-dire à la Couronne. Lorsque le bateau sombra à la suite d'un abordage, la Couronne reçut l'indemnité de l'assurance et certains pilotes intentèrent des poursuites contre la Couronne afin de recouvrer leur part. A cette époque, le Règlement de la circonscrip-

tion d'Halifax contenait un article à l'effet que les bateaux-pilotes appartaient à l'autorité de pilotage et que les pilotes n'en pouvaient réclamer aucune part. L'affaire fut jugée par la Cour de l'Échiquier (1946 Ex. C.R. 1, *Himmelman v the King*). La cour conclut (p. 14) que «le bateau, le carburant et la nourriture, achetés avec l'argent de la caisse, au titre des dépenses visées à l'article 6 (a), ne sont pas la propriété des pilotes et ces derniers n'ont qu'un droit d'usage de ces biens». A la page 15, la cour ajoute que les pilotes «ne sont propriétaires ni de l'argent de la caisse de pilotage d'Halifax ni des biens meubles nécessaires au fonctionnement du service et payés à titre de frais généraux. Aux termes de leur mode de rémunération prévu par l'article 6 du règlement, ils n'avaient droit qu'au solde restant après le paiement des dépenses par prélèvement sur les revenus». Il faut remarquer ici que la légalité des deux articles du règlement relatifs à la propriété du bateau-pilote attribuée à l'autorité de pilotage et au droit attribué à l'autorité de pilotage de payer les dépenses d'exploitation du bateau-pilote sur les fonds de la caisse de pilotage ne fut pas contestée; ces deux articles furent considérés par la cour comme valides et liant les deux parties.

La cour conclut cependant que l'indemnité payée par la compagnie d'assurances ne pouvait appartenir à l'autorité de pilotage puisque la «caisse de pilotage», selon l'article 318 de la Loi de 1934 sur la marine marchande du Canada (maintenant l'art. 328), ne comprenait que les droits de pilotage et les droits de brevet, et que l'indemnité devait donc être payée au Fonds du revenu consolidé. Il en résulta une situation embarrassante découlant du fait que l'autorité de pilotage s'était arrogée des pouvoirs qu'elle n'avait pas et que rien dans la loi n'avait trait à cette situation. Le jugement sur cette question se lit comme suit:

«Bien que les restrictions de l'article 318 de la Loi sur la marine marchande du Canada et de l'article 6 du règlement ne permettent pas que l'argent de l'assurance soit déposé à la Caisse de pilotage d'Halifax, il pourrait être placé, en fiducie ou à une fin spéciale, au Fonds du revenu consolidé et payé aux termes de l'article 22(2) de la Loi du revenu consolidé et de la vérification, chapitre 31 des Statuts du Canada de 1931. Les prestations d'assurance devraient être traitées de la même manière que l'argent de la caisse de pilotage d'Halifax et les dépenses générales, y compris l'achat d'un nouveau bateau, seraient payées sur le total des fonds perçus.»

Comme nous le montrerons plus tard (Cf. chap. 6, pp. 215 et suiv.), la mise en commun de tous les gains des pilotes en vue de rémunérer les pilotes n'est, aux termes des dispositions de la Partie VI, pas permise. Cependant, dans un grand nombre de circonscriptions, le règlement prévoit la mise en commun obligatoire des gains des pilotes et le fonds commun est géré par l'autorité de pilotage. Les déboursés concernant l'ensemble des pilotes, par exemple les cotisations d'assurance-chômage, les primes d'assurance-santé et d'assurance-accident ou les dépenses du comité des pilotes lorsqu'il agit au nom de tous les pilotes, sont inscrits comme frais d'exploitation de la circonscription

et payés sur le fonds commun. Aucune de ces dépenses n'est imputable à l'autorité de pilotage; toutes sont des dépenses propres des pilotes et ne sont donc pas visées par les dispositions de l'article 328. Pour effectuer ces paiements, l'autorité de pilotage n'est pas tenue de demander l'approbation du gouverneur en conseil (et cette approbation n'aurait, du reste, aucune valeur légale), mais elle doit obtenir le consentement unanime de tous les pilotes car, en fait, elle n'agit qu'en qualité de mandataire des pilotes, tient leur comptabilité et accomplit leurs travaux de bureau. Comme nous l'avons déjà dit, le comité des pilotes ne possède aucun pouvoir pour engager par sa décision les pilotes d'une circonscription. *A fortiori*, cela reste vrai lorsqu'il est question de l'affectation des gains propres des pilotes; le refus d'un pilote rendrait impossible et illégale toute déduction effectuée sur ses gains par l'autorité de pilotage aux fins de payer l'une quelconque de ces dépenses. On ne peut présumer le consentement des pilotes, et tout pilote n'ayant pas consenti à une dépense de groupe de ce genre aurait droit de réclamer contre l'autorité de pilotage qui procéderait à une déduction sur ses gains sans son consentement. Cependant c'est la pratique actuellement suivie. (Cf. l'analyse des dépenses de l'autorité de pilotage dans la circonscription de la Colombie-Britannique, au *Titre II* du rapport.)

SUBVENTIONS DIRECTES ET INDIRECTES

Le principe selon lequel une circonscription de pilotage devrait être financièrement autonome ne s'étend qu'au paiement des dépenses propres de l'autorité de pilotage que celle-ci peut légalement engager. La question est autre de savoir si les pilotes tirent un revenu suffisant de leur profession, qui leur permette un niveau de vie convenable. L'autorité de pilotage est obligée de fixer les droits à un taux raisonnable pour les navires, d'après la nature des services de pilotage rendus. Le rôle de l'autorité de pilotage consiste simplement à s'assurer de la compétence des pilotes qui offrent leurs services, et non veiller à ce qu'un tel service soit assuré, s'il n'en existe pas.

En conséquence, lorsque les droits sont fixés au taux raisonnablement le plus élevé et que le nombre des pilotes ne peut être réduit sans diminuer la qualité et l'efficacité du service, l'autorité de pilotage—aux termes de la législation actuelle—n'a pas à se préoccuper de savoir si le pilotage procure aux pilotes un revenu suffisant ou non. Advenant une situation telle que, par suite du manque de trafic ou d'autres circonstances, la profession n'attire en un endroit donné aucun pilote, cela signifie simplement, en vertu de la législation actuelle (Partie VI), qu'une circonscription de pilotage et une autorité de pilotage n'y sont plus d'aucune utilité et la circonscription devrait être supprimée. C'est le cas, par exemple, dans la circonscription de Churchill où aucun pilote local n'est disponible, et où le seul revenu qu'offrirait le pilotage de quelque 80 navires faisant escale au cours des 10 semaines pendant lesquelles le port reste ouvert ne suffirait pas à attirer le nombre requis de marins qualifiés. D'autre part, par suite de circonstances locales, un

revenu annuel de pilotage s'élevant à \$1,000, ou même moins, à Georgetown et Souris, Île du Prince-Édouard, n'intéresse les pilotes de l'endroit que parce qu'ils demeurent à pied d'œuvre et que le pilotage ne représente que l'une de leurs occupations. Leurs autres occupations leur permettent de rester disponibles pour des services de pilotage et l'ensemble de leurs revenus est suffisant pour satisfaire leurs besoins.

Cependant, lorsqu'un service de pilotage est maintenu dans l'intérêt public, le gouvernement recourt à un moyen indirect pour attirer des pilotes compétents; il leur assure un revenu suffisant. En plus de leur donner un autre emploi (comme à Churchill), le gouvernement subventionne indirectement en assumant la plupart, sinon toutes, les dépenses d'exploitation des pilotes. Pour une étude du revenu que retirent du pilotage les pilotes des différentes circonscriptions, on se référera à l'étude *McDonald, Currie & Co.* (Appendice IX), et spécialement aux paragraphes 34 à 54.

HISTORIQUE DES SUBVENTIONS

Pour déterminer si le plan d'organisation prévu par la Partie VI satisfait aux besoins actuels, il est nécessaire de revoir brièvement les événements qui ont conduit le gouvernement à intervenir largement en matière de pilotage. Avant la Confédération, conformément au principe selon lequel la Couronne n'intervenait en matière de pilotage que dans l'intérêt de la navigation, les frais occasionnés étant supportés par les armateurs, la Couronne n'engageait jamais, directement ou indirectement, de dépenses pour subventionner les services de pilotage. On prélevait les frais d'exploitation des autorités accordant les brevets sur les gains des pilotes, sauf dans les circonscriptions de Québec et de Montréal où les devoirs et les responsabilités de l'autorité de pilotage constituaient une fonction supplémentaire de la Maison de la Trinité de ces circonscriptions. Comme ces corporations possédaient en propre des revenus constitués par les droits de phare et les droits de port qu'elles étaient autorisées à percevoir de chaque navire utilisant leurs installations, elles n'exigeaient rien en compensation des services qu'elles rendaient à titre d'autorité de pilotage, et les pilotes recevaient intégralement les droits de pilotage qu'ils gagnaient. Ils devaient, d'autre part, supporter la totalité des frais de transport pour se rendre à bord des navires et en revenir. Tous étaient, indubitablement, des entrepreneurs indépendants travaillant seuls ou, parfois, partageant les frais de leurs bateaux-pilotes dans des associations appelées compagnies. Ce fut une période de libre entreprise où les pilotes se concurrençaient ouvertement pour obtenir des clients.

La première grande modification du régime eut lieu en 1860, lorsque les pilotes de Québec réussirent à faire supprimer cette concurrence. La Loi de 1860 les obligea à former une société à laquelle l'affiliation de chaque pilote était obligatoire; les pilotes perdirent leur droit d'être partie aux contrats de pilotage qui, à partir de ce moment, furent passés par la Corporation. Tous les droits de pilotage revenaient à la Corporation. Les pilotes devaient servir

suivant un tour de rôle ordonné par la Corporation, sous réserve cependant du droit qu'avait le capitaine de choisir tout autre pilote disponible. Le transport jusqu'aux navires, et de retour dans la zone d'embarquement, fut mis à la charge de la Corporation. Tous les petits bateaux-pilotes individuels furent remplacés dans la zone d'embarquement de Bic par quatre grandes goélettes à bord desquelles vivaient tous les pilotes disponibles. Les goélettes croisaient en permanence, à la rencontre des navires arrivants. Les pilotes recevaient, sur la base du temps de disponibilité, une part égale du revenu net de la Corporation, c'est-à-dire qu'ils continuaient à supporter la totalité des frais d'exploitation de pilotage, mais avec des dépenses quelque peu réduites du fait de l'exploitation commune dirigée par la Corporation.

Au moment de la Confédération, la Couronne ne payait ni les dépenses des autorités de pilotage ni les frais d'exploitation du pilotage. Le type spécial d'organisation de la circonscription de Québec confirmait la règle voulant que tous les frais du service soient supportés par les pilotes.

La Loi de 1873 sur le pilotage maintenait ce principe et, lorsque les pilotes devaient recourir à la copropriété ou à des tiers pour assurer le service des bateaux-pilotes, l'autorité de pilotage avait le pouvoir de fixer par règlement la partie des droits de pilotage payable aux propriétaires des bateaux-pilotes munis d'un permis et la partie revenant aux pilotes. Les autorités de pilotage n'avaient le droit de payer par prélèvement sur les droits de pilotage aucune des quelques dépenses qu'elles avaient engagées et les seuls revenus leur permettant de couvrir ces obligations provenaient des droits de brevets et des certificats de pilotage. Cependant la Loi de 1873 sur le pilotage créa un dangereux précédent, sous forme d'une exception en faveur des autorités de pilotage d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.), en autorisant le paiement, sur les fonds du gouvernement, d'une somme annuelle n'excédant pas \$800 pour la rémunération de leurs secrétaires-trésoriers (art. 11 et 16 de la Loi de 1873 sur le pilotage).

Le Parlement réalisa vite, sans aucun doute, ce qu'impliquait ce précédent puisque deux ans plus tard, en 1875 (30 Victoria, chap. 28), il abrogeait les articles 11 et 16 de la Loi de 1873 pour les remplacer par la disposition, devenue l'article 328 de l'actuelle Loi sur la marine marchande du Canada, d'après laquelle toutes les autorités de pilotage, sauf celle de Québec, étaient autorisées à utiliser les droits de pilotage aussi bien que les droits de brevet pour payer leurs dépenses, à la condition d'obtenir l'approbation du gouverneur en conseil.

La modification suivante de la situation de base concernait les pilotes de Montréal. Au moment de la Confédération, comme nous le verrons plus tard, ces pilotes étaient des entrepreneurs libres et indépendants, chacun supportant ses propres dépenses. Comme la Maison de la Trinité de Montréal disposait d'autres sources de revenus, elle se contentait des droits de brevet, ne faisant payer aux pilotes aucun frais d'administration. La situation

changea en 1873 quand, après un autre essai pour obtenir la constitution en corporation et trois ans de discussion avec l'autorité de pilotage et les armateurs, les pilotes de Montréal furent autorisés à élire parmi eux un comité de cinq membres, chargé de s'occuper de leurs intérêts et d'instaurer un mode de tour de rôle destiné à faire cesser la concurrence ruineuse qui avait affligé leur profession. Le Comité des Pilotes ouvrit un bureau à Québec et engagea un agent chargé d'affecter à tour de rôle les pilotes qui supportèrent eux-mêmes les dépenses afférentes à ce service. Mais en 1878, l'autorité de pilotage (formée, à ce moment, des Commissaires du port de Montréal) établit un précédent, non autorisé par sa charte, en assumant les frais d'exploitation du bureau d'affectation des pilotes à Québec. Il en résulta que l'agent des pilotes devint l'employé de l'autorité de pilotage et, pour la première fois dans l'histoire du pilotage au Canada, une autorité de pilotage assumait la direction et l'exploitation du service de pilotage. En 1885, l'autorité de pilotage refusa de continuer à payer les frais d'exploitation et retint 2% sur le revenu des pilotes. Les pilotes accusèrent l'autorité de pilotage de faire un bénéfice à leurs dépens, car la déduction totale dépassait le montant des dépenses. Ils soutinrent en outre que, comme ils payaient les dépenses, le préposé aux affectations devenait leur employé et ne relevait plus de l'autorité. Ce fut là l'un des sujets de discorde qui provoquèrent la grève des pilotes de Montréal en 1897, et la cause d'un autre important précédent: la nomination du Ministre à titre d'autorité de pilotage à la place d'une commission locale. Bien qu'aucune recherche spéciale n'ait été entreprise pour déterminer si, à ce moment-là, le Ministre assumait ou non les frais du bureau des pilotes à Québec et les frais de rémunération du préposé aux affectations, on suppose qu'il en fût ainsi, comme ce fut le cas par la suite partout où le Ministre devint l'autorité de pilotage.

En 1905, le Ministre devint l'autorité de pilotage pour la circonscription de Québec, à la place des Commissaires du port de Québec. En sa qualité de ministre de la Marine et des Pêcheries, et non en tant qu'autorité de pilotage, il conclut avec la Corporation des pilotes de Québec un accord relevant cette dernière de la charge des frais occasionnés par l'approvisionnement des bateaux-pilotes et par leurs équipages, ainsi que des frais du bureau des affectations des pilotes à Québec. La Couronne fournit de nouveaux bateaux-pilotes et la Corporation vendit ses quatre goélettes. Cet accord prévoyait également que le Ministre engageait la Couronne à indemniser les pilotes pour l'augmentation de leurs frais causée par la perte des repas et du logement qui leur étaient précédemment fournis à bord de leurs goélettes. Une allocation de nourriture fut régulièrement payée, à partir de ce moment, par la Couronne à la station maritime ainsi qu'à Port-Alfred et Chicoutimi jusqu'en 1961, année où l'allocation fut supprimée. En outre, comme on estimait que les pilotes étaient trop nombreux, le Ministre incita les plus âgés des pilotes à prendre leur retraite, en prenant l'engagement que

la Couronne leur paierait une pension annuelle de \$300, en plus des pensions normales que leur versait leur caisse des pilotes. En 1966, quatre de ces retraités percevaient encore leur pension.

Lorsqu'en 1914, après la Commission Lindsay, une loi spéciale du Parlement (4-5 George V, chap. 48) enleva à la Corporation des pilotes tous ses pouvoirs de direction et de contrôle des pilotes et des aspirants pilotes, pour les transférer au ministre de la Marine et des Pêcheries comme tel et non en tant qu'autorité de pilotage, la loi visait également le transfert des pouvoirs et responsabilités relatifs aux bateaux-pilotes que le Ministre exerçait depuis 1905, en vertu de l'accord susdit. Dans la Loi de 1927 sur la marine marchande, la distinction entre le Ministre en tant qu'autorité de pilotage (c'est-à-dire en tant qu'autorité chargée de l'attribution des brevets) et le Ministre en tant qu'autorité remplaçant la Corporation des pilotes est conservée. Le Ministre en tant qu'autorité de pilotage n'a toujours que les droits et pouvoirs des Commissaires du port de Québec (art. 395), étant donné que les droits de pilotage, ailleurs payables à l'«autorité de pilotage» sont, par exception dans la province de Québec, payables au «Ministre». Le législateur indiquait clairement par là qu'il ne s'agit pas du Ministre en sa qualité d'autorité de pilotage, car autrement la distinction serait dénuée de sens. A cette époque, le Ministre était aussi l'autorité de pilotage de la circonscription de Montréal, mais la distinction ne concerne que la circonscription de Québec où le Ministre agissait d'une part en tant que Ministre et d'autre part en tant qu'autorité de pilotage, comme nous venons de le dire (art. 456). Ailleurs, sauf en ce qui concerne la gestion de la caisse des pilotes invalides de Québec, le mot Ministre a remplacé l'expression Corporation des pilotes de Québec (art. 491, 492, 493).

En 1934, toutes les dispositions relatives au statut spécial du Ministre en tant qu'autorité responsable du fonctionnement du pilotage à Québec, à la place de la Corporation des pilotes, furent supprimées dans la loi, de même que les dispositions selon lesquelles le Ministre en tant qu'autorité de pilotage pour les circonscriptions de Québec et de Montréal n'exerçait que les pouvoirs des corporations publiques qu'il remplaçait. Il en résulte qu'il n'existe pas de disposition statutaire donnant à quiconque, sauf aux pilotes eux-mêmes, individuellement, le droit et la responsabilité d'assurer le service. Les pilotes sont de nouveau des entrepreneurs libres et indépendants comme ils l'étaient avant 1860, acquérant le même statut qu'ils avaient en droit dans toutes les autres circonscriptions. Cependant le ministère continue d'assumer les frais d'exploitation incombant au Ministre en tant qu'autorité de pilotage, et ceux qu'occasionnent la direction et l'exploitation du service qu'il continue, en fait, d'assurer. C'est la situation qui règne actuellement dans toutes les circonscriptions (sauf en ce qui concerne les frais des bateaux-pilotes dans la circonscription des lacs Bras d'Or) où le Ministre est l'autorité de pilotage.

Un autre précédent fut créé dans les années 1948 à 1951 lorsque la Couronne reconnut la nécessité de maintenir, dans l'intérêt public, un service de pilotage suffisant à Halifax, Saint-Jean (N.-B.) et Sydney. Afin d'encourager les pilotes brevetés de Saint-Jean à continuer d'exercer leur profession, le ministère des Transports inclut dans ses prévisions budgétaires certaines sommes qui pouvaient être versées à la caisse de pilotage de la circonscription dans le cas où les gains moyens des pilotes dans ces circonscriptions descendraient au-dessous d'un niveau raisonnable. Dans les prévisions de 1949/1950, les montants prévus à ce titre sont de \$5,000 pour Halifax, de \$2,500 pour Saint-Jean (N.-B.) et de \$2,500 pour Sydney (transcription des témoignages, Vol. 133, p. 17010). Cependant le commerce ayant augmenté, la Couronne n'eut jamais à effectuer de paiement à ce titre.

La question d'aide et de subventions du gouvernement fut abordée dans le rapport du Comité Audette (pièce 1330). Le Comité recommandait qu'une aide similaire fût accordée à toutes les autres circonscriptions où le Ministre était l'autorité de pilotage. Cette recommandation se fondait simplement sur la nécessité de supprimer les différences et fut faite sans vérifier si les raisons justifiant l'aide du gouvernement, à Québec par exemple, existaient dans les autres circonscriptions. Dans son rapport, le Comité fait remarquer que:

« ... l'État a, dans certains cas, contribué à couvrir les dépenses des pilotes dans diverses circonscriptions, et a en outre mis à leur disposition certains services administratifs pour accomplir des tâches que les pilotes auraient autrement dû accomplir eux-mêmes ou faire accomplir à leurs frais par d'autres personnes.

...

Dans toutes les circonscriptions, sauf celle de Montréal, certains bateaux-pilotes sont indispensables. Dans la circonscription de Québec un bateau du gouvernement est à la disposition des pilotes depuis de nombreuses années, sans frais pour les pilotes de cette circonscription. Dans la plupart des autres circonscriptions, les bateaux-pilotes sont entretenus aux frais des pilotes eux-mêmes bien que des compensations sous diverses formes aient été récemment accordées par le gouvernement dans certaines circonscriptions. Ces différences dans la pratique ont causé un certain ressentiment parmi ceux qui ont moins bénéficié que d'autres ou n'ont pas bénéficié du tout des deniers publics ainsi dépensés. Au cours de nos audiences, nous avons constaté que ce ressentiment était parvenu à un stade très avancé dans la circonscription d'Halifax. Cela est en partie dû à la situation plus ou moins confuse qui prévaut dans cette circonscription en matière de dépenses d'entretien des bateaux-pilotes. Cependant, elle est probablement beaucoup plus imputable au fait que, pendant la guerre, le même bateau qui est fourni gratuitement par le gouvernement aux pilotes de la circonscription de Québec à Pointe-au-Père avait été mis, pendant un certain temps, à la disposition de la circonscription d'Halifax, et que les pilotes de cette circonscription avaient été tenus d'effectuer un paiement assez considérable pour l'utiliser... Cependant, votre Comité pense que, dans ce cas, les pilotes d'Halifax ont peut-être eu de bonnes raisons de se plaindre. Les différences de pratique qui existent dans les diverses circonscriptions depuis un certain nombre d'années, les difficultés financières auxquelles font actuellement face les pilotes, l'intérêt public des services rendus aux transports par les pilotes et un désir de faire disparaître une inégalité qui peut-être ont eu une influence sur la pensée de votre Comité au sujet de cette question très contentieuse. Nous sommes parvenus à la conclusion que nous devons recommander

au gouvernement d'assumer tous les frais d'acquisition, d'exploitation, d'entretien et de remplacement des bateaux-pilotes dans les circonscriptions de Sydney, d'Halifax, de Saint-Jean (N.-B.) et de Colombie-Britannique... »

Pour des raisons analogues, le comité recommanda également que le gouvernement assume les frais d'exploitation des stations de pilotes dans ces circonscriptions.

Le rapport du Comité Audette date du 29 novembre 1949. Le 25 janvier 1951, par le C.P. 120/422, le gouvernement fut autorisé à assumer, à compter du 1^{er} avril 1950, les frais d'exploitation, d'entretien et de remplacement des stations de pilotes et les frais engagés pour assurer le service des bateaux-pilotes dans les circonscriptions de Sydney, de Saint-Jean (N.-B.) d'Halifax et de Colombie-Britannique. Les raisons sur lesquelles se fonde cette mesure extraordinaire sont exposées dans le préambule du décret du conseil; elle a été prise « en vue d'assurer aux pilotes une rémunération suffisante... , et d'éviter les augmentations des droits de pilotage... » (pièce 52).

La même année, le C.P. 164/1166 approuvait l'aide financière couvrant les frais d'entretien, d'exploitation et de réparation des bateaux-pilotes dans la circonscription de pilotage des lacs Bras d'Or. Elle s'élevait à \$200 par an et fut portée à \$500 en 1954 (C.P. 1954-37/590) et à \$750 en 1960 (C.P. 36-257). Cette subvention fut supprimée en octobre 1963 lorsque les dépenses furent mises à la charge des navires par une augmentation appropriée des droits de pilotage (droits de bateau-pilote). Le 5 mars 1964, les décrets du conseil autorisant la subvention furent abrogés (C.P. 1964/24/336) pièce 1497a).

En 1959, en se fondant sur le même motif de discrimination, l'aide accordée aux circonscriptions dont le Ministre était l'autorité de pilotage fut étendue aux circonscriptions de Saint-Jean de Terre-Neuve et de New Westminster (C.P. 1959/19/1093). Mais, afin de ne pas accroître la dépense de fonds gouvernementaux, les navires durent payer une partie des frais sous forme d'un droit de bateau-pilote que les autorités de pilotage concernées furent tenues de prévoir dans leurs règlements et de verser à la Couronne après sa perception, soit \$10 pour le service du bateau-pilote dans les circonscriptions de Sydney, d'Halifax, de Saint-Jean (N.-B.), de Saint-Jean de Terre-Neuve, de Colombie-Britannique et de New Westminster, et \$20 à Pointe-au-Père, Québec. Dans ces circonscriptions, sauf Québec, la Couronne s'engagea à rembourser la moitié des frais de location de bateaux-pilotes privés lorsqu'il n'existait pas de service régulier (pièce 52). C'est la situation qui prévaut maintenant.

Comme nous l'avons vu plus haut, avant 1959 la Couronne n'a cherché à se faire rembourser ni par les autorités de pilotage, ni par les pilotes, ni par les compagnies de navigation, pour les services et l'aide qu'elle a fournis.

La première mesure dans ce sens fut prise sous forme d'un droit de bateau-pilote, en 1959. Jusque-là, on avait l'habitude de totaliser les droits de pilotage. Lors de la fixation du tarif, l'autorité de pilotage en cause avait tenu compte des frais de transport des pilotes jusqu'aux navires et des frais de retour à terre. A cette occasion, on aurait pu suivre la même procédure en augmentant les taux appliqués du montant exigé par le ministère des Transports pour l'utilisation de ses bateaux-pilotes. A la place, on adopta une nouvelle procédure. L'augmentation des frais se fit sous forme d'un droit de pilotage distinct: le droit de bateau-pilote (sauf dans la circonscription de Churchill où, jusqu'en 1966, on ne réclamait qu'un droit global). Cela constituait, en fait, une augmentation notable de l'ensemble des droits de pilotage pour les propriétaires de navires; mais en faisant du droit de bateau-pilote un droit distinct ajouté aux droits ordinaires de pilotage, au lieu de combiner les deux, on dissipait l'impression que le service des bateaux-pilotes était défrayé par les pilotes sur leurs propres revenus.

Un autre précédent fut créé par le scindement des droits de pilotage en deux parties, l'une imputée au paiement des propres frais d'exploitation des pilotes, à savoir leurs frais de transport, et l'autre, à la rémunération des pilotes. La Fédération des pilotes du Saint-Laurent a recommandé d'étendre cette modalité à tous les frais de pilotage.

Le droit supplémentaire a rapporté un revenu important au ministère des Transports. En 1964, par exemple, le revenu provenant du droit des bateaux-pilotes aux Escoumains, dans la circonscription de Québec, s'est élevé à \$153,920, soit un excédent de \$7,000 sur le total des frais d'exploitation du service des bateaux-pilotes de cette station. Mais cela ne constitue qu'une partie des frais que supporte le gouvernement pour le fonctionnement de la circonscription. Par exemple, en 1964, les frais d'exploitation des deux bureaux de pilotage de la circonscription de Québec, c'est-à-dire celui de Québec et celui des Escoumains, se sont élevés, en chiffres ronds, à \$114,000. Compte tenu des \$7,000 d'excédent de l'exploitation des bateaux-pilotes aux Escoumains, la Couronne a dû payer cette année-là, \$107,000 dans la circonscription de Québec.

En 1961, le Conseil du Trésor a réagi contre l'accroissement constant des frais payés par le public pour le fonctionnement, dans tout le pays, du service de pilotage et a exprimé l'avis que ces paiements ne se justifiaient plus, étant donné les importants revenus perçus par la plupart des pilotes. Par la suite, on demanda aux pilotes de certaines circonscriptions d'affecter une partie de leurs revenus au paiement des frais généraux de pilotage. Entre autres, on demanda aux pilotes de Québec de verser 4% et à ceux de Saint-Jean (N.-B.), 25%. Cette proposition fut l'un des principaux éléments de discorde qui provoquèrent la grève des pilotes du Saint-Laurent en 1962, grève à laquelle les pilotes de la Colombie-Britannique et de Saint-Jean menacèrent de se joindre.

A cette occasion, le ministère des Transports n'eut pas recours à la tactique adoptée lors de la création du droit de bateau-pilote: au lieu d'augmenter les droits de manière à faire supporter les frais par les armateurs, il essaya de les faire supporter aux pilotes, ce qui aurait entraîné une diminution de leur gain.

La Fédération des pilotes propose que les droits de pilotage se composent de deux éléments, le premier servant à défrayer les frais d'exploitation et d'administration de la circonscription; le second réservé uniquement à la rémunération des pilotes. L'un et l'autre devraient être déterminés séparément et les pilotes ne devraient pas prendre part à la fixation du premier élément.

IMPORTANCE DES SUBVENTIONS

L'étude sur le coût du pilotage au Canada, pour la période de cinq ans 1961-1965 (Cf. *Introduction générale*, p. xxvii), faite par *McDonald, Currie & Co.*, comptables agréés (Cf. appendice IX), révèle que les subventions versées directement ou indirectement par le gouvernement pour venir en aide aux circonscriptions de pilotage régies par la Partie VI de la loi ont couvert de 13 à 16% du coût total; le solde représente les droits de pilotage acquittés par les armateurs. En 1965, le coût total s'est établi à \$8,820,364, la part des armateurs étant de \$7,625,781 et le coût au gouvernement» de \$1,194,583².

Voici, pour les cinq années, les données relatives aux sommes et aux pourcentages:

Année	Coût total du pilotage		Coût aux armateurs		Coût au gouvernement	
1961.....	\$6,899,163	100%	\$5,758,144	84%	\$1,141,019	16%
1962.....	\$7,075,182	100%	\$6,012,578	86%	\$1,062,604	14%
1963.....	\$7,257,920	100%	\$6,159,435	84%	\$1,098,535	16%
1964.....	\$7,821,818	100%	\$6,726,944	86%	\$1,094,874	14%
1965.....	\$8,820,364	100%	\$7,625,781	87%	\$1,194,583	13%

Bien qu'au cours de ces cinq années, le «coût total du pilotage» ait augmenté de 28% (\$1,921,201)³, l'aide gouvernementale, exprimée en dollars, s'est maintenue sensiblement au même niveau, de sorte que son pourcentage a légèrement diminué. Le gros de l'augmentation (\$1,786,803)

² La participation financière du gouvernement en 1965, y compris la région des Grands lacs (administrée en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada Partie VIa) et Goose Bay (où le pilotage est assuré par deux employés du ministère des Transports) s'est élevée à 15% du coût total, le solde étant supporté par les armateurs, soit: coût total, \$11,945,812; armateurs, \$10,642,851; gouvernement, \$1,302,961. Pour plus de détails, voir appendice IX, alinéas 9 et 10.

³ Pour l'analyse de l'accroissement du coût aux armateurs, voir appendice IX (paragr. 77-80) de l'étude de *McDonald, Currie & Co.*

est attribuable au revenu brut des pilotes, qui est payé à même les droits de pilotage (Cf. appendice IX, paragr. 76). La stabilité apparente de la rubrique «Coût au gouvernement» s'explique surtout par les économies attribuables au déplacement de la station québécoise de pilotage, de Pointe-au-Père aux Escoumains, déplacement qui, grâce à l'utilisation de bateaux-pilotes plus petits et moins coûteux, a transformé, en 1964, un important déficit d'exploitation en un léger excédent, et aussi par la disparition graduelle du Service de signalisation maritime, en voie d'être remplacé par un système plus moderne mais plus dispendieux de renseignements sur le trafic maritime (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Service de signalisation*) dont le coût est actuellement comptabilisé au compte de la Direction de l'hydraulique maritime du ministère des Transports et ne figure donc plus à la rubrique «Coût au gouvernement». Ce changement apporté à la comptabilité du ministère modifie profondément le contexte financier, aux fins de comparaison et de statistique, et masque l'accroissement appréciable des frais d'administration assumés par le gouvernement en matière de pilotage, comme l'attestent les rubriques suivantes *Total* et *Total général*, dont la première exclut, et dont l'autre comprend, le *Service de signalisation* (Cf. Lettre du 30 août 1967 du ministère des Transports [pièce 1522] et Étude *McDonald, Currie & Co.* [appendice IX] paragr. 81-85).

Coût au gouvernement	1961	1965	Différence	
Administration centrale.....	\$ 59,006	\$ 113,383	\$ 54,377	+92%
Administration régionale.....	441,200	536,200	95,000	+22%
Bateaux-pilotes.....	486,600	448,000	-38,600	- 8%
Total.....	\$ 986,806	\$1,097,583	\$ 110,777	+11%
Service de signalisation.....	154,213	97,000	-57,213	-37%
Total général.....	\$1,141,019	\$1,194,583	\$ 53,564	+ 5%

A l'échelon de la circonscription, le tableau devient différent. Bien qu'en règle générale le coût au gouvernement ne varie guère d'une année à l'autre pour chaque circonscription prise isolément, il existe une différence frappante d'une circonscription à l'autre. Nous analysons plus loin au tableau «A» la répartition de l'aide gouvernementale et de ses différentes rubriques pour 1965. Les circonscriptions ayant bénéficié de l'aide gouvernementale y sont énumérées d'après leur coût total par ordre décroissant, et réparties en deux groupes suivant que l'autorité de pilotage est le Ministre ou une commission. Les chiffres sont tirés de l'annexe 1 de l'étude *McDonald, Currie & Co.* (appendice IX). Les dépenses de \$113,383 (\$148,000 lorsqu'on inclut les Grands lacs et Goose Bay) de l'administration centrale d'Ottawa sont réparties, au prorata du coût total respectif, entre les circonscriptions aidées par le ministère des Transports. On a inclus leur part dans

TABLEAU «A»
ANALYSE DES SUBVENTIONS DIRECTES ET INDIRECTES (CÔÛT AU GOUVERNEMENT) VERSÉES EN 1965
À DES CIRCONSCRIPTIONS RÉGIES PAR LA PARTIE VI DE LA LOI

	Coût total par circonscription		Coût aux armateurs		Coût au gouvernement		Rubriques du coût au gouvernement (%)				
	\$	Pourcentage du total général	\$	Pourcentage du coût de la circonscription	\$	Pourcentage du coût de la circonscription	Administration centrale	Administration des circonscriptions	Service de bateaux-pilotes	Station de signalisation maritime	
Circonscriptions											
Circonscriptions dont l'autorité de pilotage est le Ministère:											
Montréal.....	2,821,123	32.0	2,588,613	91.76	232,510	8.24	1.32	5.92	—	1.0	
Québec.....	2,014,446	22.8	1,791,176	88.91	223,270	11.09	1.32	5.86	0.5	3.41	
Colombie-Britannique.....	1,898,314	21.5	1,636,276	86.2	262,038	13.8	1.32	6.16	6.32	—	
Cornwall.....	668,265	7.6	607,451	90.9	60,814	9.1	1.32	7.78	—	—	
Halifax.....	410,139	4.7	255,729	62.35	154,410	37.65	1.32	9.75	26.58	—	
Saint-Jean (N.-B.).....	260,086	3.0	138,456	53.23	121,630	46.77	1.32	6.81	38.64	—	
Sydney.....	160,029	1.8	88,919	55.57	71,110	44.43	1.32	14.68	28.43	—	
Lacs Bras d'Or.....	26,680	0.3	26,328	98.68	352	1.32	1.32	—	—	—	
Churchill.....	10,985	0.12	10,840	98.68	145	1.32	1.32	—	—	—	
	8,270,067	93.8	7,143,788	86.4	1,126,279	13.6					
Circonscriptions dont l'autorité de pilotage est une commission locale:											
New Westminster.....	174,653	1.98	150,347	86.08	24,306	13.92	1.32	—	12.6	—	
Saint-Jean (T.-N.).....	151,504	1.72	107,506	70.96	43,998	29.04	1.32	0.66	27.06	—	
	326,157	3.7	257,853	79.1	68,304	20.9					
Total pour les circonscriptions recevant une subvention:	8,596,224	97.5	7,401,641	86.1	1,194,583	13.9					
Total pour les 14 autres circonscriptions (relevant toutes d'une commission) ne recevant pas de subvention:	224,140	2.5	224,140	100.0							
Total général:	8,820,364	100	7,625,781	87	1,194,583	13					

les rubriques «Coût total par circonscription» et «Coût au gouvernement», ce qui explique la légère augmentation par rapport aux chiffres correspondants de l'étude *McDonald, Currie & Co.* Ce procédé arbitraire s'explique par le fait qu'on ne possède aucune donnée pouvant servir de point de départ. On se réfère également aux paragraphes 55 à 69 de l'étude *McDonald, Currie & Co.*, qui analysent ces contributions du gouvernement.

En plus des réserves apportées par l'étude *McDonald, Currie & Co.*, les points suivants méritent l'attention:

- a) La rubrique «Coût de l'administration» ne représente pas nécessairement les dépenses affectées à la circonscription mentionnée. En conséquence, la rubrique «Coût au gouvernement» comporte une légère marge d'erreur pour chacune des circonscriptions, bien que le total des frais assumés par le gouvernement reste exact. Il n'existe pas de données permettant d'établir la valeur des services rendus par une circonscription à une autre.
 - (i) dans le cas de circonscriptions contiguës, une partie de ces dépenses est affectée à l'administration du service de pilotage de la circonscription avoisinante. Ainsi, c'est l'administration de la circonscription de Québec qui, à titre de service à la circonscription de Montréal, fait les affectations des pilotes du fleuve (Circonscription de Montréal) vers Montréal;
 - (ii) l'indication «néant» en regard de la circonscription des lacs Bras d'Or tient à ce que le surintendant de la circonscription de Sydney en assume l'administration.
- b) L'état financier ne reflète pas la véritable situation de la circonscription de Churchill. Elle reçoit une aide indirecte du fait que les pilotes, employés comme gardiens de port ou assistants de gardien de port, touchent, de ce fait, un revenu supplémentaire, et qu'on utilise comme bateaux-pilotes les deux remorqueurs exploités par le Conseil des ports nationaux. Si le ministère des Transports devait établir et maintenir un service exclusif de bateaux-pilotes, le déficit serait appréciable. De même, une subvention directe deviendrait nécessaire pour assurer une rémunération convenable aux pilotes si on ne les employait pas comme gardiens de port, et rémunérés en conséquence.
- c) Le «coût aux armateurs» se limite aux droits de pilotage et ne comprend pas les autres frais qu'ils acquittent en relation avec ce service et dont voici trois exemples:
 - (i) le transport des pilotes lorsque celui-ci est payé directement par les navires à des entrepreneurs particuliers assurant le service de bateaux-pilotes dans le port de Québec, à Trois-

Rivières, et dans le port de Montréal; on en estime le coût en 1965, à \$250,000;

- (ii) la rétribution officieuse de \$25 par voyage que la plupart des navires de la Fédération des armateurs paient aux aspirants pilotes des circonscriptions de Québec, Montréal et Cornwall, rétribution qui ne figure nulle part;
- (iii) le coût aux armateurs des services de pilotage exploités hors des circonscriptions établies par l'autorité fédérale.

Les observations suivantes se dégagent des chiffres révélateurs du tableau «A»:

- a) Des 25 circonscriptions (26 avant la disparition de celle de Lewisporte en 1964), 11 seulement recevaient l'aide financière du gouvernement, et les 14 autres (relevant toute d'une commission) payaient tous leurs frais d'administration et d'exploitation à même les droits de pilotage; en d'autres termes, dans ces 14 circonscriptions, les armateurs supportaient le coût total du pilotage.
- b) Le gros du pilotage au Canada (à l'exclusion des Grands lacs) s'effectue dans 9 des 11 circonscriptions recevant l'aide financière. Ces 11 circonscriptions comptent pour 97.5% dans le coût total du pilotage et se répartissent entre elles la totalité de l'aide gouvernementale en matière de pilotage (en excluant une faible fraction des dépenses de l'administration centrale d'Ottawa). Le coût total du pilotage pour les 14 circonscriptions ne recevant aucune aide gouvernementale ne représente que 2.5% du total général.
- c) La somme et le pourcentage de l'aide gouvernementale par rapport au coût total varient considérablement pour chacune de ces 11 circonscriptions. Ainsi, en 1965, la circonscription d'Halifax a reçu \$154,410, soit 37.65% de ses dépenses totales, tandis que celle de Montréal touchait \$232,510, soit 8.24% seulement de la totalité de ses dépenses.
- d) Le tableau indique l'importance relative des différentes circonscriptions; on y constate, entre autres, que le secteur du Saint-Laurent, comprenant les circonscriptions de Québec et Montréal, constitue la plus importante zone de pilotage au Canada et compte pour 54.8% dans le coût total du pilotage au Canada (à l'exclusion des Grands lacs).
- e) Le pilotage fluvial dans les circonscriptions du Saint-Laurent (Montréal, Québec et Cornwall) et le pilotage côtier en Colombie-Britannique comptent pour 83.9% dans le coût total du pilotage au Canada. Ce seul fait révèle l'insuffisance des lois actuelles sur le pilotage conçues uniquement en fonction du pilotage de port (Cf. chap. 3, pp. 55 et suiv., chap. 7, p. 244).

f) Le facteur déterminant en matière d'aide gouvernementale doit être les besoins financiers d'une circonscription et non son importance, en supposant toujours que le service soit d'intérêt public. Par exemple, le ministère des Transports n'assure pas le service de bateaux-pilotes dans le port de Québec, à Trois-Rivières et à Montréal comme il le fait aux Escoumains, parce que les entrepreneurs particuliers y satisfont convenablement, alors que ce ne serait possible aux Escoumains qu'avec une subvention ou une majoration appréciable des tarifs du bateau-pilote. Au chapitre du «Coût au gouvernement», si la rubrique «Administration» tend à être proportionnée aux besoins financiers de la circonscription et augmente avec l'importance du pilotage, ce n'est pas le cas de l'ensemble du coût du service de bateau-pilote (Cf. appendice IX, *Étude McDonald, Currie & Co.*, paragr. 27-33). Cette rubrique importante ne dépend pas des besoins du pilotage, mais des conditions existant dans les zones d'embarquement. Par exemple, on a réalisé des économies appréciables en transférant la station d'embarquement de l'est du Québec, d'un lieu isolé et exposé, au large de Pointe-au-Père, au voisinage des Escoumains, beaucoup plus proche du rivage et mieux protégé. On a pu ainsi remplacer le gros bateau-pilote nécessaire à Pointe-au-Père où il fallait loger les pilotes pour la nuit, par les bateaux beaucoup plus petits des Escoumains qui font confortablement la navette entre la station terrestre et la zone d'embarquement. Une opération, jusqu'ici très coûteuse, est en voie de devenir une source de bénéfices. Pour la même raison qu'à Pointe-au-Père, de gros et coûteux bateaux-pilotes restent nécessaires à Halifax et à Saint-Jean (N.-B.). De plus, dans ces deux circonscriptions, il faut maintenir pendant toute l'année le même service de bateaux-pilotes bien que les opérations de pilotage soient sensiblement réduites au cours des saisons autres que l'hiver. Le coût du service de bateau-pilote assuré à Sydney et à Saint-Jean (T.-N.) est élevé quand on l'exprime en pourcentage des frais totaux, du fait que les opérations de pilotage sont relativement peu fréquentes dans ces circonscriptions.

La situation actuelle apparaît donc en contradiction flagrante avec le principe fondamental de la Loi de 1873 sur le pilotage qui, sous ce rapport, a été repris intégralement dans la Partie VI de la loi actuelle, à savoir qu'on attend de chaque circonscription de pilotage qu'elle soit autonome et financièrement rentable, et l'on considère que les frais d'exploitation du service doivent rester à la charge des pilotes, principe que, malgré la loi, on a toujours ignoré, et qu'on continue d'ignorer.

JUSTIFICATIONS DE L'AIDE GOUVERNEMENTALE

Voici les raisons principales qui ont motivé l'aide gouvernementale:

- a) l'impossibilité de fait, dans certaines circonscriptions, d'exiger que les armateurs supportent les frais généraux d'un service de pilotage convenable et efficace, tout en assurant un revenu raisonnable aux pilotes;
- b) la nécessité d'assurer parfois, dans l'intérêt public, un service de pilotage, même s'il ne peut s'autofinancer;
- c) le principe que le mode de subvention aux pilotes ne doit donner lieu à aucune discrimination.

De toute évidence, la dernière raison est fallacieuse puisque les besoins et les frais d'exploitation ne peuvent se comparer d'une circonscription à l'autre. Il s'agit surtout de déterminer s'il est pratique, dans une localité donnée, de faire payer tous les frais de pilotage par les armateurs. Dans la négative, il faut ensuite se demander si l'intérêt public exige un service de pilotage convenable dans cette localité; dans l'affirmative, le gouvernement est justifié de fournir l'aide nécessaire au maintien d'un service convenable; sinon, il faut supprimer la circonscription.

La décision du ministère de la Marine et des Pêcheries d'établir, en 1904, un service de bateaux-pilotes à la station maritime de la circonscription de Québec fut sans doute due au fait que la Corporation des pilotes de Québec était financièrement incapable d'assurer le service de bateaux-pilotes que rendait nécessaire l'avènement de gros navires à vapeur auxquels il fallait, pour manœuvrer, plus d'espace qu'ils n'en trouvaient au large du Bic. Il fallait donc remplacer les goélettes de la Corporation des pilotes par des bateaux-pilotes à vapeur plus coûteux étant donné que le poste d'embarquement qu'on projetait d'établir au large de Pointe-au-Père était exposé et n'offrait aucun abri aux goélettes. La Corporation était dans l'impossibilité financière de se procurer de nouveaux bateaux sans une augmentation appréciable des tarifs, augmentation à laquelle les armateurs se seraient énergiquement opposés.

Durant la crise économique, le gouvernement avait garanti un revenu annuel minimal aux pilotes d'Halifax, de Saint-Jean (N.-B.) et de Sydney. A ce moment-là, les armateurs ne pouvaient payer des droits plus élevés de pilotage; en fait, on avait, durant cette période, accordé une diminution générale de 15 à 25% des tarifs, en vue d'aider les propriétaires de navires.

INCIDENCE ÉCONOMIQUE DU COÛT DU PILOTAGE

Dans la plupart des circonscriptions de pilotage, un service convenable et efficace de pilotage est devenu d'intérêt public. Il faut donc se demander si l'on peut raisonnablement exiger des armateurs qu'ils assument le coût total

de ce service. A ce propos, il convient d'examiner l'incidence des taux des droits de pilotage sur le coût des transports par eau et sur l'économie du pays.

Après étude de la preuve apportée en la matière au cours des audiences, et des données économiques officielles, la Commission est arrivée à la conclusion que les taux des droits exigés dans les différentes circonscriptions de pilotage ne sont pas exagérés et qu'ils n'ont que peu d'incidence sur le coût total du transport des marchandises par eau. Une majoration des taux, en vue de couvrir le coût total du pilotage au Canada, n'aurait donc, d'une manière générale, porté aucun préjudice à l'économie canadienne; en 1965, cette majoration générale eût été de 13%, en supposant l'existence d'un système satisfaisant de répartition des revenus supplémentaires en vue de résorber les déficits d'exploitation de chaque circonscription.

Toutefois, nous nous sommes rendu compte que ce serait manquer de réalisme de s'en tenir strictement au principe suivant lequel toute circonscription, dans l'intérêt public, doit être financièrement indépendante. Les taux disproportionnés qu'il faudrait exiger dans certains cas iraient à l'encontre de l'objectif principal puisque les taux deviendraient, pour certaines circonscriptions, exorbitants. En pareil cas, une aide financière extérieure devient nécessaire. La question de savoir si les fonds nécessaires doivent venir des armateurs, sous forme d'une surtaxe générale alimentant une caisse de péréquation, administrée par une autorité centrale, ou provenir directement du trésor public, est une affaire de ligne de conduite qui fait l'objet de la recommandation 21.

A la demande de la Commission, la question a été étudiée par un bureau de conseillers économiques, *J. Kates and Associates*, dont le rapport intitulé *Évaluation des répercussions économiques des coûts de pilotage* confirme les conclusions de la Commission. Ce rapport est reproduit *in extenso* à l'appendice X.

L'étude porte sur cinq questions principales:

- a) Incidence des frais de pilotage sur le commerce canadien.
- b) Tendance des frais de pilotage.
- c) Incidence des frais de pilotage sur l'exploitation des navires.
- d) Importance relative d'un détournement du trafic vers les ports des États-Unis par suite du coût du service du pilotage pour l'accès aux ports canadiens.
- e) Bénéfice que retirerait l'économie canadienne d'une plus grande participation de l'État au coût du pilotage.

Les conseillers résument ainsi leur rapport dans leurs conclusions (alinéa 1):

- «1.1 En 1963, le coût des services de pilotage pour l'accès aux ports de commerce canadiens a représenté environ 90¢ par \$1,000 de la valeur finale des mar-

chandises transportées, ce qui équivaut à moins de 0.1%. Même si les armateurs payaient en totalité le coût du pilotage, y compris la part qu'assume actuellement le gouvernement, le coût n'atteindrait, en moyenne, que \$1.05 par \$1,000 de la valeur finale des marchandises transportées. Le coût du pilotage est relativement trop faible pour influencer sensiblement sur le commerce.

- 1.2 Une comparaison entre les tarifs de pilotage des circonscriptions et ports canadiens et ceux des principaux ports et chenaux des États-Unis et d'Europe, montre, pour 1964, que les tarifs canadiens sont sensiblement plus bas pour les gros et les moyens long-courriers et, dans certains cas, plus élevés pour les très petits navires. La plupart des long-courriers assurant le commerce entre le Canada et les pays d'outre-mer sont de grandes ou de moyennes dimensions et la tendance à mettre en service des navires plus grands persistera. Si la totalité des frais de pilotage est plus élevée pour atteindre le port de Montréal et les ports des Grands lacs que pour accéder à la plupart des ports européens et à New York, la raison en est simplement que la distance pour atteindre ces ports intérieurs canadiens est plus grande. Dans l'ensemble, les frais de pilotage pour les services rendus dans les eaux canadiennes se comparent très favorablement aux frais correspondants aux États-Unis et dans les eaux européennes.
- 1.3 Les tendances constatées en matière de transport par eau et quant à la valeur du commerce en fonction des frais de pilotage indiquent que l'incidence relative des frais de pilotage s'est passablement atténuée depuis 1963.
- 1.4 L'accent mis sur le coût du pilotage, dans les mémoires soumis à la Commission royale d'enquête sur le pilotage, s'explique par le fait que ce coût n'est pas soumis au jeu du marché, comme le sont la plupart des autres éléments de frais d'exploitation des armateurs. Le principal recours dont disposent les propriétaires de navires, les agents et les expéditeurs pour agir directement sur le coût du pilotage consiste à protester auprès des autorités gouvernementales compétentes ou de leurs représentants.
- 1.5 Lorsque les gouvernements réglementent les prix et l'utilisation de services ou de biens dans des circonstances variant énormément, le résultat se traduit souvent par des situations anormales. Quoi qu'il en soit, nous nous sommes limités ici à déterminer si, en général, les frais de pilotage constituent une grave menace pour le commerce et l'économie du Canada.
- 1.6 Les frais de pilotage acquièrent plus d'importance pour les long-courriers qui effectuent des voyages à destination et en provenance des ports des Grands lacs. Cependant la plus grande partie du trafic qui pourrait être détournée en vue de bénéficier de la part relativement faible des frais attribuables aux nécessités du pilotage ne représenterait pas une grande perte pour le Canada. Une partie du trafic serait détournée au profit des navires canadiens des Lacs et une autre partie, constituée surtout de céréales américaines, pourrait être dirigée vers d'autres ports des États-Unis. Les frais de pilotage sur la Voie maritime du Saint-Laurent et dans les Grands lacs n'entraînent, en général, que peu de pertes pour le commerce canadien et peu de détournement du trafic vers d'autres routes que les routes commerciales canadiennes.
- 1.7 Le gouvernement ne servirait pas, en définitive, les intérêts de l'économie canadienne en assumant la totalité ou la plus grande part du coût des services de pilotage. Toutefois, certains cas justifient que le gouvernement en assume une partie, ainsi que certains risques lorsque le maintien d'un service de haute qualité l'exige.»

COMMENTAIRE

Nous estimons que les dispositions statutaires actuelles portant sur l'affectation des fonds provenant du pilotage sont insuffisantes, même pour le genre d'organisation prévue à la Partie VI. De plus, à la suite de diverses modifications, ces dispositions sont devenues inutilement compliquées et, souvent, n'ont aucune signification.

La participation accrue de l'État en matière de pilotage requiert une procédure financière plus élaborée, énoncée clairement dans la future législation sur le pilotage, car le sujet ne peut pas être adapté aux particularités locales et ne saurait donc être régi par règlements.

La future législation devrait instituer un plan de financement approprié, permettant à chaque autorité de pilotage d'assurer la qualité et la suffisance du service dont elle assume maintenant la responsabilité, et de s'acquitter de toute autre responsabilité qu'on pourrait lui imposer à l'avenir, même si cela entraîne un recours au fonds public pour couvrir un déficit d'exploitation, lorsque l'intérêt public exige le maintien du service.