

Chapitre 6

NATURE, CALCUL ET PERCEPTION DES FRAIS DE PILOTAGE ENCOURUS PAR LES NAVIRES

Les frais de pilotage que les armateurs doivent payer en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada sont:

- a) les droits de pilotage;
- b) les amendes ou les pénalités pour infractions;
- c) les indemnités et dépenses de nourriture, de logement et de voyage auxquelles les pilotes ont droit s'ils sont emmenés au delà des limites de leur circonscription ou s'ils subissent la quarantaine.

En pratique, les droits de pilotage constituent cependant les principaux et presque uniques frais. On n'a imposé, du moins au cours de la dernière décennie, aucune amende ou pénalité à un navire pour violation de la Partie VI de la loi et les indemnités payées aux pilotes pour dépassement des limites de leur circonscription ou pour retenue en quarantaine sont rares et peu élevées (\$15 par jour d'absence ou de retenue, art. 359 et 360).

I. DROITS DE PILOTAGE

Malgré la définition statutaire limitative (art. 2[70]) de l'expression «droits de pilotage» le contexte de la loi donne lieu à deux autres interprétations assez différentes.

- a) La signification normale, donnée par la définition statutaire, est «la rémunération exigible pour le pilotage», c'est-à-dire le prix qu'un navire doit payer pour chaque service de pilotage, ou, en d'autres termes, la clause pécuniaire d'un contrat de pilotage (même si le capitaine n'autorise pas le pilote à effectuer le service après avoir été embarqué dans ce but [art. 352]).
- b) Dans les circonscriptions où le paiement des droits reste obligatoire, l'expression désigne également le montant des dommages-intérêts dus par un navire pour rupture d'un contrat de pilotage réel ou présumé tel par la loi (art. 348 et 350).
- c) L'expression désigne également la pénalité imposée aux navires non exemptés n'ayant pas engagé un pilote dans des circonscriptions où le paiement des droits est obligatoire (art. 345 et 357).

Dans ces deux derniers cas, «droits de pilotage» est évidemment une expression mal appropriée, non seulement parce qu'elle s'applique à des choses différentes, mais aussi parce qu'en lui donnant ces significations on viole les règles fondamentales de l'interprétation des lois. Le seul élément commun aux trois définitions est qu'on déclare le montant en cause. Dans l'*United Kingdom Pilotage Act* (art. 11[2]), la pénalité mentionnée à l'alinéa (c) ci-dessus est appelée une amende.

La totalité du montant des droits perçus représente le «Coût aux armateurs» du service de pilotage, qui constitue, avec les subventions directes et indirectes du gouvernement, le coût total du pilotage (Cf. étude financière de *McDonald, Currie & Co.*, Appendice IX du rapport).

A. DROITS DE PILOTAGE POUR SERVICES RENDUS

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, la signification statutaire fondamentale de «droits de pilotage» est le prix qu'un navire doit payer pour les différents services de pilotage. Actuellement, une annexe du règlement de chaque circonscription, généralement appelée tarif, énumère les frais. Comme le règlement, chaque annexe est établie par l'autorité de pilotage; le tarif est régi par l'alinéa (h) de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada. Une fois établis, les taux lient juridiquement tous les intéressés et ne peuvent être changés que par modification du règlement, approuvée par le gouverneur en conseil. Puisque la loi accorde aux autorités de pilotage la prérogative de «fixer les taux... relatifs aux droits de pilotage», chaque autorité a l'obligation d'exercer entièrement ce droit et d'inclure dans le tarif les frais à payer pour chaque genre de pilotage que les pilotes peuvent être appelés à effectuer dans les limites de leur circonscription ou, tout au moins, d'établir une formule permettant de calculer le montant à payer. Un tarif incomplet constitue une restriction injustifiée imposée aux pilotes dans l'exercice de leur profession et aux services rendus aux navires, étant donné qu'on ne peut exiger d'eux qu'ils rendent à titre gratuit des services pour lesquels on n'a fixé aucun frais. Dans les circonscriptions où le paiement des droits de pilotage reste obligatoire, un tarif incomplet constitue une exemption de fait indirecte, illégale. Par exemple, antérieurement à 1960, pendant de nombreuses années, l'affectation de deux pilotes au même navire pendant l'hiver était reconnue comme une mesure de sécurité nécessaire et, officieusement, le second pilote était toujours payé mais, comme le tarif ne le prévoyait pas, il n'avait légalement aucun droit de réclamer le paiement. En outre, s'il acceptait ce que le navire lui offrait de payer, il commettait une infraction qu'interdisait l'article 372 de la loi. Depuis lors, on a inclus des frais appropriés dans les tarifs des trois circonscriptions du Saint-Laurent.

Les navires simplement en transit dans la circonscription de Colombie-Britannique constituent un autre exemple. En vertu du règlement de 1960, ils étaient indirectement exemptés, car le tarif ne prévoyait des droits que pour les voyages dont le point de départ ou le point d'arrivée était un port de la circonscription. Il en résultait qu'on ne réclamait aucun droit lorsque les navires en transit n'employaient pas de pilote, mais aussi que le surintendant ne savait quel montant réclamer lorsqu'ils en employaient un. Comme cela se produisait très rarement, on réclamait alors un montant réduit calculé en fonction du facteur du tarif s'appliquant à la distance parcourue. Cette pratique présentait deux inconvénients: on réclamait un montant à la fois trop faible eu égard aux affectations normales de pilotage pour une distance égale, et illégale, en outre, du fait que le tarif ne le prévoyait pas. En 1965, on rectifia cette irrégularité (C.P. 1965-1084).

1. Genres de services de pilotage

- (i) Le «voyage de pilotage»¹ (appelé souvent *trajet*), qui désigne une traversée ou une partie de traversée qu'effectue un navire, dans les limites d'une circonscription, en vue d'atteindre une destination. Ce voyage est achevé lorsque le navire arrive à destination dans la circonscription ou s'il franchit les limites de celle-ci (art. 361), mais non lorsqu'il est temporairement interrompu par des événements indépendants du navire, survenant en route, tels qu'un mouillage, ou même un amarrage, imposé par le mauvais temps. Dans les limites d'une circonscription, la distance parcourue au cours d'un voyage peut varier. Dans la circonscription du type port, il n'existe normalement que deux catégories de voyage; le voyage d'entrée et le voyage de sortie. Dans les circonscriptions contiguës de Québec, de Montréal et de Cornwall, ainsi que dans la circonscription de Colombie-Britannique, il existe aussi des voyages en transit. Enfin, dans les circonscriptions fluviales et côtières, des voyages s'effectuent entièrement à l'intérieur des limites de la circonscription.
- (ii) Le mouvement qui, selon les règlements, désigne le déplacement d'un navire d'un endroit à un autre dans les limites d'un port.
- (iii) Le voyage d'essai, au cours duquel on procède à différentes manœuvres en vue de vérifier le navire.

¹ Le terme «voyage» est ambigu et sa définition statutaire non restrictive (l'art. 2[112] de la Loi sur la marine marchande du Canada n'apporte aucune clarté: «voyage comprend une traversée ou un trajet et tout mouvement d'un navire, d'un lieu à un autre, ou d'un point de départ avec retour au même point; ...»). Nous considérons qu'il faudrait trouver un terme plus restrictif pour définir dans la législation sur le pilotage «voyage de pilotage», cité plus haut. Nous pensons que «trajet» (*trip*) serait approprié à condition de ne plus lui donner la signification qu'il a dans les règlements ou dans les règles de mise en commun des gains. (Pour plus de détails, se référer au *Titre IV—Circonscription de Québec—Opérations de pilotage, Affectations.*)

- (iv) Le voyage de régulation des compas, au cours duquel un navire prend différents caps afin de vérifier la précision de son compas magnétique.
- (v) Le voyage d'étalonnage du radiogoniomètre, semblable au (iv) ci-dessus, destiné à régler l'équipement radiogoniométrique.
- (vi) Le quart de sécurité, lorsque les services d'un pilote deviennent nécessaires à bord d'un navire à l'ancre ou amarré à terre, pour différentes raisons dont la principale est la crainte qu'il ne parte à la dérive par suite du très mauvais temps.
- (vii) Le besoin de deux pilotes, c'est-à-dire le cas où la présence à bord de deux pilotes est, pour raison de sécurité, nécessaire. Le second pilote fait fonction d'assistant pilote pendant les longs voyages, ou d'aide-pilote si les conditions sont telles que le pilote chargé du pilotage a besoin de l'aide d'une personne ayant des connaissances spéciales, par exemple pour la navigation en hiver, la manœuvre d'un grand navire dans des eaux restreintes ou un remorquage difficile.
- (viii) La retenue, cas où, pour des raisons de commodité, on garde un pilote disponible à bord d'un navire.
- (ix) L'annulation, lorsqu'on annule une demande de services de pilotage après qu'un pilote ayant reçu l'ordre d'affectation s'est présenté.
- (x) Les genres spéciaux de services de pilotage, propres à une circonscription; par exemple, dans la circonscription de la Colombie-Britannique le tarif indique les frais à réclamer en cas «d'essais de tir et autres exercices effectués sous la direction de la Marine Royale du Canada» (annexe du Règlement de la Colombie-Britannique, art. 4[e]), ou de services accomplis dans des circonstances spéciales; par exemple, lorsqu'un pilote est employé pour piloter un navire de sauvetage engagé dans des opérations de renflouage, ou pour piloter un navire câblé.

2. Omissions dans les tarifs

Aucun des tarifs existants n'est établi sur le principe selon lequel l'annexe devrait indiquer les frais de chaque service de pilotage pouvant être éventuellement effectué dans la circonscription. Ces tarifs n'indiquent que le coût des services normalement fournis et ne précisent pas comment sont établis les montants à réclamer pour des services exceptionnels. En fait, dans la plupart des petites circonscriptions, les seuls prix fixés sont ceux des voyages d'entrée et de sortie, et des mouvements (Cf. Bathurst, Botwood, Buctouche, Caraquet, Churchill, Humber Arm, Miramichi, Pictou, Port-aux-Basques, Île du Prince-Édouard, Pugwash, rivière Restigouche, Richibucto, Shediac et Sheet Harbour).

Seul le tarif de la circonscription d'Halifax indique les frais à réclamer pour le quart de sécurité (art. 7[2]). Dans certaines circonscriptions, on applique des frais de retenue bien qu'il s'agisse d'une situation complètement différente. Dans aucune circonscription, le tarif n'indique le prix à payer pour les services d'un second pilote, lorsqu'on décide une double affectation pour la sécurité d'un navire, sauf pour les cas spéciaux de navigation d'hiver dans la circonscription du Saint-Laurent et pour les voyages de pilotage de longue durée dans la circonscription de la Colombie-Britannique.

Étant donné que la loi ne prévoit aucun autre mode de fixation des taux pour des services non prévus au tarif, les autorités de pilotage, plutôt que d'essayer d'imaginer des dispositions réglementaires permettant de calculer le prix des services exceptionnels ou rares pouvant être occasionnellement rendus, ont recouru à la pratique illégale de fixer arbitrairement le prix dans chaque cas d'espèce lorsqu'il se présente. Comme on l'a vu ci-dessus, c'était la pratique admise pour les voyages en transit dans la circonscription de Colombie-Britannique jusqu'à la modification de 1965. C'est encore la pratique suivie dans la circonscription de Québec pour les voyages d'essai et les quarts de sécurité.

3. Critères de la fixation des taux

La loi n'indique pas les critères à observer par une autorité de pilotage pour fixer les taux ni la forme que doit prendre la fixation des taux dans les règlements. Lorsque le plan fondamental d'organisation maintenant en vigueur dans la législation sur le pilotage fut initialement établi, il était inutile de fixer des règles ou critères statutaires régissant l'exercice du pouvoir de fixer les taux par règlements, car l'autorité de pilotage était alors un organisme complètement désintéressé dont les fonctions se limitaient à l'attribution des brevets. En outre, le régime de la libre entreprise prévalait, le nombre des pilotes était généralement illimité, l'autorité restait étrangère à la répartition des affectations et, le pilotage étant considéré comme un service privé rendu aux transports maritimes, il suffisait de s'en tenir uniquement aux intérêts des parties directement intéressées au pilotage.

Dans ces conditions, le revenu annuel d'un pilote dépendait d'un certain nombre de facteurs matériels s'ajoutant aux taux de pilotage: son habileté à attirer des clients, son ardeur au travail et sa valeur. Comme pour tout professionnel, sa réputation constituait un facteur déterminant.

D'après le contexte original de la loi, les frais réclamés devraient constituer une rémunération raisonnable des services rendus et s'élever, pour un service donné, au montant qui aurait pu être convenu normalement entre les parties contractantes, eussent-elles été libres de négocier, c'est-à-dire le capitaine pouvant employer ou non un pilote et le pilote restant libre d'offrir ses services spécialisés, sans l'obligation de demander ni d'accepter l'emploi.

En vertu de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, l'autorité de pilotage n'a pas à se préoccuper si les taux sont suffisants pour attirer les personnes les plus qualifiées ou si le nombre de navires faisant escale dans la circonscription assure un revenu raisonnable à chaque pilote, permettant ainsi de maintenir le service et le niveau des normes de qualification. La principale fonction de l'autorité de pilotage consiste à s'assurer, par le mode d'attribution des brevets, que les personnes désirant exercer la profession de pilote possèdent les qualités requises. Elle n'a pas à se préoccuper si des candidats qualifiés se présentent ou si des pilotes brevetés veulent se retirer. La Partie VI de la loi ne prévoit aucun plan pour organiser un service de pilotage où il n'en existait pas auparavant, ni pour maintenir un service existant; si l'on ne trouve pas de pilotes qualifiés, on supprime la circonscription.

L'autorité de pilotage se trouve donc, en vertu de la Partie VI, dans une position bien nette qui lui permet d'exercer virtuellement le pouvoir judiciaire nécessaire d'imposer ses décisions aux parties directement intéressées. Le fait que l'autorité de pilotage prélève la plus grande partie de l'argent qui sert à payer ses dépenses sur les droits de pilotage ne change en rien la situation; l'application du tarif n'a aucune incidence sur ce que l'autorité de pilotage peut percevoir des pilotes ou déduire de leurs droits de pilotage pour couvrir ses frais d'exploitation. Elle n'a aucun droit de faire un bénéfice ni d'accumuler de réserves, elle ne peut que réclamer aux pilotes l'argent nécessaire pour couvrir tout solde déficitaire.

En fait, la situation est totalement différente, car l'autorité de pilotage n'est plus le juge désintéressé voulu par la loi. Il devient donc nécessaire de reconsidérer la situation. Comme on l'a déjà vu, le pilotage, dans la plupart des circonscriptions, étant établi dans l'intérêt public, les autorités de pilotage assument les responsabilités supplémentaires d'assurer le service et de veiller à ce qu'un nombre suffisant de pilotes qualifiés soient toujours disponibles. Le régime de la libre entreprise a disparu, et ni les compagnies de navigation ni les pilotes ne sont, comme le présuppose la loi, des parties libres; il en résulte donc que l'autorité de pilotage trouve maintenant un intérêt personnel à veiller à ce que ses pilotes disposent d'un revenu annuel équitable qui, compte tenu des conditions de travail, soit suffisamment attrayant pour les empêcher de quitter le service et pour attirer des candidats qualifiés et compétents. L'autorité de pilotage règle le revenu des pilotes par une répartition équitable du travail, la mise en commun de leurs gains, la limitation de leur nombre à l'effectif nécessaire pour satisfaire à la demande normale en période de pointe, et la fixation des droits à payer pour rétribuer leurs services. La situation a donc matériellement changé, du fait que l'autorité de pilotage s'intéresse maintenant à la détermination des taux.

Autrefois, les taux n'avaient pas une incidence aussi directe que maintenant. Comme nous l'avons indiqué précédemment, dans le régime de la libre concurrence, les facteurs individuels déterminaient en grande partie l'écart

entre un revenu raisonnable et une rémunération tellement insuffisante qu'elle obligeait les pilotes à chercher un autre emploi. Actuellement, avec le contrôle du pilotage, le tarif intéresse immédiatement et directement tous les pilotes. Lorsque le volume de travail atteint un maximum, le seul moyen d'accroître leur revenu consiste à augmenter les tarifs, sauf lorsque les frais à payer sont calculés en fonction des dimensions des navires, car dans ce cas de plus grandes dimensions se traduisent automatiquement par un accroissement du revenu. Mais l'effet d'une augmentation du nombre des navires n'exerce qu'un effet limité, car si le volume de travail dépasse un certain niveau, on délivrera des brevets à un certain nombre supplémentaire de pilotes. C'est pourquoi les pilotes considèrent que les taux constituent, partout où a été établi le contrôle du pilotage, le problème commun le plus important.

Dès 1899, les pilotes de Miramichi, dont les gains étaient mis en commun, se mirent en grève parce que l'autorité de pilotage avait abaissé les taux sans les consulter. Depuis lors, le tarif a été l'objet de la plupart des réclamations faites par les pilotes et de la plupart des nombreux différends entre les pilotes et les armateurs ou les autorités de pilotage. Par exemple, en 1920 lorsque l'Autorité de pilotage de la Colombie-Britannique, suivant en cela les recommandations de la Commission Robb, essaya de diminuer la fraction annuelle des gains de pilotage attribuée aux pilotes, les pilotes de la Colombie-Britannique se mirent en grève. Le différend, considéré comme insoluble à ce moment-là, entraîna la suppression de la circonscription de la Colombie-Britannique, à compter du 6 mai 1920.

En 1960, ce fut encore une question de taux qui faillit provoquer la grève des pilotes du Québec. Leur principale réclamation visait à un rajustement du tarif en vue de maintenir l'ensemble des gains des pilotes au même niveau qu'avant l'abolition du régime des pilotes spéciaux. A ce moment, la rémunération du second pilote pour les affectations d'hiver restait un point litigieux dans les trois circonscriptions du Saint-Laurent. En 1962, une tentative du gouvernement de réduire le revenu des pilotes en leur imputant tout ou partie des frais d'exploitation de la circonscription, sans aucune augmentation du tarif, provoqua la grève des pilotes du Saint-Laurent. Les pilotes de Saint-Jean, N.-B., et les pilotes de la Colombie-Britannique, affectés de la même façon, menacèrent de faire une grève de solidarité.

Que les pilotes perçoivent ou non un traitement fixe, la situation actuelle en ce qui concerne la fixation des taux est généralement la suivante:

- (1) les taux sont essentiellement un problème local;
- (2) la fixation des taux incombe à l'autorité de pilotage de chaque circonscription;
- (3) l'autorité de pilotage n'a plus l'impartialité et l'indépendance qu'exige l'exercice de cette fonction.

La valeur de chaque service de pilotage est déterminée essentiellement, comme le service lui-même, par les conditions locales et les particularités de chaque circonscription. Les importantes différences entre les circonscriptions s'opposent donc à l'adoption d'un tarif général applicable à toutes les circonscriptions.

Étant donné que l'autorité qui fixe le tarif doit connaître à fond la nature et les conditions déterminant chaque aspect particulier du pilotage effectué dans la localité intéressée, cette fonction doit, logiquement, être assumée par l'autorité de pilotage de chaque circonscription. En outre, chaque autorité doit avoir le pouvoir de s'assurer, dans cette circonscription, les gains bruts lui permettant de couvrir des frais d'exploitation accrus, et de payer aux pilotes un revenu convenable.

Le fait que l'autorité de pilotage n'est plus désintéressée comme par le passé ne s'opposerait pas à l'exercice de cette fonction, à condition que la loi prévît des mesures de contrôle en vue d'éviter les abus. Ces mesures pourraient prendre la forme de dispositions assujettissant les décisions de l'autorité de pilotage à un appel dans certaines circonstances définies, mais le principal contrôle serait l'établissement de critères obligatoires pour l'autorité.

Étant donné qu'un service de pilotage complètement réglementé n'existait que dans la circonscription de Québec où l'assurait la corporation des pilotes de Québec, il ne fait aucun doute que la Loi de 1873 relative au pilotage n'établissait de critères de fixation des taux de pilotage que pour la seule circonscription de Québec. Le passage pertinent du paragraphe 8 de l'article 18 (qui correspond à l'alinéa [h] de l'art. 329 de la loi actuelle) se lit comme suit:

«Pourvu toujours que le tarif des droits de pilotage pour le port de Québec et au-dessous fixé dans les Tableaux un et deux de la Cédule A . . . (de l'Acte concernant la Maison de la Trinité) . . . ne devra pas être modifié durant les trois ans à compter de la mise en vigueur du présent acte, ni à l'expiration de ces trois ans, à moins que la part des revenus nets de la corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessous échéant annuellement à chaque membre de la dite corporation, agissant et faisant un service comme pilote pour le havre de Québec et au-dessous, n'ait été moindre en moyenne, durant ces trois ans, que six cents piastres, dans lequel cas il sera du devoir de la Maison de la Trinité de Québec de soumettre à l'approbation du gouverneur en conseil un règlement établissant un tarif élevant les droits de pilotage qui pourra être jugé nécessaire pour assurer à chaque pilote une part annuelle moyenne de pas moins de six cents piastres dans ce revenu net, et ainsi de suite, pour et durant chaque période successive de trois ans dans la suite*.»

*Citation de la traduction (1873) du texte anglais. (*Note de traduction*)

On a conservé ces règles dans la refonte de la loi effectuée en 1886 (art. 15[g]). Dans la Loi sur la marine marchande du Canada de 1906, ces stipulations propres à la circonscription de Québec ont pris la forme d'un article à part (art. 434) auquel l'article 433(h) se réfère. C'est certainement parce que la Corporation des pilotes de Québec contrôlait les gains des pilotes, et que l'on voulait que ces pilotes reprennent leur condition d'entrepreneurs libres antérieure à 1860, que ces critères de fixation des taux ne furent pas maintenus dans la version révisée de la Loi de la marine marchande du Canada en 1927, bien qu'ils n'eussent été abrogés par aucune loi spéciale.

a) Une solution possible

Le problème peut en grande partie être résolu si les gains des pilotes ne dépendent pas du tarif, car en restant étrangers à la fixation des tarifs les pilotes évitent une cause de conflits constants avec les armateurs. Cette situation n'existe que lorsque les pilotes reçoivent un traitement non affecté par les droits que les armateurs doivent payer pour l'utilisation et le maintien du service. Cela pose, évidemment, des problèmes entre employés et employeurs, mais ce régime semble le plus logique dans les endroits où l'intérêt du public est fortement en cause et où l'on ne peut espérer que le service soit financièrement autonome.

b) Objections des pilotes au statut d'employés

Il ressort des faits que les pilotes, tout en ne voulant pas être appelés des employés, acceptent d'être traités comme tels et, ainsi que nous l'avons vu précédemment, le statut d'employés leur est réellement appliqué dans toutes les grandes circonscriptions. Leur principale objection à un traitement fixe est qu'il supprime l'incitation à gagner plus d'argent en travaillant plus. Que la mise en commun des gains, régime courant, soit totale comme en Colombie-Britannique, à New Westminster et à Saint-Jean, N.-B., ou partielle comme dans les circonscriptions du Saint-Laurent (où seul le prix des services de pilotage est mis en commun, mais où la possibilité pour un pilote d'augmenter son revenu reste limitée par des règles d'affectation prévues pour offrir à tous des chances égales), le seul avantage qu'elle offre sur un traitement fixe est l'augmentation temporaire de traitement que les pilotes reçoivent lorsque le volume de travail augmente. L'augmentation n'est que temporaire car, si l'accroissement du volume de travail devient permanent, on y remédiera par une augmentation du nombre des pilotes. Du fait de l'accroissement des dimensions des navires, les pilotes bénéficient d'un autre avantage qui résulte de la manière de calculer les taux par les règles établies dans le tarif. Cependant, ces augmentations restent aléatoires: au cours des dix dernières années, les navires pilotés ont, généralement (à l'encontre de ce qu'on aurait pu prévoir), augmenté à la fois en dimensions et en nombre. Résultat dû, sans aucun doute, à l'expansion économique soutenue du Canada; sans cette

particularité, la mise en service de navires plus grands aurait abouti à la répétition de ce qui s'était produit lors du remplacement progressif des voiliers par des vapeurs, plus grands et plus rapides: toutes les circonscriptions ne tardèrent pas à avoir trop de pilotes qui se partagèrent alors des revenus de pilotage en diminution.

Si l'avenir de leur circonscription devient incertain, la plupart des pilotes sont prêts à accepter le régime du traitement fixe qui leur garantit un revenu et d'autres bénéfices marginaux. Ce fut, sans aucun doute, l'une des raisons pour lesquelles les pilotes de Sydney, N.-É., choisirent en 1966 de devenir des employés de la Couronne. La Couronne ne devrait cependant pas faire une telle offre à moins qu'elle ne s'avère justifiée par des intérêts supérieurs, c'est-à-dire que l'économie du pays exige le maintien d'un service de pilotage suffisant et efficace dans le lieu considéré. En l'absence d'intérêts supérieurs, on devrait supprimer la circonscription ou, tout au moins, admettre que le service n'est maintenu qu'au profit des intérêts privés des armateurs.

Il semble que l'on puisse réfuter les objections des pilotes à recevoir, sous une forme quelconque, un salaire. Par exemple, le président des pilotes de la Colombie-Britannique n'en a pas rejeté l'idée, mais considérait que c'est une simple question de discussion et de détermination du montant de la rémunération et des conditions de travail. Les pilotes de New Westminster ont fait savoir à la Commission qu'ils prendraient en considération la question du traitement fixe si on leur faisait une proposition à ce sujet. Peu leur importe d'où vient l'argent s'ils reçoivent la rémunération convenable pour le volume de leur travail. Un traitement fixe peut ne pas constituer la solution des problèmes, car le volume et les conditions de travail des pilotes varient constamment; il se peut que la meilleure solution soit une rémunération fixe, garantie pour un volume de travail préétabli, avec une rémunération supplémentaire lorsque les pilotes sont appelés à effectuer plus d'heures de travail ou à travailler dans des conditions anormales.

c) Critères de la législation étrangère sur le pilotage

Parmi les législations étrangères nous n'en avons trouvé que deux qui établissent des critères de fixation des droits de pilotage: la loi sur le pilotage de l'Allemagne et celle de l'État de Californie, U.S.A.

La loi allemande sur le pilotage est une loi fédérale d'application générale. L'organisation du pilotage est dirigée par le ministère fédéral des Transports qui, entre autres, est chargé de fixer tous les droits de pilotage. Selon les régions, le service de pilotage est assuré par a) l'État fédéral, par l'intermédiaire de pilotes qui sont des employés fédéraux, b) des corporations de pilotes, par l'intermédiaire des pilotes membres et c) des pilotes brevetés exerçant leur profession à titre d'entrepreneurs libres, en dehors des circonscriptions de pilotage. Sauf dans le cas du service assuré par les pilotes de

l'État, le tarif comprend deux parties: le montant des dépenses de pilotage imputées à l'État fédéral et la rémunération des services des pilotes, payable aux corporations de pilotes ou aux pilotes eux-mêmes dans les régions où ils ne sont pas groupés en corporations. L'article 7 établit comme suit les critères de fixation du tarif (la seconde partie de l'article ne s'applique pas aux pilotes qui sont des employés du gouvernement):

«Article 7. Lors de la fixation des taux de pilotage, on tiendra compte de l'intérêt public, des exigences du trafic maritime et du règlement des dépenses publiques encourues pour assurer le service. Lors de la fixation de la rémunération des pilotes on s'assurera que ceux-ci reçoivent un revenu correspondant à la formation et aux responsabilités de leur profession et l'on prévoira toutes dispositions relatives à la vieillesse, à l'invalidité et au décès.» (pièce 877)

La législation allemande ne prévoit aucune subvention pour les services de pilotage effectués soit dans les circonscriptions exploitées par des corporations de pilotes, soit à l'extérieur des circonscriptions organisées. Cependant, l'État fédéral reste responsable des installations et du matériel de pilotage dont le coût, ainsi que tous les autres frais de pilotage encourus par l'État, est remboursé sur la première partie des droits de pilotage.

La législation californienne est plus explicite en ce qui concerne les critères. Les taux sont fixés par la législature sur avis d'un comité des taux de pilotage qu'elle a institué. Ce comité doit tenir des audiences publiques tous les deux ans en vue d'obtenir des renseignements relatifs aux taux de pilotage. En préparant ses recommandations, le comité doit tenir compte de tous les facteurs pertinents et notamment:

- (1) ce qu'il en coûte aux pilotes, individuellement ou conjointement, pour assurer le service de pilotage exigé;
- (2) un bénéfice net, pour les pilotes, suffisant pour attirer et retenir des personnes capables d'effectuer ce service en assurant la sécurité du public et la protection des biens des usagers du service; et le rajustement de ce revenu aux variations des indices du coût de la vie;
- (3) les taux de pilotage payés pour des services comparables rendus dans d'autres ports des États-Unis;
- (4) les autres facteurs affectant le revenu des pilotes, tels que la densité du trafic maritime utilisant les services de pilotage, les changements apportés aux dimensions ou à la structure des navires et affectant les taux de pilotage, le nombre des pilotes disponibles pour le service, le revenu payé pour des services comparables, et autres facteurs connexes.» (pièce 879, *Harbours and Navigation Code of the State of California*, art. 1211)

Pour apprécier l'importance de cette législation étrangère, il faut comprendre le contexte. La diversité des situations rencontrées au Canada n'existant pas en Californie, la législation californienne présente un caractère local. En Allemagne cependant la situation générale se rapproche de la nôtre. Bien que la loi tienne compte de situations diverses, toutes les eaux navigables du pays longent des régions à population dense; de ce fait, la demande de services de pilotage est soutenue mais d'importance variable.

L'État n'administre le pilotage que dans les zones où les pilotes sont des employés de l'État fédéral. Dans les autres régions organisées l'administration en est confiée aux corporations de pilotes, l'État conservant un droit de regard limité. Dans les régions non organisées, le régime de la libre entreprise prévaut; c'est l'État qui délivre les brevets.

4. Fixation des taux

Au Canada, on l'a vu précédemment, sauf dans quelques petites circonscriptions sous l'autorité de commissions, l'État, actuellement, assure et dirige, en fait, le pilotage et les pilotes sont pratiquement des employés. Dans ces conditions, il entre en jeu beaucoup plus que la valeur nominale d'un service donné. Lorsque l'intérêt public exige le maintien du pilotage, la fixation des taux devient compliquée: premièrement, il faut établir le coût total estimé du service; en second lieu, déterminer la part de ce total à faire payer aux armateurs; enfin, fixer les taux à un chiffre objectif assurant des droits de pilotage suffisants pour couvrir la part imputable aux armateurs.

L'état estimatif du coût total du service dans une circonscription exige que l'on connaisse:

- (1) L'estimation du nombre, des dimensions et des types de navires ayant besoin de pilotes au cours d'une période donnée, ainsi que les divers genres de services de pilotage qui peuvent être requis.
- (2) Les conditions individuelles de travail du pilote, notamment le volume de travail maximal qu'il peut assurer dans les circonstances normales, ainsi que ses périodes de repos et de congé.
- (3) Le nombre de pilotes nécessaire pour satisfaire à la demande au cours des périodes de pointe anticipées, d'une durée raisonnable.
- (4) Le revenu à atteindre pour chaque pilote.
- (5) Le montant requis pour faire face aux autres dépenses d'exploitation de la circonscription.

En règle générale, les usagers d'un service doivent en supporter tous les frais. Cela n'est pas toujours possible et l'on peut être dans l'obligation de recourir à d'autres sources de revenu si l'on veut maintenir le service. Actuellement, en matière de pilotage, cette aide extérieure qui, comme on l'a vu au chapitre précédent, prend la forme de subventions directes ou indirectes provenant des deniers publics, n'est pas prévue dans la loi puisque le service de pilotage est considéré simplement comme un service privé rendu aux transports maritimes. La Partie VI ne prévoit pas d'autorité centrale et chaque circonscription constitue une unité distincte, autonome, ne pouvant fonctionner qu'à condition que les usagers du service fournissent les revenus nécessaires pour couvrir tous les frais.

On détermine la part à payer dans une circonscription donnée en évaluant le coût maximal de chaque catégorie de service rendu, et le revenu total anticipé pour tous les services. On calcule les taux maximaux en tenant compte de nombreux facteurs, entre autres: a) les besoins prévus pour chaque catégorie de service; b) les taux de pilotage établis dans d'autres circonscriptions pour des services comparables; c) le niveau auquel les taux peuvent être fixés sans porter préjudice à l'économie de la région, en considérant que l'on peut aller à l'encontre de ce but si les taux deviennent si élevés qu'ajoutés aux autres frais, ils ont pour effet de réduire le commerce. Ces taux maximaux indiqueront si la circonscription peut se suffire à elle-même; dans le cas contraire, quelle sera l'aide financière extérieure à obtenir? C'est pourquoi lorsqu'une circonscription se suffit à elle-même, les armateurs paient toutes les dépenses; sinon, les droits réclamés pour les services sont déterminés en fonction de l'aide financière que l'autorité de pilotage peut obtenir de l'extérieur.

Ces taux maximaux indiquent également si une circonscription pourrait ou non contribuer à fournir, ailleurs au Canada, une aide au service. Si le revenu total maximal possible d'une circonscription dépasse le total de ses dépenses, l'excédent pourrait servir d'aide au pilotage dans d'autres lieux et se substituer aux subventions accordées sur les deniers publics. Dans un pays où l'on considère le pilotage comme un service nécessaire, la région la plus favorisée par des demandes fréquentes et soutenues de pilotes devrait être tenue de contribuer, par l'intermédiaire d'une autorité centrale de coordination, au maintien des services de pilotage essentiels dans les régions moins favorisées. Cependant, la législation actuelle n'autorise pas une telle contribution.

La contribution totale des armateurs étant déterminée, on peut fixer les droits à réclamer pour chaque catégorie de services de pilotage de manière que la totalité des droits soit suffisante pour que les armateurs paient leur part entière.

a) Revenu à atteindre et objections des pilotes

Lors du calcul du total des frais, on a constaté que c'est le revenu à atteindre (*target income*) qui présente le plus de difficultés. Les pilotes des principales circonscriptions ont toujours refusé de considérer le revenu à atteindre comme un facteur de la fixation des taux. Les négociations entreprises à Montréal, en 1961, aboutirent à une impasse lorsqu'on aborda la question du tarif, car les représentants des armateurs voulaient discuter du revenu à atteindre, tandis que les pilotes soutenaient qu'étant des entrepreneurs libres, seule la valeur des services rendus entraînait en considération et que le revenu total annuel de chaque pilote était sans rapport avec le sujet. Les pilotes de la Colombie-Britannique adoptèrent la même attitude lorsque l'Autorité de pilotage de la Colombie-Britannique essaya d'obtenir

des données sur le volume de travail, et refusèrent de collaborer en invoquant qu'ils étaient des entrepreneurs libres et que le temps qu'ils consacraient au travail ne concernait qu'eux.

Théoriquement, les pilotes avaient raison, mais, en fait, ils avaient tort. Leur attitude eut été normale s'ils avaient continué à exercer leur profession sous le régime de la libre concurrence, mais puisqu'ils sont devenus, de fait, des employés (compétence exceptionnelle et réputation personnelle ne constituent plus des facteurs influant sur leur revenu, suppression de leur responsabilité financière personnelle pour les accidents, volume de travail équitablement réparti, tous les gains mis en commun et partagés également) le revenu annuel est maintenant le principal facteur intervenant dans l'établissement des taux.

La Fédération des Armateurs du Canada Inc. et la Fédération des pilotes du Saint-Laurent ont fait des recommandations à ce sujet. La Fédération des Armateurs du Canada Inc. base sa recommandation sur le maintien du rapport entre les droits de pilotage et la rémunération des pilotes. Elle a proposé que les taux et tarifs de pilotage soient fixés de manière à assurer un revenu suffisant pour couvrir les frais du service de pilotage aux usagers, y compris la rémunération des pilotes calculée sur la base d'un revenu annuel limité par un minimum et un maximum établis par une commission centrale de pilotage.

La Fédération des pilotes du Saint-Laurent, qui préconise la délégation de l'administration du service aux associations des pilotes des circonscriptions, recommande également le maintien du rapport entre les droits de pilotage et la rémunération des pilotes. Elle propose de diviser les droits en deux parts, l'une pour l'administration et l'autre pour la rémunération des pilotes, comme dans le régime allemand. En ce qui concerne les critères, elle recommande que le service dans une circonscription donnée soit financièrement autonome et que les taux destinés à couvrir les besoins administratifs soient établis à un niveau qui permette le paiement de tous les frais d'administration, tout excédent dans cette catégorie étant affecté à la réduction du tarif. Les taux pour le pilotage, c'est-à-dire la rémunération des pilotes, devraient être régis par l'intérêt public, la valeur des services rendus, le coût aux armateurs et la nécessité d'attirer vers la profession de pilote les meilleurs candidats que puisse offrir le monde maritime. La première recommandation des pilotes de New Westminster traite de ce qu'ils considèrent comme le revenu minimal à atteindre (pièce 169):

«Les pilotes devraient recevoir des gains comparables au moins à ceux du capitaine le mieux payé qui utilise leurs services.»

La fixation d'un revenu à atteindre ne convient cependant pas partout, par exemple dans les petits ports des provinces de l'Atlantique où le pilotage n'est pas une occupation à plein temps, ou dans les ports comme Churchill où la saison est très courte.

Mais le revenu à atteindre reste le principal facteur là où le pilotage assure un emploi à plein temps pendant toute l'année ou la plus grande partie de l'année. Ce facteur acquiert encore plus d'importance lorsque le service ne peut se suffire financièrement et doit compter sur des fonds provenant de sources autres que les droits de pilotage encaissés dans la circonscription.

En fait, l'idée de revenu à atteindre a servi de base à la discussion du tarif sur la côte de Colombie-Britannique, et elle a même été l'objectif inavoué des pilotes des circonscriptions du Saint-Laurent. Par exemple, le différend survenu en 1960 dans la circonscription de Québec ne portait pas sur le montant à faire payer pour un voyage type, mais sur le recouvrement des \$65,000 de gains annuels perdus par les pilotes lors de l'abolition du système des pilotes spéciaux. Le revenu à atteindre fut également la cause, avouée ou non, de la réaction des pilotes à toutes les diminutions de leur revenu annuel lorsqu'un maximum ayant été atteint à la suite d'un supplément de travail, le volume de travail avait ensuite été réduit en augmentant le nombre des pilotes. Cette situation a généralement suscité une demande d'augmentation des droits en vue de maintenir le revenu annuel des pilotes au nouveau niveau.

Mais les pilotes ont toujours refusé ou négligé de préciser ce qu'ils entendent par rémunération annuelle suffisante. En 1962, le Conseil du Trésor considéra que les pilotes de certaines circonscriptions comme Québec, Montréal, Saint-Jean, N.-B., et la Colombie-Britannique recevaient des revenus annuels plus que suffisants et a donc recommandé que l'aide financière du gouvernement à ces circonscriptions soit partiellement ou totalement supprimée. Mais on n'a jamais défini le «revenu suffisant» d'un pilote dans une circonscription donnée. On a adopté un chiffre arbitraire (par exemple \$14,000 pour la circonscription de Québec), en se rendant compte que les armateurs le considéreraient trop élevé et les pilotes, trop bas. En fixant un chiffre on voulait surtout ouvrir la porte aux discussions et négociations.

Dans la circonscription de la Colombie-Britannique, l'autorité de pilotage essayait de suivre une règle basée sur le principe de l'offre et de la demande en la modifiant quelque peu en vue d'assurer le recrutement de candidats hautement qualifiés. C'est la règle la plus simple et la plus équitable lorsqu'on peut l'appliquer. Dans les circonscriptions comme la Colombie-Britannique où des candidats pilotes sont disponibles, le revenu à atteindre est celui qui, associé à certaines conditions de travail et autres avantages inhérents à la profession de pilote, sera assez intéressant pour attirer les candidats les mieux qualifiés et, en même temps, suffisant pour leur enlever toute tentation d'abandonner l'exercice de la profession, après l'obtention de leur brevet.

Mais cette situation ne prévaut pas partout au Canada. Dans de nombreuses circonscriptions telles que celles du Saint-Laurent, on ne dispose pas immédiatement de candidats entraînés et l'on doit recourir au système de l'apprentissage généralement long et compliqué. Ces pilotes se trouvent en mauvaise position pour négocier, car ils n'ont que peu de débouchés raisonnables en dehors du pilotage quand ils sont mécontents des conditions de travail et des gains. Après être entrés au service de pilotage comme aspirants et avoir passé le meilleur de leur vie dans ce service, leurs connaissances et leur expérience se limitent en grande partie à l'art de naviguer dans leur propre circonscription. Il n'existe donc, s'ils décident d'abandonner la profession, que peu de possibilités d'emplois qu'ils puissent remplir. Il serait injuste de profiter de ce désavantage.

b) Rémunération courante

Dans ces cas, on a déterminé le revenu raisonnable selon un critère qu'on pourrait appeler «rémunération courante», c'est-à-dire la rémunération établie pour un travail similaire effectué dans des conditions analogues et dans des régions comparables. En ce qui concerne les revenus des pilotes dans différentes circonscriptions et la comparaison avec les revenus de quelques autres professions on se référera à l'étude faite par *McDonald, Currie & Co.* (Appendice IX du *Titre I*, spécialement aux paragr. 34-54.)

La principale objection soulevée par les armateurs à la demande présentée par les pilotes de Québec pour réajuster le tarif officiel en vue de compenser la perte des \$65,000 mentionnée ci-dessus n'était pas l'illogisme de cette demande (l'année précédente les armateurs avaient accepté un rajustement similaire pour les pilotes de Montréal), mais qu'une augmentation du tarif porterait le revenu officiel des pilotes de Québec à un niveau exagéré par rapport à celui des pilotes de Montréal et de Cornwall. D'après le principe de la rémunération courante, il fallait s'attendre à des demandes d'augmentation dans ces circonscriptions.

c) Statistiques

Bien que le principe de la rémunération courante ait été accepté, au moins tacitement, par tous les intéressés, il a en pratique provoqué un grave désaccord. Pour rendre le principe applicable (à savoir un revenu analogue pour un volume de travail, des conditions de travail, des responsabilités et des risques analogues), il faut imaginer un système permettant de surmonter la difficulté de comparer la nature et les conditions d'un service qui varie notablement d'une circonscription à l'autre.

Il faut, dans ce but, disposer de statistiques, mais qui deviennent inutiles et trompeuses à moins d'être bien définies. Seules celles qu'on établit suivant la même méthode et avec des éléments comparables peuvent servir à des fins de comparaison. Plus elles seront détaillées, plus elles seront utiles et instructives.

C'est pour ne pas avoir observé strictement ces règles que les efforts du ministère des Transports pour établir, au cours de ces dernières années, des statistiques de volume de travail et de gains ont constitué une source de désaccord et de conflit. La plupart de ces statistiques se sont révélées trompeuses, car les éléments utilisés pour les établir n'étaient pas de même espèce et donc, pas comparables.

(i) *Statistique des «pilotes en activité»*. Le ministère des Transports définit le nombre de pilotes en activité ou «effectif réel», le «nombre des pilotes quotidiennement disponibles pour des affectations ou en congé annuel normal, à l'exclusion de tout pilote qui n'est pas disponible pour des affectations par suite de maladie, de congé spécial ou de toute autre raison» (pièce 1307). Une telle formule ne pourrait être appliquée aux pilotes des circonscriptions du Saint-Laurent car elle les léserait. Ce principe statistique n'est applicable que lorsque les pilotes sont considérés, du point de vue de la répartition du volume de travail, comme des employés, c'est-à-dire si l'on base leur rémunération sur le temps pendant lequel ils restent disponibles pour le service et qu'on leur accorde un régime de congé payé. Une telle situation existe actuellement dans toutes les grandes circonscriptions à l'exception de celles du Saint-Laurent pour la bonne raison que, comme on l'a vu précédemment, l'autorité de pilotage s'est délibérément abstenue, dans ces trois circonscriptions, de mettre en commun les gains des pilotes, considérant ceux-ci comme des entrepreneurs libres indépendants.

Lorsqu'on applique aux circonscriptions du Saint-Laurent les règles suivies dans d'autres circonscriptions pour établir les statistiques des «pilotes en activité», on constate, entre autres, les inconséquences suivantes:

- 1° un pilote de la circonscription de Québec doit, pour être compté comme pilote en activité, ne prendre aucun congé, alors qu'un pilote de la Colombie-Britannique ayant pris 120 jours de congé par an reste néanmoins compté comme pilote en activité;
- 2° un pilote de Québec qui, conformément au mode appliqué dans les circonscriptions du Saint-Laurent pour la répartition du volume de travail, a atteint le quota autorisé dans une année donnée, n'est pas compté comme pilote en activité si, comme la chose est possible en vertu des règles d'affectation de la circonscription, il a été occasionnellement rayé de la liste sur sa propre demande, puis a rattrapé par la suite les tours qu'il avait laissé passer. Dans les autres circonscriptions, un pilote ayant été absent (sauf pour un congé officiel) ne peut pas compenser le temps perdu par du travail supplémentaire.

(ii) *Statistique du volume de travail.* Les statistiques relatives au volume de travail ont été les plus trompeuses parce qu'on les a simplifiées au point qu'elles perdent presque toute signification. Elles sont basées habituellement sur le temps de service réel effectué par les pilotes à bord des navires. Alors que dans les circonscriptions de pilotage du type port, ce temps représente la majeure partie du temps consacré au pilotage par un pilote, dans les circonscriptions fluviales et côtières, il ne représente qu'une fraction seulement du temps pendant lequel un pilote est absent de sa demeure pour le service de pilotage. De telles statistiques désavantagent nettement ces pilotes parce qu'elles sous-estiment le volume réel de leur travail et les conditions dans lesquelles ils l'accomplissent.

Depuis que ces statistiques ont été fournies pour la première fois, en 1959, les autorités de pilotage et les armateurs se sont appuyés sur elles, mais les pilotes les ont dénoncées amèrement.

En 1960, 45 pilotes de Québec passèrent la plus grande partie de l'hiver à établir leurs propres chiffres afin d'être en mesure de faire connaître exactement la situation au cours des négociations futures. Ils obtinrent des chiffres différents pour le volume de travail, les pilotes en activité et le revenu annuel moyen. Par exemple, ils trouvèrent que la moyenne journalière du temps de service était de 9 heures au lieu des 6 heures qu'indiquaient les statistiques du ministère des Transports. D'autre part, les chiffres concernant les gains moyens annuels par pilote restaient bien inférieurs. Cependant leurs efforts n'aboutirent pas, car ils ne réussirent pas à convaincre les fonctionnaires du ministère en cause du fait que leurs statistiques étaient fondamentalement erronées; ils gardèrent l'impression que ces fonctionnaires étaient de mauvaise foi en essayant de faire admettre une idée fausse des heures de travail et de la rémunération des pilotes. Dans ces conditions, des négociations fondées sur des données aussi controversées étaient vouées à l'échec. On n'est encore parvenu à aucune solution.

(iii) *Données moyennes.* Les données moyennes peuvent également être très trompeuses dans un service où la demande ne se répartit pas également sur toute l'année. Le nombre des pilotes d'une circonscription donnée devrait représenter le nombre de pilotes nécessaires pour satisfaire à la demande au cours de périodes anticipées de pointe d'une durée raisonnable. Par exemple, dans la circonscription de Saint-Jean, N.-B., la plupart des navires ayant besoin de pilotes font escale pendant les mois d'hiver et il faut que les pilotes disponibles soient en nombre suffisant pour répondre alors à la demande, ce qui entraîne un excédent de pilotes pour le reste de l'année. Dans ces conditions, une moyenne journalière du volume de travail calculée sur une base annuelle ne signifie rien. S'il est nécessaire de disposer d'un certain nombre de pilotes pendant une certaine période, le temps total de pilotage effectif qu'ils effectuent au cours d'une année ne

constitue pas un critère. Les questions à résoudre sont les suivantes: (i) doivent-ils ou non être disponibles en tout temps (ii) leur emploi est-il ou non un emploi à temps partiel (comme à Churchill) (iii) faut-il ou non, malgré des périodes d'inactivité relative, qu'ils soient employés sur une base de plein temps?

Toutes ces statistiques restent sans valeur si on les interprète à la lettre; on doit n'en tenir compte qu'avec des réserves et ne se livrer à des comparaisons en vue de déterminer le montant de la rémunération courante dans une circonscription donnée qu'à la lumière du contexte local.

(Pour de plus amples détails, se référer aux parties du rapport traitant de chaque circonscription, où ces questions font l'objet d'une étude complète à la lumière des caractéristiques locales et où l'on apprécie la valeur et le sens de ces statistiques.)

5. *Tarif*

Lorsqu'on a déterminé la part des frais à imputer aux armateurs, l'étape suivante consiste à convertir cette part en tarif, c'est-à-dire établir les taux qui permettent d'encaisser le montant de revenu requis. La tâche n'est pas facile à cause des différents types de services de pilotage dont la portée, l'importance et les conditions varient et pour lesquels il faut établir des taux différents.

Trois éléments majeurs entrent en jeu dans cette opération:

- a) les règles générales qui définissent la portée et les restrictions du pouvoir discrétionnaire de l'autorité de pilotage en matière de fixation des taux;
- b) les facteurs à considérer lorsqu'on établit la valeur d'un service donné dans une circonscription donnée;
- c) les diverses formes sous lesquelles on peut présenter les taux dans le tarif.

a) *Règles générales*

La Loi sur la marine marchande du Canada (art. 329[h]) laisse à l'autorité de pilotage toute discrétion, qu'il ne faut néanmoins pas confondre avec pouvoir arbitraire. Comme on l'a précédemment indiqué, lorsque l'autorité de pilotage fixe les taux, elle ne devrait être guidée que par les intérêts du public, du service de pilotage et des parties en cause. Un tarif résultant d'une action arbitraire est illégal. En se fondant sur l'intention évidente du législateur, on peut énoncer les règles suivantes:

- (i) la fixation des taux de pilotage est exclusivement matière à règlements;

- (ii) la prévision, dans les règlements, d'un taux spécial pour chacun des services possibles de pilotage qu'un pilote est appelé à rendre dans une circonscription donnée;
- (iii) la discrimination étant arbitraire, on ne peut qu'utiliser des critères objectifs affectant directement la valeur d'un service donné;
- (iv) les taux, étant des frais standards à payer, doivent toujours produire un même revenu pour un même service;
- (v) les taux du tarif ne doivent donner lieu à aucune différence entre les droits payables pour des services rendus et ceux qui le sont en vertu du régime de paiement obligatoire;
- (vi) les taux à utiliser pour le calcul des droits pouvant devenir payables en vertu du régime de paiement obligatoire doivent être fixés de manière qu'ils s'appliquent, que les services soient rendus ou non;
- (vii) le pouvoir dont dispose l'autorité de pilotage pour fixer les taux ne peut s'étendre à aucun service effectué au delà des limites de sa circonscription;
- (viii) l'ensemble du tarif doit être logique et uniforme.

Comme on l'a indiqué précédemment, la fixation des taux relève exclusivement du pouvoir de réglementation de l'autorité de pilotage. C'est pourquoi les règlements doivent énumérer tous les éléments nécessaires au calcul des droits pouvant devenir exigibles pour chaque service de pilotage que les pilotes sont susceptibles de rendre dans une circonscription. Les dispositions du tarif ne doivent donner lieu à aucune interprétation arbitraire; sinon les taux cessent d'être fixés par règlements.

On ne doit pas confondre l'expression «services de pilotage» à laquelle s'étend le pouvoir de fixation des taux avec l'expression «services du pilote» d'un sens beaucoup plus large. Le pouvoir de l'autorité de pilotage ne s'étend donc pas aux rémunérations exigibles pour les autres services professionnels que peuvent rendre les pilotes, tels que les avis qu'ils peuvent donner en tant qu'experts ou assesseurs auprès des tribunaux, et qui n'ont pas trait à la conduite effective d'un navire. Par exemple, l'avis d'expert d'un pilote de la Colombie-Britannique fut sollicité avant la construction du wharf de Harriet Harbour, dans les îles de la Reine Charlotte, circonscription de la Colombie-Britannique. Le pouvoir de fixer les taux ne s'étend aux services que rendent les pilotes aux navires que lorsque ce sont des services de pilotage ou directement reliés au pilotage.

La fixation des taux constitue la prérogative réglementaire exclusive de l'autorité de pilotage; de ce fait, tout accord privé entre les parties en cause (fut-il approuvé par l'autorité de pilotage) reste sans valeur légale même si, par omission, le tarif, n'indique aucun taux pour un service donné.

Tout en reconnaissant la nécessité de maintenir la règle relative à la fixation des prix par règlements, il faudrait adopter une attitude réaliste quant aux cas d'exception, soit de services rendus rarement ou rendus dans des circonstances tout à fait anormales. En pratique, il ne serait pas bon que les règlements indiquassent tous les types hypothétiques possibles de services de pilotage qu'un pilote peut être appelé à effectuer, car on s'écarterait des principes de clarté et de simplicité qui devraient présider à l'élaboration des tarifs. En outre, faute de posséder les données fondamentales, l'autorité de pilotage est incapable de prendre une décision logique et, dans ces conditions, les taux fixés deviennent inévitablement arbitraires. La question se complique encore du fait qu'une autorité de pilotage qui fixe des taux exerce un pouvoir législatif délégué dont les modalités ne permettent pas de rétroactivité. En conséquence, s'il se présente un cas d'exception pour lequel l'autorité n'a prévu aucun taux, il est trop tard pour adopter un règlement approprié. On estime donc que la future législation devrait combler cette lacune. Tout en conservant le régime actuel comme règle générale, il serait bon de prévoir une procédure qui permette de fixer un taux spécial pour les cas exceptionnels. En l'espèce, la procédure indiquée consiste à désigner dans la loi une autorité supérieure agissant à titre quasi judiciaire pour fixer un prix, à moins que n'intervienne un accord entre les parties directement intéressées, nommément les armateurs d'une part et l'autorité de pilotage d'autre part, ou le pilote en cause si les droits lui sont payables directement; dans ce dernier cas, l'approbation de l'autorité de pilotage est nécessaire.

L'autorité de pilotage est tenue de ne faire aucune discrimination au détriment d'un usager quelconque ou d'un groupe quelconque d'usagers. La discrimination constitue un abus qui doit être absent de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. C'est pourquoi on ne peut fixer des taux différents en se fondant soit sur le pavillon d'immatriculation du navire, soit sur l'identité ou la nationalité de ses propriétaires, non plus que sur le genre de voyages qu'un navire effectue, qu'il s'agisse de navigation intérieure, de cabotage, de navigation côtière ou de voyages au long cours. Ces facteurs n'influencent pas la valeur des services rendus. Si l'on désirait différencier les tarifs sur de tels critères, on aurait dû accorder un pouvoir spécial dans les dispositions de la loi relatives à la délégation de pouvoirs, comme on l'a fait pour les exemptions du régime de paiement obligatoire (art. 346 et 347). Les divers tarifs actuellement en vigueur ne précisent qu'un cas de ce genre: les mouvements dans le port de Montréal pour lesquels on applique un tarif moins élevé aux navires effectuant la navigation intérieure (Règlement de Montréal, Annexe A, art. 5[1]). A ce sujet, la Fédération des pilotes du Saint-Laurent (Recommandation n° 20, pièce 671) recommande instamment que

«Toute discrimination de tarif en faveur des navires qui font la navigation côtière ou intérieure soit supprimée.»

On ne doit tenir compte que des critères ayant une incidence directe sur la valeur des services du pilote. On étudiera plus tard ces critères.

Le tarif devrait toujours rendre le même revenu pour des services semblables, dans des conditions semblables. Étant donné que les taux résultent de règles de calcul d'une application générale, il devrait être possible de s'assurer préalablement du coût exact d'un service déterminé, et ne laisser au hasard aucun élément du calcul. Ce problème se présente principalement en ce qui concerne les frais de voyage lorsque, en l'absence de faute imputable au navire, aucun pilote n'est disponible au lieu normal d'embarquement.

Un capitaine ou un agent ne devrait jamais avoir à se préoccuper qu'un pilote soit disponible ou non en un lieu officiel d'embarquement. C'est un problème interne d'organisation du service et jamais on ne devrait pénaliser un navire en exigeant, pour cette raison, des droits plus élevés que ceux qu'on réclame aux autres navires. Bien que cette question soit d'ordre général dans toutes les circonscriptions de pilotage, elle revêt une plus grande importance dans les circonscriptions fluviales et côtières qui englobent de grandes régions. Elle a également une certaine importance dans les circonscriptions du type port car les navires n'étant pas toujours mouillés ou amarrés près de la station des pilotes, ceux-ci doivent souvent voyager par terre pour embarquer sur les navires appareillant d'un port, ou revenir à la station des pilotes après avoir débarqué. Dans les circonscriptions fluviales, par exemple sur le fleuve Saint-Laurent, au cours d'une période donnée, le nombre de navires remontant le fleuve n'est pas égal à celui des navires qui le descendent; il arrive donc, à certains moments, que le nombre des pilotes s'accroît à une extrémité de la circonscription tandis qu'il existe une pénurie de pilotes à l'autre extrémité. C'est un problème d'organisation qu'on résout en acheminant le nombre de pilotes requis par les voies les plus appropriées vers la station souffrant d'une pénurie. Les dépenses de transport et les frais de voyage de la terre aux stations de pilotes, et vice versa, constituent des dépenses prévisibles d'exploitation. Qu'un pilote ait ou non à voyager par terre ou à engager des dépenses supplémentaires pour assurer le pilotage d'un navire donné, les droits de pilotage à payer par le navire devraient rester les mêmes. On devrait tenir compte de ces frais de voyage occasionnels quand on établit le tarif et les répartir également entre tous les usagers.

Dans la première législation, les pilotes non en service de pilotage et ceux dont les services n'avaient pas été retenus n'avaient pas l'autorisation de rester dans une station intérieure. Ils devaient rejoindre, à leurs frais, la station maritime et croiser dans la zone d'embarquement pour se tenir à la disposition des navires qui arrivaient. Actuellement, la demande préalable envoyée par radio permet de limiter le nombre des pilotes à la station maritime au nombre nécessaire pour satisfaire à la demande prévue; elle a donc

permis d'améliorer le sort des pilotes qui peuvent ainsi rester dans leur famille jusqu'à ce que l'on requiert leurs services. Dans ces conditions, toutes les dépenses d'exploitation supplémentaires deviennent parfaitement justifiées. Cependant ces dépenses ne devraient pas être couvertes par quelques navires malchanceux mais, bien au contraire, partagées comme les autres frais par tous les usagers éventuels, en fixant des taux qui puissent assurer à la circonscription les revenus dont elle a besoin. Le fait qu'il existe plusieurs zones ou points d'embarquement et de débarquement dans une circonscription ne change en rien la situation: le moyen de satisfaire à la demande dans ces différents lieux reste une question d'organisation intérieure.

Ces frais réclamés occasionnellement violent une autre règle fondamentale du fait qu'on ne peut les percevoir des navires qui ne demandent pas de pilote dans les circonscriptions où le paiement est obligatoire.

Une exception à cette règle pourrait être admise lorsqu'un navire porte la responsabilité de la non-disponibilité d'un pilote, par exemple lorsque le navire n'arrive pas à son ETA ou ne fait pas parvenir à temps ce dernier, ou lorsque, passant dans une zone officielle d'embarquement, il refuse ou ne demande pas un pilote, puis en demande un par la suite, étant en route. Dans ces cas, on devrait exiger du navire tous les frais supplémentaires qu'il n'aurait pas normalement encourus en respectant les règles. La future législation devrait prévoir cette situation que la loi actuelle ne mentionne pas.

Les pilotes de Québec se heurtent souvent à cette difficulté. Il leur arrive à tous d'être obligés de voyager par terre entre les stations de Québec et Les Escoumains et de l'une ou l'autre de ces stations à un point quelconque d'embarquement de la circonscription, la plupart du temps à Port-Alfred ou Chicoutimi et vice versa. Lorsqu'ils sont obligés d'entreprendre un tel voyage, le montant réclamé au navire ne comprend pas les frais de voyage du pilote. Cette façon de procéder est normale puisqu'on a tenu compte de ces frais en fixant initialement les taux. Dans la circonscription de Québec, on ne rembourse pas individuellement les pilotes, sans doute parce que ceux-ci, qui gèrent eux-mêmes leur caisse commune, considèrent qu'au bout d'un certain temps leurs dépenses s'égalisent. Dans beaucoup de circonscriptions où l'autorité de pilotage procède à la mise en commun des gains, on considère que les frais de voyage constituent des dépenses d'exploitation de la circonscription et on les rembourse au pilote qui les a déboursés, par prélèvement sur les revenus du pilotage avant le partage du fonds commun.

Deux règlements contreviennent à la règle générale (iv), ainsi qu'à la règle générale (v), comme on peut le constater ci-dessous:

- 1° L'article 11 du tarif de la Colombie-Britannique dispose qu'on doit payer, en sus des droits normaux de pilotage, «les dépenses de voyage et autres dépenses nécessairement encourues» par un pilote embarquant ou débarquant dans la région nord ou qui reçoit

l'ordre de se rendre de sa base à un port dans l'une ou l'autre des régions, pour un simple mouvement. L'article 3 prévoit le paiement à un pilote, au cours de sa présence à bord d'un yacht de plaisance, du «montant de toutes dépenses nécessairement encourues par le pilote pendant son absence de sa base», en plus du taux journalier prévu pour un tel service de pilotage.

- 2° L'article 5(2) du Règlement de la circonscription de Montréal prévoit deux taux pour les mouvements dans les ports autres que le port de Montréal, suivant qu'il se trouve ou non un pilote disponible sur place.

Le régime de paiement obligatoire pouvant exister dans une circonscription donnée ne doit pas influencer sur la fixation des taux, sauf en ce qui concerne la définition des taux dans les règlements. Le tarif ne constitue que les prix courants des services de pilotage susceptibles d'être rendus. Le montant dû, lorsque s'applique le paiement obligatoire, est prévu par la loi elle-même. Pour la conduite et les mouvements de navires non exemptés, le montant à payer représente les droits de pilotage qui eussent été payables si un pilote avait été employé (art. 345 et 357). Lorsqu'un navire ne prend pas de pilote, l'article 346 prévoit qu'on ne peut lui réclamer un montant moindre que s'il est exempté, ce qui équivaut dans ce cas à un allègement partiel de l'exemption. Le tarif de Port-aux-Basques constitue un excellent exemple de cette situation. Lorsqu'ils n'engagent pas de pilotes, les navires réglementairement exemptés sont tenus de payer $\frac{1}{2}$ des droits normaux dans le cas des transbordeurs, et $\frac{3}{4}$ des droits normaux dans le cas de tout autre navire à vapeur. (Cf. Règlement de Port-aux-Basques, Annexe 2.) Un autre exemple est l'article 6(2) du Règlement de la circonscription de Québec dans lequel l'exemption accordée par l'article 346(e) de la Loi sur la marine marchande du Canada est partiellement atténuée sur une base composite de la jauge et du genre de voyage.

b) Facteurs déterminant la valeur d'un service

Les facteurs suivants régissent la fixation des taux:

- (i) le revenu total que les divers articles du tarif devraient rapporter;
- (ii) la différence de la valeur réelle des différents genres de services;
- (iii) les fluctuations de la valeur d'un service donné suivant les circonstances d'exécution.

Comme on l'a vu précédemment, le montant du tarif différera suivant que l'autorité de pilotage dirige complètement le service de pilotage de la circonscription ou que les pilotes, entrepreneurs autonomes, travaillent sous le régime de la libre entreprise. Dans ce dernier cas, le tarif doit représenter la valeur réelle des services du pilote, mais avec le service dirigé, le montant

du revenu nécessaire sera déterminé par le coût total du service, puis réparti entre tous les usagers lors de l'établissement des taux. Si le service ne peut, financièrement, se suffire, on fixe au prorata la part du coût total à imputer aux armateurs. Normalement, les prix établis ne devraient pas dépasser la valeur réelle des services rendus.

Les taux pour les différents genres de services doivent tenir compte également de la différence existant entre les valeurs relatives des uns et des autres (Règle générale [vi]). Par exemple, à moins de circonstances exceptionnelles, ce serait un abus de pouvoir frisant l'illégalité que de fixer un taux plus élevé pour un mouvement du mouillage à un quai donné que pour un voyage entier de pilotage qui se terminerait par l'accostage au même quai. La valeur de chaque genre de service devrait, *mutatis mutandis*, être basée sur les mêmes critères.

Le fait qu'il existe différents genres de services de pilotage n'entraîne pratiquement que peu de difficultés, car la fréquence des services autres que les voyages de pilotage et les mouvements reste faible. Par exemple, dans la circonscription de Québec, en 1962, les voyages de pilotage (droits établis d'après la jauge, le tirant d'eau, la surtaxe de jauge et la taxe de la catégorie A) ont rapporté 95% du revenu brut de la circonscription. L'article suivant représentait la rémunération du second pilote pour les affectations d'hiver, soit 2.6%. Les mouvements ne représentaient que 1.5%, les retenues 0.35% et les annulations 0.02%. Cependant, il existe des situations spéciales dont il faut tenir compte; par exemple en 1962, par suite des caractéristiques physiques de la circonscription de la Colombie-Britannique, de sa longueur considérable et de la difficulté des communications terrestres et aériennes, les droits de retenue et de quarantaine représentaient 11.8% des recettes brutes de la circonscription.

De nombreux facteurs influent sur la valeur réelle de chaque service. Dans la mesure du possible, il faut en tenir compte quand on détermine des taux réels ou quand on établit des règles d'évaluation dans les règlements.

Les facteurs principaux sont les suivants:

- 1° la nature du service même, compte tenu des caractéristiques de chaque circonscription;
- 2° les difficultés afférentes à une «unité de navigation»;
- 3° l'importance du service rendu au navire et à la cargaison;
- 4° l'importance de la mise au point d'un système aussi simple et équitable que possible, qui permette de négliger l'un quelconque de ces trois facteurs énumérés s'il n'a qu'une incidence négligeable sur le résultat final. L'élimination de calculs trop longs ou prêtant à discussion contribuera à l'efficacité.

Le facteur local est de première importance. La valeur d'un service varie d'un lieu à un autre par suite de conditions locales, c'est-à-dire les normes de formation, de qualification, de connaissances théoriques et pratiques requises pour piloter tous les types de navires dans des régions où existent des dangers connus; ce qu'il en coûte à la circonscription et aux pilotes pour maintenir et assurer un service de pilotage; les difficultés particulières résultant de conditions spéciales telles que le passage sous le pont du chemin de fer dans la circonscription de New Westminster, la manœuvre dans le second goulet du port de Vancouver, ou le passage des Reversing Falls de Saint-Jean, N.-B., constituant des dangers qui ne se présentent pas toujours, lors d'une affectation de pilotage dans ces circonscriptions mais qui, dans l'affirmative, justifient le paiement d'un droit spécial. Les normes élevées de qualification et de formation requises des pilotes de Saint-Jean, N.-B., pour conduire de grands navires dans la Baie de Courtenay, et des pilotes du fleuve de la circonscription de Montréal pour naviguer dans les chenaux étroits et sinueux du Saint-Laurent, justifient une rémunération supérieure à celle des services de pilotage dans des lieux offrant peu de difficultés.

La difficulté du pilotage d'une *unité de navigation* est un autre facteur pertinent. Dans le cas d'unités de navigation composites, le montant réclamé peut refléter toutes les difficultés supplémentaires inhérentes à chaque type; par exemple, la plupart des tarifs prévoient à juste raison un supplément de 50% (soit $1\frac{1}{2}$ tarif) pour la conduite d'un navire ne disposant pas de ses appareils de propulsion (*dead ship*). La difficulté du pilotage varie avec chaque type d'unité composite, selon qu'il s'agit d'un remorqueur ou de plusieurs remorqueurs touant ou poussant un ou plusieurs chalands, péniches, trains de bois, estacades flottantes ou tous autres engins flottants.

S'il est justifié d'évaluer la difficulté du pilotage d'une unité de navigation, il n'y aurait aucun inconvénient à stipuler un droit moindre pour les navires ou les unités qui, par suite de leur type de propulsion, de leur appareil à gouverner ou de tous autres appareils, sont d'une manœuvre rapide et facile, et qui sont équipés d'instruments facilitant la navigation. Inversement, on pourrait prévoir un droit plus élevé pour les cas spéciaux qui exigent plus d'habileté et de précautions de la part du pilote; par exemple, le pilotage de navires chargés d'explosifs à travers des chenaux difficiles fréquentés par de nombreux navires.

Étant donné la diversité des types et des caractéristiques des navires et l'obligation de fixer par règlements les taux de pilotage, il est pratiquement impossible de tenir compte des différents aspects de chaque situation. L'autorité de pilotage qui détermine la formule de calcul des droits est obligée de négliger les facteurs peu importants et d'établir une moyenne de l'influence des autres facteurs, connus et imprévisibles, qui rendent une affecta-

tion plus longue, plus difficile ou plus coûteuse; par exemple les conditions météorologiques, le trafic, ou les frais occasionnels de transport par voie terrestre. C'est ainsi qu'un grand navire très chargé devrait, théoriquement, payer plus pour un service donné qu'un petit navire à moitié chargé; mais ce peut ne pas être juste pour le pilote, car il peut recevoir une affectation beaucoup plus longue et difficile à bord d'un petit navire, moins maniable et beaucoup plus lent. D'autre part, la navigation dans un chenal tortueux, étroit, peu profond, exige du pilote un degré de capacité et de connaissances qui constitue alors le facteur primordial pour déterminer si certains navires peuvent être ou non pilotés en toute sécurité. Les pilotes possédant une qualification supérieure peuvent piloter des navires plus grands et plus lourdement chargés ainsi qu'une plus grande variété de types.

En pratique il existe aussi une limite au delà de laquelle la valeur comparative d'un service devrait être négligée, à savoir lorsque le montant à réclamer, compte tenu des autres frais et droits qu'un navire doit payer, reste relativement petit. En ce cas, les faibles différences résultant d'un tel service ne justifient pas une organisation complexe, ce qui explique entre autres pourquoi la plupart des montants réclamés pour les mouvements sont établis sur un taux forfaitaire uniforme.

c) Manières d'exprimer les taux dans les règlements

La Loi sur la marine marchande du Canada ne prévoit ni base spécifique ni formule pour le calcul des droits. L'alinéa (*h*) de l'article 329 stipule simplement que l'autorité de pilotage peut «fixer les taux, d'après des barèmes identiques ou différents, des paiements à effectuer à l'égard des droits de pilotage». L'alinéa (*h*) non seulement n'est pas limitatif mais vise aussi à laisser à l'autorité de pilotage la liberté absolue de choisir la méthode qu'elle désire pour rédiger les règlements relatifs au calcul des droits de pilotage.

Cette rédaction de l'alinéa (*h*) date de la révision de la loi en 1934 et vise à écarter l'ambiguïté qui résultait de la suppression de la mention des «droits de pilotage» lors de la codification de la Loi sur le pilotage, en 1886. Le libellé actuel admet et souligne la souplesse que doit avoir, au Canada, la législation sur le pilotage; on peut recourir à différentes méthodes non seulement pour le calcul des droits de pilotage dans les diverses circonscriptions mais aussi, dans le même tarif, pour déterminer les différents genres de services de pilotage ou les éléments de différents taux.

Comme il fallait s'y attendre, il n'existe aucune uniformité dans les circonscriptions en ce qui concerne la méthode de calcul des droits de pilotage; chaque circonscription applique ses propres règles qui, de plus, subissent de temps à autre, des modifications notables.

On peut grouper comme suit les méthodes actuelles:

- a) pour un genre particulier de pilotage on peut fixer un prix:
 - (i) globalement pour le service;
 - (ii) pour chacun des éléments possibles;
- b) pour un service complet ou pour chacun de ses éléments le prix réclamé peut être:
 - (i) un prix forfaitaire uniforme;
 - (ii) un prix variable, calculé en fixant un droit pour une unité comportant un ou plusieurs facteurs variables qui dépendent
 - 1° des conditions du trajet, normalement de sa longueur seulement, mais parfois de sa durée ou de la destination du navire;
 - 2° des caractéristiques du navire, c'est-à-dire de son tirant d'eau ou de sa jauge (brute ou nette), ou des deux;
 - 3° du type d'unité de navigation;
 - 4° de toute combinaison entre 1°, 2° et 3°;
 - (iii) une combinaison de (i) et (ii), habituellement lorsque sont prévus soit un minimum ou un maximum, soit les deux.

(i) *Taux forfaitaire.* Le montant réclamé pour un service de pilotage donné peut être invariable pour l'ensemble du service ou pour l'un quelconque de ses éléments.

M. Herbert Colley, membre de la Fédération des Armateurs du Canada Inc. et président de son comité de pilotage, a recommandé personnellement au cours de sa déposition, l'adoption du mode forfaitaire lorsqu'à la suite de l'application de taux maximal et minimal, on constate qu'un taux moyen qui produirait le même revenu global s'écarte peu du taux minimal ou du taux maximal.

La *Canadian Merchant Service Guild* et la Fédération des pilotes du Saint-Laurent se sont opposées, dans leurs mémoires, au mode du taux forfaitaire, soutenant qu'il est injuste tant pour les armateurs que pour les pilotes: pour les armateurs, car il établit une discrimination au préjudice des petits navires; pour les pilotes, puisque le prix payé pour leurs services et la responsabilité qu'ils assument devrait varier selon l'importance du navire et de sa cargaison. (Mémoire de la *Canadian Merchant Service Guild* [pièce 1382], paragr. 35 et 36.) (Mémoire de la Fédération des pilotes du Saint-Laurent [pièce 671], paragr. 545, 546 et 547.) L'argument, venant de la

Fédération des pilotes du Saint-Laurent, paraît curieux. Dans les circonscriptions de Québec et de Montréal, la question fondamentale est de savoir si les armateurs, qui sont les seuls intéressés, peuvent accepter cette proposition. Pour un pilote pris individuellement, l'importance d'un navire et de sa cargaison représente peu de chose et n'offre qu'un vague intérêt. Par suite du mode du fonds commun, conçu par les pilotes eux-mêmes, chacun d'eux reçoit, pour une année donnée, une rémunération forfaitaire pour chaque trajet, c.-à-d. un montant fixe pour chaque trajet de pilotage qu'il effectue, nonobstant la grosseur ou le tirant d'eau du navire qu'il pilote. La valeur de la rétribution pour un trajet de pilotage est la moyenne des sommes recueillies pour tous les trajets effectués par tous les pilotes de la circonscription. (Pour les détails de ce mode de répartition, se reporter au chapitre 6, p. 215, et au *Titre IV—Circonscription de Québec—Rémunération des pilotes et tarif.*)

Le taux forfaitaire reste une solution pratique dans certaines circonstances telles que la situation décrite par M. Colley; mais la Commission estime que sa proposition ne devrait pas s'appliquer à la circonscription de Québec. Les statistiques montrent que les taux varieraient notablement, à moins que l'on admette qu'une variation de \$50 à \$100 dans les droits réclamés actuellement dans les circonscriptions de Québec ne constitue qu'une différence négligeable par comparaison au coût total imputé au navire. D'après le tarif de Québec, un petit navire (tirant d'eau de 16 pieds, jauge nette de 2,000 tonneaux), passible du droit minimal, paierait \$83.20. Aucun maximum n'est prévu pour le tirant d'eau, mais aucun droit supplémentaire n'est imposé pour une jauge nette supérieure à 15,000 tonneaux. En conséquence, un grand navire d'une jauge nette dépassant 15,000 tonneaux et d'un tirant d'eau de 30 pieds paierait, pour le voyage type des Escoumains à Québec, \$293.50, y compris le supplément de \$25 applicable à la catégorie A, mais non compris les frais pour le bateau-pilote. D'après les calculs de M. Colley, le montant forfaitaire moyen dans la circonscription de Québec pour 1962 eût été de \$150, ce qui représente pour tous les petits navires non exemptés (qui paient le montant minimal quelle que soit leur dimension) une augmentation de \$66.80, soit 80.3%, alors que les grands navires auraient réalisé une économie de \$143.50, soit 48.9%.

La formule globale devient applicable lorsqu'un service comporte toujours les mêmes éléments, que ses conditions varient peu d'un cas à l'autre et que le montant impliqué est relativement faible ou presque constant, car les quelques variations possibles sont peu importantes. Cette formule serait applicable, par exemple, aux voyages d'entrée et de sortie dans une circonscription du type port, car de tels voyages comportent toujours deux éléments: le service de pilotage effectué par un pilote et l'utilisation d'un bateau-pilote. Dans un tel cas, puisque les deux éléments sont calculés selon la même méthode, il n'existe aucune raison valable de prévoir le paiement d'un droit distinct pour chacun d'eux. C'est ainsi qu'avant le Règlement de 1966

la circonscription de Churchill recourait à cette méthode pour établir les droits de pilotage. En 1965, ces droits étaient de \$80, tout compris, et l'on ne retirait aucun avantage du partage de ce montant (C.P. 1966-1623 du 24 août 1966) en deux taux forfaitaires, \$55 pour le service du pilote et \$25 pour le bateau-pilote, puisque l'utilisation du bateau-pilote était inévitable. L'établissement d'un taux forfaitaire reste le procédé le plus simple de fixer les montants à payer pour les mouvements, les essais, les régulations de compas et pour les trajets de pilotage lorsque, ainsi qu'il arrive dans la plupart des circonscriptions du type port, la longueur et les conditions du trajet restent à peu près constantes. On pourrait également établir un taux forfaitaire pour un élément appelé à rester constant tel que le droit pour le bateau-pilote, ou le droit réclamé dans le port de Vancouver pour le passage du second goulet (*Second Narrows*), et, dans le port de New Westminster, pour le passage sous le pont de chemin de fer.

Un facteur différent peut avoir milité en faveur du mode forfaitaire dans la circonscription de Cornwall (\$160, tout compris, pour un voyage en transit). La circonscription de Cornwall fait partie du système de la Voie maritime du Saint-Laurent et un taux forfaitaire des droits de pilotage offrirait l'avantage d'éliminer la difficulté résultant d'un manque d'uniformité des méthodes de jaugeage américaine et canadienne. Si les droits avaient été basés sur un montant variable en fonction des dimensions d'un navire, il eût fallu résoudre un problème; sinon les navires canadiens des Grands lacs, par exemple, d'une jauge brute supérieure de 10 à 13% à celle de leurs équivalents américains, auraient eu à payer un supplément pour transiter dans la circonscription (Cf. pp. 185 et 186).

D'autre part, nous déconseillons un montant fixe dans les cas suivants:

- (1) Certains des éléments entrant dans le calcul des droits sont parfois absents; par exemple le service du bateau-pilote dans le port de Québec. Alors qu'on utilise forcément un bateau-pilote aux Escoumains, ce service ne devient nécessaire dans le port de Québec que lorsqu'un navire n'est pas à quai. Pour cette raison, dans cet exemple, le tarif pourrait très bien prévoir des frais distincts pour l'accostage et pour le bateau-pilote à Québec car, en plus des facteurs constants—frais de bateau-pilote aux Escoumains et frais de pilotage des Escoumains à Québec—il se présente une alternative (à moins que le navire ne soit ancré et que le pilote reste à bord) soit utiliser un bateau-pilote, soit effectuer un accostage.
- (2) Les éléments entrant dans le calcul des droits sont toujours présents, mais on désire recourir à des méthodes différentes pour fixer les frais exigibles pour chacun d'eux, par exemple un taux forfaitaire pour le bateau-pilote et un taux variable pour le pilotage.

(ii) *Taux variables.* La seconde méthode consiste à baser les taux de pilotage sur un certain nombre de facteurs variables, lorsque l'importance et les conditions du service varient notablement et que l'importance des frais justifie qu'on tienne compte de ces différences. Nous avons suffisamment insisté sur la nécessité de prévoir une marge suffisante pour le genre d'unité de navigation considérée, pour qu'il soit nécessaire de s'étendre sur cette question. Le procédé habituel consiste à fixer pour chacun de ces facteurs variables un prix par unité.

d) *Facteurs variables locaux*

Le premier groupe de ces facteurs concerne les conditions du trajet, c'est-à-dire sa longueur, sa durée et les caractéristiques de l'itinéraire. On a étudié plus haut ce dernier facteur, avec les facteurs compris dans le taux fixé pour chaque service.

(i) *Longueur du trajet.* La distance parcourue ou longueur du trajet ou voyage est le premier et le plus important des facteurs variables. Normalement, dans une circonscription de pilotage du genre port où tous les trajets sont à peu près d'égale longueur, il perd son importance mais il en acquiert dans les circonscriptions fluviales et côtières où un trajet peut varier de quelques milles à plus de 100 milles dans l'une des trois circonscriptions du Saint-Laurent, et jusqu'à 600 milles dans la circonscription de Colombie-Britannique. Dans les circonscriptions fluviales, on adopte un plan par sections car on ne peut choisir une route; on divise le plus long trajet en un certain nombre de sections à peu près égales (quatre sections dans les circonscriptions de Québec et de Montréal) ou délimitées par un lieu de destination (comme dans la circonscription de New Westminster, la première section s'étend de la mer au port de New Westminster, la seconde comprend le passage sous le pont de chemin de fer, et la troisième s'étend en amont jusqu'à la rivière Pitt). Chaque voyage de pilotage ou trajet dans la circonscription de Cornwall représentant, à quelques exceptions près, un transit complet, on prévoit un prix pour la totalité du trajet, mais pour un voyage occasionnel qui commence ou se termine dans les limites de la circonscription, on calcule un droit partiel au prorata de la distance de pilotage. Dans la circonscription de Colombie-Britannique, cependant, où existe l'éventualité de nombreux itinéraires, on applique un droit calculé sur la base de la distance parcourue. Le mode de calcul par mille parcouru pourrait fort bien s'appliquer aussi aux circonscriptions fluviales, mais le mode des sections offre l'avantage de simplifier les calculs, puisqu'on demande pour chaque section une fraction du taux de base, alors que le procédé de calcul basé sur le nombre de milles parcourus oblige à établir un taux basé sur une unité de distance, donc à ajouter un facteur variable dans le calcul du montant de base.

Le facteur distance ne présente aucune difficulté particulière et ne prête pas à discussion. Il est bien évident que la solution ne peut être théorique, mais pratique, et doit dépendre essentiellement des particularités physiques de chaque circonscription. Alors que des frais basés sur la distance parcourue sont applicables lorsque les conditions et les difficultés de la navigation varient peu en route, on devrait préférer une autre méthode d'évaluation des droits à réclamer pour la navigation dans les sections particulièrement difficiles où l'on ne passe pas à chaque voyage.

(ii) *Facteur temps.* En règle générale, on néglige ce facteur, car les capitaines ont intérêt à atteindre leur destination le plus rapidement possible. Occasionnellement, un voyage peut durer plus longtemps par suite de conditions météorologiques défavorables, du trafic, du manque de place à quai ou de défaillances mécaniques. Ce sont là des risques professionnels déjà compensés puisque la durée moyenne de tout service de pilotage est un facteur dont l'autorité de pilotage tient compte pour établir des taux.

Pendant lorsque la durée d'un voyage risque de varier considérablement, par suite de sa nature ou de circonstances spéciales, le facteur temps peut être et est généralement pris en considération; par exemple pendant l'hiver sur le Saint-Laurent, un voyage, d'une durée normale d'environ 10 heures, peut prendre plusieurs jours à cause des glaces. C'est pourquoi les tarifs de la circonscription de Québec (art. 3[1][a]) et de la circonscription de Montréal (art. 7[1][a]) prévoient un montant improprement appelé frais de retenue lorsque, pour une raison quelconque, notamment de mauvaises conditions météorologiques, un voyage de pilotage d'hiver est interrompu et que le pilote doit rester à bord. De même, lorsqu'un pilote conduit un yacht de plaisance en croisière, la destination n'est plus le facteur déterminant. Dans la circonscription de Colombie-Britannique, où ce genre de service est fréquent, il existe un tarif spécial basé sur un droit de \$75 par jour d'une étape à une autre, plus les dépenses du pilote (annexe du Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique, art. 3). Bien qu'on ne tienne pas compte, normalement, de l'élément temps pour des affectations spéciales telles que la régulation des compas et l'étalonnage du radiogoniomètre, puisque la durée en est presque toujours constante, il serait logique de baser sur le temps les droits réclamés pour les voyages d'essai (annexe du Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique, art. 4).

e) Caractéristiques des navires

Elles constituent également des facteurs dont on tient compte pour faire varier les montants à payer selon l'importance du service effectué. Ces caractéristiques sont normalement le tirant d'eau ou la jauge, ou une combinaison des deux. On pourrait utiliser d'autres caractéristiques des navires,

par exemple la longueur, la largeur, le creux, le port en lourd et même la cargaison transportée, soit séparément, soit combinées d'une manière quelconque. Le but, quelle que soit la méthode adoptée, est de parvenir à fixer un prix qui représente la valeur du service rendu au navire.

Au Canada, sauf dans deux circonscriptions (sans compter le bassin des Grands lacs) ayant adopté le système du taux forfaitaire, chaque circonscription a basé son propre mode de calcul des droits sur les caractéristiques des navires. Indépendamment des prix qui varient, pour chaque unité, d'une circonscription à l'autre, le taux pour un voyage de pilotage est fixé dans six circonscriptions, uniquement d'après la jauge nette; dans une circonscription, uniquement d'après le tirant d'eau; dans deux circonscriptions, d'après la jauge brute et le tirant d'eau; dans treize circonscriptions, d'après la jauge nette et le tirant d'eau.

Une étude de la législation sur le pilotage dans 15 pays maritimes montre que les caractéristiques des navires dont on se sert le plus souvent pour calculer les droits sont le tirant d'eau et la jauge (nette ou brute), pris à part ou combinés, à quelques exceptions près:

- 1° Dans l'État du Maine, on utilise, le port en lourd et le tirant d'eau.
- 2° A Anvers (Belgique) les taux de mouvements sont basés sur la longueur du navire.
- 3° Les autorités du canal de Panama et du canal de Suez ont établi, pour les divers services qu'ils fournissent, leurs propres méthodes de mesures connues sous le nom de jaugeage de Panama et jaugeage de Suez.

Dans les états d'Australie et en la République fédérale allemande, on se base uniquement sur la jauge brute. La France, la Grèce et la Nouvelle-Zélande se servent de la jauge nette. La Suède utilise la jauge nette et la distance (sur la route suivie). La Belgique et les Pays-Bas (pour le pilotage intérieur) utilisent le tirant d'eau et la distance. Les Pays-Bas (pour le pilotage de mer) et la plupart des états des U.S.A., notamment ceux de New York et de New Jersey, établissent les droits uniquement sur le tirant d'eau.

La jauge au registre (appelée généralement jauge nette) et la jauge brute sont des mesures du volume d'un navire, 100 pieds cubes équivalant à un tonneau. La jauge brute correspond plutôt à la grosseur d'un navire et se rapporte à sa longueur, sa largeur et son creux, alors que la jauge nette indique mieux sa capacité commerciale. Le tirant d'eau d'un navire à un moment donné indique dans quelle mesure sa capacité commerciale est utilisée. Comme on le verra plus tard, les normes de jauge actuellement en vigueur soulèvent des difficultés car elles manquent d'uniformité, ce qui laisse beaucoup à désirer. C'est la raison pour laquelle on a fait parvenir à la Commission des recommandations en vue de l'adoption d'une méthode spé-

ciale uniforme pour le calcul des frais de pilotage, qui éliminerait les difficultés que suscite l'élément tonnage tel qu'on le calcule maintenant, méthode que l'on pourrait généraliser dans tout le Canada.

(i) *Facteur tirant d'eau.* On a pratiquement résolu les difficultés inhérentes au facteur tirant d'eau.

Le capitaine indique le tirant d'eau du navire, mais le pilote peut ordinairement le vérifier avec une précision acceptable.

L'article 340(2) de la Loi sur la marine marchande du Canada oblige le capitaine à déclarer au pilote le tirant d'eau de son navire lorsqu'il est en requis, que ce soit lorsque le pilote «commence à piloter ou pilote» le navire.

Les règlements de toutes les circonscriptions (sauf Churchill) comportent une disposition similaire qui, sauf quelques légères variantes des termes, se lit comme les paragraphes (1) et (2) de l'article 7 du Règlement de la circonscription de Québec:

«7(1) Dès qu'il monte à bord d'un navire, le pilote doit s'enquérir, auprès du capitaine ou de l'officier responsable, du tirant d'eau, de la jauge au registre et de tous autres détails nécessaires pour remplir la fiche de pilotage fournie par l'Autorité.

(2) Une fois remplie, la fiche de pilotage est signée par le capitaine ou l'officier responsable et par le pilote, et ce dernier la remet le plus tôt possible au Surintendant.»

Dans le Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique (art. 7[1]) et de New Westminster (art. 7[1]), le libellé reste le même, sauf en ce qui concerne «la jauge au registre» que l'on remplace par «la jauge nette et la jauge brute au registre».

Le tirant d'eau peut être lu et vérifié par un pilote avec une précision acceptable maintenant que tous les navires étrangers (à l'exception des bateaux de pêche et des petits navires d'une jauge brute inférieure à 150 tonneaux) portent des échelles de tirants d'eau graduées en chiffres dessinés et peints à l'avant et à l'arrière. Leur lecture, précise en eau calme, l'est moins par mer agitée ou houleuse. Cependant, même manquant de précision, la lecture obtenue est suffisante pour vérifier le chiffre donné par le capitaine; de petites erreurs n'entraîneront qu'une faible différence dans le total des frais à payer.

Les échelles de tirants d'eau à l'avant et à l'arrière ne sont pas rendues réglementaires par une convention internationale. Ces marques fournissent un renseignement intéressant la sécurité d'un navire, à savoir la profondeur d'eau nécessaire pour une navigation sûre, et c'est pourquoi elles sont essentielles pour tous les navires, à l'exception des très petits navires. Sur les navires britanniques et américains et la plupart des autres navires étrangers, les chiffres des échelles indiquent des pieds et des pouces, mais sur les navires français et russes et aussi sur quelques navires japonais, les chiffres représentent des décimètres. Certains navires étrangers portent à la fois des marques en pieds

et pouces et en décimètres. Toutefois, les pilotes habitués aux mesures en décimètres utilisent des tables de conversion, et il n'en résulte jamais de difficulté. Il semble que l'adoption de ces marques fut à l'origine de la suppression, dans la Loi de 1934, des dispositions antérieures (art. 452 de la Loi de la marine marchande du Canada, 1927) qui prévoyaient une procédure expéditive pour régler les différends relatifs au tirant d'eau d'un navire. Cependant, on a maintenu l'article 340(2) de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui fait une infraction du refus ou de la négligence d'un capitaine de déclarer le tirant d'eau exact de son navire. Les pilotes n'éprouvent, néanmoins, aucune difficulté à ce sujet et le ministère des Transports a signalé qu'aucune poursuite n'avait été engagée aux termes de l'article 340(2), du moins au cours de la dernière décennie (pièce 1504).

Le capitaine W. A. W. Catinus, du ministère des Transports, a déclaré qu'au cours de ses fonctions de surintendant régional des circonscriptions du Saint-Laurent, il n'y eut que peu de cas où la vérification du pilote accusait une grande différence avec la déclaration du capitaine sur la fiche de pilotage. Il entraînait alors en rapport avec les agents ou les armateurs concernés et ceux-ci remboursaient la différence sur le montant des droits, en expliquant que les déclarations incorrectes provenaient d'erreurs de la part des capitaines. Il ajoutait qu'en pratique il est impossible de procéder à une vérification quelconque après le départ d'un navire. Il n'a signalé à Ottawa qu'une seule violation de l'article 340(2) par un capitaine.

Le tirant d'eau d'un navire varie en cours de route pour plusieurs raisons: consommation de combustible; changements d'assiette par transfert de lest liquide; consommation d'eau; différence de flottabilité en eau douce et en eau salée; modification du lest liquide pour des raisons de sécurité, à la demande du pilote. Lorsque le navire fait route, le tirant d'eau varie également par suite des effets hydrodynamiques que provoque le déplacement d'un navire dans l'eau. La forme de la coque influe sur la nature et l'importance de ces effets, ainsi que la vitesse du navire et la profondeur de l'eau dans les chenaux étroits et peu profonds. Les navires sont généralement chargés avec un tirant d'eau arrière plus fort afin de les rendre plus manœuvrants; il en résulte des lectures de tirants d'eau différentes à l'avant et à l'arrière.

Toutes les circonscriptions, sauf Churchill et Halifax, qu'elles utilisent ou non le tirant d'eau d'un navire comme facteur pour établir les taux, donnent dans leur règlement une définition du tirant d'eau utilisé à cette fin: «le plus fort tirant d'eau d'un navire au cours des services de pilotage effectués». C'est donc le plus fort tirant d'eau entre le moment où le pilote embarque à bord du navire et le moment où il débarque; c'est également le plus fort tirant d'eau qu'indiquent les marques soit à l'avant, soit à l'arrière. Cependant on ne tient pas compte, pour le tarif, des variations de tirant d'eau dues aux mouvements d'un navire en route (bien que, pour la sécurité du

navire, le pilote soit obligé d'en tenir compte pour la navigation dans des chenaux peu profonds), et l'on ne doit pas non plus réclamer de frais supplémentaires pour une augmentation du tirant d'eau résultant d'une demande du pilote.

Si l'on fixe un taux par pied de tirant d'eau, une règle devrait indiquer s'il faut tenir compte des fractions de pied et, dans l'affirmative, comment en calculer le taux.

Pour des raisons que nous ignorons, la méthode de calcul pour les fractions de pied diffère d'une circonscription à l'autre:

- a) A Miramichi et Restigouche, les règlements ne traitent pas de la question bien que le tirant d'eau et la jauge soient utilisés pour établir les taux.
- b) A New Westminster (art. 1[2] de l'annexe), on néglige une fraction de 6 pouces ou moins, mais pour une fraction supérieure à 6 pouces on réclame le même taux que pour 1 pied.
- c) En Colombie-Britannique (art. 12[2] de l'annexe), on compte une fraction de 6 pouces ou moins pour un demi-pied, et une fraction de plus de 6 pouces comme un pied.
- d) A Saint-Jean, N.-B. (art. 1 de l'annexe), une fraction n'est pas comptée à moins qu'elle ne tombe exactement (sic) sur la marque d'un demi-pied, auquel cas on réclame la moitié du taux; on néglige toute fraction inférieure au demi-pied, mais on compte pour un pied toute fraction supérieure au demi-pied. C'est la règle adoptée dans les autres petites circonscriptions à commission, c'est-à-dire Bathurst (art. 1 de l'annexe), Buctouche (art. 1 de l'annexe), Caraquet (art. 1[2] de l'annexe), Pugwash (art. 1[3] de l'annexe), Richibucto (art. 1[2] de l'annexe), Shediac (art. 4 de l'annexe), Sheet Harbour (art. 1 de l'annexe).
- e) A Montréal (art. 9[a] de l'annexe) et à Québec (art. 10[b] de l'annexe), on réclame les droits au quart de pied, toute fraction étant arrondie au quart supérieur.

Il est évident que la disparité des méthodes adoptées pour les fractions de pied de tirant d'eau provient d'un manque de coordination et non d'exigences locales. Étant donné qu'on ne peut jamais être sûr à un pouce près d'une lecture du tirant d'eau et que la valeur pécuniaire d'une fraction de pied reste petite, nous considérons la méthode de New Westminster (on néglige une fraction inférieure à 6 pouces, mais on compte pour un pied une fraction égale ou supérieure à 6 pouces) comme la plus raisonnable et la plus pratique. Toutes les circonscriptions utilisant le facteur tirant d'eau devraient l'adopter.

La règle précédente et la règle du plus fort tirant d'eau sont d'application générale quand on utilise le facteur tirant d'eau; nous considérons donc qu'on devrait les insérer toutes deux dans la loi, ce qui offrirait l'avantage d'assurer

l'uniformité de la législation là où n'existe aucune raison justifiant une diversité, et l'avantage aussi d'éviter une répétition inutile dans chaque réglementation où, trop souvent, les sujets sont superficiellement traités.

Le tirant d'eau peut devenir un facteur prêtant à controverse lorsqu'on l'utilise comme seule base de détermination des droits de pilotage, mais il offre les avantages importants d'être rapidement accessible et d'une évaluation facile et c'est, probablement, pourquoi beaucoup de grands ports, comme New York, utilisent uniquement le tirant d'eau. Cependant, c'est un critère arbitraire qui n'exprime pas la valeur réelle du service de pilotage relativement au pilote ou au navire, ni la mesure dans laquelle la capacité commerciale d'un navire est utilisée.

Il n'existe aucun rapport entre le tirant d'eau et les dimensions d'un navire. C'est pourquoi, lorsqu'on l'utilise seul comme base de calcul, les droits de pilotage ne représentent pas toujours la valeur réelle du service rendu par le pilote; par exemple certains grands navires peuvent n'avoir que le tirant d'eau imposé par la profondeur d'eau dans certains chenaux et ports dans lesquels ils n'accèdent que légers ou partiellement chargés; ils ont alors le même tirant d'eau que des navires beaucoup plus petits. Le tirant d'eau n'est pas nécessairement le critérium des difficultés rencontrées par un pilote, car si un navire légèrement chargé est normalement plus difficile à manœuvrer, un navire lourdement chargé peut devenir difficile à piloter dans un chenal peu profond, étroit, à cause de la faible profondeur d'eau sous la quille et des effets hydrodynamiques provoqués par ses mouvements qui provoquent la succion des berges et le déjaugeage de l'avant (*squat*).

On dit que le tirant d'eau représente la valeur de la cargaison ou, tout au moins, la mesure dans laquelle la capacité commerciale d'un navire est utilisée. Cela est faux pour les paquebots et ne serait vrai pour les cargos que si tous les navires étaient construits de la même façon et transportaient des cargaisons d'un poids, d'un volume et d'une valeur semblables. Le tirant d'eau d'un navire complètement chargé différera suivant la densité de sa cargaison.

(ii) *Facteur jauge*. La jauge représente le volume d'un navire. Elle représente essentiellement les dimensions véritables du navire, c'est-à-dire la longueur, la largeur et la profondeur calculées avec la plus grande précision possible en tenant compte des différences de lignes et de formes des navires.

La jauge (brute ou nette) est une unité arbitraire, un coefficient destiné à indiquer la valeur réelle d'un navire ou sa capacité commerciale aux fins de taxation. Pour cette raison, et parce que jauge et sécurité du navire n'ont aucun rapport, les armateurs ont imaginé, depuis l'établissement de ce coefficient, tous les expédients et toutes les modifications possibles en matière de construction des navires, en vue d'une taxation minimale sans perte de capacité commerciale. Lorsque les règlements furent révisés pour les adapter à

ces nouvelles situations de nouvelles ruses apparurent, si bien que les règles de jaugeage actuelles laissent encore beaucoup à désirer, et sont devenues un dédale de complications.

Le problème s'aggrave du fait que, sur le plan international, aucune méthode de jaugeage n'est pleinement reconnue. Les nations utilisant les règles britanniques ne s'entendent pas sur leur interprétation si bien que leurs jauges calculées diffèrent.

Dans certaines parties du monde où l'on rend d'importants services aux transports maritimes, on a adopté des méthodes de jaugeage spéciales auxquelles tous les navires utilisant ces services doivent se soumettre; c'est le cas pour le canal de Suez et le canal de Panama. Ces coefficients spéciaux correspondent mieux à la valeur d'un navire en ce qui concerne le service de pilotage, mais sont inutilisables au Canada, car seul un nombre relativement faible de navires destinés à transiter ou ayant effectivement transité dans ces canaux ont été jaugés d'après ces méthodes.

Les caractéristiques des navires sont si diverses et changent si rapidement avec le progrès technique que pour satisfaire à la fois à la demande des transports et aux besoins économiques nationaux il fallait établir une unité de mesure qui fût à la fois une mesure indiquant la valeur d'un navire et une base pratique de taxation. Le volume, appelé jauge, constitue la base ou l'une des bases servant à la détermination des droits, frais et taxes imposés pour l'utilisation des canaux, ports, bassins de radoub, pilotage et autres services maritimes. La jauge sert aussi à la classification des navires en catégories, aux fins de législation relative aux navires lorsque les dimensions constituent l'un des facteurs déterminants; c'est ainsi que dans la législation sur le pilotage la jauge sert de base pour déterminer les exemptions.

La différence entre la jauge brute et la jauge nette s'obtient par des déductions. Conformément au principe établi en 1854 par le *Merchant Shipping Act*, du Royaume-Uni, la jauge brute représente la capacité intérieure totale d'un navire et la jauge nette, la capacité utilisable pour le transport des marchandises et des passagers, après déduction des espaces non disponibles pour les marchandises, c'est-à-dire ceux qu'occupent l'équipage, les machines et les roufs. La jauge brute représente approximativement le volume total, alors que la jauge nette représente la capacité commerciale d'un navire. Tous les pays admettent ces principes, mais ne sont pas d'accord sur les espaces à ne pas inclure dans la jauge brute (exemptions) et sur la définition des déductions.

L'extrême variété des formes des navires rend le calcul de leur volume très compliqué et la meilleure solution consiste à adopter des règles conventionnelles (Cf. annexe de la pièce 1387 pour des détails sur le jaugeage du s/s *Sept-Iles*).

Bien que tous les pays maritimes admettent la nécessité d'une méthode uniforme de jaugeage ils n'ont pas encore réussi à se mettre d'accord. Cette

question ne présente pas la même urgence que celle des lignes de charge qui ont fait l'objet d'une convention internationale en 1930, car la ligne de flottaison en charge concerne la sécurité du navire. Il existe un désaccord quant à la précision et la pertinence de certaines règles arbitraires utilisées dans les formules de mesure. En Grande-Bretagne, on étudie la question depuis plus de 200 ans sans être encore parvenu à une solution complètement satisfaisante.

Le système britannique, introduit à l'origine par la Loi de 1854, fut adopté comme base de législation par de nombreux pays qui ont, cependant, à plusieurs reprises amendé leur législation pour l'adapter à des situations nouvelles, sans coordonner leurs modifications, si bien que les mesures varient maintenant notablement d'un pays à l'autre.

En 1939, sous les auspices de la Société des Nations, la majorité des grands pays maritimes rédigerent un ensemble de règles connues sous le nom de «Règlements internationaux pour le jaugeage des navires», fondées principalement sur les règles britanniques. La guerre survint, mais en 1947 les gouvernements de la Belgique, du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Islande, des Pays-Bas, de la Norvège et de la Suède, à la suite d'une conférence à Oslo, adoptèrent ces règles qui entrèrent en vigueur le 1^{er} juin 1948. L'Angleterre ne se joignit pas à ce groupe et le Canada s'en abstint également à cause de la «Convention relative à la Marine marchande de la Communauté britannique» de 1931. Le but de la convention de 1931 étant que les lois relatives au registre maritime restent les mêmes dans tous les pays du Commonwealth, toute modification aux règles britanniques de jaugeage devait passer en loi en Angleterre et dans tous les pays du Commonwealth avant d'entrer en vigueur. Étant donné qu'il serait déplacé de la part du Canada ou de tout autre pays membre du Commonwealth d'apporter des modifications unilatérales aux règles de jaugeage, les règles canadiennes restent les mêmes que les règles britanniques.

Bien que les modes de calcul du jaugeage dans les pays ayant signé l'accord international (Oslo) soient régis par les mêmes règles et devraient donc être identiques, il n'en est pas toujours ainsi par suite des différences d'opinion des signataires quant à l'interprétation de certaines de ces règles. C'est ce qui explique la différence entre les mesures norvégiennes et suédoises du cargo norvégien prenant des passagers *m/s Lyngenfjord*, différences qui, très légères pour la jauge brute, deviennent très marquées pour la jauge nette. Ces jauges, inscrites sur son certificat d'immatriculation qui indique également les jaugeages de Suez et de Panama, sont les suivantes:

	<i>Brute</i>	<i>Nette</i>
Norvège.....	3,791 tonneaux	2,177 tonneaux
Suède.....	3,811 "	2,851 "
Canal de Suez.....	5,937 "	4,529 "
Canal de Panama.....	5,900 "	4,292 "

Les États-Unis n'utilisent ni les règles internationales (également appelées règles d'Oslo) ni les règles britanniques, mais leurs propres règles, appliquées également par les navires naviguant sous pavillon panaméen, libérien et autres pavillons de complaisance. S'il existe quelques légères différences entre les règles britanniques et les règles internationales, les règles britanniques et celles des États-Unis comportent plusieurs différences importantes dont les principales concernent:

- a) *Water ballasts*. Dans les deux systèmes, les water ballasts situés dans les doubles fonds constituent des exemptions et n'entrent donc pas en compte pour le calcul de la jauge brute. Dans les règles américaines les water ballasts situés au-dessus des doubles fonds sont également admis comme exemptions sans limitation, alors que dans les règles britanniques ils ne le sont pas, mais sont acceptés comme déductions du tonnage brut, dans certaines limites, pour le calcul du tonnage net.
- b) *Réservoirs latéraux*. Les réservoirs latéraux constituent une caractéristique très importante pour les Grands lacs où les grands cargos transportant des marchandises en vrac ont habituellement des réservoirs latéraux de ballastage qui s'étendent le long des cales. Ces réservoirs latéraux ne sont pas comptés dans la jauge brute d'un navire battant pavillon des États-Unis, mais le sont dans celle d'un navire canadien. Comme les grands navires américains des Lacs assurent un trafic entre les Lacs et les ports du golfe du Saint-Laurent, cette différence influe sur le montant des droits de pilotage dans les circonscriptions de Montréal et de Québec (mais pas dans la circonscription de Cornwall où les droits de pilotage représentent un montant forfaitaire). Certains navires long-courriers, comme le m/s allemand *Lechstein*, comportent parfois des réservoirs latéraux.
- c) *Cabines de passagers*. D'après les règles des États-Unis, toutes les cabines de passagers situées au-dessus du premier pont qui ne s'étend pas jusqu'à la coque sont exemptées pour la jauge brute, mais les règles britanniques n'exemptent pas ces espaces. Cette différence est si importante qu'un navire à passagers américain qui entre dans un port canadien est tenu de produire un «certificat annexe» précisant l'écart entre la jauge indiquée sur son certificat de registre et la jauge conforme aux règles canadiennes.

Le jaugeage constitue un problème international si important qu'il fait, depuis plusieurs années, l'objet d'études de la part de l'Organisation Intergouvernementale Consultative de la Navigation Maritime (OMCI), organisme spécialisé des Nations Unies chargé des questions maritimes internationales.

OMCI a proposé une solution d'un des problèmes du jaugeage, les shelter-decks ouverts, qui a été adoptée par tous les pays membres de l'OMCI et est en voie de l'être par les autres. OMCI a pour objectif une méthode de jaugeage simple et universelle, applicable à tous les cas.

Au Canada les deux principales difficultés relatives à la jauge sont:

- 1° L'équivalence de la jauge britannique lorsque le navire ne possède pas de certificat indiquant les mesures britanniques de jaugeage.
- 2° Les shelter-decks ouverts.

Mesures étrangères. Puisque les droits et autres frais incombant aux armateurs constituent une taxation, la méthode de calcul des droits imposés sur un navire relève, à défaut d'une convention internationale, de l'autorité législative du Canada. Comme nous l'avons déjà dit, le Canada doit se conformer aux règles britanniques, mais lorsqu'un navire n'a pas de certificat indiquant ses mesures britanniques on peut, en suivant les règles britanniques, procéder à un nouveau jaugeage, s'il est nécessaire pour le calcul des droits ou frais de pilotage. L'article 100 de la Loi sur la marine marchande du Canada autorise cette procédure. Un arrêté ministériel pris en vertu de cet article, le 31 juillet 1956 (DORS/56-201, modifié en 1959 par le DORS/50-930) (pièce 587). énumère quatorze pays² dont la méthode de mesure diffère sensiblement de la méthode britannique; les navires immatriculés dans ces pays, s'ils n'ont en leur possession un certificat de jaugeage britannique, peuvent être mesurés de nouveau au Canada. La Division des douanes, ministère du Revenu, a néanmoins établi une procédure de compromis qu'ont acceptée tous ceux que touche de près la jauge des navires: elle consiste à majorer de 20% la jauge indiquée sur le certificat de jauge délivré dans ces pays. Lorsqu'un navire refuse de s'y conformer on le retient en vue de le mesurer conformément à l'arrêté ministériel (pièce 586). La légalité du procédé semble douteuse car, en l'absence de toute autorisation statutaire, il est contraire à l'arrêté ministériel. Cependant, il semble que cette procédure, utile en pratique, devrait être autorisée par une disposition pertinente, tout au moins dans la législation sur le pilotage. La liste de ces pays ne comprend pas les États-Unis, alors qu'y figurent le Libéria et le Panama qui appliquent les règles américaines.

Les difficultés qu'entraînent les différences entre les systèmes de mesures restent donc uniquement d'ordre pratique, et soulèvent une simple question d'application de la législation existante.

² Argentine, Brésil, Chili, Chine, Costa Rica, Cuba, Honduras, Libéria, Panama, Paraguay, Pérou, Suisse, Tchécoslovaquie, Uruguay.

Shelter-deck ouvert. Le système britannique de mesure en vigueur ne résout pas le problème du shelter-deck ouvert. En fait, ce procédé ingénieux permet de tourner les règles britanniques. En vertu de ces règles, seuls les espaces clos permanents et disponibles pour les marchandises entrent en compte pour le jaugeage et il est possible de faire exempter tout espace au-dessus du pont de tonnage en pratiquant des ouvertures (appelées ouvertures de tonnage), munies de dispositifs de fermeture temporaires. Un shelter-deck, habituellement pont supplémentaire au-dessus du pont de tonnage, n'est pas complètement clos et comprend des espaces non inclus dans le jaugeage du navire parce qu'on y a ménagé des «ouvertures de tonnage». Lorsque l'on construit des hiloires de panneaux standards très solides autour des ouvertures de tonnage et qu'on effectue d'autres modifications de construction, le shelter-deck ouvert devient un pont fermé et un espace supplémentaire que l'on ajoute aux jauges brute et nette du navire. Les navires à shelter-deck, utilisés «en ouvert», peuvent avoir des jauges brute et nette inférieures d'environ 30% à ceux d'un navire de dimension et d'apparence extérieure identiques, mais sans ouverture de tonnage, ou sur lequel les espaces ayant pu constituer un shelter-deck ouvert ont été clos d'une manière permanente.

Un périodique maritime, le *Fair Play Shipping Journal*, 11 mars 1965, a expliqué la situation comme suit:

«Actuellement, le shelter-deck ouvert offre un avantage du fait que l'entrepont abrité n'est pas inclus dans le jaugeage, à condition que sa structure réponde à certaines conditions. Le pont non recouvert doit comporter une «ouverture de tonnage» afin de justifier la fiction des *entreponts ouverts*; pour la même raison, les cloisons des entreponts doivent comporter des ouvertures ne pouvant être «fermées en permanence» et comme le second pont—à cause de ces *ouvertures*—est censé devenir exposé aux intempéries, les écouteilles doivent être pourvues d'hiloires de 9 pouces de hauteur et les conduits des dalots du pont au bouchain doivent être munis de robinets valves. Tout cela reste du domaine de la pure fantaisie et date du fameux procès de 1872, lorsqu'on décida que l'entrepont supérieur du caboteur *Bear* devait être exclu du jaugeage parce qu'il n'était pas construit de manière à protéger complètement la cargaison.»

Pour l'armateur, l'avantage d'un navire à shelter-deck ouvert réside dans le fait qu'il peut transporter un supplément de marchandises sans que le volume qu'occupe ce supplément soit inclus dans la jauge brute ou la jauge nette (au registre) du navire. Pour le choix de l'exploitation «en ouvert» ou «en fermé» d'un navire ainsi construit, l'armateur tient compte de la nature de la cargaison à transporter. Avec des marchandises lourdes telles que des aciers, des fers et de la machinerie, le navire atteindra sa ligne de charge avant que les cales ne soient remplies, mais avec des marchandises légères, les cales seront pleines avant que le navire n'atteigne sa ligne de charge, et il devient alors très avantageux d'utiliser «en ouvert» le navire à shelter-deck.

Les cas suivants illustrent les variations des jauges d'un navire à shelter-deck suivant qu'on l'utilise «en fermé» ou «en ouvert» :

	<i>Shelter-deck fermé</i>	<i>Shelter-deck ouvert</i>	<i>Différence de tonnage</i>	<i>%</i>
<i>a) M/S britannique Montcalm (cargo)</i>				
Jauge brute	6,950	4,999	1,951	-28.1
Jauge nette	3,875	2,615	1,260	-32.5
<i>b) M/S britannique La Selva (cargo)</i>				
Jauge brute	9,407	7,014	2,392	-25.4
Jauge nette	6,094	3,821	2,273	-37.3

Cependant ce procédé n'implique aucune malhonnêteté puisque le navire ne peut être que dans l'une ou l'autre condition d'exploitation et qu'il est possible de le vérifier facilement: «en fermé» la jauge maximale s'applique. Le fait que le même navire puisse avoir des jauges différentes en différentes occasions ne constitue qu'une injustice apparente, car il ne résulte qu'une différence insignifiante de tonnage pour un navire ayant subi des modifications de structure et qu'on jauge de nouveau. Le fait qu'on procède plus facilement aux modifications des navires à shelter-deck ouvert ne change rien à la situation fondamentale et, de plus, le passage de l'une à l'autre condition entraîne de coûteuses modifications.

Le capitaine d'un navire à shelter-deck fermé ferait une fausse déclaration en se prévalant de la jauge en shelter-deck ouvert.

Il est utile de noter ici une lacune apparente de la loi actuelle: tandis que l'article 340 (2) oblige les capitaines et propriétaires de tout navire à répondre exactement à toutes les questions pertinentes destinées à déterminer correctement les droits de pilotage, aucune peine n'est prévue pour une infraction à cette disposition. La seule peine prévue concerne les fausses déclarations ou omissions du capitaine au sujet du tirant d'eau. Il semblerait cependant que la distinction ait été volontaire, car le tirant d'eau constitue un facteur important de la sécurité du navire et c'est un devoir pour le capitaine de le déclarer correctement, alors que lorsqu'il s'agit simplement de renseignements relatifs à la fixation des droits, il semble que le Parlement ait jugé le sujet suffisamment couvert par le droit et le droit pénal, ainsi que par le pouvoir accordé à l'autorité de pilotage d'imposer la perception de tous droits de pilotage dus par un navire.

Dans leur recommandation n° 20, les pilotes du Saint-Laurent proposent d'utiliser la jauge maximale, nette ou brute, portée sur le certificat d'immatriculation, pour régler la question des navires à shelter-deck ou à réservoirs latéraux. Les pilotes de Colombie-Britannique et de New Westminster ont déjà adopté comme critère la jauge brute maximale. Cependant cette recommandation ne touche pas au fond du problème, car elle n'offre qu'une solution partielle de la question des shelter-decks et elle n'en propose aucune au problème soulevé par les réservoirs latéraux de certains navires. Seuls les

navires à «shelter-deck ouvert ou fermé» se voient assigner deux jauges brutes et deux jauges nettes différentes, mais pour le navire à shelter-deck ouvert n'ayant jamais été destiné à être utilisé «en fermé», on ne tient jamais compte, lors du jaugeage, de la possibilité de son utilisation «en fermé», et son certificat d'immatriculation n'indique donc ni jauge brute ni jauge nette maximale. Les réservoirs latéraux ne présentent aucune difficulté avec la méthode de jaugeage britannique et, dans ce cas, la seule solution consiste à appliquer la législation canadienne, c'est-à-dire que, lorsqu'il s'agit de navires américains ou de navires immatriculés dans d'autres pays étrangers, on les mesure de nouveau conformément aux règles britanniques, à moins que leurs documents n'indiquent, en plus de la jauge de leur pays d'immatriculation, le jaugeage britannique.

Solution de l'OMCI: la marque de jaugeage. Tous les pays membres de l'OMCI ont approuvé le mode de la marque de jaugeage qui entrera en vigueur comme convention internationale dès que tous ces pays l'adopteront. Certains d'entre eux l'ont déjà inclus dans leur législation—Royaume-Uni, les États-Unis, l'U.R.S.S., et d'autres—mais non le Canada.

La nouvelle méthode ne tient plus compte des ouvertures de tonnage. Les navires auront le droit d'avoir deux jauges, même si leur entrepont est définitivement construit en pont fermé. On trouve une description de ce nouveau régime dans un extrait du *Lloyd's Report* (pièce 1507):

«La nouvelle méthode supprime les «moyens de fermeture temporaire des ouvertures» (dispositif de fermeture de la classe 2 des règles sur la ligne de charge) des cloisons et du pont en tant que condition d'exemption pour les espaces auxquels les ouvertures donnent accès. Le navire à shelter-deck ouvert disparaîtra donc, et avec lui le type de shelter-deck ouvert ou fermé (OSD/CSD).

Le navire futur à deux ponts, prévu pour un port en lourd maximal, aura deux jauges, mais un seul franc-bord; la plus grande jauge comprendra le volume de tous les espaces situés au-dessous du pont découvert, qui sera aussi le pont à partir duquel on assignera le franc-bord, tandis que la plus petite jauge ne comprendra que le volume de tous les espaces situés au-dessous du second pont, les espaces de l'entrepont étant exemptés même s'ils ne comportent pas d'ouvertures de tonnage. Une nouvelle marque spéciale de jaugeage, établie à partir du second pont, sera assignée au navire par l'autorité qui procède au jaugeage et entaillée sur les flancs du navire. Tant que cette marque spéciale de jaugeage ne sera pas submergée, on ne tiendra compte que de la plus petite jauge du navire; dès qu'elle sera submergée, on prendra la plus grande jauge du navire. La jauge dépendra donc directement du tirant d'eau.»

Jauge brute ou jauge nette. On peut se questionner sur la meilleure base de calcul des droits de pilotage: la jauge brute ou la jauge nette? La réponse diffère selon que l'on considère les droits comme la rémunération d'un service personnel ou comme une taxe basée sur la capacité de payer. La jauge brute correspond mieux à la valeur des services rendus, car les difficultés de pilotage augmentent avec la grosseur d'un navire, et la

jauge brute représente mieux les dimensions que la jauge nette. Par exemple, quelle que soit leur dimension, les remorqueurs n'ont, souvent, pas de jauge nette, car les machines, les logements de l'équipage et les autres services occupent tout l'espace disponible.

La circonscription de Colombie-Britannique fut la première à adopter la jauge brute comme élément de calcul des droits de pilotage. Par une modification au règlement, effectuée en 1966, la circonscription de New Westminster a également remplacé la jauge nette par la jauge brute.

Suggestions et recommandations reçues. Pour les raisons indiquées ci-dessus, le nombre indice de jauge, tel que fixé de temps à autre, n'a jamais satisfait complètement et a été l'objet de nombreuses critiques. Tous les intéressés ont demandé instamment aux autorités responsables de le remplacer par un autre mode de détermination de la valeur d'un navire aux fins de la fixation des droits. Beaucoup de critiques résultent d'un malentendu sur le concept de la jauge. Par définition, elle ne constitue pas un critère ni pour le calcul de la valeur réelle d'un service fourni à un navire ni pour le calcul des diverses taxes, mais simplement un facteur pouvant servir de base pour fixer ces valeurs et ces taxes et qui ne vaut que par ce qu'il représente, c'est-à-dire la capacité volumétrique de transport d'un navire. Par exemple, en ce qui concerne la valeur des services d'un pilote, si deux navires ont des dimensions analogues, on pourrait se servir de la jauge ou de l'une quelconque des trois dimensions fondamentales. Cependant, la question n'est pas aussi simple, car le rapport entre les dimensions varie sensiblement d'un navire à l'autre. La jauge présente parfois un avantage marqué, car bien que son rapport ne soit jamais constant avec l'une des trois dimensions prises séparément, elle représente bien le seul facteur commun des navires: leur volume.

Ce fut l'une des questions soumises à un comité ministériel créé le 10 août 1949 (C.P. 3978), sous la présidence de M. L. C. Audette, pour enquêter sur l'administration du pilotage dans les circonscriptions où le Ministre était l'autorité de pilotage. Dans son rapport, le comité a indiqué qu'il avait examiné la question, mais que ses membres, n'ayant pu se mettre d'accord, proposaient que les études se poursuivent:

«Nous nous sommes efforcés d'étudier la possibilité d'établir un système uniforme pouvant servir de base aux tarifs dans toutes les circonscriptions. Un profond désaccord règne, à ce sujet, entre les circonscriptions bien qu'aucune d'elles ne s'oppose à accepter toute nouvelle base susceptible d'accroître les revenus.

Nous avons tenté d'établir diverses formules sur lesquelles nous aurions pu parvenir à un accord complet. Nous n'y avons pas réussi pour diverses raisons. Recueillir les données nécessaires relatives aux navires de différents types qui fréquentent chaque circonscription, essayer chaque formule en l'appliquant au

nombre des navires de chaque type, en vue de vérifier que la proposition n'entraîne d'injustice pour aucune catégorie de navires, exigeraient un si long travail que nous ne pensons pas qu'il soit justifié que ce comité continue de siéger à cette fin.

Malgré nos vains efforts pour parvenir à un accord sur certains points, nous estimons qu'il y aurait lieu de rechercher une formule combinée du tirant d'eau et de la jauge. Nous pouvons, dans ce sens, signaler l'intérêt que présenterait le dépouillement des dossiers de votre ministère par les fonctionnaires compétents de vos services, afin d'en extraire les renseignements statistiques requis. L'entreprise de cette longue tâche pourrait ainsi se poursuivre sans les inconvénients que présenterait une session aussi longue pour ce comité. Nous sommes convaincus qu'en donnant suite à cette proposition, il serait possible, en se fondant sur ces facteurs, d'établir un régime de tarifs qui servirait de base commune à toutes les circonscriptions à condition d'y introduire un certain élément de souplesse destiné à empêcher que certains types de navires ne paient une trop grosse part des frais, alors que d'autres ne paieraient pas assez. Nous recommandons que toutes conclusions auxquelles le personnel de votre ministère parviendrait à ce sujet soient portées à l'attention des armateurs et des comités de pilotes en vue de leur permettre de formuler toute critique constructive.

Une telle entreprise ayant pour objet d'établir des principes généraux, et non d'accroître ou de diminuer les revenus d'une circonscription, nous demandons instamment que toutes les propositions que l'on soumettrait à la critique constructive des pilotes ou des armateurs soient, du point de vue des revenus devant en résulter, adaptées de manière à n'entraîner aucune différence par rapport aux revenus produits par les tarifs actuels. Nous pensons que c'est la seule manière qui permette d'obtenir des critiques impartiales. S'il apparaît ensuite une raison quelconque d'accroître ou de diminuer les revenus d'une circonscription, il serait possible d'y parvenir en augmentant ou en diminuant les taux d'un certain pourcentage.» (pièce 1330, pp. 18 à 20)

La Fédération des Armateurs du Canada Inc. ne préconise aucune méthode spéciale. Il semble que n'importe quelle méthode d'évaluation utilisée la satisfasse à condition que cette méthode résulte de négociations entre les armateurs et l'autre partie intéressée (recommandation n° 4, pièce 726).

Au cours des audiences tenues à Halifax (Vol. 30, p. 3344) le capitaine A. D. Latter, surveillant des pilotes de la circonscription, a dit ceci :

«J'ai mes idées sur la méthode de calcul des tarifs. En d'autres termes, la jauge nette apporte de plus en plus d'injustice chaque année étant donné la tendance de l'armateur à se dérober aux paiements d'une partie des droits en faisant installer des shelter-decks, des réservoirs spéciaux ou des citernes à eau. Je pense qu'en définitive la seule méthode juste pour taxer les navires, que ce soit droits de pilotage ou droits de port, consiste à appliquer un mode quelconque basé sur la dimension du navire, non pas sur sa jauge, mais sur sa longueur, sa largeur et son tirant d'eau, car même les plus grands navires peuvent n'avoir qu'un faible tirant d'eau. D'autre part, des navires à fort tirant d'eau peuvent n'avoir qu'une jauge nette relativement peu importante. Je pense qu'il faudrait donc utiliser la longueur, la largeur et le tirant d'eau pour établir une échelle de taux sur ces données. Dans cette circonscription, il est d'une injustice flagrante que certains navires puissent esquiver le paiement d'une partie des droits de pilotage grâce au subterfuge du shelter-deck.»

Le tarif actuel d'Halifax ne tient compte que de la jauge nette. Ici encore le principal sujet de désaccord semble être la question des navires à shelter-deck. Le capitaine Latter propose d'abandonner la jauge comme facteur et de la remplacer par une formule qui permette de fixer les droits à payer par les navires d'après le volume approximatif de l'eau qu'ils déplacent au moment du service de pilotage, c'est-à-dire le volume calculé en multipliant la longueur par la largeur par le tirant d'eau. On pourrait également établir une formule de calcul des droits dans laquelle chacune de ces trois dimensions constituerait un facteur autonome. *A priori*, ni l'une ni l'autre de ces formules ne tiennent compte de la dimension réelle d'un navire.

Le capitaine William Crook, pilote à Halifax, a proposé à la Commission une formule selon laquelle on baserait l'unité de calcul sur la surface approximative du pont principal d'un navire, sans tenir compte du volume, c'est-à-dire le produit de la longueur hors-tout par la largeur, divisé par 50 (pièce 1180). Cette formule donnerait les unités servant au calcul des droits selon un prix fixé par chaque unité. Il semble que ces formules ne seraient équitables ni pour les différents types de navires ni pour les pilotes. Étant donné que des navires ayant des ponts découverts de même surface peuvent fort bien avoir des jauges et des creux très différents, cette formule ne donnerait pas un prix équitable des services rendus, car la surface du pont n'a qu'un vague et incertain rapport avec la difficulté d'un service de pilotage et sa valeur.

Le capitaine F. S. Slocombe, chef de la Division de la navigation et du pilotage au ministère des Transports, dans un document rédigé sur le jaugeage, à l'intention de la Commission, le 8 septembre 1964 (pièce 1387), arrive aux conclusions suivantes:

«La jauge d'un navire dépend d'un grand nombre de règles arbitraires sans aucun rapport avec les qualités manœuvrières d'un navire ou la difficulté de le manœuvrer au cours d'une opération de pilotage. Tant que les pilotes seront rétribués sur la base de taxes, ils trouveront toujours des causes de mécontentement dans certains cas particuliers de variations dans la jauge.

En examinant les possibilités du remplacement de la jauge comme facteur des droits de pilotage, il est essentiel de se rappeler que la simplicité constitue la qualité primordiale. Il devrait être inutile de calculer un facteur à appliquer dans un autre calcul; on devrait choisir un facteur clairement indiqué dans les documents du navire, comme c'est le cas pour la jauge, mais sans possibilité de variations dépendant de règles nationales différentes. La longueur hors-tout serait peut-être le facteur le plus convenable si elle était indiquée dans les documents d'immatriculation, ce qui n'est pas le cas. Il reste la longueur au registre, c'est-à-dire la longueur de l'avant de l'étrave jusqu'à l'arrière de l'étambot. Si l'on admet que la largeur d'un navire reste proportionnelle à sa longueur il deviendrait inutile d'en tenir compte dans le calcul des droits de pilotage. Si l'on désirait remplacer, dans les cas où on l'utilise, la jauge par la longueur au registre,

la méthode serait simple. Il suffirait de faire la somme de toutes les longueurs des navires, exprimées en pieds, indiquées sur les formules des autorités de pilotage au cours d'une période convenablement choisie, et de diviser par le nombre de pieds obtenu le total des droits payés par ces mêmes navires sur la base de leurs jauges. Le résultat donnerait le prix unitaire par pied qui se traduirait par un même total de droits pour le même trafic.»

The Canadian Shipowners Association, dans son mémoire (pièce 1436) fait la recommandation suivante:

«Arriver à une formule pratique d'évaluation et de paiement des droits, formule tenant compte, dans une mesure raisonnable, de la valeur du service rendu, de l'existence ou de l'absence de besoin du service de pilotage obligatoire ou du paiement obligatoire des droits de pilotage, et de l'incidence de ces frais sur l'économie canadienne.»

Le capitaine J. A. Heenan, conseiller technique de la Commission, après une étude approfondie de la question, a tenté d'établir une formule simple, susceptible d'application dans tout le Canada, pour le calcul des droits de pilotage (pièce 1505). Il part du principe que «la facilité ou la difficulté relative de la tâche du pilote dépend plus de la dimension du navire que de sa jauge officielle» et autres critères. Il est parvenu à une formule aboutissant à une unité fixe, non variable pour chaque navire, par le calcul du produit de sa longueur par sa largeur par son creux au registre et en divisant ce produit par 10,000 (pour réduire un grand nombre à un dénominateur pratique). Une autorité de pilotage voulant établir, par cette formule, les taux de pilotage (ou toute autorité portuaire désirant utiliser la même formule pour calculer les taxes de port) fixerait d'abord par règlements un prix unitaire qui, multiplié par le nombre d'unités attribué à un navire donné déterminerait les droits de pilotage. Le prix unitaire pourrait être modifié de temps à autre par règlement, afin que le montant total des droits de pilotage ainsi obtenu représente la fraction du coût total du service imputable aux compagnies de navigation. Il fait remarquer cependant qu'une telle méthode s'appliquerait mieux aux grands navires qu'aux petits. Si l'unité d'un petit navire (de moins de 4,000 ou 5,000 tonneaux de jauge brute) multipliée par l'unité de la circonscription ne donnait pas des droits de pilotage suffisants, on fixerait un droit minimal de pilotage. Dans ce document, il vérifie la formule sur quatre navires.

Bien qu'on puisse adapter la formule proposée pour obtenir un revenu total équivalent à celui qu'on obtient par la méthode actuellement utilisée dans chaque circonscription, en fixant un prix unitaire approprié, les frais supportés par chaque navire considéré isolément diffèrent sensiblement, dans la plupart des cas, de ceux qu'il paie actuellement.

Les navires choisis et leurs caractéristiques sont les suivants:

<i>Navires</i>	<i>Type</i>	<i>Longueur</i>	<i>Largeur</i>	<i>Creux</i>	<i>Jauge brute</i>	<i>Jauge nette</i>
Empress of England	Paquebot	640'	85'	29'	25,585	13,725
Severn River	Cargo (Marchandises diverses)	442'	57'	28'	7,158	4,378
Beaverlake	Navire mixte	498'	64'	30'	9,824	5,818
Invicta	Cargo (Marchandises en vrac)	576'	75'	30'	12,645	8,404

Les droits calculés pour chacun de ces navires, d'après la formule proposée (dans laquelle le total des droits représente, au cours d'une année donnée, le même revenu brut, que lorsque calculé d'après le tarif actuellement en vigueur dans ces circonscriptions) font ressortir les différences suivantes:

	<i>Halifax</i>	<i>Colombie-Britannique</i>	<i>Québec</i>
Empress of England.....	- 9.5%	+11%	-10%
Severn River.....	- 9.2%	+ 1%	- 9.2%
Beaverlake.....	+ 1.1%	- 1%	+11.6%
Invicta.....	+11.1%	- 9%	+ 9.4%

Dans les quatre cas, les taux sont basés sur les caractéristiques des navires. Les différences notables qui résultent de l'application de la formule proposée dans les trois circonscriptions choisies sont dues au fait que ces circonscriptions utilisent des caractéristiques différentes sans rapport mathématique: la jauge nette dans la circonscription d'Halifax; la jauge brute et le tirant d'eau, sans variation pour la distance parcourue, dans la circonscription de Colombie-Britannique; la jauge nette et le tirant d'eau dans la circonscription de Québec.

La Commission a demandé l'avis d'un expert de l'extérieur, M. Richard Lowery, président de la compagnie *Davie Shipbuilding Limited*, architecte naval, dont on reproduit le rapport *in extenso* à l'appendice XI. Dans ce rapport savant et détaillé, il expose les lacunes des méthodes actuelles de jaugeage et étudie la possibilité d'élaborer une autre méthode qui «devrait être essentiellement commode et d'application facile tout en assurant l'uniformité des résultats quant aux droits à imposer sur des navires identiques de toute nationalité, tous les navires payant les services sur des bases sensible-

ment comparables». Il passe en revue les différentes méthodes et suggestions et, d'une manière générale, reste d'accord avec le capitaine Heenan pour sa proposition, mais au lieu du creux au registre, il préconise le «creux jusqu'au pont continu le plus élevé», afin que la capacité obtenue corresponde mieux à la dimension réelle du navire, et en vue de régler, par la même occasion, la question des navires à shelter-deck ouvert. L'un des inconvénients du creux ainsi défini est son absence des documents du navire et la nécessité d'obtenir du capitaine le renseignement. M. Lowery souligne: «... Je crois plus important de choisir un facteur approprié et assez facile à déterminer que d'en adopter un qui ne convienne pas et dont le principal mérite serait la commodité et la facilité de se le procurer.» Il résume comme suit ses conclusions:

- «1. Ni la jauge brute ni la jauge nette ne conviennent, mais la première reste préférable à la seconde.
2. Aucune formule utilisant le *creux au registre* ne peut satisfaire.
3. Aucune formule utilisant le *creux pour le franc-bord* ne peut satisfaire.
4. Une formule basée sur le produit *longueur au registre* \times *largeur au registre* \times *creux jusqu'au pont continu le plus élevé* pourrait satisfaire, dans les conditions suivantes:
 - a) les autorités de pilotage estiment pouvoir déterminer et appliquer le *creux* sans trop de difficultés;
 - b) les droits à percevoir calculés suivant cette formule soutiennent une comparaison raisonnable d'une part, avec le total des droits et d'autre part, avec les droits appliqués à chaque navire, isolément, suivant le régime actuel.

Comme je l'ai dit à maintes reprises dans ce rapport, ce paramètre, loin d'être parfait, serait, je crois, raisonnable.»

Il prévient que la formule ne pourrait pas être appliquée avant qu'on ait recueilli et soumis à un critérium les données sur la profondeur proposée. Il admet en outre que les unités suggérées puissent ne pas constituer le seul facteur à utiliser dans le calcul des taux et «qu'en certains cas il ne serait que juste d'introduire une autre variable basée sur la durée anticipée de certains services de pilotage particuliers dans les circonscriptions où certaines opérations nécessitent des durées extrêmement variables».

f) Fixation du prix des éléments des taux composites

Comme on n'a pas établi de principes généraux pour déterminer le rapport convenable à observer entre les prix demandés pour les droits de pilotage, constitués d'un certain nombre d'éléments, l'autorité de pilotage doit fonder sa décision sur les exigences locales et l'expérience courante. Par exemple, dans des circonscriptions telles qu'Halifax et la Colombie-Britannique où la profondeur de l'eau ne soulève normalement aucune difficulté, le tirant d'eau représente seulement la cargaison du navire ou le rapport d'utilisation de sa jauge. On pourrait alors très bien utiliser, en vue de

calculer la valeur d'un service de pilotage pour un navire et sa cargaison, la méthode consistant à fixer un prix unitaire par tonneau de jauge que l'on multipliera par la jauge brute pour obtenir le maximum des droits de pilotage qu'un navire complètement chargé devrait payer. Si le navire n'est que partiellement chargé, on pourrait diminuer ce maximum proportionnellement au tirant d'eau inutilisé; par exemple, un navire dont la ligne de charge est à 20 pieds, mais chargé seulement jusqu'à la marque de 15 pieds ne serait tenu que de payer les trois quarts du maximum des frais. Il serait possible d'établir bien d'autres formules.

Depuis que les taux de pilotage ont été fixés sur la base d'une combinaison de la jauge et du tirant d'eau, la méthode admise consiste à établir un prix pour chacun de ces facteurs, normalement sous forme d'un prix unitaire uniforme (par exemple dans la circonscription de Québec, \$5.20 par pied de tirant d'eau, plus trois quarts de cent par tonneau de jauge nette). Cette formule donne, pour un navire donné, un montant fixe sur la jauge et un montant variable suivant le tirant d'eau. On détermine le rapport entre les frais résultant de chaque élément par appréciation de la valeur réelle du service rendu aux navires de jauges différentes pour différents tirants d'eau et, se fondant sur ces données, par la fixation de prix unitaires représentant aussi exactement que possible la valeur réelle d'un service rendu à un navire donné, c'est-à-dire le même montant que celui qu'on réclamerait si un prix *ad hoc* était établi chaque fois qu'un service est rendu.

La situation se complique lorsque, par suite d'une faible profondeur d'eau, la hauteur libre moindre sous la quille se traduit par des qualités manœuvrières moindres du navire; l'affectation d'un pilote devient alors plus difficile, car elle exige de celui-ci une plus haute qualification et une plus grande habileté. La manière la plus simple d'aviser à cette situation consiste à se servir uniquement du facteur jauge brute et établir une échelle de prix pour des groupes déterminés d'unités de jauge pour lesquels les prix n'augmentent pas mathématiquement, mais en fonction des difficultés locales de pilotage dues à l'accroissement de dimension. Une autre solution consiste à combiner un prix unitaire fixe pour la jauge et une échelle de prix variables pour le tirant d'eau dans laquelle les prix, pour compenser les difficultés du pilotage, augmentent rapidement jusqu'au tirant d'eau maximal au-dessus duquel le pilotage du navire devient dangereux.

Lorsque les tarifs sont établis de façon à produire le montant des revenus bruts requis—et c'est généralement le cas, de nos jours—on devrait recueillir des données statistiques appropriées, afin de déceler toute modification du modèle de base; par exemple, une diminution du nombre des navires associée à une augmentation de la jauge ne produira pas nécessairement le même revenu total si la plupart des droits dépendent du tirant d'eau, comme dans la circonscription de Québec. C'est pourquoi un changement important dans le modèle de base devrait amener une révision du prix unitaire pour chaque

facteur. Dans la circonscription de Colombie-Britannique, par exemple, le nombre des opérations de pilotage est largement affecté du fait que dans cette circonscription les navires font couramment escale dans plusieurs ports —jusqu'à sept quelquefois—en prenant dans chacun d'eux une cargaison partielle d'un type spécial avant d'obtenir une cargaison complète de bois. Comme l'a appris la Commission, à l'audience de New Westminster, le revenu du pilotage diminuerait sensiblement si ce mode d'opérations se modifiait. Un tel changement se produisit dans les expéditions de Fraser Mills parce qu'à certaines époques on constata qu'il était plus économique d'expédier de grandes quantités de bois par voie de terre de New Westminster à Vancouver, lorsqu'un navire était partiellement chargé, plutôt que de faire venir le navire à New Westminster pour y embarquer une cargaison partielle, comme on ne pouvait l'éviter avant que les améliorations du réseau routier ne rendissent économiquement possibles les transports par route.

Les exigences particulières du service de pilotage dans chaque circonscription restent donc les facteurs déterminants de la manière dont on établit le tarif, et de la valeur respective attribuée à chaque élément. On doit s'attendre à trouver des méthodes et des prix unitaires différents selon les circonscriptions et, de temps à autre, à l'intérieur d'une circonscription donnée à la suite des changements qui se produisent. Par exemple, en 1962, le montant de base des frais pour un pilotage était calculé comme suit dans les circonscriptions énumérées ci-dessous (les chiffres entre parenthèses indiquent le pourcentage de chaque élément dans le revenu total).

<i>Circonscription</i>	<i>Prix par tonneau</i>	<i>Prix par pied de tirant d'eau</i>	<i>Prix par mille</i>
Québec.....	3/4¢. (23.7%)	\$5.20 (76.3%)	— (0%)
New Westminster.....	1.3¢. (52.1%)	\$2.60 (47.9%)	— (0%)
Colombie-Britannique.....	1/2¢. (38.3%)	\$1.00 (20.3%)	\$0.82 (41.4%)

Il est difficile d'expliquer l'usage différent que font des deux mêmes facteurs les circonscriptions de Québec et de New Westminster. Dans le tarif de la circonscription de Québec, la valeur d'un service de pilotage est basée sur la mesure dans laquelle la capacité commerciale d'un navire est utilisée au moment où l'on assure le service. Dans la circonscription de New Westminster, d'autre part, peut-être à cause de la profondeur du chenal, et aussi du mode de chargement pratiqué sur la côte de Colombie-Britannique, les cargaisons complètes et les navires à fort tirant d'eau ne constituent pas la règle, mais des facteurs locaux se traduisent par un prix plus élevé par unité de jauge.

Les différences entre les circonscriptions sont encore plus marquées si l'on applique une formule uniforme, par exemple celle du capitaine J. A. Heenan (pièce 1505) que nous avons étudiée (pp. 194 et 195).

L'absence de critères et de contrôle effectif peut avoir entraîné des erreurs de calcul et des tarifs injustes à l'égard de certains navires. On peut corriger les erreurs importantes en se fondant sur des études et des calculs convenables.

Des ordinateurs traitant une compilation de données pourraient préparer des règles plus précises pour déterminer la valeur des services de pilotage pour un navire donné, à un moment donné, dans une circonscription donnée, mais le problème ne présente aucune urgence, car il semble qu'il n'y ait aucune injustice notable dans les tarifs actuellement en vigueur; les armateurs n'ont formulé aucune plainte à ce sujet.

Une fois établis les rapports des prix des différents facteurs, il devient facile d'accroître ou de diminuer le revenu total soit par une surtaxe générale, soit par une diminution générale en pourcentage (comme on l'a fait, dans la plupart des circonscriptions, au cours de la seconde guerre mondiale et des années qui suivirent, et récemment, entre autres, dans les circonscriptions de Québec et de Montréal), soit encore en augmentant ou en diminuant proportionnellement les droits pour chaque élément. Cependant toute modification des conditions du trafic prévalant au moment de l'établissement des taux impose une réévaluation de l'ensemble par un examen du rapport du prix unitaire de chaque élément.

COMMENTAIRE

Il n'y a pas de limite au nombre et à la nature des règles qu'on peut établir en vue de fixer les taux de pilotage. Toutes les formules sont légales à condition qu'elles soient d'application générale, non discriminatoires et que les éléments soient en rapport direct avec la valeur des services de pilotage.

Il faut admettre que l'établissement des frais de pilotage constitue essentiellement un problème local et que le prix d'un service donné est déterminé par sa nature et par les circonstances, variables d'un endroit à l'autre. Seules des mesures arbitraires permettraient de réaliser l'uniformité des droits ou des formules de calcul des droits pour des services fondamentalement différents d'un endroit à un autre et d'un moment à un autre.

Comme nous l'avons déjà indiqué dans ce chapitre, la fixation des taux reste fonction d'un certain nombre de facteurs, principalement de la nature du service, des particularités de chaque circonscription, des difficultés inhérentes à chaque unité de navigation et de l'importance du service pour le navire et sa cargaison.

Si l'on tient compte de ces facteurs, il devient évident qu'une formule standard rigide offre comme avantages la simplicité et la facilité d'application, mais elle serait irrationnelle et arbitraire. Si l'on vise finalement à la simplicité, c'est le mode du taux forfaitaire qu'il convient d'adopter. Si les

taux doivent être élevés et qu'on veuille rétribuer les responsabilités et les difficultés, variables selon les navires et les circonscriptions, il faut tenir compte des facteurs locaux et des caractéristiques d'un navire. On convient que les caractéristiques d'un navire devraient inclure sa dimension puisqu'elle représente le facteur ayant le plus d'incidence sur les services de pilotage.

Pour le canal de Suez et le canal de Panama, la formule tout indiquée se fonde uniquement sur les caractéristiques des navires, qui constituent les seules variables (distance et itinéraire constants, difficultés toujours les mêmes). Comme ce sont les seuls facteurs, toute différence entre un navire et un autre influe beaucoup plus sur les droits de pilotage que dans un mode où les caractéristiques ne constituent qu'un des éléments du calcul. En utilisant leur propre méthode de jaugeage des navires, les administrations des canaux de Suez et de Panama résolvent toutes les difficultés pouvant surgir de la diversité des méthodes de jaugeage. Répétons qu'une telle solution devient inapplicable dès qu'il faut tenir compte de situations variées, mais dans un certain nombre de localités où existe une uniformité des services de pilotage (cas de la plupart des circonscriptions de pilotage du type port) on pourrait fort bien adopter une formule spéciale fondée uniquement sur les caractéristiques des navires.

Comme l'indique M. R. Lowery dans son rapport, toute unité applicable au navire doit être fonction de ses trois dimensions. L'élimination de la profondeur devient, dans certains cas, la cause de graves injustices, et un taux établi de cette manière ne représenterait ni les dimensions réelles ni le vrai volume d'un navire par rapport à un autre.

Il convient de remarquer que les formules que proposent le capitaine Heenan et M. Lowery sont fondamentalement des mesures de jauge et que dans la méthode de jaugeage, le tonneau représente aussi une «unité de navire». Pour un navire donné le nombre de tonneaux reste un nombre invariable d'unités fixes. Si l'on introduit dans ces formules les dimensions moyennes (comme pour le jaugeage) et non les dimensions maximales qui n'offrent d'intérêt que d'un certain point de vue, la différence serait minime entre le résultat calculé à l'aide des formules proposées et la jauge brute, car l'«unité de navire» est basée sur les dimensions extérieures du navire, alors que la jauge est basée sur ses dimensions intérieures. Cette différence comprendrait donc le volume des matériaux entrant dans la construction du navire et les espaces exemptés. L'importance des exemptions par rapport au volume total d'un navire reste très faible et, même si elle varie quelque peu d'un navire à l'autre, elle n'influe que très peu sur le résultat d'ensemble.

Une autre différence est plus importante. La méthode simplifiée de calcul du volume aux fins d'obtenir des «unités de navire» ne tient pas compte des grandes différences de formes des navires; par exemple on considère comme identiques les navires des Grands lacs et les paquebots long-courriers si leurs trois dimensions coïncident. C'est à cause de la diffé-

rence considérable de volume entre des navires dont les trois dimensions maximales sont les mêmes qu'on a établi une méthode compliquée de jaugeage. Nous croyons que l'abandon de l'unité précise de jaugeage en faveur de la valeur arbitraire des «unités de navire», proposées en vue de combler certaines lacunes des règles de jaugeage, pourrait aboutir à une simplification exagérée du problème par l'adoption d'une règle plus arbitraire, encore moins rationnelle.

La différence deviendrait plus marquée en ce qui concerne la jauge nette, sans rapport uniforme avec les dimensions réelles d'un navire. Nous estimons donc que l'on ne devrait pas utiliser la jauge nette pour le calcul des taux de pilotage et, si l'on conserve la jauge comme critère, la jauge brute est plus équitable.

Au point de vue du pilotage, pour obtenir une unité convenable applicable aux navires, il serait nécessaire de calculer le volume réel de chaque navire d'après ses dimensions réelles, en y incluant le shelter-deck et toute superstructure qui accroît la taille du navire et, par suite, les difficultés du pilotage. Une telle opération est pratiquement impossible, car elle exigerait une formule aussi complexe que celle qu'on utilise pour le jaugeage, et un travail si compliqué qu'il deviendrait disproportionné au but à atteindre.

La jauge brute, prise comme «unité de navire», offre le grand avantage d'être facilement obtenue pour la plupart des navires et, quand un certificat d'immatriculation n'indique pas les mesures britanniques, la loi prévoit une procédure pour les déterminer. Étant donné que les droits de pilotage ne constituent qu'une fraction relativement faible de l'ensemble des frais engagés par les navires dans une circonscription donnée, on devrait éviter toute méthode spéciale de calcul des droits, à moins qu'on ne puisse obtenir facilement les renseignements nécessaires. Une méthode compliquée susciterait des différends et entraînerait une perte de temps; ses inconvénients l'emporteraient sur les inconvénients reconnus de la jauge brute en tant que base de calcul des frais.

En ce qui concerne les caractéristiques des navires, la question est donc de savoir si l'on doit établir une méthode entièrement canadienne, ou conserver la jauge brute et l'utiliser seule ou combinée à d'autres facteurs. Nous estimons que sur la base des renseignements dont on dispose actuellement il est impossible d'établir une formule simple, exempte d'éléments arbitraires, mais représentant néanmoins les dimensions d'un navire.

Ce problème n'est pas particulier au Canada, il est international. L'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) s'efforce actuellement d'établir des règles universelles de jaugeage et, si elle parvient à une solution équitable, on prévoit que les principales puissances maritimes adopteront les nouvelles règles. Il en résultera une uniformité internationale du calcul de la jauge des navires. Dans ces conditions, nous estimons qu'au lieu d'innover en établissant sa propre méthode

de jaugeage, le Canada devrait, en tant que membre de l'OMCI, favoriser l'adoption d'une méthode de jaugeage améliorée, d'application internationale. Peu de méthodes offrent la simplicité et les avantages de la jauge comme base, à condition de corriger convenablement ce coefficient et qu'il devienne d'une application universelle.

En attendant que l'OMCI parvienne à ses fins, les problèmes devraient être résolus sur le plan de la circonscription, à la lumière de statistiques précises indiquant la nature et l'importance des difficultés afférentes au trafic local. Si les lacunes du coefficient jauge entraînent une injustice, on peut les corriger en appliquant une majoration appropriée à la catégorie de navires en cause. Dans le cas des navires à shelter-deck ou de ceux qui portent des marques de jauge conformes à la proposition de l'OMCI on devrait adopter la jauge brute maximale, que le navire soit utilisé «en ouvert» ou «en fermé», afin de rapporter aussi directement que possible le coefficient jauge à la dimension du navire. Lorsque le certificat d'immatriculation n'indique que la jauge avec shelter-deck ouvert, on devrait adopter une jauge maximale conventionnelle supérieure d'un pourcentage déterminé à la jauge indiquée, à moins d'effectuer effectivement les mesures. Étant donné que les tarifs sont établis par règlements, il est facile de les modifier en vue de tenir compte de toute modification appréciable des dimensions de certains navires, qui entraîne l'inexactitude de la jauge comme coefficient.

L'influence des facteurs locaux et la diversité des services de pilotage rendent impraticable l'uniformité des taux ou des formules de taux. Par exemple, on ne peut pas considérer la distance d'une manière théorique, mais sur une base pratique, c'est-à-dire compte tenu des particularités d'une localité donnée; c'est ainsi qu'au point de vue de la valeur du service de pilotage, le passage sous le pont du chemin de fer à New Westminster et le passage du second goulet à Vancouver représentent bien plus que le paiement de quelques fractions de mille; et puisque ces difficultés particulières ne se présentent pas à chaque voyage de pilotage, il faut tenir compte de ces facteurs locaux dans le tarif; normalement, en prévoyant des taux spéciaux.

Cependant, lorsque l'importance des facteurs locaux devient négligeable ou que les difficultés du pilotage restent étroitement liées à la dimension d'un navire, la formule la meilleure et la plus simple est un droit basé sur l'unité de jauge brute. Le taux peut se présenter, dans le premier cas, sous forme d'un prix fixe par unité de jauge brute, avec un minimum fixe; dans le second cas, sous forme d'échelle de prix pour différentes séries de jauge brute, ces prix variant en fonction des difficultés du pilotage. Ce mode équitable et simple offrirait, de plus, l'avantage de produire le même revenu total si, selon la tendance actuelle, un grand nombre de petits navires sont remplacés par un nombre moins important de grands navires.

Les remarques précédentes ne concernent que le pilotage d'unités de navigation constituées par un seul bâtiment autopropulsé. Lorsqu'une unité de navigation comprend plusieurs éléments distincts, les caractéristiques du navire ne gardent plus la même valeur comparative. Pour décider si l'on doit ou non les utiliser, on se référera aux types d'unités de navigation fréquentant une circonscription donnée. On fixera par exemple, comme c'est actuellement l'usage dans la plupart des circonscriptions, les droits de pilotage d'un navire ne disposant pas de son appareil propulsif (*deadship*) en appliquant une majoration de 50%; ou l'on prendra la jauge globale des éléments composant l'unité de navigation. Aucun de ces deux modes ne pourra s'appliquer à une unité de navigation formée d'un remorqueur touant un ou plusieurs chalands ou trains de bois. Dans ce cas, l'unique solution semble être un taux particulier pour service spécial.

6. Droits de pilotage pour services rendus et rémunération des pilotes

L'article 329(*h*) de la Loi sur la marine marchande du Canada oppose la «rémunération» des pilotes aux «droits de pilotage». Bien que la loi fasse fréquemment mention des droits de pilotage, elle n'utilise l'autre expression que dans ce cas. On utilise une fois dans l'article 329(*b*) et (*l*) (et nulle part ailleurs) le terme «recettes».

L'emploi d'expressions différentes, à l'alinéa (*h*), s'opposant l'une l'autre indique qu'on considère deux situations différentes. Lorsque, dans l'alinéa (*h*), on remplace l'expression «droit de pilotage» par son équivalent statutaire (art. 2[70]), «rémunération exigible pour le pilotage» s'oppose à l'expression «rémunération des pilotes».

L'étude des questions selon le contexte fait apparaître la raison de l'utilisation du mot «pilotage», au lieu de «pilote», pour qualifier la rémunération dans la définition statutaire: pilotage a un sens plus large puisqu'il se rapporte à l'ensemble du service.

L'expression «droits de pilotage» peut se définir: *a*) du point de vue du navire, comme le prix que le navire doit payer pour un service de pilotage donné, *b*) du point de vue du pilote, comme la clause pécuniaire d'un contrat de pilotage, c'est-à-dire les recettes brutes provenant de l'exécution des services pour lesquels on l'engage, y compris toutes les dépenses afférentes à cette tâche.

Cependant, il semble qu'il n'existe aucune différence entre les expressions «rémunération des pilotes» et «recettes des pilotes», car elles ne sont ni définies ni mises en opposition. S'il a jamais pu exister une distinction quelconque, la loi ne lui donne aucune importance. L'utilisation d'expressions différentes, mais de même signification dans la législation, provient d'une erreur de rédaction que l'on devrait corriger.

Les expressions «rémunération des pilotes» et «recettes des pilotes» désignent la partie des droits de pilotage que reçoit un pilote, le montant qui subsiste après deux déductions effectuées par l'autorité de pilotage, et sur lequel on calcule sa contribution obligatoire à la caisse des pilotes:

- a) La déduction des recettes du bateau-pilote, que l'autorité de pilotage fixe par règlement en conformité de l'article 329 (b) comme le montant des frais réclamé pour l'utilisation d'un bateau-pilote muni d'un permis de navigation.
- b) Toute contribution que l'autorité de pilotage peut déterminer par ordre sanctionné par le gouverneur en conseil, en vertu de l'article 328, en vue de couvrir les dépenses d'exploitation de la circonscription.

On a expliqué la seconde déduction dans le chapitre précédent (Cf. pp. 119 et suiv.). On n'effectue la première que lorsqu'un pilote n'exploite pas son propre bateau-pilote et que des bateaux munis d'un permis de navigation, appartenant à des tiers, sont disponibles. L'autorité de pilotage fixe par règlement la clause pécuniaire du contrat de louage du bateau-pilote par le pilote, et en vertu de laquelle ce dernier doit payer au propriétaire du bateau-pilote une partie des droits qu'il a gagnés par suite du contrat de pilotage.

Il ne faut pas confondre «recettes du bateau-pilote» et «frais de bateau-pilote». Ces derniers forment un élément du prix qu'un navire paie pour un service de pilotage, tandis que les premières représentent le prix qu'un pilote paie pour le service du bateau-pilote.

Bien que le tarif puisse prévoir des frais de bateau-pilote, les règlements ne fixent pas toujours de recettes de bateau-pilote, comme dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard. Le contraire peut être vrai; par exemple dans la circonscription de Churchill avant la modification de 1966, alors que les droits de pilotage étaient fixés à un montant global, tandis que les règlements déterminaient la partie de ce montant redevable pour l'utilisation d'un bateau-pilote. Les règlements confèrent pratiquement la même signification aux deux expressions, mais il n'en est pas nécessairement toujours ainsi. Par exemple, lorsqu'elle établit les droits de pilotage, l'Autorité de pilotage de Québec peut fort bien décider de fixer une différence supplémentaire de \$10 pour l'utilisation d'un bateau-pilote dans le port de Québec, tout en fixant à \$25 la recette du bateau-pilote, compte tenu que les services du pilote perdent de leur valeur du fait qu'il n'a pas mis le navire à quai.

Étant donné que les droits de pilotage appartiennent au pilote qui les a gagnés, l'autorité de pilotage ne peut effectuer aucune déduction, sauf assentiment formel du pilote intéressé, à moins que la loi ne lui en accorde explicitement le pouvoir. A part les deux déductions statutaires mentionnées

ci-dessus, la loi actuelle n'en stipule aucune autre. Deux autres déductions sont possibles sur les recettes des pilotes, mais non sur les droits de pilotage; ce sont les contributions obligatoires à la caisse des pilotes (article 319[1] de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934), et peut-être les pénalités imposées par les règlements adoptés en vertu de l'alinéa (g) de l'article 329, si les règlements prévoient une telle méthode de recouvrement.

C'est pour cette raison que sont illégales les déductions sur les droits de pilotage imposés par les règlements des principales circonscriptions de pilotage en 1966 (par exemple dans le Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique, le paragr. [5] de l'art. 12 et l'art. 14 du tarif, C.P. 1966-79 en date du 12 janvier 1966) pour la location d'un radiotéléphone. D'autre part, les frais de location de radiotéléphone imposés aux navires restent légaux, car ce sont des éléments des droits de pilotage. Comme nous l'avons indiqué plus haut, il n'existe aucune limite à la diversité des méthodes de fixation des droits de pilotage, à condition que ces méthodes ne contreviennent pas aux principes fondamentaux de la loi; mais lorsque les droits de pilotage sont perçus, ils appartiennent au pilote ayant effectué les services, hormis les déductions formellement autorisées par la loi. Les frais de radiotéléphone sont exclus de ces déductions. C'est pourquoi un pilote, théoriquement, n'est lié ni par cette contribution sur ses droits de pilotage ni par le prix ainsi fixé pour la location d'un radiotéléphone. Qui plus est, s'il choisit de posséder en propre son appareil de radiotéléphonie, on doit lui payer les droits (c.-à-d. les frais de location du radiotéléphone).

La situation reste tout à fait normale, cependant, lorsque, comme dans l'article 5(a) du tarif de Cornwall, on réclame une somme fixe en tant qu'élément des droits de pilotage, en vue de couvrir les frais de transport par voie de terre d'un pilote, mais à condition que l'autorité de pilotage s'abstienne d'attribuer par règlement cette somme au transporteur. Le montant réclamé au navire appartient au pilote en tant que partie de ses droits de pilotage et c'est à lui qu'il appartient de payer le prix du moyen de transport qu'il choisit.

Du point de vue de la rédaction, on devrait, pour la clarté, conserver la méthode initialement adoptée. On a pris l'habitude de séparer des règlements proprement dits les dispositions relatives aux montants des droits de pilotage. Cette partie, appelée tarif, constitue un annexe du règlement général de chaque circonscription. Le tarif est donc la partie des règlements indiquant tous les prix que sont tenus de payer les navires pour les services de pilotage, et contenant aussi les règlements qui peuvent exister relativement au calcul des droits. Il en résulte qu'on ne doit y inclure rien d'autre et que le tarif ne doit contenir notamment aucun règlement concernant (a) le partage des droits de pilotage (b) le retrait total ou partiel des exemptions du paiement obligatoire des droits.

On observe cette règle, par exemple, dans le Règlement de Québec où les «frais du bateau-pilote» et les «frais de radiotéléphone» figurent dans le tarif (art. 5 et 7 de l'annexe), alors que la question des recettes du bateau-pilote est traitée dans le règlement lui-même (art. 9[3]) de même que le retrait partiel des exemptions (art. 6[2]). D'autre part, on enfreint la règle lorsqu'on traite de ces deux dernières questions dans le tarif; par exemple, le retrait partiel des exemptions figurant dans le tarif de Port-aux-Basques (art. 2 de l'annexe).

COMMENTAIRE

Ce qui précède expose la situation légale, mais la situation de fait est bien différente. Étant donné les modifications fondamentales de l'organisation effectuées dans toutes les principales circonscriptions de pilotage, un grand nombre des principes énoncés ci-dessus ne s'appliquent pratiquement plus. Le pilote n'étant plus partie aux contrats passés soit pour les services de pilotage, soit pour la location des bateaux-pilotes, les droits de pilotage ne lui appartiennent plus et il reçoit un traitement fixe ou une part des recettes nettes de la circonscription. Ce sont là les conséquences de la situation découlant du nouveau rôle assumé par l'autorité de pilotage: le contrôle total des services de pilotage. Comme nous l'avons vu précédemment, cette situation résulte des besoins réels du service de pilotage et, pour cette raison, la future législation devrait l'entériner. Si l'on rédige une nouvelle loi, il faudra redéfinir les différents principes qui régissent les droits de pilotage, la rémunération et les recettes des pilotes de façon à répondre aux exigences actuelles.

B. DROITS DE PILOTAGE À TITRE DE DOMMAGES-INTÉRÊTS CONTRACTUELS

La liberté contractuelle constitue le principe de base de l'organisation du pilotage prévu par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada. Un capitaine, un armateur ou un agent peut engager le pilote de son choix et ce pilote peut refuser, à moins que l'autorité de pilotage n'ait établi, dans l'intérêt du service, des règlements lui interdisant de refuser d'assurer la conduite d'un navire lorsqu'il en est requis par «le capitaine, le propriétaire, l'agent ou le consignataire du navire ou un fonctionnaire de l'autorité de pilotage de la circonscription pour laquelle ce pilote est breveté, ou tout préposé en chef des douanes» (art. 329[f] [v]). Nous étudierons cette question dans le prochain chapitre. La plupart des règlements de circonscription stipulent que les pilotes sont obligés d'accepter toute affectation décidée par l'autorité de pilotage et ses fonctionnaires, mais aucun règlement n'étend cette obligation aux demandes faites par un capitaine, un propriétaire ou un agent. La plupart des règlements vont encore plus loin, et interdisent aux pilotes d'assurer un service de pilotage à moins d'en avoir été chargés par l'autorité de pilotage, ce qui est, nous l'avons déjà dit, antistatutaire (Cf. chap. 4, p. 85).

En règle générale, un contrat de pilotage entre le navire et le pilote prend effet dès qu'un pilote est «volontairement pris à bord de ce navire par le capitaine pour le piloter» (art. 352) et, à compter de cet instant, le navire est obligé de payer au pilote sa rémunération contractuelle, c'est-à-dire les droits de pilotage, que le capitaine permette ou non au pilote d'agir en sa qualité professionnelle. L'article 352 établit une présomption de conclusion d'un contrat, mais ce n'est qu'une manière, entre autres, de prouver le fait. Un contrat de pilotage, comme tout contrat, est régi par la législation civile provinciale, à moins qu'une législation fédérale statutaire appropriée ne la remplace. Dans le cas présent, un contrat de pilotage peut donc être conclu entre les deux parties par un document écrit portant leurs signatures ou par accord verbal. Si l'on peut prouver qu'une des parties n'a pas respecté le contrat, la partie s'estimant lésée a le droit de réclamer à l'autre une indemnisation de tous dommages dont elle peut établir la preuve.

La loi prévoit une exception à ces règles dans un cas très spécial. Les pilotes, selon l'esprit de la Partie VI, sont des entrepreneurs libres se concurrençant pour obtenir des clients, et censés se tenir à tous moments à la disposition des navires arrivant à la station maritime d'embarquement, afin de ne pas les retarder. Dans les circonscriptions où le paiement des droits de pilotage est obligatoire, la loi oblige donc le capitaine d'un navire non exempté qui demande un pilote à accepter les services du premier pilote qui se présente et, si le navire est exempté, de n'importe quel pilote offrant ses services (art. 348, 349, 350). Si le navire ne se conforme pas à cette règle et ne prend donc pas de pilote à bord, la loi stipule qu'en dépit de ce fait le contrat a été conclu. En même temps, la loi fixe, dans ce cas, les dommages-intérêts contractuels que le navire est tenu de payer pour défaut d'exécution de contrat, en les limitant au montant des droits de pilotage qui auraient été payables si les services du pilote avaient été acceptés. Aux fins de recouvrement, l'article pertinent stipule que ces dommages-intérêts sont payables «à titre de droits de pilotage».

Comme on l'a déjà vu, cette situation ne se présente pas aujourd'hui puisque les conditions mentionnées dans ces articles n'existent plus (Cf. chap. 3, p. 68 et chap. 5, pp. 113 et 114).

C. DROITS DE PILOTAGE À TITRE DE PÉNALITÉ

Dans les circonscriptions où le régime du paiement obligatoire des droits de pilotage est en vigueur, l'effet de ce régime est d'obliger un navire non exempté qui n'a pas demandé ni utilisé les services d'un pilote, à payer les mêmes droits de pilotage que s'il avait employé un pilote.

Cet argent n'appartient à aucun pilote car il est dû non pas en vertu d'un engagement contractuel, véritable ou présumé, mais en conformité de la loi. Cette obligation constitue en fait une pénalité, mais le mot n'a pas été utilisé dans la loi pour éviter l'accusation d'instaurer un régime de «pilotage obligatoire», comme nous le verrons au chapitre 7, page 236.

En assimilant cet argent à des droits de pilotage, la loi donne à cette sanction pénale la nature d'une dette civile, c'est-à-dire une pénalité, comme on l'appelle maintenant, par opposition à une amende (pour la signification des mots «amende» et «peine», cf. chap. 9, pp. 423 et 424). Les dispositions de la loi instituant cette dette statutaire apparaissent dans les articles 345 et 357:

«345. Tout navire qui navigue dans les limites d'une circonscription de pilotage où le paiement des droits de pilotage est pour lors obligatoire en vertu de la présente Partie doit payer ces droits, sauf . . .»

«357 (1) Lorsque, dans une circonscription de pilotage où le paiement des droits de pilotage est obligatoire, le capitaine d'un navire, qui n'est pas un navire exempté, déplace ou fait déplacer le navire d'un lieu à un autre dans les limites d'une circonscription de pilotage, sans l'aide d'un pilote breveté pour cette circonscription, il doit payer à l'autorité de pilotage les mêmes droits de pilotage qu'il aurait été tenu de payer s'il avait obtenu l'aide de l'un de ces pilotes brevetés.»

Dans ces conditions, les mêmes droits de pilotage sont donc payables qu'un pilote ait été ou non employé. Le montant de la pénalité est établi par référence au tarif des prix des services rendus (Cf. p. 168). L'intention du législateur est qu'un navire ne retire pas un avantage pécuniaire en se dispensant des services d'un pilote et qu'il recevra, pour les droits de pilotage, exactement la même facture que s'il avait effectivement accepté un pilote. Il s'ensuit que l'on devrait insérer cette exigence dans le tarif en fixant les taux des services de pilotage rendus de manière qu'on puisse facilement en calculer le montant et qu'il soit le même qu'un pilote ait été employé ou non.

Comme nous l'avons indiqué plus haut (Cf. p. 168), tout élément des droits de pilotage laissé au hasard est illégal; par exemple, les dépenses de voyage en l'absence de pilote disponible quand on en demande un. Il est également illégal d'inclure dans les droits de pilotage toutes dépenses effectivement engagées par un pilote, car ces dépenses varient selon la personne concernée. La solution consiste à établir soit une somme fixe (Cf. dépenses de voyage des pilotes de Cornwall aux écluses de Ste-Catherine ou de St-Lambert), soit une formule permettant, en toutes circonstances, de déterminer effectivement les frais, en se référant par exemple à un tarif officiel applicable dans ces cas.

L'autorité de pilotage n'applique pas intégralement le mode de paiement obligatoire si elle ne taxe que l'élément représentant la rémunération d'un pilote; par exemple avant 1966, dans la circonscription de Churchill, une somme globale de \$80 était payable par les navires, et le fait que cette somme ait été divisée depuis en deux éléments, frais de pilotage et frais du bateau-pilote, ne modifie en rien la situation. C'est pourquoi un navire transitant dans la circonscription de Québec, qui néglige d'embarquer un

pilote aux Escoumains, devrait être tenu de payer la totalité des droits: les frais de base calculés sur la jauge et le tirant d'eau, les frais du bateau-pilote aux Escoumains, la surtaxe de catégorie A quand elle est applicable, et les frais de radiotéléphone, à moins que le navire ne dispose du matériel requis. Dans les circonscriptions où les dépenses de voyage fixées ou vérifiables constituent un élément des droits, elles devraient être ajoutées.

Tous les droits de pilotage ne sont pas soumis au mode du paiement obligatoire, mais seuls les droits définis aux articles 345 et 357 cités ci-dessus, comme étant payables pour le pilotage et les mouvements. N'entrent donc pas dans cette catégorie les droits de pilotage tels que la retenue, l'annulation, le quart de sécurité.

D. PERCEPTION DES DROITS DE PILOTAGE

La perception des droits de pilotage implique deux questions:

1. A qui doit être fait le paiement?
2. Quelle procédure de perception suivre?

1. A qui sont payables les droits

Conformément au droit civil, une dette n'est payable qu'au créancier, seule personne habilitée à en donner décharge, ou au mandataire dûment accrédité par le créancier. De même, seul le créancier peut intenter des poursuites pour son recouvrement.

Cependant, des dispositions statutaires non équivoques peuvent modifier ces règles, comme l'a montré le jugement du Conseil privé rendu en 1920 dans l'affaire *Paquet v. Corporation of Pilots of Quebec Harbour* 1920 A.C. 1029 (1920, 54 D.L.R. 323). Dans la Loi de 1860, qui créait la Corporation des pilotes de Québec, le Parlement du Bas-Canada édictait une disposition d'exception rendant les droits de pilotage pour les services des pilotes de la circonscription de Québec payables à la Corporation, qui en devenait propriétaire. Dans une loi votée en 1914, le Parlement fédéral retira à la Corporation des pilotes ses pouvoirs extraordinaires et les conféra au ministre de la Marine marchande. Le Ministre, cependant, ne les exerça pas et laissa la Corporation agir comme si la loi de 1914 n'existait pas. Le pilote Paquet poursuivit la Corporation pour le remboursement des droits gagnés par lui, mais perçus par la Corporation. Le Ministre n'intervint pas. Le jugement du Conseil privé reconnut la validité constitutionnelle de la loi de 1914 et décida que la Corporation n'avait, depuis, aucun droit sur les gains des pilotes.

La législation actuelle contient de telles dispositions d'exception:

- a) L'article 343, en stipulant que les droits de pilotage «peuvent être recouverts à titre de dette due au pilote ou à l'autorité de pilotage,

selon le cas, à qui ces droits sont payables» indique que le pilote ou l'autorité de pilotage sont seuls à pouvoir intenter des poursuites pour leur recouvrement. La seule question est de savoir si les droits sont payables au pilote ou à l'autorité de pilotage.

- b) Les articles 348 et 349 font des droits une dette à titre de dommages-intérêts contractuels payables à l'autorité de pilotage qui peut seule intenter des poursuites pour leur recouvrement. L'autorité de pilotage est ensuite tenue de déterminer quel pilote est, le cas échéant, fondé à réclamer ces droits (art. 351).
- c) D'autre part, la loi n'indique pas à qui sont payables les droits dus à titre de pénalité en vertu du régime de paiement obligatoire.
- d) Bien que le contexte de la loi indique que les droits dus pour des services rendus sont payables au pilote ayant rendu les services, la dernière partie de l'alinéa (h) de l'article 329 semble indiquer, néanmoins, qu'on puisse adopter des règlements pour les rendre payables à l'autorité de pilotage.

La raison pour laquelle les *droits payables à titre de dommages-intérêts* sont payables à l'autorité de pilotage au lieu de l'être au pilote y ayant droit est évidente: il ne peut s'élever de contestation au sujet de l'obligation pour un navire de payer les droits, mais l'identité du pilote créancier risque d'être mise en doute. C'est certainement en vue d'éviter des contestations inutiles que l'on a prévu que, dans ces cas, seule l'autorité de pilotage a le droit de recevoir le paiement à charge d'assumer ensuite la responsabilité de décider si un pilote peut y prétendre et, dans l'affirmative, de lui payer le montant dû en vertu du règlement de la circonscription (art. 351[1][b]); dans la négative, elle doit affecter ces droits au profit de l'ensemble des pilotes en les versant au crédit de la caisse des pilotes de la circonscription (art. 351[2]).

En ce qui concerne les *droits payables à titre de pénalités en vertu du régime de paiement obligatoire*, la loi mentionne seulement d'une manière indirecte (sauf pour les mouvements, art. 357) qu'ils sont payables à l'autorité de pilotage puisque ces droits appartiennent à l'autorité de pilotage. Comme nous l'avons vu ci-dessus, ces pénalités constituent des dettes civiles, créées par la législation (art. 345 et 357), et appartenant aux fonds des dépenses d'exploitation de l'autorité de pilotage (art. 328). Dans la législation antérieure, cette question était partiellement traitée dans l'article correspondant à l'article 345 actuel et on prévoyait que, dans le cas des navires en partance, ces droits étaient payables à l'autorité de pilotage. N'étaient pas visés, entre autres, les voyages d'entrée des navires non exemptés ne demandant pas de pilote, les voyages en transit et les voyages effectués entièrement dans les limites d'une circonscription. Une telle dispositions fut, pour la dernière fois, incluse dans la Loi de 1927 de la marine marchande du Canada, article 456. Cependant, si l'on estimait souhaitable de conserver le

régime de paiement obligatoire, la future loi devrait appeler ces droits «pénalités» et, en vue d'éviter toute ambiguïté, indiquer clairement à qui ces pénalités sont payables et la manière d'en disposer.

En ce qui concerne les *droits payables pour services rendus*, le contexte de la loi indique clairement qu'ils appartiennent et sont payables au pilote ayant effectué les services:

- (i) Les articles 348 et 350, en ce qui concerne le montant à payer à titre de dommages-intérêts, stipulent que c'est «la somme qui aurait été payable au pilote si ses services avaient été acceptés».
- (ii) L'article 352 déclare qu'un navire a l'obligation «de payer les droits de pilotage que *gagne un pilote breveté*, volontairement pris à bord par le capitaine pour piloter ce navire».
- (iii) Les articles 359 et 360, en ce qui concerne les indemnités payables à un pilote emmené au delà des limites de sa circonscription ou mis en quarantaine, stipulent que ces indemnités doivent être payées «en sus des droits de pilotage *qui lui sont payables*».
- (iv) Le paragraphe (1) de l'article 362 prévoit une compensation automatique entre les dommages accordés par un tribunal pour négligence d'un pilote et les *droits de pilotage auxquels ce pilote aurait eu droit*.
- (v) L'article 372 considère comme une infraction statutaire le fait pour un pilote breveté *d'exiger ou recevoir* «pour des services de pilotage, une somme supérieure au montant des droits alors exigibles d'après la loi».

Néanmoins, dans toutes les principales circonscriptions, depuis les débuts du pilotage dirigé, on a refusé aux pilotes le droit de recouvrer les droits de pilotage. Les règlements de la plupart des circonscriptions prévoient que les droits de pilotage sont payables à l'autorité de pilotage qui, en fait, effectue les recouvrements par l'intermédiaire de ses fonctionnaires. Le texte faisant autorité pour justifier cette disposition des règlements est la dernière partie de l'alinéa (*h*) de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada. Bien que le texte soit loin d'être clair, il ne peut y avoir d'autre interprétation logique. Il se lit comme suit:

«329. . . toute autorité de pilotage a . . . par règlement ratifié par le gouverneur en conseil, le pouvoir . . .

- h) fixer les taux d'après des barèmes identiques ou différents, des paiements à effectuer à l'égard des droits de pilotage et le mode de rémunération des pilotes brevetés par elle, ainsi que le montant et la nature de la rémunération, et désigner la personne ou l'autorité à laquelle la rémunération doit être versée;»*

Dans le texte anglais*, la dernière partie de l'alinéa (h) semble répondre à la question mais, grammaticalement, cette interprétation ne peut être correcte: «*the same*» se rapporte nécessairement à «*remuneration*» et non à «*pilotage dues*». L'expression «*the same*» désigne «l'antécédent immédiat» qui, dans cette phrase, est le mot «*remuneration*»; ce que confirme la version française. La dernière partie du texte français se lit comme suit: «... et désigner la personne ou l'autorité à laquelle la rémunération doit être versée;». Ce texte ne laisse place à aucune fausse interprétation ou confusion, car le mot «*remuneration*» de l'alinéa (h) ne peut que désigner la «rémunération des pilotes brevetés» dont il vient d'être question, et non pas les «droits de pilotage».

Une interprétation stricte conduit donc à la situation absurde où les droits pour services rendus sont payables au pilote ayant exécuté les services (comme l'indique amplement le contexte de la loi), mais l'autorité de pilotage a le droit d'obliger, par règlement, le pilote à payer à un tiers la portion de ces droits que les règlements définissent comme représentant sa rémunération; procédé absolument illogique. Il arrive qu'on trouve de ces erreurs de rédaction dans la législation, habituellement lorsque la loi a subi des modifications. L'erreur fut commise pour la première fois dans une modification de 1886 mais elle s'est compliquée, en 1934, d'une autre modification visant à corriger la première erreur.

L'évolution aboutissant à l'alinéa (h) actuel indique clairement que le législateur visait à permettre à l'autorité de pilotage de s'attribuer le recouvrement des droits, à condition qu'elle spécifie ce pouvoir dans son règlement.

Dans la loi de 1873, les droits de pilotage, les tarifs, les taux de pilotage, la rémunération pour services de pilotage et la rémunération des pilotes ne constituaient qu'une seule et même chose. La première partie du paragraphe (8) de l'article 18 se lit comme suit:

«8. Établir et changer le mode de rémunération des pilotes commissionnés par telle administration et le montant et la nature de cette rémunération (appelée dans le présent acte droits de pilotage), et désigner la personne ou l'administration à laquelle cette rémunération devra être payée.»

Donc, en 1873, la confusion était impossible, les droits de pilotage représentaient la rémunération des pilotes et l'autorité de pilotage avait le pouvoir de désigner, par règlements, une personne ou une administration à laquelle les droits étaient payables.

*Le texte anglais du même alinéa se lit comme suit:

h) «fix the rates, on either the same or different scales, of payments to be made in respect of pilotage dues and the mode of remunerating the pilots licensed by such authority, and the amount and description of such remuneration and the person or authority to whom the same shall be paid;» (*Note de traduction*)

Lors de la révision de la loi en 1866, le texte mis entre parenthèses (voir ci-dessus) fut retranché sans autre modification du paragraphe. En même temps, la définition de «droits de pilotage» encore valable (à l'exception d'une légère modification) fut insérée dans l'article d'interprétation rédigé dans la forme suivante: «la rémunération exigible pour le pilotage.» La première modification souleva une difficulté d'interprétation du fait que l'expression «droits de pilotage» utilisée dans le texte de la loi n'était pas insérée dans l'article 15 qui énumérait les sujets soumis au pouvoir réglementaire de l'autorité de pilotage et, en particulier, que cette expression ne figurait pas dans l'alinéa (*h*) qui traite de la fixation du prix qu'un navire doit payer à titre de rémunération du pilote. Nul doute que cette modification fut introduite pour marquer la légère différence existant entre droits de pilotage et rémunération du pilote, comme nous l'avons expliqué précédemment (Cf. chap. 5, pp. 119 et suiv. et chap 6, pp. 203 et suiv.). Cette modification suscitait un *non sequitur*, corrigé néanmoins par le contexte de la loi. Il était évident que les droits de pilotage constituaient la rémunération du pilote, c'est-à-dire le prix payé pour les services du pilote, et que l'autorité de pilotage devait, en vertu de l'alinéa (*h*), fixer les taux par règlement. Par conséquent, dans le texte anglais l'expression «*the same*», traduite dans le texte français par «cette rémunération» représente bien le prix que le texte de l'alinéa (*h*) désigne par «rémunération des pilotes» et qui, selon le contexte, correspond aux droits de pilotage.

L'alinéa (*h*) resta tel quel jusqu'à la modification de la loi, en 1934. La mention des droits de pilotage fut insérée de nouveau dans l'alinéa (*h*) mais, par suite d'une erreur de rédaction, la dernière partie de l'alinéa n'a pas été grammaticalement reliée à l'expression «*pilotage dues*» à laquelle elle s'était toujours rapportée, et continuait de se rapporter dans l'esprit du législateur.

La situation est donc actuellement la suivante: en dépit de l'ambiguïté du texte, on peut stipuler dans les règlements que les droits de pilotage pour des services rendus sont payables à quelqu'un d'autre que le pilote qui les a gagnés. La question suivante est de savoir à qui on peut les rendre payables. La généralité de l'expression «la personne ou l'autorité» et l'absence de tout qualificatif ou critère laissent supposer que l'autorité de pilotage reste entièrement libre de désigner une personne quelconque de son choix. Cependant, l'article 343 limite ce pouvoir au choix du pilote lui-même ou de l'autorité de pilotage, car les droits qui deviendraient payables à une autre partie ne pourraient pas être recouverts puisque l'article 343 stipule qu'ils ne peuvent l'être qu'à titre de «dette due au pilote ou à l'autorité de pilotage», et à personne d'autre; le critère servant à déterminer qui des deux est le créancier est l'expression «à qui la rémunération doit être versée».

Dans l'historique du pilotage dirigé au Canada, le recouvrement des droits pour des services rendus a rarement constitué une responsabilité et

une prérogative du pilote concerné, sauf dans les cas suivants: a) l'autorité de pilotage ne disposait pas d'autres sources de revenu pour couvrir ses dépenses et b) les pilotes n'étaient pas tenus de contribuer à une caisse des pilotes, comme c'est actuellement le cas dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard. On s'est vite rendu compte qu'en l'absence de l'une de ces deux conditions, l'autorité de pilotage doit se réserver le droit exclusif de recouvrer les droits de pilotage. Par exemple, lorsque la Maison de la Trinité de Québec fut créée en 1805, elle disposait de ses propres revenus et, en ce qui concerne les droits de pilotage, elle ne se préoccupait que de veiller à ce que les pilotes versent leurs contributions obligatoires à la caisse des pilotes. Cette contribution de huit pence par livre de recettes devait être payée deux fois par an par chaque pilote au secrétaire de la Corporation, et la loi prévoyait une punition sévère pour défaut de paiement et pour fausses déclarations. La Maison de la Trinité rencontra immédiatement des difficultés à faire payer par les pilotes leur contribution, et la loi fut modifiée en 1807 afin de prévoir un mode de déduction à la source. Un fonctionnaire du gouvernement, le fonctionnaire de la marine, fut chargé de retenir les contributions des pilotes sur les droits de pilotage payés par les capitaines en même temps que les taxes portuaires.

En plus d'éliminer les vérifications compliquées, la prise en charge par l'autorité de pilotage du recouvrement des droits devient bénéfique pour chaque pilote en le libérant à la fois de la tâche et de la responsabilité ennuyeuse de recouvrement et, le cas échéant, du recouvrement par voie de justice.

Il ne devrait exister aucune ambiguïté au sujet de la personne ou de l'autorité à laquelle sont payables les droits de pilotage. Il faudrait définir clairement le sujet dans la législation qui devrait cependant être suffisamment souple en prévision de différents types d'organisations dans le service. Il serait, à notre avis, souhaitable que la loi stipule que ces droits sont payables à l'autorité de pilotage, à moins de l'existence de règlements qui s'y opposent.

Une telle disposition faciliterait non seulement la simplicité et la clarté, mais encore serait objective. L'expérience passée a montré sa nécessité, devenue plus impérieuse maintenant que l'autorité de pilotage de chaque grande circonscription assume la responsabilité de la direction des services de pilotage et de la mise en commun des recettes des pilotes lorsque les pilotes ne sont pas devenus directement ses employés.

Le paiement des droits de pilotage au pilote ayant effectué les services devrait constituer l'exception et non la règle: on ne devrait procéder ainsi que lorsque la fonction de l'autorité se limite à l'attribution des brevets et que le service de pilotage est assuré par un ou plusieurs pilotes agissant en qualité d'entrepreneurs libres.

Les droits ne devraient être payables qu'à une personne ou une administration dont les devoirs et les responsabilités à l'égard des pilotes seraient

clairement définis dans les règlements, et qui rendrait compte à l'autorité de pilotage et sous sa surveillance vigilante de la façon dont elle aurait disposé des droits de pilotage. Cela serait possible dans les circonscriptions où les pilotes ne sont pas des employés de l'autorité de pilotage et où celle-ci ne considère pas qu'un contrôle absolu soit nécessaire dans l'intérêt du service ou l'intérêt public. Dans ces conditions, si la majorité des pilotes le désire, le service des affectations et la mise en commun des recettes pourraient être assurés par leur propre corporation et, dans ce cas, les droits seraient payables à la Corporation des pilotes.

Mise en commun des recettes

Cette question met en cause la nature et la constitution du mode de mise en commun des recettes. Que la caisse commune soit gérée par l'autorité de pilotage ou par la Corporation des pilotes, la loi devrait stipuler la forme sous laquelle serait constitué le fonds commun, les sommes qui l'alimenteraient et les dépenses qui en seraient déduites. La loi devrait également prévoir des moyens de contrôle efficaces. Ici encore, on devrait énoncer des règles fondamentales, laissant la possibilité d'y apporter des modifications, par règlements, en vue de les adapter à des conditions exceptionnelles.

Le premier mode de mise en commun des recettes des pilotes fut créé par la loi de 1860 qui établissait la Corporation des Pilotes de Québec. La loi stipulait que toutes les sommes provenant du pilotage de navires et d'autres services effectués par les pilotes à un taux fixé par le tarif étaient payables à la Corporation. En même temps, la loi donnait à la Corporation le contrôle presque absolu des affectations, condition essentielle pour la gestion efficace d'un véritable régime de caisse commune. Les difficultés rencontrées provenaient des restrictions imposées à ses pouvoirs d'affectation par le droit qu'avait le capitaine de faire un certain choix et par le régime des pilotes spéciaux.

Il existe actuellement différents modes de mise en commun des recettes (Cf. chap. 4, p. 83). En Colombie-Britannique, où l'autorité de pilotage s'occupe à la fois des affectations et de la mise en commun des recettes, le mode de mise en commun des recettes est le plus complet qui soit. On met en commun non seulement toutes les recettes du pilotage, mais aussi toutes les sommes provenant de l'exercice de la profession de pilote telles que les indemnités de dépassement des limites de la circonscription ou de mise en quarantaine, les prestations d'assurance pour perte de rémunération pendant les absences dues à la maladie, la rémunération, non prévue au tarif, payée pour des conseils d'experts et les indemnités ou les recettes provenant de services effectués au delà des limites de la circonscription. Étant donné que la part du fonds commun à laquelle a droit un pilote est fondée sur sa période de disponibilité pour le service, il est logique que toutes les recettes provenant, directement ou indirectement, de l'exercice de sa profession pendant le temps où on le considère en service, soient versées au fonds commun.

Toutes les dépenses engagées pour le compte du groupe, y compris les primes des assurances-groupe contractées à la suite d'un vote majoritaire des pilotes, sont payées sur le fonds commun, avant le partage.

D'autre part, dans la circonscription de Québec où l'autorité de pilotage ne contrôle que les affectations, les pilotes gardant la gérance de leur propre fonds commun, seules les recettes provenant des opérations de pilotage sont mises en commun, et chaque pilote conserve la propriété de tous les gains supplémentaires provenant des mouvements, des régulations de compas, des bonis de catégorie A et des indemnités prévues aux articles 359 et 360 de la Loi sur la marine marchande du Canada. On ne pouvait, équitablement, mettre en commun toutes les recettes puisque les pilotes n'avaient pas légalement le contrôle de la répartition de leur travail et qu'il fallait trouver un critère commun autre que la disponibilité pour le service. Les pilotes ont adopté un mode de calcul des parts basé sur le travail effectif; il devenait, par conséquent, nécessaire de n'inclure que des travaux comparables. Il ne se présentait aucune difficulté dans la circonscription de Québec, car la plus grande partie des recettes brutes de la circonscription proviennent des opérations de pilotage. Le régime de mise en commun des recettes adopté consistait principalement à établir la moyenne de la valeur nette d'une opération de pilotage. Toutes les recettes des pilotes sont mises en commun telles quelles, mais la caisse rembourse périodiquement à chaque pilote l'argent supplémentaire qu'il a gagné pour des opérations autres que celles de pilotage, par exemple les mouvements et les régulations de compas. Après le paiement des dépenses collectives, on établit, pour le partage, la valeur moyenne d'une opération de pilotage en divisant le solde des recettes par le nombre d'opérations effectuées. Chaque pilote reçoit alors sa part, égale au produit du prix établi par le nombre des voyages qu'il a lui-même effectués. Le fonds commun des pilotes de Québec remplit également la fonction que la loi assigne à la caisse des pilotes, c'est-à-dire paie des prestations de secours, de maladie (et même de suspension). La critique faite par certains pilotes de Québec portait surtout sur l'absence de tout contrôle de la part de leur propre conseil d'administration sur l'administration et la gestion du fonds commun (Cf. chap. 4, p. 102).

La création de classes de pilotes posa un autre problème qui, dans la circonscription de Québec, fut résolu de deux façons: premièrement, en ne mettant pas en commun le boni de la catégorie A, deuxièmement, en attribuant une valeur plus faible à une opération effectuée par un pilote de la classe C. Il en résulte une discrimination en faveur des pilotes de la classe A du fait que leur boni ne contribue pas au paiement des frais généraux bien qu'il fasse partie du revenu réel provenant des opérations. En pratique, ce facteur reste négligeable par suite de la faible importance relative des sommes provenant actuellement de cette source mais, dans un régime de mise en commun complète des recettes, il faudrait corriger cette discrimination.

L'étude des témoignages reçus sur la question (y compris l'organisation des divers modes de mise en commun des recettes actuellement en application) et l'appréciation des exigences du service de pilotage suggèrent les règles de gestion suivantes pour les fonds communs:

- a) la même autorité devrait assurer à la fois la mise en commun des recettes et les affectations;
- b) le partage des recettes mises en commun devrait, en règle générale, se fonder sur la disponibilité pour le service et non sur le travail effectif;
- c) seuls devraient être mis en commun les revenus de pilotage, c'est-à-dire les droits pour lesquels le tarif indique soit un taux pour les affectations ordinaires, soit des frais *ad hoc* pour des services occasionnels;
- d) la part de chaque pilote au fonds commun devrait être considérée comme un salaire; la législation devrait donc prévoir des congés réguliers et des congés de maladie, de durée limitée, avec traitement dans les deux cas;
- e) les autres revenus gagnés par un pilote, en relation ou non avec sa compétence d'expert, ne devraient pas rentrer dans le fonds commun, mais le temps passé à gagner ces revenus ne serait pas compté comme temps de service dans le calcul de sa part du fonds commun;
- f) les classes des pilotes (s'il en existe) devraient entrer en ligne de compte; on prévoirait un barème approprié au calcul des parts sur le fonds commun;
- g) les déductions sur le fonds commun devraient être les suivantes:
 - (i) les dépenses d'exploitation de la circonscription, moins ce qui est payé sur d'autres ressources;
 - (ii) les contributions obligatoires des pilotes à la caisse de secours des pilotes (s'il en existe une);
 - (iii) les frais engagés par les pilotes en tant que groupe, pour le bénéfice commun, à condition d'être engagés pour les motifs prévus dans les règlements, conformément à la procédure établie, à l'exclusion d'autres motifs ou d'autres procédures;
- h) le fonds commun, qu'il soit géré par l'autorité de pilotage ou par la société des pilotes, devrait être soumis à la vérification de l'auditeur général du Canada;
- i) les personnes ou l'administration responsables de la gestion du fonds commun devraient avoir la responsabilité pénale et civile des fonctionnaires publics auxquels sont confiés des deniers publics en vertu de la Loi sur l'administration financière.

2. Nature de la réclamation des droits et procédure de recouvrement

Les droits de pilotage, quelle qu'en soit la nature, sont recouvrables en tant que dette civile devant les tribunaux civils compétents (Loi sur la marine marchande du Canada, art. 343). La procédure prévue pour le recouvrement des amendes (art. 683 et suivants) et pour les pénalités* (art. 709) ne s'applique pas.

La Partie XV de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui traite des procédures judiciaires, reste silencieuse à ce sujet, sauf que l'article 699 prévoit, contre un navire, l'exécution de tous jugements rendus contre son capitaine ou son propriétaire, lorsque les sommes que ces derniers ont été condamnés à payer n'ont pas été acquittées. Le tribunal saisi «peut, en sus de tous autres pouvoirs dont il peut disposer pour contraindre au paiement, ordonner que la somme restant impayée soit perçue au moyen d'une saisie et vente du navire, de son outillage de chargement, de ses accessoires et de ses appareils».

L'*United Kingdom Pilotage Act* (1913) prévoit à l'article 49 (Cf. art. 341 de la Loi sur la marine marchande du Canada) que les droits de pilotage peuvent être recouverts à titre d'amendes, mais il n'existe pas de dispositions correspondantes dans la législation canadienne.

Au Canada, une réclamation de droits de pilotage est considérée comme une créance ordinaire et aucun privilège, ni garantie ni rang préférentiel n'y est attaché. Lorsque les droits sont payables à l'autorité de pilotage, une réclamation bénéficie du privilège général accordé aux créances de la Couronne; ce ne serait pas le cas si les droits étaient payables personnellement à un pilote. Comme nous l'avons déjà vu (Chap. 4, p. 75), l'article 2383(2) du code civil du Québec, disposition antérieure à la Confédération, accorde à la créance d'un pilote un privilège maritime sur un navire et lui donne, dans tous les cas, un privilège de rang.

Les droits de pilotage (sauf dans le cas de l'art. 357 de la Loi sur la marine marchande du Canada) constituent une dette du navire (Cf. art. 344, 345, 348 et 350 de la Loi sur la marine marchande du Canada). En outre, l'article 341 rend également codébiteur «le propriétaire, le capitaine et le consignataire ou l'agent du navire, si ledit consignataire ou agent dispose d'une somme suffisante qu'il a reçue pour le compte du navire». En conséquence, n'importe lequel d'entre eux peut être poursuivi aux fins du recouvrement des droits.

Pour des raisons que la Commission n'a pu découvrir, seul le capitaine est tenu de payer, en vertu du régime de paiement obligatoire, les droits dus lorsqu'un navire est «déplacé d'un lieu à un autre dans les limites d'une circonscription de pilotage, sans l'aide d'un pilote breveté» (art. 357). D'après

*On a traduit ici le mot anglais «*penalties*» par «pénalités» et le mot anglais « *fines*» par «amendes», bien que la version française n'établisse pas de distinction entre les deux mots anglais qui y sont rendus par «amende». (*Note de traduction*)

les règles d'interprétation, une telle disposition ne peut s'interpréter que comme une exception aux règles précédentes; sinon, elle serait sans signification ou superflue. Dans ce cas, ni le propriétaire, ni le consignataire ou l'agent, ni le navire ne peuvent être poursuivis. Mais, comme on l'a vu précédemment, si le capitaine ne satisfait pas au jugement obtenu contre lui, des procédures d'exécution peuvent être prises contre le navire (art. 699). L'article 357 comporte donc une complication inutile et injustifiée qui, si l'on doit retenir les dispositions de cet article, devrait être corrigée en vue de respecter la règle générale.

Dans le passé, il fallait parfois engager des procédures de recouvrement, en particulier en cas de différends au sujet de la justesse des frais réclamés ou des exemptions. On trouve certains de ces cas dans la jurisprudence, par exemple l'affaire *Quebec Corporation of Pilots v Brigantine Horsey* 1884, 10 C.S. 257. Cependant, au cours des récentes années, on n'a signalé aucune procédure judiciaire intentée à ce sujet. Le ministère des Transports déclare: «... à notre connaissance, il n'y a eu, au cours de la dernière décennie, aucun cas de procédures judiciaires intentées par une autorité de pilotage soit en son propre nom, soit au nom de la Couronne» (pièce 1488).

Malgré l'absence de poursuites judiciaires, très peu de comptes restent impayés. Cela est dû en partie à l'article 344 de la Loi sur la marine marchande du Canada qui donne à l'autorité de pilotage le pouvoir extraordinaire de retenir un navire, sans aucune procédure judiciaire, en ajournant la remise du congé jusqu'au paiement des droits de pilotage.

L'article 344 se lit comme suit:

«344 (1) Aucun préposé des douanes ne doit accorder de congé à un navire assujéti aux droits de pilotage dans un port du Canada où existe une autorité de pilotage dûment constituée et où les droits de pilotage sont exigibles, avant que lui ait été présenté un certificat émanant de l'autorité de pilotage de la circonscription et attestant que tous les droits de pilotage à l'égard du navire ont été payés ou réglés à la satisfaction de ladite autorité.

(2) Aucun préposé des douanes d'un port du Canada ne doit accorder de congé à un navire s'il a été avisé par une autorité de pilotage du Canada que des droits de pilotage sont échus et impayés à l'égard du navire.»

Le congé peut se définir brièvement comme la permission d'appareiller que doit obtenir un navire en partance, sauf s'il détient un certificat de cabotage, et que délivre le préposé des douanes³ d'un port après s'être assuré que le navire a satisfait aux exigences suivantes:

Loi sur les douanes (art. 80 et 82)

³ Voir Mémoire D-18 du ministère du Revenu national sur les douanes et l'accise, pièce 1489.

Loi sur l'immigration (art. 46)

Loi sur la marine marchande du Canada (art. 135, certificat de capacité ou de service) (art. 176, certificat de l'enrôleur) (art. 315[6], paiement du droit affecté aux soins des marins malades) (art. 344, paiement des droits de pilotage) (art. 412, certificat de sécurité radiotélégraphique ou de sécurité radiotéléphonique) (art. 437 et 442, certificat prévu par la Convention sur les lignes de charge) (art. 448, certificat concernant les pontées de bois) (art. 464[1], navires dangereux) (art. 484, certificats de sécurité et d'inspection).

Les caboteurs (c'est-à-dire les navires effectuant le cabotage au Canada tel que défini à l'article 2[13]) reçoivent un permis annuel de cabotage (douanes) qui leur permet d'entrer dans les ports canadiens et d'en sortir sans obtenir de congé d'un préposé des douanes. L'article 344 ne s'applique donc pas à ces navires. Le permis de cabotage ne peut être retiré ou suspendu ni son renouvellement refusé pour défaut de paiement des droits de pilotage, puisque ni l'article 344 ni aucune autre disposition ne l'autorisent. Le pouvoir accordé par l'article 344 ne peut donc, de par sa nature très exceptionnelle, être exercé à moins de se fonder sur une disposition statutaire explicite. La même raison exige une interprétation très stricte des termes de l'article 344 et le mot «congé» ne peut être considéré comme s'appliquant également, par extension, aux permis de cabotage.

La pénalité* imposée pour un départ sans congé figure dans l'article 230(1) de la Loi sur les douanes qui dispose que «si un navire quitte quelque port ou un lieu du Canada sans un acquit . . . le capitaine est passible d'une amende de quatre cents dollars . . . , et le navire doit être détenu dans tout port du Canada jusqu'au paiement de cette amende».

Les difficultés pratiques et juridiques du recouvrement d'une dette contractée au Canada lorsque le débiteur a quitté le pays imposent cette procédure exceptionnelle. Le refus de délivrer le congé vise tout simplement à garder le navire sous la juridiction des tribunaux canadiens jusqu'à ce que le différend soit réglé et que le débiteur ait satisfait au jugement. Ce n'est pas le cas pour les caboteurs puisqu'ils ne quittent jamais le Canada. Le refus de délivrer le congé équivaut pratiquement à un arrêt sommaire avant jugement et l'on ne devrait donc pas y recourir comme moyen de contrainte en vue d'obtenir le paiement d'une réclamation contentieuse tout en privant effectivement le prétendu débiteur de la possibilité de se défendre devant un tribunal.

Nous pensons que le libellé de l'article 344 peut donner lieu à de nombreux abus du fait qu'il ne prévoit pas de procédure normale dans les cas où un différend concerne le paiement d'une somme d'argent, c'est-à-dire soit la possibilité de payer sous toutes réserves que de droit, soit déposer en

*Appelée «amende» dans la version française. (*Note de traduction*)

consignation entre les mains d'un mandataire une somme d'argent, soit donner caution garantissant le paiement des sommes dues en vertu d'un jugement, quant au principal, aux intérêts et dépens, dans le cas où jugement serait rendu contre un navire, ce qui permettrait au navire d'appareiller sans retard indu; procédure qui garantirait d'une part le paiement d'une réclamation justifiée et d'autre part, préviendrait tout abus du pouvoir extraordinaire d'arrêt.

Le droit de refuser le congé d'un navire, comme le prévoit l'article 344 dans sa forme actuelle, revient en fait à obliger le navire à se soumettre inconditionnellement aux exigences de paiement de l'autorité de pilotage, étant donné que le préposé des douanes ne peut délivrer le congé sans en avoir d'abord obtenu l'autorisation de la partie la moins désintéressée, c'est-à-dire l'autorité de pilotage ou le prétendu créancier. Le danger inhérent à cette procédure est que les pertes que fait subir au navire le retard occasionné par le règlement de l'affaire devant le tribunal dépassent tellement le montant relativement faible de la dette contestée que le propriétaire n'a pratiquement d'autre choix que de payer. En fait, jusqu'à ce jour, dans tous les cas où cette procédure fut appliquée, les propriétaires des navires en cause ont préféré le paiement plutôt que le retard et n'ont pas pris la peine d'intenter des poursuites judiciaires contre la Couronne en vue de régler le litige. Par exemple, les autorités de pilotage des circonscriptions de Québec et de Montréal ont, de fait, appliqué de cette manière le paiement obligatoire des droits bien que ce régime n'ait théoriquement pas été en vigueur dans ces circonscriptions depuis l'entrée en application de la Loi sur la marine marchande du Canada de 1934. L'autorité de pilotage eût-elle été obligée de justifier sa réclamation devant un tribunal, elle n'y serait pas parvenue, et il en serait résulté, depuis 1934, quelque effort pour amender la loi si l'on avait estimé essentiel dans ces deux circonscriptions le régime de paiement obligatoire.

L'article 344 prévoit deux procédures. La première figure au paragraphe (1). C'est la disposition originale, maintenant caduque, qui n'est plus appliquée. Elle exige, dans chaque cas, une action effective de la part de l'autorité de pilotage avant qu'un congé puisse être accordé. La seconde, introduite en 1934, est beaucoup plus tolérante et conforme aux besoins actuels, du fait que le congé n'est refusé que si l'autorité de pilotage en fait formellement la demande.

Le premier paragraphe de l'article 344 fut introduit dans la législation sur le pilotage par un amendement en 1877 (40 Victoria, chap. 20, art. 4) et, si le libellé en a été modifié depuis, le principe en est demeuré le même. Son champ d'application reste très limité car il ne s'applique (*a*) qu'aux droits de pilotage payables à l'autorité de pilotage et (*b*) qu'à la circonscription qui émet le congé.

En 1877, les navires payaient comptant tous les frais qu'ils avaient engagés, mais cette situation ne prévaut plus. Les droits de pilotage sont maintenant payés après le départ d'un navire sur facture adressée à l'agent ou au propriétaire conformément à la pratique commerciale courante. Comme l'application des dispositions de l'article 344 deviendrait une pure formalité, les préposés des douanes concernés et les autorités de pilotage ont adopté, en pratique, l'attitude d'ignorer purement et simplement les dispositions impératives, mais peu objectives et maintenant désuètes, du paragraphe (1). Ils le font cependant à leurs propres risques et, légalement, ils ont tort. Si l'on estime que le paragraphe (1) n'est plus susceptible d'être appliqué, on devrait prendre les mesures nécessaires pour le faire abroger. Tant que la loi n'est pas modifiée, toutes les autorités sont soumises à ses dispositions impératives et ne peuvent ignorer une mesure légale adoptée par le Parlement.

La modification apportée en 1934 à l'article 344 y introduit une procédure plus objective et plus efficace donnant à une autorité de pilotage un recours, contre tout navire, pour recouvrer des droits de pilotage échus et impayés, mais ce recours n'est possible que sur demande. Solution radicale, en elle-même, cette disposition devrait avoir remplacé le paragraphe (1), tombé en désuétude, au lieu de constituer un simple additif sous forme d'un second paragraphe. Selon cette nouvelle procédure, chaque fois qu'une autorité de pilotage à laquelle sont dus des droits estime qu'il serait risqué de faire crédit à un navire, elle peut demander aux préposés des douanes d'un port quelconque du Canada de refuser le congé jusqu'au paiement de la somme due.

Le ministère des Transports explique la façon dont les deux paragraphes de l'article 344 sont appliqués, dans une lettre datée du 9 août 1966 (pièce 1490):

«... à ma connaissance, l'article 344(1), de la Loi sur la marine marchande du Canada n'a jamais été strictement appliqué.

Étant donné que les opérations de pilotage des voyages de départ ne peuvent être facturées avant l'exécution du service, l'application stricte de ce paragraphe augmenterait presque de 100% le travail des bureaux de pilotage dans les principales circonscriptions. Une telle application ne serait pas conforme à la pratique commerciale normale et elle causerait beaucoup de tension et de confusion dans les bureaux affairés des agences maritimes.

D'autre part, le paragraphe a été appliqué dans les rares cas où il existait un doute sur l'intention du propriétaire ou du capitaine quant au paiement des droits de pilotage, ou pour obliger le paiement dans des cas de très longs retards dans le règlement de ces droits.

Nous n'avons connaissance d'aucune autorité de pilotage qui aurait émis les certificats mentionnés, mais aucune instruction générale n'a été donnée aux préposés des douanes à ce sujet.»

Le surveillant de la circonscription d'Halifax déclara, au cours de son témoignage, qu'il n'avait été obligé qu'une fois de suivre la procédure indiquée à l'article 344. A cette seule occasion, il a demandé, en vertu de

l'article 344(2), au préposé des douanes de Dalhousie de refuser le congé à un navire arrivé dans ce port parce que des droits de pilotage étaient dus à l'autorité de pilotage d'Halifax. Il ajouta que la dette fut payée quatre ou cinq jours après, et le navire fut libéré.

Le paiement des droits à l'autorité de pilotage affecte la facturation et le recouvrement de tous les droits de pilotage dans la circonscription. Étant donné que la procédure consiste à adresser par la voie postale les factures à l'agent ou au propriétaire, le paiement n'est effectué que longtemps après le départ d'un navire de la circonscription et, généralement, du pays. Dans le cas d'un voyage d'aller et retour sur le Saint-Laurent et les Grands lacs, certaines compagnies ont pour habitude d'attendre la réception de toutes les factures de droits de pilotage des diverses circonscriptions placées sur l'itinéraire afin de n'effectuer qu'un seul paiement global.

Le délai moyen de réception du paiement est d'environ un mois à compter de l'envoi de la facture. Les pilotes se sont plaints à maintes reprises de la négligence dont fait preuve l'autorité de pilotage dans le recouvrement des droits car elle permet que certaines factures restent impayées pendant plusieurs mois (Cf. *Titre IV*—Circonscription de Québec—*Administration financière*). Rares sont les comptes de pilotage impayés, malgré quelques cas de faillite. Comme la plupart des navires commerçant dans les eaux canadiennes retournent un jour ou l'autre dans un port canadien, l'article 344(2) s'est avéré une mesure préventive efficace.

Une autorité de pilotage n'est pas libre de recouvrer ou non les droits de pilotage qui lui sont payables en vertu de la législation. Lorsqu'un tarif a été établi par règlements, l'autorité de pilotage est tenue de l'appliquer. Le règlement, y compris le tarif, constitue, avec la loi, la législation de cette circonscription, législation qui lie tous les intéressés, c'est-à-dire les armateurs, les pilotes et l'autorité de pilotage de la circonscription.

Lorsque des droits pour services rendus sont payables au pilote qui les a effectués, il lui appartient d'en obtenir le paiement et sa négligence ne fera tort qu'à lui-même, mais, lorsque les droits deviennent payables à l'autorité de pilotage, un aspect de la responsabilité fiduciaire de celle-ci consiste à les recouvrer intégralement, à moins que des circonstances échappant à son contrôle ne l'en empêchent. Si, dans certains cas, on estime ne pas devoir réclamer le montant intégral des droits, et si ces derniers appartiennent à un pilote, seule l'autorisation de ce pilote peut dégager l'autorité de pilotage de son obligation. Cependant si les droits appartiennent à la Couronne, seul le gouverneur en conseil, agissant sur la recommandation du Conseil du Trésor en conformité de l'article 22 de la Loi sur l'administration financière, peut approuver une exemption. Dans les deux cas, la perte des droits de pilotage par suite de la négligence ou de la faute d'une autorité de pilotage engage entre autres la responsabilité civile de cette autorité.

COMMENTAIRE

Nous pensons que l'on devrait continuer à considérer les droits de pilotage comme une créance exécutoire par décision d'un tribunal civil.

Si l'on adopte le régime du paiement obligatoire, la dette statutaire qui en résulte devrait être qualifiée «pénalité» et recouvrée comme une créance ordinaire relevant de la même juridiction civile.

Nous estimons en outre que l'on devrait indiquer clairement la possibilité de poursuivre le recouvrement d'une telle dette devant la Cour de l'Amirauté par une action *in rem* aussi bien que *in personam*. Ce point manque actuellement de clarté aussi bien ici qu'en Grande-Bretagne (Cf. *British Shipping Laws*, Vol. II, *Temperley*, édition 1963, paragr. 1364, note 2).

La loi devrait accorder à toute créance de pilotage (droits de pilotage et toute autre somme due par des navires en vertu de la législation sur le pilotage et le contrat, y compris les dommages contractuels) un rang privilégié ainsi qu'un gage maritime contre le navire en cause.

Le paragraphe (1) de l'article 344 de la Loi sur la marine marchande du Canada devrait être abrogé. On devrait conserver le paragraphe (2), mais en apportant à sa restriction arbitraire une correction qui permette à un navire d'obtenir le congé en fournissant à l'autorité de pilotage une garantie de paiement lorsque le litige doit faire l'objet d'un jugement du tribunal compétent. Dans ce cas, l'autorité de pilotage devrait être tenue d'engager des poursuites en recouvrement dans un délai déterminé après lequel la garantie serait annulée.

II. AUTRES FRAIS IMPOSÉS AUX NAVIRES: AMENDES ET INDEMNITÉS

Divers articles de la loi prévoient *des amendes* à infliger aux navires dans les circonstances suivantes:

- a) Le capitaine d'un navire devient passible d'une amende égale au double des droits de pilotage payables en cas de fausse déclaration au pilote sur le tirant d'eau du navire (art. 340[2]). Comme nous l'avons vu précédemment, la raison de cette peine sévère est l'incidence directe de ce renseignement sur la sécurité du navire.
- b) Un navire non exempté qui demande les services d'un pilote dans une circonscription où le paiement des droits de pilotage est obligatoire, mais qui ne montre pas le signal d'appel de pilote, ou qui ne facilite pas l'embarquement de celui-ci, est passible du paiement à l'autorité de pilotage d'une somme équivalant à une amende et qui n'excède pas le montant des droits de pilotage qui eussent été payables au pilote (art. 349 et 350[1]) si ses services avaient été acceptés.

- c) Un capitaine qui, dans toute circonscription, emploie, sans excuse légitime, un pilote non breveté est passible d'une amende n'excédant pas \$250 pour chaque jour d'infraction (art. 354 et 356).
- d) L'omission de la part d'un capitaine d'arborer le pavillon pilote lors de la présence à bord d'un pilote breveté le rend passible d'une amende d'au plus \$250 (art. 367).

Les amendes sont payables à la Couronne. L'article 683 indique la façon de les recouvrer et l'article 707, la manière d'en disposer: elles doivent être recouvrées sur l'instance de tout intéressé devant un tribunal de juridiction pénale et versées au Fonds du revenu consolidé du Canada, à moins que le juge du procès n'en ordonne autrement. Une amende imposée à un navire, à son propriétaire ou à son capitaine peut être recouvrée par saisie prononcée contre le navire (art. 698 et 699).

La question du recouvrement de la peine pécuniaire implicite prévue au paragraphe (1) de l'article 350 soulève une difficulté. Selon l'une des règles d'interprétation «on doit toujours respecter le sens des mots; pour une même idée il faut employer les mêmes mots et si l'on veut exprimer des choses différentes, employer des mots différents» (Driedger, *The Composition of Legislation*, 1957, p. 125). On ne peut recouvrer cette peine pécuniaire à titre de dette statutaire, car le montant n'en est pas déterminé, mais laissé, comme dans le cas des amendes, à la discrétion du tribunal, dans les limites d'un maximum fixé. Le fait qu'on n'emploie pas le mot amende, comme on le fait ailleurs, implique que l'on désigne une chose différente et que, par conséquent, l'article 683, qui précise le mode de recouvrement des amendes, ne s'applique pas. Si l'on doit maintenir la disposition de ce paragraphe, il faudrait remédier à cette complication inutile.

L'autre catégorie de frais payables, à titre de pilotage, par les navires se compose des *indemnités, des frais de déplacement et de voyage* payables, en vertu de la loi, aux pilotes emmenés au delà des limites de leur circonscription, ou détenus en quarantaine par suite de circonstances échappant au contrôle des pilotes (art. 359 et 360). Ces indemnités ne constituent pas des droits de pilotage et aucune autorité de pilotage n'a le pouvoir d'inclure dans son règlement des clauses s'y rapportant. Elles ne peuvent être versées à une caisse de pilotage, car elles appartiennent uniquement au pilote concerné à titre de créance personnelle sur le navire.

Pour percevoir ces indemnités et les frais y afférents, le pilote présente sa facture à l'agent soit personnellement, soit par l'intermédiaire de son autorité de pilotage. Normalement, comme dans la circonscription de Québec, cet argent n'entre pas dans la caisse de pilotage, mais dans les Règlements des circonscriptions de Colombie-Britannique, d'Halifax, de Sydney et de Saint-Jean, N.-B., il existe un article qui prévoit expressément le paiement à la caisse de pilotage pour le partage éventuel entre tous les pilotes

(pièce 1466x). En vertu de la législation actuelle, ces dispositions réglementaires sont *ultra vires*, car elles outrepassent le pouvoir réglementaire des autorités de pilotage du fait qu'elles sont en contradiction directe avec une disposition expresse de la loi. Cependant, lorsque l'autorité de pilotage effectue la mise en commun des recettes des pilotes et que le partage a lieu sur la base de la disponibilité pour le service, le temps perdu pour ces raisons ne devrait pas entrer en ligne de compte comme temps d'absence en vue du partage du fonds commun (Cf. chap. 6, pp. 215 et 216). La situation traitée aux articles 359 et 360 reste conforme au principe fondamental d'organisation régissant la Partie VI, à savoir que le seul statut possible pour les pilotes est celui d'entrepreneurs libres, travaillant pour leur propre compte et pour lesquels les droits de pilotage, qu'ils gagnent de leurs propres efforts, constituent la rémunération.

A part les frais de séjour et de voyage, les indemnités journalières se limitent à \$15. Leur montant est toujours resté assez faible: de \$2 par jour dans la Loi sur le pilotage de 1873 (art. 40), elles passent à \$3 par jour en 1934 (art. 352 et 353). On les maintient certainement à un niveau peu élevé parce qu'on considère que les situations pour lesquelles on paie ces indemnités constituent des risques de métier échappant au contrôle du pilote et du navire. Il s'agit donc strictement d'indemnités à l'occasion desquelles on ne devrait faire aucun bénéfice.

Cependant, l'article 359 ne s'applique pas lorsqu'il convient à un navire d'emmener un pilote au delà des limites de sa circonscription. En l'absence d'assentiment du pilote, celui-ci a plein recours en dommages et intérêts contre le navire pour non-exécution d'un contrat précisant l'obligation de le laisser débarquer à la station normale de débarquement en atteignant les limites de la circonscription. Si un capitaine, par raison de convenance, décide de passer outre à cette obligation, le navire doit en supporter la pleine responsabilité.

Une autre situation se présente fréquemment dans les opérations de pilotage des caboteurs, et parfois en d'autres occasions; c'est le cas où un pilote doit embarquer dans un port situé à une grande distance de sa circonscription, ou celui où il consent à être emmené au delà des limites de sa circonscription parce que cela convient au navire. En vertu de la législation actuelle, rien ne peut empêcher un pilote de le faire et l'indemnité qu'il demande reste une question d'accord privé entre lui et le capitaine du navire concerné. Ce service supplémentaire n'est rendu qu'en dehors des limites de la circonscription et, par conséquent, n'est plus de la compétence de l'autorité de pilotage. Le seul contrôle dont dispose une autorité de pilotage en la matière consiste à exiger, lors de l'attribution du brevet au pilote, que le pilote breveté reste disponible dans la circonscription à moins qu'il n'obtienne préalablement un congé de son autorité de pilotage. Cette situation, conforme au genre d'organisation prévue par la Partie VI, est absolument inadé-

quate dans un régime où les recettes des pilotes sont mises en commun et où une autorité de pilotage dispense les services de pilotage et contrôle la pratique de la profession; elle a obligé l'Autorité de pilotage de la Colombie-Britannique à inclure dans le tarif l'indemnité journalière attribuée à ses pilotes lorsqu'ils sont retenus hors des limites de la circonscription parce que cela convient à un navire. Du fait que la Colombie-Britannique est une circonscription côtière, il est pratiquement impossible d'entretenir des stations d'embarquement en tous lieux de la circonscription par où les navires peuvent arriver. D'autre part, le service devrait être suffisamment souple pour éviter aux navires des inconvénients injustifiés de déroutements longs et coûteux en vue d'embarquer et débarquer les pilotes. Il faut se préoccuper de cette situation et y remédier.

En vertu de la législation actuelle, ces frais ne constituent pas des droits de pilotage et leur paiement ne peut être rendu exécutoire à ce titre. Si un navire ne les paie pas, le pilote intéressé n'a que le recours de poursuivre les débiteurs pour le recouvrement de l'indemnité; la somme stipulée dans le tarif ne peut que servir d'indication sur la clause pécuniaire de l'accord privé entre le navire et le pilote. La future législation devrait prévoir cette situation et autoriser l'autorité de pilotage, dans de telles circonstances, à inclure dans le tarif de la circonscription les frais à payer pour obtenir les services de pilotes dépendant de cette autorité. On devrait considérer ces frais comme droits de pilotage et recouvrables comme tels, absolument comme le paiement de tous les autres services connexes.

Chapitre 7

LIBERTÉ DU SERVICE DE PILOTAGE EN VERTU DE LA PARTIE VI

PRÉAMBULE

Dans des conditions normales, la profession de pilote, comme toute autre, s'exerce librement, y compris la concurrence en vue d'obtenir la clientèle qui, de son côté, garde la liberté du choix.

Pour la protection des usagers, aussi bien que pour celle de ceux qui offrent leurs services, l'État est intervenu, de sa propre initiative ou à la demande de l'une ou l'autre des parties, pour établir un moyen de contrôle sur l'exercice de la plupart des professions et métiers. La plupart des professions libérales ont obtenu de l'État le droit de se constituer en organisme professionnel corporatif ayant pour but, en partie, de promouvoir les intérêts professionnels de ses membres, mais surtout de protéger le public en assurant des normes élevées de qualification et d'éthique professionnelles. L'intervention du gouvernement dans l'exercice d'une profession implique toujours l'imposition de certaines restrictions. Plus importante est l'intervention, plus devient grande la diminution des libertés fondamentales mais, d'autre part, les intéressés jouissent d'une protection accrue. La profession de pilote subit le même sort: la législation sur le pilotage a influé, à des degrés divers, sur le droit absolu de toute personne d'offrir ses services comme pilote et, pour un capitaine ou un propriétaire de navire, sur le libre choix du pilot qu'il désire employer; en d'autres termes, le libre droit de contracter pour des services de pilotage.

Mis à part les devoirs et les obligations imposés au détenteur d'un brevet de pilote (qui seront étudiés plus tard dans le chap. 8) les Parties VI et VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada traitent de la mesure dans laquelle le gouvernement peut intervenir dans le libre exercice de la profession. La loi prévoit cinq situations fondamentales:

- a) les localités non organisées;
- b) les circonscriptions de pilotage où le paiement des droits n'est pas obligatoire;
- c) les circonscriptions de pilotage où le paiement des droits est obligatoire;

- d) les eaux désignées du bassin des Grands lacs dans lesquelles le pilotage est obligatoire;
- e) les eaux non désignées du bassin des Grands lacs où il est obligatoire d'employer, dans certaines conditions, un pilote breveté.

Nous avons déjà étudié la première situation. La seule législation applicable dans les territoires non organisés, et les seules mesures de contrôle sur l'exercice de la profession de pilote figurent dans les dispositions d'application générale de la Loi sur la marine marchande du Canada (Cf. pp. 39 et 46). Conformément au plan général de la Partie VI, les localités non organisées ne peuvent établir aucune forme de contrôle législatif sur l'attribution des brevets, la qualification et la rémunération des pilotes. L'application de telles mesures, comme la nomination d'une autorité de pilotage, exige la création d'une circonscription de pilotage en vertu de la loi. Pour ces localités, le Parlement n'a pas, même pour la détermination de la qualification minimale de base des pilotes, jugé opportun d'intervenir. Cette attitude reste conforme au principe fondamental de la législation actuelle sur le pilotage, à savoir que le pilotage constitue simplement un service privé offert pour la commodité des transports par eau. Comme on l'a déjà vu, cette conception ne correspond plus aux réalités actuelles.

Cependant, même dans les régions où le gouvernement ne contrôle pas le pilotage, on peut imposer certaines limites au libre exercice de la profession, mais seulement, comme dans toute autre profession, en vertu d'accords de droit civil. Par exemple, le propriétaire de quais peut interdire l'utilisation de ses installations à moins que l'accostage ne soit fait par les pilotes qu'il procure, comme à Port-Cartier que des intérêts privés possèdent et exploitent. La même situation se retrouve au *Cargill Terminal*, à Baie-Comeau. Mais la compagnie Cargill tient ses deux pilotes disponibles pour des services dans d'autres parties du port, et dans ce cas, il existe liberté complète de prendre ou non un pilote.

La deuxième et la troisième situation sont celles des modes d'organisation prévus dans la législation fondamentale sur le pilotage, c'est-à-dire la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada. Nous les étudions ci-dessous.

La quatrième et la cinquième situation, c'est-à-dire le pilotage obligatoire et l'emploi obligatoire d'un pilote, ne se présentent que dans le bassin des Grands lacs et constituent des exceptions à la règle générale énoncée dans la Partie VI de la loi, en vue de tenir compte de circonstances exceptionnelles absentes ailleurs. La Partie VIA équivaut à une loi spéciale sur le pilotage s'appliquant à une situation particulière. Cette situation appelle, dans la mesure où le pilotage obligatoire est imposé dans certaines régions, une intervention plus poussée du gouvernement en matière de navigation. On étudiera en détail ces deux situations spéciales dans le *Titre V* du rapport intitulé *Le pilotage des Grands lacs*.

RÈGLES GÉNÉRALES APPLICABLES AUX CIRCONSCRIPTIONS DE PILOTAGE EN VERTU DE LA PARTIE VI

La liberté des propriétaires de navires et des capitaines en matière de pilotage est affectée dans une certaine mesure chaque fois qu'une circonscription de pilotage est créée, et d'une manière plus marquée lorsque le paiement des droits devient obligatoire.

La Partie VI de la loi édicte les règles suivantes, applicables à toutes les circonscriptions de pilotage régies par ses dispositions:

- a) L'acceptation du service de pilotage n'est pas obligatoire (art. 340).
- b) Sauf dans des circonstances spéciales, le pilotage des navires ne peut être effectué que par des pilotes brevetés (art. 354[3]).
- c) Le capitaine a le droit de choisir son pilote.
- d) Le tarif lie les deux parties (art. 341, 343 et 372).
- e) Le fait d'embarquer un pilote breveté pour piloter un navire assujettit le navire au paiement des droits, que les services du pilote soient utilisés ou non (art. 352).

La première règle implique qu'il est légalement impossible d'imposer le pilotage ou d'exiger qu'un capitaine embarque un pilote, car ce serait, en vertu de la Partie VI, un excès de pouvoir de la part du gouverneur en conseil (ou de quiconque) de le faire. C'est pourquoi de nouvelles mesures législatives (Partie VIA) furent nécessaires pour légaliser une exception à la règle dans le cas spécial du bassin des Grands lacs.

En dehors du bassin des Grands lacs, aucun capitaine de navire ne peut être contraint de prendre un pilote à bord ni, à plus forte raison, de confier à un pilote la direction de la navigation. Un capitaine peut se passer complètement de pilote et, s'il en embarque un, n'utiliser que partiellement ses services ou s'en dispenser. Un capitaine conserve toujours légalement le commandement de son navire et reste toujours responsable de la navigation. Même s'il confie à un pilote la «conduite» d'un navire, le capitaine ou son représentant, l'officier de quart, conserve toujours le droit de relever le pilote de ses fonctions (Cf. pp. 31 à 34).

La Partie VI se contente d'assurer l'aide de pilotes compétents aux capitaines qui peuvent les employer s'ils le jugent opportun. Qu'un capitaine emploie ou non un pilote, la responsabilité civile du propriétaire du navire subsiste (art. 340[3]). Le gouvernement n'encourt aucune responsabilité pour toute faute ou négligence d'un pilote qu'il a breveté et ne devient responsable des dommages que pour une faute ou une négligence personnelle de ses autorisés de pilotage dans l'accomplissement de leur charge d'attribution des brevets, mais non pour une faute ou une négligence de la part des pilotes dans l'exercice de leurs fonctions. Comme nous l'avons expli-

qué plus haut, il n'y a pas de liens contractuels entre une autorité de pilotage et un pilote ou un navire. Il n'existe, en vertu de la Partie VI, qu'un contrat entre le pilote et le navire qu'il a entrepris de piloter.

La deuxième règle figure à l'article 354(3) : dans les circonscriptions de pilotage, le pilotage des navires ne doit être effectué que par des pilotes brevetés (la signification du mot «navire» est étudiée au «Régime du paiement obligatoire»). C'est l'une des restrictions de la liberté de contracter qui résulte de la création d'un régime d'attribution de brevets. La raison de sécurité n'entre pas en considération dans ces restrictions car *a*) un navire peut se passer de pilote, *b*) dans certaines circonstances, on peut employer un pilote non breveté. La raison de cette restriction est que la procédure d'attribution des brevets deviendrait futile si l'on autorisait les navires, pour la commodité desquels on a créé le mode sélectif d'attribution des brevets, à engager indifféremment des pilotes brevetés ou non brevetés. En garantissant en outre un emploi régulier aux pilotes brevetés, on attire les meilleurs candidats dans le service et on leur procure les moyens d'entretenir leurs connaissances pratiques et théoriques.

Sauf dans le cas indiqué à l'article 349 (dans les circonscriptions où le paiement est obligatoire, le capitaine d'un navire non exempté qui demande un pilote doit faire le signal prescrit et «faciliter la montée à bord du pilote») un capitaine ou un propriétaire peut engager parmi des pilotes brevetés disponibles celui qu'il désire. De même, un pilote est libre de contracter avec tout navire, à condition de se conformer aux règlements qui assurent la permanence de sa disponibilité.

L'article 2(44) de la loi définit le pilote breveté comme «une personne titulaire d'un brevet valable de pilote, délivré par une autorité de pilotage». Le paragraphe (3) de l'article 333 complète cette définition en précisant qu'un brevet n'est valide que dans les limites de la circonscription de pilotage pour laquelle il a été délivré et, même à l'intérieur d'une circonscription, il peut exister des limites plus restrictives, indiquées sur le brevet, au delà desquelles on considère le pilote comme non breveté. Par exemple, dans l'Île du Prince-Édouard, il est de règle de limiter la validité d'un brevet à un port et ses approches; c'est ainsi qu'un pilote de Charlottetown n'est pas breveté pour piloter à Georgetown, et vice versa.

Cette règle comporte deux exceptions. Un pilote non breveté peut effectuer le pilotage :

- a*) lorsque l'autorité de pilotage a indiqué à un capitaine qu'aucun pilote breveté n'est disponible (art. 354[1][a]);
- b*) en cas de détresse ou dans des circonstances analogues (art. 354[1][b]).

La seconde exception n'est pas ambiguë mais la première est hors du contexte.

Antérieurement, le paragraphe (1) de l'article 354 correspondait, sauf pour le style, à l'article 46 de la Loi sur le pilotage de 1873 mais, en 1956, l'alinéa (a) du paragraphe (1) fut modifié. Avant la modification de 1956 (4-5 Élisabeth II, chap. 34) cet alinéa se lisait comme suit:

«354 (1) (a) Quand aucun pilote breveté pour cette circonscription n'a offert de piloter ce navire, ni fait un signal à cette fin, bien que le capitaine du navire ait fait et continué de faire le signal d'appel de pilote prévu dans la présente Partie, pendant qu'il était dans les limites prescrites à cette fin, et . . .»

Le texte antérieur à 1956 était conforme au principe de contrôle restreint prévu par la Partie VI et correspondait aux autres dispositions de la loi, entre autres les articles 348, 349 et 363. La modification de 1956 sort du contexte parce qu'elle impose à l'autorité de pilotage une nouvelle obligation qui présuppose des pouvoirs qu'elle n'a pas et qui, en fait, est préjudiciable aux navires dans le contexte du plan de la Partie VI.

Une telle modification est conforme à un régime où l'autorité de pilotage aurait le pouvoir et la responsabilité (qui lui manquent en vertu de la présente législation) d'assurer le service de pilotage (c'est-à-dire l'affectation des pilotes) et serait ainsi en mesure de déclarer si des pilotes sont disponibles ou non. En vertu de la Partie VI, l'autorité ne peut faire plus que d'établir des règlements imposant aux pilotes à qui elle a accordé des brevets d'être disponibles en permanence et, si les pilotes ne s'y conforment pas, de faire respecter ces règlements en intentant des poursuites aux pilotes. Dans le régime de la libre entreprise prévu dans la Partie VI, un navire n'est jamais obligé de demander d'avance un pilote: on exige seulement un préavis raisonnable de l'heure probable d'arrivée prévue (E.T.A.) d'un navire non exempté, dans les circonscriptions à paiement obligatoire, si l'on désire l'exempter au cas où aucun pilote ne serait disponible. Il incombe aux pilotes brevetés d'être disponibles et prêts en tout temps s'ils désirent se prévaloir du privilège de priorité que leur confère leur brevet.

En outre, le libellé actuel du paragraphe peut prêter à des abus car on laisse un navire à la merci de l'autorité de pilotage qui pourrait ainsi faire attendre un capitaine, en différant la réponse à sa demande de pilote dans le cas où un pilote non breveté serait disponible. Antérieurement, la disponibilité de pilotes était une pure question de fait susceptible d'être vérifiée par quiconque; dans le régime de la libre entreprise, il était logique que dans le cas où aucun pilote breveté n'offrait ses services, un navire n'en subisse pas de préjudice et qu'il puisse engager un pilote non breveté. La question se complique encore du fait que l'autorité de pilotage est seule à pouvoir certifier l'absence de pilote disponible et, dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, la réponse doit venir soit de lui,

soit du sous-ministre, c'est-à-dire d'Ottawa. Bien qu'il soit vrai qu'en vertu des articles 327(2) et 329(p), ce pouvoir est l'un de ceux qui peuvent être délégués, par règlement, à des représentants locaux, il n'existe aucun règlement de ce genre dans aucune circonscription de pilotage.

L'article 355 prévoit le remplacement d'un pilote non breveté lorsqu'un pilote breveté offre ses services. Nous pensons que, sauf si le capitaine le désire, cette disposition ne devrait pas s'appliquer lorsqu'un pilote non breveté a été engagé en raison du manque de pilote breveté disponible. Par exemple, pendant une grève de pilotes, un navire ne devrait pas avoir besoin d'autorisation pour engager un pilote non breveté et le garder à bord.

Sauf dans ces deux cas particuliers, l'emploi d'un pilote non breveté rend le capitaine et le pilote passibles d'une amende maximale de \$250 pour chaque jour d'infraction (art. 356).

L'article 356A vise à établir une troisième exception: l'emploi dans le bassin des Grands lacs, en vertu de la Partie VIA, de pilotes américains inscrits par les autorités des U.S.A. Actuellement, cette disposition n'est applicable dans les eaux canadiennes que dans la circonscription de Kingston qui fait partie du bassin des Grands lacs mais constitue également une circonscription de pilotage, en vertu de la Partie VI. Nous étudierons au *Titre V* du rapport, *Pilotage dans les Grands lacs*, dans quelle mesure est compatible avec la législation actuelle la création d'une circonscription de pilotage dans le bassin des Grands lacs en vertu de la Partie VI.

L'article 354(3) ne laisse aucune ambiguïté. Il est interdit à une personne n'appartenant pas à un navire, autre qu'un pilote breveté, d'agir comme pilote selon la définition de l'article d'interprétation, c'est-à-dire d'assurer la conduite d'un bâtiment. Il n'existe cependant pas de législation interdisant à un capitaine d'engager une personne n'ayant pas de brevet de pilote pour piloter un bâtiment, qui n'est pas un navire (Cf. p. 238), ou pour aider l'officier de quart du navire si ladite personne n'est pas employée comme pilote (c'est-à-dire ne «conduit» pas le navire), mais seulement comme conseiller pour ses connaissances locales. Cela ressort également du fait que le Parlement a utilisé un langage différent dans l'article de la loi qui traite d'un navire exempté arrivant dans une circonscription où le paiement des droits est obligatoire: le capitaine est passible d'une peine s'il emploie «une personne qui n'appartient pas à son équipage et qui n'est pas un pilote breveté, pour piloter ou guider le navire . . . » (art. 348 [b]). Il semble qu'il n'existe aucune raison valable pour faire cette distinction. Nous estimons que, dans les circonscriptions de pilotage, quiconque n'est pas membre de l'équipage et n'a pas de brevet de pilote ne devrait pas être employé pour jouer un rôle quelconque dans la conduite d'un navire.

La troisième règle, selon laquelle la loi accorde au capitaine le droit de choisir son pilote, a été étudiée au chapitre 4 (Cf. p. 79). Il n'existe qu'une seule exception à la règle: un navire non exempté demandant un pilote dans une circonscription à paiement obligatoire est obligé d'accepter le premier pilote qui offre ses services (art. 349).

L'article 348 réaffirme indirectement la règle dans le cas d'un navire exempté qui, dans les mêmes circonstances, demande un pilote; il stipule que le navire ne sera passible du paiement obligatoire que s'il ne prend pas l'un des pilotes qui, en réponse à son signal, offrent leurs services; mais le capitaine conserve le droit de choisir un pilote parmi ceux qui ont répondu à son signal.

La quatrième règle, selon laquelle le tarif lie les deux parties n'exige pas d'explications complémentaires (Cf. pp. 147 à 150). Le tarif est la seule clause pécuniaire valable d'un contrat de pilotage et ne peut être modifié par accord privé. Les droits de pilotage établis dans le tarif constituent une dette payable par un navire au pilote (ou à l'autorité de pilotage s'ils sont payables à cette dernière). Les articles 343 et 341 rendent, pour le paiement, le propriétaire et le capitaine, codébiteurs avec le navire, et aussi le consignataire ou l'agent s'ils possèdent les fonds suffisants au compte de ce navire.

La cinquième règle est celle d'après laquelle les droits de pilotage sont dus et doivent être payés lorsqu'un pilote est «pris à bord» (art. 352) pour piloter un navire, même si le capitaine n'utilise pas complètement (ou même n'utilise pas du tout) ses services pour conduire le navire ou pour conseiller, à condition, bien entendu, qu'un pilote soit disponible et apte à remplir ses fonctions. L'une des conséquences naturelles d'un contrat pour services est que si l'une des parties contractantes empêche l'autre partie de remplir ses obligations (à condition que celle-ci soit consentante et capable de le faire) la clause pécuniaire du contrat reste valable. L'article 352 de la loi stipule qu'il y a contrat de pilotage lorsque le pilote monte à bord. Le montant des droits est basé sur les articles du tarif applicables et, si le taux est fixé pour un trajet complet, la totalité des droits est due puisque aucune des deux parties au contrat ne peut modifier les taux prévus aux règlements.

Les droits deviennent également payables par un navire à bord duquel on ne peut embarquer par suite de circonstances particulières, lorsque ce navire est guidé par un pilote présent à bord d'un autre navire ou d'un bateau car, dans ce cas, on fournit un service de pilotage (art. 353). Un pilote peut être empêché d'embarquer par grosse mer et des conditions météorologiques défavorables, par exemple à Triple Island, au large de Prince Rupert, zone d'embarquement du nord de la circonscription de Colombie-Britannique.

Cependant la loi ne contient aucune disposition relative à un pilote à terre qui guide un navire par radiophonie, radar ou autre moyen électronique,

comme cela se pratique dans certains ports des Pays-Bas lorsque, par suite du mauvais temps, les pilotes ne peuvent embarquer à bord des navires, ni même les approcher. Le progrès scientifique a rendu possible l'utilisation de ce procédé et l'on ne devrait pas le refuser dans des circonstances spéciales, sous prétexte qu'il n'existe aucune disposition statutaire l'autorisant.

RÉGIME DU PAIEMENT OBLIGATOIRE

La Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada prévoit que, dans certaines circonscriptions de pilotage spécifiées, les navires sont tenus de payer des droits de pilotage, qu'ils emploient ou non un pilote; c'est le régime du paiement obligatoire. Cette exigence se fonde sur la législation canadienne de 1873 relative au pilotage, copiée sur la législation adoptée en 1854 par le Royaume-Uni et qui comportait un régime de pilotage obligatoire partiel du fait que les navires, bien qu'autorisés à naviguer sans pilote, étaient pénalisés s'ils n'en employaient pas. La loi du Royaume-Uni n'a pas changé à cet égard (*British Shipping Laws*, Vol. II, Temperley, édition 1963, paragr. 1310). Antérieurement à la Confédération, l'Acte de la Maison de la Trinité de Québec, modifié en 1849, prévoyait le pilotage obligatoire, un capitaine étant obligé de prendre un pilote breveté pour piloter son navire, sous peine d'amende. Il s'ensuivit que les tribunaux canadiens refusèrent de tenir responsable le propriétaire d'un navire pour des actes des pilotes de la circonscription de Québec (*In re: The Lotus*, Clark 1861, 11 L.C.R. 342).

Dans sa première loi générale sur le pilotage (Loi du pilotage de 1873), le Parlement fédéral introduisit un régime analogue en substance, mais sous un autre nom: le paiement obligatoire des droits. La loi prenait grand soin de préciser que le pilotage même n'est aucunement obligatoire et, en dépit de l'amende déguisée qu'elle imposait, les conséquences civiles normales du régime de pilotage facultatif s'ensuivirent. Le législateur les stipulait dans la loi en rendant le propriétaire toujours responsable des actes d'un pilote breveté en charge de son navire, que le régime du paiement obligatoire soit en vigueur ou non (maintenant art. 340). La loi atteignit son objectif car les tribunaux modifièrent immédiatement leur attitude et déclarèrent le propriétaire responsable des actes des pilotes de Québec, malgré le fait que le paiement des droits était obligatoire, comme le montrent les décisions suivantes:

«Décide que, la loi imposant le pilotage obligatoire ayant été abrogée, la responsabilité des propriétaires de navires pour les actes des pilotes en charge de leurs bâtiments est rétablie» (*Vice-Admiralty Court*, 1875, *The s/s Québec v. The Charles Chaloner*, 19 L.C.J. 201).

«Le pilotage obligatoire ayant été aboli pour une circonscription de pilotage, les pilotes sont légalement considérés comme les agents des propriétaires du navire, et ces derniers sont par conséquent responsables des actes du pilote et de sa négligence» (Cour de l'Échiquier, district d'Amirauté de Québec, 1897 Q.R. 12 C.S. 37, *The Bell Telephone Company v. The Rapid*).

Dans la version anglaise de la loi canadienne, on n'appelle pas *fine* (amende) la sanction pénale pour infraction au régime de paiement obligatoire; on évite ce mot mais, par définition, c'est une amende ou, du moins, ce que l'on appelle maintenant une pénalité (*penalty*), c'est-à-dire une somme d'argent fixe, invariable, due non par suite d'une obligation contractuelle mais en vertu des dispositions de la loi lorsque les conditions qu'elle stipule s'appliquent.

Le régime n'est pas destiné à accroître la sécurité de la navigation ni à assurer les fonds nécessaires au fonctionnement du service, mais tout simplement à encourager les navires à prendre des pilotes afin que ceux-ci acquièrent l'expérience constante dont ils ont besoin pour conserver et améliorer leurs connaissances théoriques et pratiques, tout en leur assurant un revenu suffisant. C'était aussi le but du premier régime obligatoire à Québec, comme l'indique une décision de 1864 (*Ex parte, Chrysler; Simard v. Corporation of Pilots*) (14 L.C.R. 209): «en vue d'augmenter l'activité et l'utilité du pilote.»

Comme on l'a vu précédemment (Cf. chap. 3, pp. 67 et suiv.), le gouverneur en conseil a la prérogative exclusive, en conformité de l'article 326 de la Loi sur la marine marchande du Canada, d'établir le régime de toutes circonscriptions de pilotage, sauf celles de Québec et de Montréal, en vertu de la législation actuelle qui ne le permet pas. Le gouverneur en conseil a imposé le régime du paiement obligatoire dans toutes les circonscriptions placées sous son autorité, à l'exception de la circonscription de l'Île du Prince-Édouard. Les autorités de pilotage des circonscriptions de Québec et de Montréal ont continué à appliquer le régime comme si la modification de la loi, en 1934, ne les concernait pas.

Les articles 345 et 357(1) définissent le régime. Les situations d'exception sont prévues aux articles 346, 347 et 357(2) (exemptions), aux articles 348 à 351 (situations relatives aux voyages d'entrée) et dans les alinéas (d)(e), et (f) de l'article 329 (certificats de pilotage).

Les articles 345 et 357(1) prévoient que le régime du paiement obligatoire s'applique seulement a) aux navires, b) qui naviguent, ou qui sont déplacés d'un endroit à un autre par le capitaine, c) dans les limites d'une circonscription, d) à moins que le navire ne se trouve dans les conditions de l'une des trois exceptions, à savoir:

- (i) les exemptions;
- (ii) la navigation est assurée par l'un des officiers du navire, titulaire d'un certificat de pilotage valable;
- (iii) l'indisponibilité de pilote breveté, dans le cas d'un voyage d'entrée.

La troisième condition (c) est suffisamment claire. Elle est conforme au plan d'organisation prévu par la Partie VI suivant lequel il n'y a de pilotes brevetés et de tarifs officiels que dans les territoires organisés, c'est-à-dire dans les circonscriptions de pilotage.

Les conditions (a) et (b) semblent à première vue se suffire à elles-mêmes; elles ont cependant donné lieu à des contestations et laissent beaucoup à désirer. La première traite indirectement des exclusions (à ne pas confondre avec les exemptions) en précisant à quel type de navire la législation s'applique; la seconde détermine le genre des services de pilotage visés par le régime du paiement obligatoire. Tout service que peut rendre un pilote, mais qui ne concerne pas la navigation ou le déplacement d'un navire, ne tombe pas sous l'application du régime de paiement obligatoire. Par exemple, on ne pourrait exiger d'un navire le paiement des droits sous le prétexte qu'une autorité de pilotage était d'avis qu'il eut été souhaitable, en l'occurrence, d'y affecter un pilote pour assurer le quart de sécurité. Même dans le cas où le capitaine aurait employé une personne ne possédant pas un brevet de pilote, les droits ne seraient pas payables, car ce n'est pas un cas où l'on interdit l'emploi d'une personne non titulaire d'un brevet de pilote (art. 354).

La Loi sur la marine marchande du Canada indique clairement que seuls les navires sont assujettis au régime du paiement obligatoire. Cette distinction reste également conforme à l'organisation fondamentale prévue par la loi puisque le pilotage n'est destiné qu'aux navires, ce que corrobore le contexte. Entre autres, le «pilote» doit avoir, d'après la définition légale de ce mot, la conduite d'un navire (art. 2[64]). Dans les circonscriptions de pilotage, une personne non titulaire d'un brevet de pilote peut «piloter un navire» dans certaines circonstances (art. 354). Malgré la définition statutaire, il s'est toujours élevé des contestations au sujet de la signification, aux fins de pilotage, du mot «navire».

Signification de «navire»: Pour les fins de la Partie VI, la loi donne du mot «navire» (*ship*) une définition extensive et ambiguë (art. 2[98]):

«navire comprend les bâtiments de toute sorte employés à la navigation et non mus par des rames;»

Antérieurement à la Loi de 1934, «navire» était, en outre, qualifié quelque peu par opposition à «bateau» défini comme suit:

«Toute espèce d'embarcation employée à la navigation et qui n'est pas un navire;» (art. 2, Loi sur le pilotage de 1873, art. 391[b] de la Loi de la marine marchande du Canada, 1927).

L'expression «bâtiment» (*vessel*), bien que non définie avant 1934, était le terme générique englobant navires et bateaux. Il est clair que la législation sur le pilotage s'applique exclusivement aux navires.

On inséra indirectement la définition de «*bâtiment*» dans la législation sur le pilotage par la Loi de 1934 lors du groupement dans un seul article général, au début de la loi même, des articles spéciaux d'interprétation qui figuraient antérieurement au début de chacune de ses parties. La définition actuelle se trouve à l'article 2(111):

«*Bâtiment* comprend tout navire ou bateau ou toute autre sorte de bâtiments servant, ou destinés à servir, à la navigation.»

Nous estimons que la situation antérieure n'a pas été modifiée et que le mot «*bâtiment*» (ou «*embarcation*» dans les lois antérieures à 1934) reste le terme générique. Ce terme englobe trois genres d'engins flottants: a) les navires, b) les bateaux et c) d'autres engins qui ne sont pas compris dans la définition de navire ni dans celle de bateau, mais qui servent ou sont destinés à servir à la navigation. En outre*, on n'utilise le terme *vessel* dans la Partie VI que lorsque le contexte réclame un mot d'une signification plus large que *ship*, par exemple, *pilot vessel* (art. 364 et suiv.) qui désigne tout navire (*ship*) ou bateau (*boat*) employé au service de pilotage d'une circonscription de pilotage (art. 2[65]). Cela ressort encore plus du texte de l'article 353 qui commence ainsi «Lorsqu'un bâtiment ayant à bord un pilote breveté guide un navire . . .». Cependant l'article correspondant de la Loi de 1927, l'article 444, dit «Si un bateau ou un navire qui a à bord un pilote breveté dirige un navire. . .».

La définition de «*navire*» est la reproduction mot à mot de l'article 2 de la Loi sur le pilotage de 1873 qui provenait lui-même du *Merchant Shipping Act* de 1854 du Royaume-Uni. Au Canada comme au Royaume-Uni la définition est restée la même depuis.

A première vue, le sens de la définition statutaire de «*navire*» semble clair, sauf qu'elle n'est pas limitative et que l'on n'indique qu'indirectement et d'une manière ambiguë qu'un navire doit être autopropulsé. Ce qui distingue un navire (*ship*) d'un bateau (*boat*) est le fait que le navire est essentiellement autopropulsé soit par des voiles, soit par la vapeur ou un autre genre de force motrice. Il ne cesse pas d'être un navire si, pour une raison quelconque, on n'utilise pas ou on ne peut pas utiliser la force motrice (par exemple, une panne de machines), à moins qu'il ne s'agisse d'un état permanent (par exemple, un voilier intentionnellement privé de ses mâts, un bâtiment à moteur dont on a enlevé définitivement le moteur, un navire endommagé au point de devenir irréparable). Inversement, on appelle «*bateaux*» des bâtiments qui, bien que servant à la navigation, sont démunis de force motrice propre aux fins de la navigation et dépendent d'une force extérieure, soit la force de l'homme, transmise par des rames, soit la force

*Le passage qui suit ne concerne que le texte anglais. A ce sujet, on peut remarquer que le traducteur de la loi, ignorant l'intention précise du législateur a rendu le terme *vessel* d'abord par «*embarcation*», puis par «*bâtiment*», ou même par «*bateau*» comme dans le cas de bateau-pilote. (*Note de traduction*)

fournie par un navire, un remorqueur par exemple, soit de quelque autre moyen extérieur. La législation sur le pilotage n'étant applicable qu'aux «navires», les engins flottants tels que chalands, dragues et péniches, trains de bois, caissons et estacades flottantes qui n'ont aucun moyen propre de propulsion et qui sont déplacés dans l'eau par des moyens extérieurs, sont automatiquement exclus de son champ d'application.

Comme il fallait s'y attendre, l'interprétation du sens du mot «navire» a suscité de nombreuses controverses, car il limitait l'application de la législation sur le pilotage. Les décisions des tribunaux, tant au Royaume-Uni qu'au Canada, furent souvent contradictoires. Les principales décisions rendues au Canada sont les suivantes:

- a) En 1879, il fut jugé qu'une drague n'était pas un navire ni un bâtiment parce qu'elle n'avait pas de force motrice propre et n'était pas aménagée comme moyen de transport (1879, 15 C.L.J. 268 [Ont.] *in re: The Nithsdale*).
- b) En 1894, en Nouvelle-Écosse, il fut jugé qu'un voilier ayant fait naufrage et échoué à Terre-Neuve, condamné ensuite et vendu comme épave, ne pouvait être classé comme navire selon la définition de la loi sur le pilotage et qu'en conséquence, entré en remorque dans le port d'Halifax, il n'était pas assujéti au paiement des droits de pilotage (1894, 26 N.S.R. 333 [C.A.] *Halifax Pilot Commissioners v. Farquhar*).
- c) En 1902, la Cour de l'Échiquier décida qu'un bâtiment, en l'occurrence une péniche à charbon d'environ 1,000 tonneaux de jauge au registre, n'ayant pas de force motrice propre, ni voiles ni machine, mû par un remorqueur n'est pas un navire au sens de la législation sur le pilotage et est donc exempté du paiement des droits de pilotage (8 Ex. C.R. 54, 79, *Corporation of Pilots v. the ship Grandee*).
- d) En 1908, il fut jugé qu'un «roller boat» était un navire, malgré le fait qu'il n'avait pas de force motrice, parce qu'il ne suffisait pas de le remorquer pour le conduire. Il avait un gouvernail et il fallait qu'un homme soit à bord pour le diriger. La contestation portait sur la compétence de la Cour de l'Amirauté au sujet d'une collision entre deux bâtiments, l'un d'eux était le «roller boat» (*Turbine Steamship Co. v. Knapp Roller Boat*, 1908, 12 O.W.R. 723).
- e) En 1909, il fut jugé qu'un train de bois n'était ni un navire ni un bâtiment aux fins d'exécution d'un privilège devant la Cour de l'Amirauté en faveur d'une personne non en possession (13 O.W.R. 190, confirmé 14 O.W.R. 639 [C.A.] *Pigeon River Lumber v. Mooring*).

- f) En 1910, le Conseil privé a jugé que des péniches de charbon, jaugeant environ 440 tonneaux chacune, sans force motrice propre, sauf des voiles leur permettant d'être poussées par le vent mais qui n'étaient pas installées, comme celles de voiliers complètement gréés, de manière à permettre une navigation sans danger, touées par des remorqueurs ou des vapeurs dans le port et hors du port de Saint-Jean, N.-B., étaient des navires et devaient, en conséquence, payer les droits de pilotage (1910, A.C. 208, *Saint John Pilot Commissioners and Attorney General for Canada v. Cumberland Railway Co.*).
- g) En 1913, il a été jugé qu'une estacade flottante n'était pas un bâtiment (1913, 16 Ex. C.R. 305, *in re: Paterson Timber Co. v. s/s British Columbia*).
- h) Dans la décision d'une cour d'enquête formelle, rendue le 30 septembre 1966 par le juge Noël de la Cour de l'Échiquier, dans l'affaire de la drague *Manseau 101*, il fut jugé que la drague et les deux remorqueurs en mouvement formaient «une masse flottante navigante». Puisque d'après la définition de la première partie de l'article 2 (98) de la Loi sur la marine marchande, une drague et des remorqueurs sont un navire, la cour d'enquête formelle avait compétence pour enquêter, en vertu des articles 551 et 560, sur les circonstances du naufrage.

La limitation aux «navires» de l'application de la législation sur le pilotage était conforme aux principes sur lesquels se basait l'ancienne législation sur le pilotage, mais cette restriction manque maintenant de réalisme. Au début, le pilotage fut conçu simplement comme un service privé (et il l'était en fait) pour les bâtiments dont les capitaines ne connaissaient pas suffisamment les lieux pour naviguer sans danger, c'est-à-dire les capitaines de bâtiments de mer qui étaient tous des navires. Les bateaux et les unités composites de navigation, comme les remorqueurs et les péniches, naviguaient généralement dans des eaux familières et n'exigeaient aucun service de pilotage. En conséquence, ils n'étaient pas assujettis à l'application de la législation sur le pilotage. Lorsqu'une unité composite de navigation se compose d'un navire aidé ou déplacé par des remorqueurs, on ne considère que le navire, et l'on juge que c'est le navire qui navigue, avec ou sans l'aide de ses machines.

Ce dernier point a fait l'objet de contestations. Les tribunaux ont décidé que, aux fins de la navigation, sinon pour le calcul des droits (*Saint John Pilot Commissioners and Attorney General for Canada v. Cumberland Railway Co.*, affaire mentionnée ci-dessus) un remorqueur et un navire forment une seule unité de navigation parce qu'ils sont engagés tous deux dans une seule opération de navigation dirigée par une seule personne. En outre,

lorsqu'un pilote les dirige, les deux bâtiments sont sous la responsabilité de ce pilote:

- a) en 1873, le Conseil privé a jugé que le pilote à bord d'un navire remorqué a la direction du remorqueur et reste responsable de la négligence de ce dernier (1873 L.R. 5, C.P. 308, *Smith v. St. Lawrence Towboat Company*);
- b) en 1881, il a été jugé qu'un remorqueur touant un navire est tenu d'obéir aux ordres du pilote de ce navire lorsque l'emploi d'un pilote est obligatoire (1881, 6 A.C. 217, *Spaight v. Tedcastle*).

Mais ce champ d'application limité est devenu trop restreint et ne répond plus aux exigences d'un service de pilotage devenu, dans l'intérêt public, nécessaire pour assurer la sécurité dans les chenaux navigables. Tout bâtiment susceptible, en naviguant, de compromettre la sécurité de la navigation concerne maintenant l'autorité de pilotage. Nous considérons que pour la rendre objective, la future législation sur le pilotage ait une portée accrue, afin que l'autorité de pilotage dispose des moyens et des pouvoirs lui permettant, au besoin, d'assurer la sécurité de la navigation en étendant son contrôle à tous les engins flottants et faisant route dans sa circonscription. Ces pouvoirs devraient être soumis à des contrôles législatifs et administratifs appropriés, afin de prévenir les abus et les décisions arbitraires. On pourrait y parvenir par la substitution du terme générique «bâtiment» à celui de «navire», et par une définition suffisamment large pour englober les engins flottants faisant route, qu'ils soient autopropulsés ou déplacés par des moyens extérieurs. Aux fins de la législation sur le pilotage, qu'il s'agisse de la navigation, des exemptions ou du tarif, une unité composite de navigation devrait être considérée comme un seul bâtiment, quel que soit le nombre de ses éléments, l'opération de navigation indépendante constituant le facteur déterminant. (Cette question est traitée d'une manière plus détaillée pp. 238 et suiv. et dans une recommandation particulière.)

Signification de «naviguer». D'après les décisions judiciaires citées, on a vu que la signification du mot «naviguer» a soulevé, dans certains cas, de sérieuses difficultés d'interprétation. La situation s'est encore compliquée, en 1934, par suite de l'introduction des dispositions de l'actuel paragraphe 357(1) qui vise apparemment à clarifier l'interprétation.

Avant la Loi de 1934, seules les dispositions de l'article correspondant à l'article 345 actuel précisaient la portée du régime de paiement obligatoire. La question fondamentale est donc la suivante: «Quand peut-on considérer qu'un navire navigue?» L'expression «naviguer» figurant dans

l'article 345, semble avoir un sens assez large pour englober tous les déplacements possibles qu'un navire effectue à l'aide de sa propre force motrice, soit à l'intérieur d'un port, soit entre des points à l'intérieur ou à l'extérieur des limites d'une circonscription. On aurait pu débattre la question de savoir si un navire naviguait lorsqu'il était déplacé à l'aide de moyens extérieurs, mais la jurisprudence précédemment citée répond en général (et avec raison) par l'affirmative, à condition que le navire n'ait pas cessé d'être un navire, et qu'on l'utilise à des fins de transport.

Pendant, depuis 1934, avec l'introduction du paragraphe 357(1) la loi marque une différence entre un navire qui navigue à l'intérieur d'une circonscription de pilotage (art. 345) et un navire «déplacé d'un lieu à un autre», à l'intérieur d'une circonscription, par son capitaine (art. 357). Il en résulte une certaine confusion, car si un capitaine «déplace» son navire d'un lieu à un autre à l'intérieur d'une circonscription de pilotage, même en n'utilisant que la force motrice du navire, il ne navigue pas. S'il naviguait, le paragraphe (1) de l'article 357 n'aurait aucun sens, ou serait superflu. D'après les règles d'interprétation, lorsque le législateur édicte une disposition spéciale avec un langage différent, c'est qu'il vise une situation distincte; il faut donc ici supposer que le législateur, en ajoutant le paragraphe 357(1), en 1934, voulait traiter d'une situation non prévue à l'article 345.

On peut faire remonter l'origine du paragraphe 357(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada à la Loi du Royaume-Uni sur le pilotage. Il semble qu'en terminologie nautique il existe deux genres de mouvements de navires: la navigation proprement dite, c'est-à-dire les voyages ou trajets, et les mouvements d'un navire à l'intérieur d'un port, appelés «déplacements» dans les règlements canadiens du pilotage. L'article correspondant de la Loi du Royaume-Uni sur le pilotage diffère du paragraphe 357(1) à deux points de vue: a) il ne traite que du mouvement d'un navire à l'intérieur d'un port; b) il rattache dûment un tel mouvement à l'expression générale de la navigation. De cette manière, les deux genres de mouvements d'un navire, loin de s'opposer, se complètent. L'article de la loi du Royaume-Uni se lit comme suit.

«32 (1) Un navire, au cours d'un mouvement à l'intérieur d'un port formant partie d'une circonscription de pilotage, est censé être un navire naviguant dans une circonscription de pilotage, sauf dans la mesure où les règlements peuvent prévoir le cas de navires ainsi déplacés pour changer de poste d'amarrage, ou entrer dans un bassin ou en sortir; pourvu . . . »

Une note en bas de page, que l'on trouve dans la cinquième édition du *Merchant Shipping Act* de Temperley, 1954, sous l'article 32, explique comme suit l'origine de cet article:

«En vertu de l'article 596 de la Loi de 1894 sur la marine marchande, abrogée, un pilote non qualifié pourrait prendre charge d'un navire pour changer de poste d'amarrage, ou entrer dans un bassin ou en sortir, dans les cas où cela ne constituerait pas une infraction aux règlements du port ou à des décisions légales du directeur du port. Ainsi, un pilote non qualifié pourrait conduire un bâtiment à un endroit quelconque, dans les limites du port de Londres, lorsqu'il s'agit d'un changement de poste d'amarrage.»

La seule explication logique est qu'en 1934 on a voulu supprimer toute possibilité de doute et indiquer clairement que toute navigation effectuée à l'intérieur d'un port, que ce soit à l'aide des machines du navire ou non, restait assujettie au paiement obligatoire. Si cela est exact, la confusion résulte d'une autre erreur de rédaction.

Mais, si telle était l'intention, il est regrettable que l'on n'ait pas repris le libellé de l'article correspondant de la loi du Royaume-Uni. On s'est servi, à la place, d'un texte existant (art. 447[1] de la Loi de la marine marchande du Canada, 1927) qui traitait d'une situation analogue à celle qui prévaut sur la Tamise où l'on pouvait rattacher la «navigation» à une opération de pilotage sur le fleuve, par opposition à un mouvement à l'intérieur même du port de Londres. Il eut été possible de parvenir à ce résultat en remplaçant les mots «d'un lieu à un autre dans les limites du havre de Québec» par «d'un lieu à un autre dans les limites de tout port ou havre situé dans une circonscription de pilotage». Au lieu de cela, l'expression a été remplacée par «d'un lieu à un autre dans les limites d'une circonscription de pilotage». Il est évident que le législateur n'avait en vue qu'une circonscription de pilotage portuaire et la modification devient illogique lorsqu'on l'applique littéralement à des circonscriptions fluviales ou côtières. Par exemple, un voyage entre Chicoutimi et Québec, ou entre Vancouver et Prince Rupert, serait régi par l'article 357 et non par l'article 345, avec ce résultat qu'un navire qui ferait de tels trajets ne serait pas considéré comme en cours de navigation mais comme effectuant un déplacement et, en outre, seul le capitaine, et non le navire ou le propriétaire ou l'agent, serait responsable du paiement obligatoire des droits.

La modification était cependant indiquée et, malgré la confusion d'interprétation qu'elle crée, elle atteint en fait son objectif car elle assujettit, directement ou indirectement, au régime du paiement obligatoire tous les mouvements des navires dans les limites d'une circonscription, effectués ou non à l'aide de la force motrice du navire et qu'ils aient lieu dans les limites d'un port ou dans celles d'une circonscription.

Définition réglementaire de «bâtiment». De nombreuses questions restant sans réponse, les autorités de pilotage ont essayé de les rendre plus claires

en substituant dans leurs règlements, au mot «navire», une nouvelle définition du mot «bâtiment» et en rendant le régime du paiement obligatoire applicable aux bâtiments rentrant dans la définition. Les divers règlements des circonscriptions donnent du mot «bâtiment» trois définitions différentes:

- a) «bâtiment» désigne «toute sorte de navire en remorque ou autrement» (Cf. Règlements de Botwood, art. 2[j]; de Colombie-Britannique, art. 2[n]; d'Humber Arm, art. 2[j]; de Port-aux-Basques, art. 2[j]; de Sheet Harbour, art. 2[i]);
- b) «bâtiment» désigne «toute sorte de navire en remorque ou autrement, sauf une péniche non pontée qui n'a ni cabine ni poste d'équipage et qui n'est pas autopropulsée» (Cf. Règlements de Churchill, art. 2[f]; de l'Île du Prince-Édouard, art. 2[i]; de Richibucto, art. 2[k], qui omet «et qui n'est pas autopropulsé»). Le mot «chaland» n'est pas défini;
- c) «bâtiment» désigne toute sorte de navire, en remorque ou autrement, à l'exception d'une péniche. «Péniche» désigne tout chaland non ponté n'ayant ni cabine ni poste d'équipage (Cf. Règlements de Bathurst, art. 2[m]; de Bras d'Or, art. 2[e]; de Buctouche, art. 2[m]; de Caraquet, art. 2[k]; de Cornwall, art. 2[l]; d'Halifax, art. 2[l]; de Miramichi, art. 2[m]; de Montréal, art. 2[p]; de New Westminster, art. 2[m]; de Pictou, art. 2[k]; de Pugwash, art. 2[k]; de Québec, art. 2[n]; de Restigouche, art. 2[m]; de Saint-Jean, N.-B., art. 2[m]; de Shediac, art. 2[l]; et de Sydney, art. 2[n]). Le mot «chaland» n'est pas défini.

Il est illégal de modifier ou de limiter par règlement la définition statutaire des mots «navire» et «bâtiment», car ce pouvoir est exclu des pouvoirs délégués aux autorités de pilotage par la loi. Ces définitions restreignent ou élargissent l'application des divers articles de la loi dans lesquels figurent ces mots et, en particulier, dans le cas présent, en ce qui concerne le régime du paiement obligatoire et ses exceptions. Néanmoins, le simple fait que l'autorité de pilotage ait estimé nécessaire de redéfinir un bâtiment en fonction de ses mouvements indique que la définition statutaire de «navire» et la signification des verbes «naviguer» et «déplacer», apparaissant aux articles 345 et 357, sont inadéquates, de nos jours, aux fins du pilotage. C'est également une indication que la future législation devrait adopter, pour ces mots, des définitions statutaires logiques qui satisfassent aux exigences du service et des organismes de pilotage.

En outre, on emploie abusivement dans ces définitions les mots «bâtiment» et «navire», car on prend «navire» comme terme générique. C'était l'usage avant la Loi de 1934; par exemple dans le Règlement de 1915 de la circonscription de Québec (pièce 1456n) on employait toujours le mot «bâtiment» au lieu de «navire». La définition de «bâtiment» donnée à

l'alinéa (c) ci-dessus figurait dans les Règlements de la circonscription de Québec adoptés en 1928 (pièce 1448) lorsque les définitions réglementaires furent introduites. Cela indique que le mot «navire» avait déjà perdu le sens précis qu'il avait lorsqu'il fut introduit pour la première fois dans la législation sur le pilotage. La mention de «péniche» dans la définition indique que l'application de la législation sur le pilotage fut, en fait, étendue aux «bateaux», probablement par suite de la confusion créée par certaines décisions judiciaires, mais surtout à cause des exigences du service à ce moment-là, en particulier sur le Saint-Laurent.

Définition réglementaire de «déplacement». Les règlements de toutes les circonscriptions, sauf celle de Montréal, donnent une autre définition sujette à controverse: *le mot «déplacement».* On le définit (avec une légère variation dans le Règlement de Saint-Jean, N.-B.) comme suit:

«*déplacement* désigne le déplacement d'un bâtiment, dans les limites d'un havre, d'une position d'ancrage ou amarrage à une autre mais ne comprend pas le halage d'un bâtiment d'un quai à un autre par le seul moyen d'amarres attachées au rivage à moins qu'un pilote n'y soit employé.»

Le Règlement de Montréal ne contient aucune définition bien que le mot «déplacement» apparaisse dans son tarif. Cette définition stéréotypée fut incluse dans les règlements sans l'adapter aux exigences locales, sauf à Saint-Jean, N.-B., où, par une modification de 1965, les mots «dans les limites d'un havre» ont été remplacés par «dans les limites de la circonscription».

La légalité de cette définition reste douteuse si elle a pour but de restreindre l'application de l'article 357 aux mouvements d'un navire dans les limites d'un havre. La définition est superflue depuis l'inclusion de l'actuel paragraphe (2) par une modification, en 1956, ayant eu pour effet de créer une exemption relative pour tout mouvement effectué à l'aide d'amarres seulement. L'emploi de termes différents dans la définition réglementaire pour exprimer la même chose que dans la loi peut susciter des difficultés d'interprétation. Avant la modification de 1956, la restriction contenue dans la définition réglementaire était objective, bien qu'illégale, et la modification de 1956 remédia à la situation que la définition visait à corriger. Cependant la définition réglementaire serait légale si elle servait à définir, en vue de fixer les taux, un type de service de pilotage, c'est-à-dire le mouvement d'un navire d'un lieu à un autre dans les limites d'un port, par un moyen quelconque, lorsqu'un pilote y est employé. On ne pourrait y objecter étant donné le pouvoir discrétionnaire de fixer les taux que possède une autorité de pilotage (art. 329[h]), comme on l'a vu au chapitre précédent. Si tel était le but de la définition, le tarif même devrait la contenir. Mais la définition actuelle du règlement va bien au delà et devient, pour le moins, irrégulière. En outre, l'emploi du terme «déplacement» est actuellement critiquable car, étant

donné le libellé de l'article 357, il prête à confusion; mais comme il est accepté maintenant au Canada et qu'il exprime une distinction entre les mouvements des navires, nous considérons que l'on devrait incorporer et définir dans la loi le terme «déplacement».

EXCEPTIONS AU PAIEMENT OBLIGATOIRE

A. EXEMPTIONS—PREMIÈRE EXCEPTION

1. *Nature et portée*

En vertu du plan d'exemptions prévu à la Partie VI, les navires pouvant constituer un risque pour la sécurité, du fait de leur dimension ou du fait que leurs capitaines ne connaissent pas suffisamment les lieux, ne bénéficient d'aucune exemption de paiement des droits de pilotage. La sécurité de la navigation est donc automatiquement accrue bien que cela ne constitue pas le principal facteur.

Le plan d'exemptions prévu aux articles 346, 347 et 357(2), répartit les navires en trois catégories:

- a) exemption refusée;
- b) exemption statutaire absolue;
- c) exemption relative.

a) La loi ne prévoit aucune exemption pour les classes suivantes de navires:

- (i) les navires étrangers de plus de 250 tonneaux de jauge nette c'est-à-dire ceux pour lesquels le service de pilotage fut établi en premier lieu (sauf les navires américains faisant le commerce local comme on le précise ci-dessous);
- (ii) les navires immatriculés dans les dominions de Sa Majesté qui ne bénéficient pas de l'une des quatre exceptions prévues aux alinéas (d), (e), (f) et (i) de l'article 346. Ces navires non exemptés sont aussi des navires long-courriers pour lesquels on a établi le service de pilotage.

b) La loi actuelle prévoit pour les navires suivants une exemption statutaire absolue qui ne peut être supprimée par une autorité de pilotage:

- (i) les navires appartenant à Sa Majesté (art. 2[100]) et les navires d'État (art. 2[30]), exception faite de ceux dont l'exploitation et la gestion ont été confiées à une agence de Sa Majesté (art. 346[a] [b]);
- (ii) les navires immatriculés dans l'un des dominions de Sa Majesté:
 - 1° s'ils sont affectés à la pêche (346[i]);
 - 2° s'ils sont employés à des opérations de sauvetage (346[d]);
 - 3° s'ils ont une jauge au registre d'au plus 250 tonneaux (346[f]);

- (iii) les navires de toute nationalité qui entrent dans un port pour s'y réfugier (346[g]);
- (iv) les navires des États-Unis en service dans une circonscription de pilotage en amont de Montréal et commerçant sur les Grands lacs ou entre des ports des Grands lacs et sur le Saint-Laurent, même s'ils font occasionnellement un voyage aux «provinces Maritimes du Canada» (expression non définie et maintenant ambiguë) (346[ee]). Cette exemption résulte d'une modification rendue nécessaire pour assurer la similitude de traitement aux navires canadiens et américains, à la suite de l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent et de l'introduction des accords entre le Canada et les États-Unis au sujet du pilotage sur les Grands lacs (Bill C-98, 1961, art. 15, qui deviendra 9-10 Élisabeth II, chap. 32). Toutefois, il en résulte que les navires américains bénéficient d'un traitement préférentiel du fait qu'ils jouissent d'une exemption absolue tandis que les navires canadiens ne bénéficient que d'une exemption relative, comme on l'indique ci-dessous, au paragraphe (ii) (2°).

c) La troisième catégorie comprend les navires dont l'exemption est laissée à la discrétion de chaque autorité de pilotage. Ils se divisent en deux classes:

- (i) les navires auxquels l'autorité de pilotage a le droit d'accorder une exemption:

- 1° les petits navires étrangers d'au plus 250 tonneaux au registre, de telles descriptions et de telles dimensions que décide l'autorité de pilotage avec l'approbation du gouverneur en conseil (346[c]);

- 2° les navires-hôpitaux ou les navires de guerre étrangers, à la seule discrétion de l'autorité de pilotage (346[h]) qui décide, dans chaque cas d'espèce, par ordonnance administrative (Cf. chap. 8, p. 335).

- (ii) les navires bénéficiant d'une exemption statutaire relative pouvant être annulée par règlement de l'autorité de pilotage, en totalité ou en partie, suivant le montant des droits ou de la catégorie ou de la classe du vapeur concerné:

- 1° exemption accordée à chaque navire par le paragraphe (2) de l'article 357 pour un déplacement effectué uniquement au moyen de ses amarres;

- 2° l'exemption accordée aux navires faisant un trafic régulier, en conformité de l'article 346(e). Ces navires de commerce assurant une ligne régulière sont exemptés des services de

pilotes et s'en dispensent habituellement. Cependant, ils profitent indirectement du pilotage organisé, du fait que le service constitue un facteur de sécurité lorsque les pilotes sont affectés à des navires étrangers, ou en profitent parfois directement lorsque, pour leur commodité, ils emploient des pilotes pour assurer la relève des capitaines au cours du transit dans une longue section de pilotage, comme le Saint-Laurent, ou lorsqu'ils naviguent dans des conditions exceptionnellement mauvaises. Pour bénéficier de cette exemption relative, les navires en question doivent satisfaire à trois conditions:

- (A) être des «navires à vapeur»; lorsqu'ils ne répondent pas à la définition statutaire du navire à vapeur (art. 2[105]) et qu'ils ne sont pas autrement exemptés, ils sont assujettis au paiement des droits. L'article 2(105) définit un navire à vapeur ou vapeur: «tout navire à propulsion mécanique et ne répondant pas à la définition d'un voilier;» et le voilier ou navire à voiles est défini à l'article 2(93) comme étant «un navire se déplaçant sous la seule action des voiles, ainsi qu'un navire employé principalement à la pêche et d'une jauge brute d'au plus deux cents tonneaux, pourvu de mâts, de voiles et d'agrès lui permettant d'accomplir des voyages à la voile seule et muni, en outre, de moyens de propulsion mécanique autres qu'une machine à vapeur»;
- (B) être enregistrés dans l'un des dominions de Sa Majesté;
- (C) être des navires assurant un service local régulier et rentrant dans l'une des catégories suivantes:
 - (1) navires employés dans un port ou entre des ports de la même province (346[e][i]);
 - (2) navires effectuant une navigation côtière, répartis en deux groupes principaux: ceux de la côte est, employés à des voyages dans toutes les eaux navigables entre New York et la Baie d'Hudson, sur le Saint-Laurent ou les Grands lacs (346[e][iii] et [iii]); ceux de la côte ouest employés à des voyages dans toutes les eaux navigables, entre San Francisco au sud et l'Alaska au nord (346[e][iv]).

Le libellé de l'article 347 donne lieu à controverse sur la question de savoir si le droit dont dispose l'autorité de pilotage de retirer des exemptions statutaires ne s'applique seulement qu'aux cas énumérés à l'article 346(e) ou s'applique à tout navire qui bénéficie de l'une quelconque des autres exemptions, pourvu que le navire soit un navire à vapeur. La discussion porte

sur l'utilisation du mot «article» à la cinquième ligne de l'article 347 au lieu du mot «alinéa». Il n'y a aucun doute que l'article 347 s'applique seulement aux cas énumérés dans l'alinéa (e), autrement la référence à cet alinéa dans la seconde ligne perdrait toute signification; en outre, lorsque l'on considère le mot «article» dans son contexte, il n'existe aucune ambiguïté car il s'agit des «navires à vapeur employés ainsi qu'il est spécifié dans ledit article». Or dans l'article 346, ce n'est qu'à l'alinéa (e) que l'on fait mention d'une utilisation particulière des navires à vapeur. En outre, l'autre interprétation conduirait à la conclusion absurde qu'une autorité de pilotage aurait le pouvoir d'annuler les exemptions aux bâtiments de la Couronne ou de l'État, aux navires de sauvetage, aux bateaux de pêche et aux petits bâtiments immatriculés dans les dominions de Sa Majesté, s'il s'agissait de vapeurs, mais n'aurait plus le pouvoir de le faire s'il s'agissait de tout autre type de navires. C'est encore le résultat d'une rédaction fautive au moment de la révision de 1934. L'article 417 du Bill de 1934 ne contenait pas cette erreur mais elle fut introduite par un amendement apporté durant le débat (probablement dans l'intention de clarifier le texte) pour s'assurer que l'article 347 ne s'applique qu'à l'alinéa (e) de l'article 346; entre autres, les mots «nonobstant toute disposition de l'alinéa (e) de l'article qui précède» furent ajoutés, mais le reste fut laissé inchangé. L'article 417 du Bill, avant la modification se lisait comme suit:

«417. L'autorité de pilotage de toute circonscription de pilotage peut, nonobstant toute disposition de l'article qui précède, décider à l'occasion, avec l'approbation du gouverneur en conseil, si des navires à vapeur employés ainsi qu'il est spécifié dans ledit article, et lesquels, s'il en est, sont ou ne sont pas entièrement ou partiellement exemptés du paiement obligatoire des droits de pilotage et, s'ils le sont partiellement, dans quelle mesure et dans quelles circonstances ils le sont.»

C'est une erreur de rédaction que de ne pas utiliser les mêmes mots pour faire la même mention, en particulier lorsque les deux mentions figurent dans la même disposition et dans la même phrase. Un libellé différent indique normalement un sens différent, à moins que l'on ne puisse déduire le contraire du texte et du contexte comme c'est ici le cas. Si l'on devait conserver cette disposition dans la nouvelle législation, il faudrait la rédiger de manière à faire disparaître tout risque d'ambiguïté.

Nous considérons que la distinction entre un navire et un navire à vapeur dans l'article 346 est un vestige de l'ancienne législation qui tenait compte d'une situation disparue depuis. Cette distinction remonte à la première législation canadienne sur le pilotage, la Loi sur le pilotage de 1873, dont l'article 57 faisait une distinction entre les exemptions pour les «navires» et les «navires mus entièrement ou en partie à la vapeur». La distinction se justifiait à ce moment-là puisque la plupart des navires étaient des voiliers et n'avaient pas, dans des eaux étroites, les possibilités de manœuvre des navires à vapeur qui commençaient à leur faire concurrence. A moins que les voiliers ne fussent enregistrés dans le Dominion du Canada et d'une jauge ne dépass-

sant pas 250 tonneaux, ils n'étaient pas exemptés; les navires à vapeur répondant aux mêmes conditions étaient exemptés à condition d'être employés à un service local. Cette situation ayant disparu, nous considérons que l'on devrait supprimer la distinction.

Il est intéressant de noter que, dans la modification proposée de l'article 346 dans le Bill S-3 (non adopté), le mot «navire» remplaçait «navire à vapeur» à l'alinéa (e).

On a dit que les dispositions de l'article 346 sont discriminatoires parce que le pavillon est un facteur déterminant. Dans la Loi de 1934, les exemptions accordées aux navires marchands assurant un service local et côtier étaient uniformément limitées aux navires à vapeur immatriculés dans les pays du Commonwealth. Cette disposition semble discriminatoire parce qu'elle viole certains anciens traités conclus avec d'autres nations (Cf. Bill S-3, Débats du Sénat, pièce 1191). Lors de l'examen du Bill S-3, on tenta de corriger la situation en retranchant de cet article la restriction relative à l'immatriculation, mais le Bill ne fut pas adopté et il n'y eut pas d'autre essai en vue de modifier l'article sauf dans la modification de 1961, article 346(ee) (9-10 Elisabeth II, chap. 32) qui réglait le problème urgent des bâtiments américains naviguant sur le haut Saint-Laurent et dans le bassin des Grands lacs. Il est entendu que dans une législation où le critère de l'obligation du pilotage pour les navires est la sécurité de la navigation, la question du pavillon reste absolument hors de propos. Le critère de l'exemption devrait être les dangers relatifs que présente un itinéraire donné, notamment la densité du trafic, les caractéristiques du navire telles que sa dimension et ses qualités manœuvrières, ainsi que la compétence des capitaines et des officiers en matière de navigation locale. Sans rechercher jusqu'à quel point ces anciens traités¹ pourraient restreindre les pouvoirs du Parlement pour régler certains aspects de la navigation, dans la mesure où sont concernés les pays parties à ces traités, une étude rapide montre que ceux-ci ont pour but de prévenir les discriminations entre les pays intéressés en ce qui a trait à la liberté de navigation et aux taxes, droits et frais qu'ils doivent payer. A ce point de vue, leurs navires doivent recevoir le même traitement que les navires canadiens. Personne ne pourrait sérieusement soutenir que les articles de la Loi sur la marine marchande du Canada et de la Loi concernant le Conseil des ports nationaux, qui autorisent le gouverneur en conseil et le Conseil des ports nationaux à modifier les règles de route ou à établir une surveillance du trafic, ainsi que l'exigent les conditions locales, constituent une violation de la liberté de naviguer telle que la garantissent ces traités. Ce sont des mesures de sécurité assurant la protection du public aussi bien que celle des navires qui doivent donc s'y conformer. Lorsqu'on impose le

¹ Une liste de clauses concernant les obligations du Canada en matière de pilotage et une liste des traités concernant la navigation, en vigueur entre le Canada et les États-Unis, sont annexés aux débats du comité permanent sénatorial sur les transports et communications, Bill S-3, 25 février 1959, pp. 235-239 (pièce 1191).

pilotage obligatoire pour des raisons de sécurité, celui-ci constitue aussi une mesure de sécurité. On peut très bien considérer le pilotage obligatoire et le paiement obligatoire des droits comme des restrictions au droit de naviguer dans un système où l'on ne conçoit le pilotage que comme un service privé rendu à la navigation. Cela n'est plus vrai lorsque le pilotage est conçu comme un service public visant à la sécurité et la protection du trafic sur les voies navigables et maritimes du Canada. Il en résulte un manque de souplesse, source de difficultés que l'on a partiellement résolues par des accords illégaux. Par exemple, la Chambre de commerce maritime de Vancouver a conclu un accord avec les pilotes de la Colombie-Britannique à l'effet d'exempter du paiement obligatoire des droits les transbordeurs américains assurant la liaison entre un port de Puget Sound et un port de la Colombie-Britannique, comme sont exemptés les navires américains qui passent seulement en transit dans les eaux de la circonscription de Colombie-Britannique. Cependant, les pilotes ont refusé d'étendre l'accord aux transbordeurs qui relient un port de l'Alaska et un port de la circonscription de la Colombie-Britannique ou de la circonscription de New Westminster. Dans les deux cas, l'autorité de pilotage s'est conformée aux décisions des pilotes. Elle ne réclame pas le paiement des droits aux transbordeurs des ports de Puget Sound, mais elle oblige les transbordeurs américains qui naviguent entre l'Alaska et le Canada à les payer. De même, les navires en transit qui ne font pas escale dans un port canadien ne paient pas de droits de pilotage, à moins qu'ils n'emploient un pilote.

En 1953, à la suite de la controverse provoquée par le refus d'une compagnie de navigation américaine de payer les droits pour ses navires employés au cabotage sur la côte du Pacifique, on a suggéré qu'il serait possible d'accorder une exemption officielle en prévoyant dans le tarif, à l'alinéa (h) de l'article 329, un droit nominal pour ce type de navires américains. On a cité, comme un précédent, l'alinéa (b) de l'article 3 du Règlement de 1934 de la circonscription de pilotage de Saint-Jean (N.-B.). Il fut rédigé spécialement pour exempter les navires à vapeur d'une compagnie américaine effectuant le transport des passagers sur une ligne régulière entre Saint-Jean (N.-B.), Boston et New York, en prévoyant un droit nominal si ces navires n'employaient pas de pilote (pièce 1159). La proposition comportait en fait une erreur. Le Règlement de la circonscription de Saint-Jean (N.-B.) ne constituait pas un précédent; il était conforme à la législation alors en vigueur, mais abrogée depuis. L'alinéa (c) de l'article 457 de la Loi de la marine marchande du Canada, 1927, exemptait les navires à vapeur de toute nationalité assurant le trafic local ou côtier sur le Saint-Laurent et sur la côte est.

A l'exception des exemptions relatives énumérées ci-dessus, une autorité de pilotage n'a pas le droit de modifier la liste des exemptions définies dans la loi, que ce soit en accordant des exemptions supplémentaires ou en annulant des exemptions hors de sa compétence.

Il est illégal d'essayer de tourner la loi et d'accorder une exemption non autorisée soit en ne prévoyant pas de taux pour une classe de navires ou pour un type de voyage, soit en prévoyant un taux inférieur pour des navires non exemptés qui n'emploient pas de pilote. En vertu des articles 345 et 347, dans les cas où s'applique le paiement des droits de pilotage, que les navires utilisent ou non les services d'un pilote, le montant des droits à payer reste le même.

Les dispositions de l'article 347, d'après lesquelles on peut réclamer des droits moindres lorsqu'un pilote n'est pas engagé, ne constituent pas une exception à la règle précédente puisque l'article 347 s'applique aux navires qui ne sont pas normalement assujettis au paiement obligatoire des droits, c'est-à-dire à ceux qui bénéficient d'une exemption relative. L'alinéa (b) de l'article 345 spécifie que le paiement obligatoire ne s'applique pas aux navires exemptés. L'article 347 donne à une autorité de pilotage le droit d'annuler, en totalité ou en partie, une exemption relative pour les navires à vapeur concernés. Cependant, un retrait partiel ne donne pas à une autorité de pilotage le droit d'établir une échelle de droits de pilotage différente pour ces navires, mais seulement de prévoir dans quelle mesure doit s'appliquer l'échelle existante. Si l'on devait interpréter l'alinéa (h) de l'article 329 comme accordant à une autorité de pilotage le droit de prévoir une échelle différente lorsque aucun pilote n'est engagé, une autorité de pilotage aurait aussi le droit de prévoir un taux plus élevé, contrairement aux dispositions de l'article 347.

Il serait également illégal de fixer un prix nominal, même si le montant des droits à fixer dans les règlements est laissé à la discrétion d'une autorité de pilotage. Ce serait une injustice envers les pilotes et, qui plus est, il est impossible qu'un officier de la Couronne ait le pouvoir de commettre, au nom de celle-ci, une injustice. Une autorité de pilotage a le mandat et le devoir de fixer les droits à des taux justes et raisonnables, et pour les bâtiments, et pour les pilotes; sinon, les droits deviennent *ipso facto* illégaux, puisqu'ils résultent d'un excès de pouvoir.

Le retrait des exemptions relatives est laissé à la discrétion de chaque autorité de pilotage. La loi ne dit rien au sujet du critère qui devrait en régir l'exercice, si ce n'est que les exemptions peuvent être supprimées «entièrement ou partiellement et, si elles le sont partiellement, dans quelle mesure et dans quelles circonstances elles le sont». Si les règles n'apparaissent pas dans le texte de la loi, on doit les déduire du contexte, car il est improbable que l'intention du Parlement ait été de permettre que ce pouvoir délégué s'exerce d'une manière purement arbitraire, sans tenir compte de l'objectif implicite de la législation, des exigences du service et des principes de justice et d'équité. Toute suppression d'une exemption relative non justifiée devient donc illégale puisqu'elle résulte d'un excès de pouvoir. La sécurité de la navigation peut constituer l'un de ces principes directeurs inexprimés car, comme

on l'a vu ci-dessus, le système des exemptions tend à accroître la sécurité de la navigation. Cependant, le principe fondamental de la législation actuelle est d'instaurer le régime du paiement obligatoire, c'est-à-dire d'assurer aux pilotes un travail qui leur permette de conserver et d'améliorer leurs connaissances pratiques et théoriques, tout en leur assurant un revenu suffisant. Mais on ne devrait pas recourir au régime du paiement obligatoire soit pour assurer un travail à un nombre de pilotes supérieur à celui qu'exige la demande normale, soit tout simplement pour obtenir des fonds.

Il serait illégal de baser la suppression d'une exemption sur la nationalité ou la résidence d'un propriétaire et, pour la même raison, on considère qu'une suppression fondée uniquement sur le pavillon ou l'immatriculation équivaldrait à une discrimination. Néanmoins, le retrait deviendrait justifié s'il était fondé sur une classe de navires, comme les grands transatlantiques et les grands pétroliers ou les navires à passerelle arrière, ou sur les conditions d'un voyage offrant des difficultés particulières, c'est-à-dire pour les exemptions s'appliquant à certaines régions d'une circonscription. Par exemple, dans la circonscription de New Westminster, une exemption ne pourrait être supprimée que si le navire exempté doit passer sous le pont du chemin de fer.

Si l'on adopte la sécurité de la navigation comme facteur de base pour l'imposition du pilotage obligatoire, le seul critère sera la sécurité et l'on n'accordera une exemption que si une autorité de pilotage a la conviction absolue qu'un bâtiment naviguant dans sa circonscription ou dans une zone particulière de la circonscription ne constitue pas un risque pour la sécurité.

2. Mesures prises par les autorités de pilotage au sujet des exemptions

Les autorités de pilotage ont toujours résolu par règlements la question des exemptions (Cf. chap. 8, pp. 276 à 278).

a) *Petits navires étrangers.* La plupart des autorités de pilotage ont négligé d'établir un règlement au sujet des exemptions pour les petits navires immatriculés ailleurs que dans les dominions de Sa Majesté. On ne traite de ces exemptions que dans 6 circonscriptions: Sydney, New Westminster et Port-aux-Basques, où une exemption est accordée à tous les bâtiments d'une jauge nette de moins de 250 tonneaux; Halifax, Saint-Jean, N.-B., et Churchill, où l'exemption est réservée aux yachts de plaisance. Juridiquement, il en résulte que tout navire étranger, si petit soit-il, est assujéti, dans toutes les autres circonscriptions de pilotage, au paiement obligatoire des droits; par exemple, un bateau de plaisance américain qui n'est pas un bateau à rames doit payer des droits de pilotage lorsqu'il passe dans la circonscription de Cornwall, ou qu'il remonte le fleuve Fraser, ou lorsqu'il entre dans les eaux de la circonscription de Colombie-Britannique. Cela est si déraisonnable qu'on ne l'exige jamais. Il serait possible de redresser cette situation absolument illégale en suivant la procédure simple mentionnée à l'alinéa (c) de l'article

346. L'autorité de pilotage concernée est tenue de recouvrer les droits de pilotage de chaque petit navire étranger puisque, en ce qui la concerne, chaque cas entraîne une créance publique, et l'autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de décider des cas où elle doit recouvrer ou non les deniers publics. Si l'on doit conserver cette disposition dans la législation future, nous estimons que l'on réglerait mieux la question en modifiant l'alinéa (c) de l'article 346, afin d'accorder une exemption directe mais relative à tous les petits navires étrangers ayant une jauge nette de 250 tonneaux ou moins. Cette exemption pourrait être sujette à retrait par l'autorité de pilotage de la manière prévue à l'article 347. En suivant cette procédure, on exempterait automatiquement les petits navires, sauf ceux appartenant à des catégories que l'autorité de pilotage n'estimerait pas souhaitable d'exempter par suite de circonstances spéciales qui en font des risques pour la sécurité.

b) *Retrait des exemptions relatives.* La plupart des autorités de pilotage ont mis à profit les pouvoirs que leur accordait l'article 347 pour modifier les exemptions pour les navires à vapeur d'utilisation locale. En voici trois exemples:

Le paragraphe (2) de l'article 6 du Règlement de la circonscription de Cornwall limite les exemptions aux navires à vapeur immatriculés au Canada (les navires semblables immatriculés aux États-Unis bénéficient d'une exemption absolue, en vertu de l'alinéa [ee] de l'article 346 de la Loi sur la marine marchande du Canada); le paragraphe (3) de l'article 6 du Règlement de la circonscription d'Halifax annule les exemptions, sauf pour les navires immatriculés au Canada, qui sont complètement exemptés s'ils jaugent moins de 1,000 tonneaux, et à 50% si leur jauge excède ce chiffre; dans la circonscription d'Humber Arm, le paragraphe (2) de l'article 5 supprime complètement les exemptions de l'alinéa (e) de l'article 346 et prévoit, à leur place, une autre série d'exemptions réservées exclusivement aux bâtiments appartenant à des propriétaires locaux et assurant un service local. Les exemptions d'Humber Arm sont illégales dans la mesure où elles vont au delà des termes de l'alinéa (e) de l'article 346. En dépit de la disposition du règlement, les navires qui ne sont pas des navires à vapeur et ceux qui ne sont pas employés à des voyages entrant dans les classifications énoncées par l'alinéa (e) de l'article 346 doivent payer les droits.

c) *Règlement de Miramichi.* Le Règlement de Miramichi, paragraphe (1) de l'article 6, reproduit toutes les dispositions permanentes de l'article 346 de la Loi sur la marine marchande du Canada, sauf l'exemption pour les petits navires immatriculés dans les dominions de Sa Majesté, et qu'on a illégalement limitée aux navires immatriculés au Canada. La pratique d'inclure dans un règlement des dispositions de la loi est à déconseiller, car un règlement ne devrait contenir que les dispositions additionnelles en conformité de

la loi. Ce n'est pas ici le cas et il peut en résulter de la confusion; par exemple, si la loi est modifiée sans que le règlement le soit ou si, comme dans le cas présent, une autorité de pilotage modifie une disposition permanente de la loi alors qu'elle n'a pas l'autorité législative de le faire.

d) Accusations de discrimination. Dans un mémoire (pièce 1132) adressé à la Commission, la compagnie *Imperial Oil* allègue que le manque d'uniformité des modifications apportées aux exemptions par les règlements des diverses circonscriptions entraîne des discriminations. Par exemple, la compagnie se plaint de ce que ses navires immatriculés au Canada assurant le service côtier et non assujettis, même s'ils naviguent entre un port américain et un port canadien, au paiement obligatoire sur la côte ouest, ne sont plus traités de la même manière lorsqu'ils font escale à Halifax ou Sydney. Cette plainte n'est pas fondée et il ne peut être question de discrimination. Il faut se rappeler que chaque circonscription constitue une entité autonome et que le Parlement prévoyait exactement ce manque d'uniformité lorsqu'il accorda aux diverses autorités de pilotage le pouvoir de modifier les exemptions relatives. Si l'on avait voulu l'uniformité, on n'aurait pas ajouté l'article 347. Comme on l'a vu précédemment, l'application de l'article 347 repose essentiellement sur des considérations locales.

3. Perte des exemptions

L'établissement du régime de paiement obligatoire n'affecte un navire exempté qu'indirectement et dans des circonstances très spéciales: un navire exempté perd son exemption si, lors de son voyage d'entrée, il ne se conforme pas aux exigences bien spécifiées par la loi. Un navire exempté devra payer les droits de pilotage, même s'il n'a pas employé un pilote breveté, seulement dans deux situations définies à l'article 348, à savoir lors d'un voyage d'entrée, lorsque

- a) le navire a indiqué qu'il demandait un pilote en montrant le signal d'appel prévu, mais n'a accepté les services d'aucun des pilotes qui les ont offerts (art. 348[a]) (*Corporation of Pilots v. Brigantine Horsey* 1884, 10 C.S. 257);
- b) une personne qui n'est pas un pilote breveté a été employée pour piloter ou guider le navire (art. 348[b]) (ce qui s'ajoute à l'amende prévue à l'article 356 pour l'engagement d'un pilote non breveté).

Mais si un navire exempté entreprend tout autre genre de voyages, le régime du paiement obligatoire ne s'applique pas. Par exemple, l'emploi d'une personne qui n'est pas un pilote breveté pour un voyage de sortie rend un capitaine passible de l'amende prévue à l'article 356 si la personne non brevetée agit en tant que pilote, mais le navire ne perd pas l'exemption. Cependant il n'y aura pas d'amende si la personne non brevetée n'est employée que pour «guider» le navire, car l'article 356 ne l'interdit pas.

L'article 348(a) ne s'applique plus puisqu'on ne prescrit plus de signal d'appel du pilote (art. 363) et, même dans le cas contraire, les pilotes n'offrent plus leurs services mais sont affectés si l'on requiert leurs services et au moment où on les requiert. Nous considérons que si l'on doit conserver le régime du paiement obligatoire, on devrait étendre l'application de l'article 348(b) à tous les genres de trajets et aux déplacements.

B. INDISPONIBILITÉ DE PILOTE—DEUXIÈME EXCEPTION

La seconde exception à l'obligation de payer les droits est le cas où aucun pilote n'est disponible lors d'un voyage d'entrée (art. 345):

«... sauf

- a) s'il en est à son voyage de retour (*sic*)* et qu'aucun pilote breveté ne lui offre ses services en tant que pilote, après un préavis raisonnable de l'heure probable de son arrivée.»

Au sujet de cet article, on se pose les questions suivantes: pourquoi s'applique-t-il seulement au voyage d'entrée, pourquoi faut-il faire connaître l'heure probable d'arrivée (E.T.A.), au lieu de l'ancienne pratique qui consistait à montrer un signal d'appel de pilote, et qu'est-ce qu'un préavis raisonnable?

En 1873, c'est seulement lors d'un voyage d'entrée que le capitaine n'avait pas la possibilité de vérifier si des pilotes étaient ou non disponibles. Il n'existait aucun moyen de communication entre le navire et la terre qui permît de donner un préavis d'arrivée; pour ne pas retarder les navires, les pilotes étaient donc tenus de croiser constamment, à bord de leurs bateaux-pilotes, dans la zone d'embarquement, afin d'être disponibles dès l'arrivée des navires². D'où le règlement stipulant que, si à l'arrivée à la limite maritime, un navire montrait le signal d'appel de pilote et qu'aucun pilote n'offrait ses services, le navire était autorisé à continuer sans pilote si tel était le désir du capitaine. Dans ces conditions, le navire n'était pas assujéti au paiement obligatoire.

L'amélioration des communications par radio a permis aux navires d'envoyer un E.T.A., mais comme ils n'y étaient pas obligés ils arrivaient souvent à l'improviste et les pilotes n'étaient jamais certains du moment où

*Le texte anglais est bien précis et stipule qu'il s'agit d'un *inward voyage*. (*Note de traduction*)

² Il a été jugé que la Maison de la Trinité imposait le pilotage obligatoire en vertu du règlement selon lequel le pilote était tenu d'être dans son bateau-pilote à une distance raisonnable d'un bâtiment arrivant, le bateau-pilote arborant en tête de mât un pavillon pilote distinctif comme signal pour indiquer qu'il attendait les bâtiments afin de les prendre en charge et les piloter jusqu'à Québec. Une fois, un pilote monta, à Rimouski, en qualité de passager à bord d'un bâtiment et lorsque ce dernier atteignit les limites de la circonscription (la zone d'embarquement était alors située à Bic) il demanda à prendre charge du bâtiment. Ce qu'on lui refusa. La demande de droits de pilotage fut rejetée parce qu'il n'avait pas offert ses services de la manière prescrite que nous venons d'indiquer (*Ex parte Chrysler; Simard v. Corporation of Pilots* [1864] 14 L.C.R. 209).

ils devaient les attendre. Cette situation fut corrigée par l'amendement de 1950 en vertu duquel tous les navires non exemptés devaient donner un E.T.A. raisonnable (14 George VI, chap. 26).

La raison principale d'un E.T.A., sans aucun doute, était de permettre le fonctionnement efficace d'un mode d'affectations qui supprimait, pour les pilotes, la nécessité de rester dans leur zone d'embarquement. Mise à part l'illégalité, en vertu de la Partie VI, d'un tel mode, les autorités de pilotage dans la plupart des grandes circonscriptions assurent, en fait, un régime d'affectations tel que le prévoient leurs règlements. L'exigence d'un E.T.A. constitue une amélioration, mais la situation laisse encore beaucoup à désirer.

On exige un E.T.A. de la part des navires non exemptés, non comme la condition pour obtenir les services d'un pilote, mais simplement en vue de l'application de l'exemption automatique pouvant résulter de l'absence de pilote disponible et de l'autorisation pour le navire de continuer sans pilote. L'autorité chargée des affectations n'a aucunement le droit, pas plus que les pilotes d'une station d'embarquement, d'imposer un pilote à un navire (encore moins d'établir des discriminations entre les navires qui demandent des pilotes). Les navires doivent recevoir des pilotes dans l'ordre de leur arrivée, qu'un E.T.A. ait été envoyé ou non. Étant donné que l'autorité chargée des affectations établit son plan d'affectations d'après le nombre et la priorité des E.T.A. reçus, les navires arrivant à l'improviste prennent parfois les pilotes destinés à d'autres, ce qui entraîne une pénurie de pilotes. Il arrive aussi que des pilotes se portent volontaires pour une nouvelle affectation alors qu'ils viennent juste d'en terminer une, faisant ainsi courir des risques au navire en cause, par suite de leur fatigue et de leur mauvais état physique. Si la législation reconnaît le mode des affectations, il faudrait prévoir ces situations en exigeant que tous les navires demandant un pilote envoient un E.T.A. En plus de toute sanction qu'on pourrait prévoir, on donnerait la priorité aux navires qui se conforment au règlement.

L'exigence d'un E.T.A. raisonnable reste vague et peut susciter de nombreux litiges. En vertu de la législation actuelle, les capitaines sont en droit de s'attendre que des pilotes soient constamment disponibles à toutes les stations d'embarquement et, en conséquence, n'ont rien d'autre à faire que d'envoyer un E.T.A. suffisamment à l'avance pour donner le temps à un pilote de se rendre de la zone d'embarquement jusqu'au navire. Dans ces conditions, un préavis de quelques heures reste suffisant, quelle que soit la circonscription. Cependant, la situation réelle est différente, du fait qu'une autorité chargée des affectations ne maintient dans une zone d'embarquement que le nombre de pilotes nécessaire pour satisfaire à la demande prévue. Cette disposition ne pose aucun critère quant à la façon de déterminer un délai raisonnable, compte tenu de l'organisation, variable d'une circonscription à

l'autre. Le préavis nécessaire varie, dans chaque circonscription, d'une heure ou deux, ou même moins dans quelques ports, à un minimum de dix heures aux Escoumains et au moins un jour et demi à Prince Rupert, avec l'organisation actuelle. On ne peut s'attendre à ce que le capitaine d'un navire qui arrive connaisse les facteurs régissant la situation du moment et il n'a donc aucun moyen de déterminer le délai raisonnable. La loi ne contient aucune disposition permettant à l'autorité de prescrire, dans chaque endroit, le minimum de préavis.

Il importe de remarquer que les autorités de pilotage n'ont pas essayé d'inclure dans leurs règlements des dispositions relatives au E.T.A. et qu'elles n'ont même pas indiqué dans quel délai on devait l'envoyer. Mais le règlement de chaque circonscription, sauf celle de Churchill, contient un article intitulé «Avis de demande de pilote» qui, à l'exception de quelques variantes mineures correspondant aux besoins locaux est, en substance, le même que l'article 13 du Règlement général de la circonscription de Colombie-Britannique que voici:

«13. Le capitaine ou l'agent d'un bâtiment qui demande un pilote doit en avertir le surintendant suffisamment à l'avance pour permettre au pilote d'aller à la rencontre du bâtiment, et indiquer l'heure à laquelle le pilote devra monter à bord, l'endroit où il doit embarquer et le service qu'il aura à faire.»

Les variantes sont les suivantes: dans l'Île du Prince-Édouard, l'heure probable d'arrivée doit être envoyée «au pilote du port en question»; dans la circonscription de la rivière Restigouche, «au chef pilote au moins 6 heures d'avance»; dans les autres circonscriptions sous l'autorité d'une commission, au secrétaire; dans la circonscription de Montréal, l'E.T.A. doit également indiquer le tirant d'eau et la jauge (certainement parce que les pilotes sont répartis en classes).

En vertu de la législation actuelle, cette disposition réglementaire est illégale, car elle ne concerne aucun des sujets sur lesquels une autorité de pilotage peut légiférer par règlement. En outre, il n'existe aucun moyen de la faire appliquer. C'est probablement la raison pour laquelle les autorités de pilotage n'ont pas fixé, sauf pour la rivière Restigouche, un délai limite pour l'envoi de la demande. Deux faits apparaissent: premièrement, l'exigence d'un E.T.A. des navires non exemptés ne répond plus aux nécessités du service; en second lieu, on a besoin maintenant d'un préavis suffisant pour une demande de pilote. C'est l'une des conséquences du remplacement du régime de la libre entreprise par une répartition ordonnée des affectations des pilotes, puisqu'une planification efficace en vue d'épargner le temps des pilotes nécessite un préavis de la part de chaque navire demandant un pilote ou tenu par la législation d'en prendre un.

C. CERTIFICAT DE PILOTAGE—TROISIÈME EXCEPTION

La troisième exception au paiement obligatoire est le cas d'un navire conduit par l'un de ses officiers, titulaire d'un certificat de pilotage valable.

En réalité, on ne tient pas compte de cette exception, non qu'elle n'ait pas de valeur pratique, mais tout simplement parce que les autorités de pilotage n'y recourent pas. Si l'on adoptait un règlement approprié, les autorités de pilotage auraient le pouvoir d'accorder aux capitaines et aux lieutenants des certificats leur permettant de faire fonction de pilote sur les navires à bord desquels ils sont embarqués, en conformité des modalités et des droits établis par le règlement de la circonscription, à peu près dans les mêmes conditions que pour les certificats dits de catégorie «B» pour le pilotage dans les eaux non désignées du bassin des Grands lacs (art. 375B) (Cf. *Titre V, Pilotage dans les Grands lacs*).

La première législation à ce sujet fut introduite par la Loi sur le pilotage de 1873, et restée presque telle quelle jusqu'à la modification de 1950 (14 George VI, chap. 26).

Avant 1950, des dispositions statutaires établissaient la procédure d'attribution des certificats aux capitaines et aux lieutenants, prescrivaient le certificat et limitaient sa durée à un an, mais le rendaient renouvelable sur paiement d'un droit. L'autorité de pilotage fixait, avec l'approbation du gouverneur en conseil, le droit exigible pour un certificat et pour son renouvellement. Les certificats pouvaient être retirés pour incompétence ou mauvaise conduite. En vertu d'une modification introduite en 1879 (42 Victoria, chap. 25) ces certificats ne pouvaient être délivrés qu'aux capitaines et aux lieutenants de navires immatriculés au Canada. Le montant des droits provenant des certificats devait être affecté en premier lieu au paiement des frais d'examen et, pour le solde, à la discrétion de l'autorité de pilotage, soit au paiement des frais généraux de la circonscription, soit à la caisse des pilotes ou au profit des pilotes brevetés. La loi prévoyait que ces certificats ne pouvaient pas être délivrés par les autorités de pilotage des circonscriptions de Québec, Montréal, Halifax et Saint-Jean (N.-B.). Si un navire piloté par le détenteur d'un tel certificat entrait à l'intérieur des limites d'une circonscription, un pavillon blanc portant le numéro du certificat du titulaire devait être hissé au grand mât (d'où l'expression «certificat de pavillon blanc») (art. 330, 331 et 340 de la Loi sur la marine marchande du Canada de 1934). L'origine de ces dispositions, maintenant abrogées, remonte au *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni, adopté en 1854 (art. 333[4] et 340 à 344).

La modification de 1950 abrogea toutes ces dispositions statutaires et laissa l'autorité de pilotage libre de décider par règlements de l'ensemble de la question. On étendit ce pouvoir d'attribution des certificats à toutes les autorités de pilotage et le privilège d'obtenir de tels certificats, aux capitaines et lieutenants des navires de toute nationalité.

C'est un moyen légal mis à la disposition de l'autorité de pilotage pour traiter des exemptions statutaires; par exemple, c'était la solution tout indiquée au problème des transbordeurs des États-Unis dans les circonscriptions de Colombie-Britannique et de New Westminster. En outre, cette solution offrait le double avantage d'être légale et de tenir compte de la sécurité de la navigation, beaucoup plus même que l'extension des exemptions statutaires que le Bill S-3 aurait prévue s'il avait été adopté.

Actuellement, cependant, aucune circonscription n'a de règlement sur le sujet; il en résulte qu'aucune autorité de pilotage ne peut accorder de certificats. Si, à un moment donné, une autorité de pilotage juge opportun d'acquiescer ce pouvoir, il lui suffit d'adopter le règlement approprié.

COMMENTAIRE

La connaissance des lieux et l'expérience de la navigation locale constituent les exigences les plus impératives pour la sécurité de la navigation dans des eaux restreintes. La raison d'être du pilotage organisé étant de fournir aux transports par eau les services de navigateurs qualifiés et experts en matière de navigation dans des eaux locales restreintes, un service de pilotage efficace et suffisant constitue finalement le moyen d'améliorer la sécurité de la navigation.

En règle générale, il faudrait rendre le pilotage obligatoire: a) pour les capitaines qui ne possèdent pas les connaissances locales nécessaires pour conduire sans danger leur bâtiment ou leur unité de navigation; b) dans les chenaux de navigation où un sinistre maritime risquerait d'affecter sérieusement l'économie du pays et l'intérêt public.

Du fait que le pilotage constitue le moyen le plus efficace pour assurer la sécurité de la navigation, il devrait être régi par les autorités responsables de cette sécurité partout où elle est d'une importance vitale pour le pays. Inversement, le contrôle de ces autorités devient moins important lorsque la sécurité de la navigation n'est plus une question essentielle pour l'intérêt national. Par exemple, la sécurité des chenaux de navigation n'est nulle part plus essentielle pour les intérêts canadiens que sur le Saint-Laurent. Il convient de remarquer que, dans les circonscriptions de pilotage de Québec et de Montréal, l'autorité responsable de la sécurité de la navigation a toujours été l'autorité de pilotage. A l'origine, les Maisons de la Trinité de Québec et de Montréal et, après elles, les commissaires des ports, assumaient en fait, en dehors des cadres gouvernementaux réguliers, des fonctions du ministère de la Marine marchande. Ces organismes restaient entièrement responsables de la sécurité de la navigation sur le fleuve et on leur procurait le moyen de l'assurer, notamment par leur fonction d'autorité de pilotage. En plus de diriger tout le trafic maritime, ils procédaient également aux enquêtes sur les sinistres maritimes, que des pilotes fussent impliqués ou

non. La situation ne fut pas modifiée lorsque, en 1903 et 1905, le Ministre remplaça les commissaires des ports à titre d'autorité de pilotage dans ces deux circonscriptions. Des modifications apportées, vers la même époque, aux lois sur les commissaires des ports de Québec et de Montréal avaient déjà transféré au Ministre leurs autres pouvoirs sur la sécurité de la navigation du Saint-Laurent, situation inchangée depuis.

L'expérience locale que devrait posséder celui qui conduit un bâtiment ou une unité de navigation et les conditions dans lesquelles on doit présumer ou vérifier cette expérience, sont des questions à fixer par l'inclusion de critères appropriés dans les règlements locaux. On peut accorder des exemptions directes aux bâtiments pour lesquels on considère que la navigation dans les eaux locales n'entraîne pas un risque pour la sécurité, et des exemptions indirectes à une certaine classe de bâtiments en délivrant des certificats de pilotage aux capitaines et aux lieutenants qui, de l'avis de l'autorité de pilotage, possèdent les connaissances et l'expérience locales définies par les règlements comme étant nécessaires pour naviguer sans danger. On peut, par exemple, décider de l'exigence générale d'un certificat de pilotage pour que puisse bénéficier d'une exemption un bâtiment dont le responsable de la navigation est titulaire d'un brevet sur lequel le gouvernement canadien ne peut exercer aucun contrôle.

Si la future législation sur le pilotage doit mettre l'accent sur la sécurité de la navigation, il faudrait procurer aux autorités de pilotage les moyens d'atteindre cet objectif, sous le contrôle législatif et administratif approprié; étendre la portée de la loi de manière qu'elle s'applique à tous les bâtiments y compris les trains de bois, les estacades flottantes, les chalands et autres engins flottants et faisant route. Lorsque l'intérêt public l'exige, la loi devrait contenir une disposition investissant une autorité de pilotage du pouvoir de modifier les règles de route pour améliorer la sécurité de la navigation qui devrait être le facteur déterminant pour imposer le pilotage obligatoire, à quelque degré que ce soit, et accorder les exemptions. On devrait prévoir des moyens efficaces pour faire appliquer les règlements et, s'il est interdit à un bâtiment, sauf sous la conduite d'un pilote breveté, de naviguer, il devrait, sans préjudice des autres sanctions, être passible d'arrêt s'il tente de partir sans pilote, et devrait y rester jusqu'à ce qu'un pilote le prenne en charge.

Le régime du paiement obligatoire a ses avantages et on peut l'appliquer, pour assurer à un degré moindre, le pilotage obligatoire. On pourrait obtenir les mêmes résultats en rendant obligatoire de prendre à bord une personne dûment brevetée pour remplir la fonction de pilote et de la payer à ce titre, mais sans que le capitaine soit obligé de lui confier la conduite du bâtiment. L'infraction à cette obligation rendrait le bâtiment passible d'une amende égale au montant des droits de pilotage qui eussent été payables si le bâtiment avait embarqué un pilote.

Les principes et procédures établis dans les articles 345, 348, 349, 350, 351 et 357 de la Loi sur la marine marchande du Canada ne correspondent plus aux réalités actuelles et, par suite des modifications qui y ont été apportées, manquent de coordination. Si l'on veut conserver le régime actuel, il faudrait établir une procédure objective et efficace. Il n'est plus nécessaire de prévoir des dispositions spéciales pour les voyages d'entrée. Dans tous les cas un préavis de demande de pilote devrait être une exigence préalable essentielle. La non-observation du préavis ferait perdre à un bâtiment le rang prioritaire que lui aurait attribué le bureau des affectations et, dans les circonscriptions où le pilotage est obligatoire, elle devrait entraîner une sanction pénale contre un bâtiment non exempté. En outre, le bâtiment coupable devrait être passible du paiement de tous les frais supplémentaires résultant du manque de préavis, à moins que le capitaine ne consente à attendre dans la zone d'embarquement jusqu'à ce qu'un pilote puisse être normalement disponible. On considérerait alors que le préavis a été envoyé à l'arrivée dans cette zone. Chaque autorité de pilotage, soumise au contrôle d'une autorité supérieure, devrait avoir le pouvoir de fixer, par règlement, les zones d'embarquement et, pour chaque zone, le délai minimal pour l'envoi du préavis, ainsi que les moyens et le matériel à utiliser en vue de faciliter l'embarquement des pilotes. Les capitaines ne pouvant plus choisir leur pilote, la loi devrait permettre d'instituer l'affectation obligatoire. Les bâtiments exemptés perdraient automatiquement le bénéfice de leur exemption lorsqu'ils envoient un préavis de demande de pilote ou qu'ils prennent à bord une personne non brevetée soit pour piloter, soit pour guider le bâtiment, au cours de voyages de tout genre et pour des déplacements.

Un tel plan permettrait d'appliquer le pilotage obligatoire même pour les voyages d'entrée dans les circonscriptions côtières telles que celle de Colombie-Britannique, où l'application du paiement obligatoire des droits est impossible maintenant, parce que ses 600 milles de côtes constituent des eaux de pilotage dans lesquelles on peut entrer en un endroit quelconque le long de la côte. Rien dans la loi ne permet à une autorité de pilotage d'ordonner à un bâtiment de modifier la route qu'il a choisie pour atteindre une zone d'embarquement, ou même de faire connaître cette route. Il est évident que l'exigence de l'alinéa (a) de l'article 345 ne concerne que les circonscriptions de pilotage du type port, qui ne comportent qu'une seule voie d'accès. Un simple E.T.A., sans indication du point d'arrivée, exempte un bâtiment du paiement obligatoire si aucun pilote n'offre ses services. En fait, en Colombie-Britannique, les bâtiments pourraient fort bien faire route sur un port quelconque, sauf Victoria, Esquimalt, Port Alberni et Prince Rupert, sans passer par une zone d'embarquement où l'autorité de pilotage prendrait, normalement, les dispositions en vue de faire embarquer un pilote. Le fait que le problème ne se présente jamais ne signifie pas qu'il soit inexistant, mais simplement que la grande majorité des bâtiments non exemptés de-

mandant un pilote ne se dispenseraient pas du service de pilotage même si le régime du paiement obligatoire n'existait pas. Si l'on abolissait l'exemption pour les voyages d'entrée prévue à l'alinéa (a) de l'article 345, la règle générale s'appliquerait et tous les bâtiments non exemptés seraient tenus de payer les droits. Lorsqu'un bâtiment désirerait bénéficier des services d'un pilote, il devrait alors se conformer aux exigences légales qui régissent l'embarquement et le débarquement.