

Chapitre 8

NATURE ET POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE

DÉFINITION ET NATURE DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE

Dans son article d'interprétation (art. 2[69]), la Loi sur la marine marchande du Canada contient une définition restreinte de l'expression «autorité de pilotage» qui a cessé de remplir le but qu'on lui destinait à l'origine; son libellé risque maintenant de prêter à confusion:

«2(69) *autorité de pilotage* signifie toute autorité de pilotage existante et toutes personnes autorisées par le gouverneur en conseil à nommer ou breveter des pilotes, ou à fixer ou modifier le tarif des droits de pilotage; lorsque l'autorité de pilotage est le ministre des Transports, cette expression comprend le sous-ministre des Transports.»

Cette définition contient trois dispositions distinctes:

- a) une disposition transitoire;
- b) une définition proprement dite;
- c) une stipulation relative à la composition de l'autorité de pilotage lorsque l'autorité est le ministre des Transports.

Dans la disposition transitoire, la loi admettait l'existence et reconnaissait le statut des diverses autorités de pilotage qui existaient lorsque la Loi de 1934 entra en vigueur. Une restriction de cette nature était nécessaire pour assurer la continuité, mais il semble qu'on puisse mettre en question le bien-fondé de son inclusion dans l'article d'interprétation. Logiquement, elle aurait dû faire partie des dispositions transitoires contenues dans toute nouvelle législation; dans ce cas, à l'article 718 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934. Le résultat de l'inclusion de cette disposition transitoire dans la définition et dans l'article 718 fut entre autres que, jusqu'à ce que le gouverneur en conseil ait finalement nommé le ministre des Transports à titre d'autorité de pilotage pour les circonscriptions de Québec et Montréal, il est resté l'autorité de pilotage, nommé par dispositions statutaires spéciales en 1903 et 1905 (3 Édouard VII, chap. 48; 4-5 Édouard VII, chap. 34), incluses dans les Lois de la marine marchande du

Canada de 1906 et 1927, mais abrogées dans la Loi de 1934. Cependant depuis lors, le ministre des Transports est devenu l'autorité de pilotage en vertu d'une nomination par le gouverneur en conseil, conformément à l'article 327 de la loi. Le dernier arrêté en conseil l'ayant ainsi nommé autorité de pilotage pour ces deux circonscriptions (entre autres) est daté du 15 août 1956 (C.P. 1956-1264, pièce 1143). Le besoin d'une disposition transitoire dans la définition n'existe absolument plus, car toutes les autorités de pilotage existantes ont été nommées de la même manière, c'est-à-dire par le gouverneur en conseil.

Nous considérons que la *troisième partie de la définition*, concernant la composition de l'autorité de pilotage lorsque le Ministre est titulaire de cette fonction, ne figure pas à la place convenable, car la première partie du paragraphe (2) de l'article 327 traite le même sujet. Pour des raisons de concision et de clarté, on aurait dû grouper ces deux dispositions.

Ce qu'on considère comme la définition de l'expression «autorité de pilotage» se trouve dans la *seconde partie de la définition statutaire*, à savoir: «toutes personnes autorisées par le gouverneur en conseil à nommer ou breveter des pilotes ou à fixer ou modifier le tarif des droits de pilotage.»

Bien qu'une définition fût nécessaire, nous pensons que ce libellé prête à équivoque et est en outre incompatible avec la loi.

D'après la définition, les deux pouvoirs conférés à l'autorité de pilotage ne sont pas complémentaires, l'un excluant l'autre. Cela indique que le gouverneur en conseil a le pouvoir de nommer des autorités de pilotage investies seulement de l'un des deux pouvoirs énumérés, avec ce résultat qu'il pourrait y avoir, dans la même circonscription, une autorité de pilotage ayant le pouvoir d'attribuer des brevets et une autre ayant celui de fixer le tarif. Cette différenciation est incompatible avec les dispositions de la Partie VI qui traite d'une seule autorité de pilotage ayant l'un et l'autre de ces pouvoirs. D'après son libellé, l'article 327(1) rend possible la nomination de deux autorités de pilotage dans la même circonscription, le Ministre étant le second titulaire; mais une telle éventualité revient à diviser la circonscription en deux secteurs distincts et autonomes ayant chacun une autorité de pilotage jouissant des mêmes pleins pouvoirs sur son secteur propre. Cependant, comme nous l'avons vu précédemment, on n'a jamais fait de telles nominations (Cf. chap. 3, p. 54).

La raison de cette définition est purement traditionnelle: c'est une version légèrement modifiée de la définition statutaire de 1873 qui reproduisait mot à mot celle de l'article 2 du *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni de 1854. La définition de 1873 est la suivante:

«L'expression *administration de pilotage* signifiera toutes personnes autorisées à nommer ou admettre des pilotes, ou à faire ou modifier les tarifs de droits de pilotage, ou à exercer une juridiction quelconque à l'égard du pilotage.»

Au Royaume-Uni, une définition générale de cette nature était nécessaire afin d'y inclure l'ensemble des différentes autorités de pilotage qui existaient en vertu de chartes spéciales, de lois particulières du Parlement et du *Merchant Shipping Act*. C'était également, à un moindre degré, la situation au Canada au moment de la Confédération. L'Autorité de pilotage de Saint-Jean (N.-B.), existait en vertu de la charte de la cité de Saint-Jean, mais d'autres autorités de pilotage avaient été créées ou nommées en vertu des lois des diverses provinces. Leurs pouvoirs variaient considérablement; par exemple, il fut un temps où les taux des droits de pilotage pour les ports (circonscriptions) de Montréal et de Québec étaient fixés par le Parlement dans les lois sur les Maisons de la Trinité. Cette situation n'existe plus puisque toutes les autorités de pilotage du Canada sont maintenant nommées en vertu de la même loi. Il devient donc inutile de conserver la définition statutaire dans sa rédaction actuelle.

Cependant la définition actuelle rend légalement impossible la création d'une circonscription de pilotage dans le bassin des Grands lacs, comme le définit l'article 375A (b) de la Partie VIA de la loi, c'est-à-dire les eaux canadiennes des Grands lacs et du Saint-Laurent jusqu'à Saint-Régis, à l'est, car l'existence d'une autorité de pilotage ayant les deux, ou l'un ou l'autre des pouvoirs énumérés dans la définition statutaire serait incompatible avec les dispositions de la Partie VIA, ne serait-ce que, dans cette région, le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir de nommer, mais seulement celui de réglementer. Nous étudierons cette question dans la partie du rapport traitant du bassin des Grands lacs.

Il est souhaitable de définir l'expression dans la loi, afin d'éviter la confusion ou toute ambiguïté rendue possible en l'identifiant avec la fonction d'attribution des brevets, indiquant ainsi que toute autre personne ou autorité exerçant une autre fonction ou un autre pouvoir ne peut être, à ce titre, «autorité de pilotage».

Du contexte de la loi, l'expression «autorité de pilotage» est synonyme de «autorité d'une circonscription de pilotage» (art. 325 et 329) et désigne toujours l'autorité en charge d'une circonscription de pilotage.

STATUT LÉGAL DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE

Il convient d'observer qu'en vertu des dispositions actuelles de la Partie VI, une autorité de pilotage n'est *pas une corporation*. Le statut de corporation ne serait pas incompatible avec les fonctions d'une autorité, mais d'après le plan d'organisation actuellement en vigueur, il n'est pas nécessaire.

A l'origine, la loi accordait ce statut aux Autorités de pilotage des circonscriptions d'Halifax et de Saint-Jean, N.-B. (art. 423 et 427, Loi sur la marine marchande du Canada, 1906). Les autorités de pilotage de Montréal et de Québec étaient aussi des corporations en vertu de lois

spéciales. Il est certain qu'un tel statut se justifiait puisque les personnes qui formaient ces quatre autorités de pilotage n'étaient pas toutes nommées par le gouvernement: certaines étaient élues par les représentants des intérêts locaux comme prévu dans les lois pertinentes. Le fait que ces quatre circonscriptions avaient un statut différent des autres signifie que toutes les autres autorités de pilotage, formées uniquement de personnes nommées par le gouvernement, ne constituaient pas des corporations et que le législateur n'avait pas eu l'intention qu'elles le soient.

La distinction revêt une certaine importance du fait des pouvoirs qu'un tel statut implique. Ces pouvoirs sont exposés en détail au paragraphe (1) de l'article 20 de la Loi d'interprétation:

«20 (1) Les mots établissant une corporation doivent s'interpréter

- a) comme attribuant à la corporation le pouvoir de poursuivre et d'être poursuivie, d'obliger et de s'obliger par contrat en son nom corporatif, d'avoir un sceau et de le modifier ou changer à volonté, d'avoir succession perpétuelle, d'acquérir et de posséder des biens mobiliers aux fins auxquelles la corporation est créée, et le pouvoir de les aliéner à volonté;
- b) dans le cas d'une corporation ayant un nom comprenant une appellation anglaise et une appellation française ou une appellation mixte anglaise et française, comme attribuant à la corporation le pouvoir d'utiliser soit l'appellation anglaise ou l'appellation française de son nom soit les deux appellations à la fois et de reproduire sur son sceau les deux appellations anglaise et française de son nom ou de posséder deux sceaux dont l'un reproduit l'appellation anglaise et l'autre, l'appellation française de son nom;
- c) comme attribuant à une majorité des membres de la corporation la faculté de lier les autres par leurs actes; et
- d) comme exemptant de toute responsabilité personnelle pour les dettes, obligations ou actes de la corporation les membres, pris individuellement, qui n'enfreignent pas les dispositions du texte législatif créant la corporation.»

Comme nous le verrons plus tard (chap. 8, pp. 354 et suiv.), une autorité de pilotage composée exclusivement de personnes nommées par le gouvernement n'a pas besoin de tous ces pouvoirs. La loi assure à l'autorité les pouvoirs nécessaires pour lui permettre de s'acquitter des responsabilités limitées qu'elle lui impose. Cependant si la future législation modifie notablement le rôle de l'autorité de pilotage et élargit ses responsabilités, il peut devenir souhaitable de lui accorder le statut corporatif.

Le statut de l'autorité de pilotage a fait l'objet de certaines décisions judiciaires, notamment:

- a) Dans l'affaire *Himmelman & al v. the King* (1946, Ex. C.R. 1), il a été jugé que la nature d'une autorité de pilotage n'est pas modifiée par le fait qu'elle ne comprend qu'une seule personne au lieu d'être constituée par une commission. Après avoir considéré les pouvoirs et les droits du Ministre en tant qu'autorité de pilotage, le contrôle exercé par la Couronne sur les revenus et les dépenses, l'approbation requise pour les règlements, la nomination de l'autorité de pilotage par la Couronne et son amovibilité, le tribunal a conclu que le Ministre était un officier de la Couronne lorsqu'il agissait à titre d'autorité de pilotage:

«Il ressort clairement de cela que le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, n'est pas *persona designata* ni une corporation simple. Je déclare que le ministre des Transports en tant qu'autorité de pilotage est l'officier de la Couronne.»

- b) En 1940, le même tribunal, dans l'affaire *Gariépy v. the King* (1940, 2 D.L.R. 12) (J. Anger), après avoir étudié les diverses dispositions concernant la nomination de l'autorité de pilotage a déclaré:

«Il découle de ces dispositions, me semble-t-il, que le ministre de la Marine lorsqu'il agit à titre d'autorité de pilotage dans la circonscription de Montréal ou de Québec n'exerce pas les pouvoirs qui lui sont conférés par la Loi sur le ministère de la Marine, mais plutôt ceux qui lui sont attribués par les articles 395 et 397 de la Loi sur la marine marchande du Canada et, cela étant le cas, il me semble être un officier de la Couronne dans la même situation que l'autorité de pilotage créée par les articles 399 et 400 ou constituée en vertu de l'article 411. En tant que tel, il est à mon avis sur le même plan que tout autre fonctionnaire de la Couronne et ses erreurs ne peuvent engager la Couronne, etc.»

- c) Dans la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *McGillivray v. Kimber & al* (1915, 52 S.C.R. 146) le juge Anglin a déclaré, entre autres:

«La relation d'employeur à employé n'existe pas entre la commission (autorité de pilotage) et le pilote. La commission a un contrôle statutaire sur l'attribution des brevets aux pilotes dans le territoire dans lequel elle a juridiction. Sa compétence en matière d'annulation du brevet d'un pilote est également statutaire . . . »

Ces décisions, de même que le contexte de la loi, indiquent qu'une autorité de pilotage, quelle que soit sa composition, agit comme un officier de la Couronne nommé en qualité de mandataire dans un but particulier bien défini et ses pouvoirs, devoirs et responsabilités sont prévus à la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada. C'est une autorité ayant le pouvoir d'attribuer des brevets et qui possède d'autres pouvoirs connexes et accessoires.

POUVOIRS DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE

La Partie VI de la loi confère à une autorité de pilotage les pouvoirs suivants qu'elle peut exercer dans la circonscription de pilotage pour laquelle elle est nommée:

- a) des pouvoirs réglementaires,
- b) des pouvoirs d'attribution des brevets,
- c) divers pouvoirs se rattachant à (b).

A. POUVOIR RÉGLEMENTAIRE

Définition

Comme nous l'avons vu, le Parlement a établi dans la Partie VI le mécanisme de la nomination de ses mandataires chargés d'attribuer des brevets, et de la définition de leur compétence territoriale. Il a légiféré aussi sur des questions concernant les tiers et les armateurs, et a incorporé dans la loi presque toutes les dispositions d'un caractère permanent et d'application générale. Mais il n'a pas tenté de s'occuper des exigences particulières de chaque localité où existe un service de pilotage, c'est-à-dire d'adopter une législation de caractère spécial. A la place il a délégué, à cet effet, son pouvoir législatif à chaque autorité de pilotage, à charge de compléter la législation en vue de répondre aux exigences locales; et c'est en quoi consiste le pouvoir réglementaire d'une autorité de pilotage.

M. E. A. Driedger, sous-ministre de la Justice, dans son ouvrage intitulé *Legislative Forms and Precedents* (1963) résume, à la page 38, la situation:

«Tous les textes législatifs ne sont pas l'œuvre du Parlement. Dans la plupart des lois actuelles, le Parlement délègue l'autorité de légiférer à quelque autre organisme ou personne. On emploie différents termes pour désigner les documents officiels pouvant être émis au cours de l'exercice d'un pouvoir législatif délégué. C'est ainsi qu'ils peuvent porter le nom d'ordonnances, de règles, de règlements, d'arrêtés. Il n'est pas rare qu'on utilise deux ou plusieurs de ces termes ou des expressions analogues. Ainsi, un ministre peut être autorisé à établir des ordonnances et des règlements. Ces termes n'ont aucune signification précise et sont très souvent interchangeable, mais pas toujours synonymes. Pour certains documents le terme ordonnance convient mieux, alors que pour d'autres ce seront règlement, arrêté, etc.»

Lorsqu'une exigence législative ou du domaine législatif revêt un caractère permanent et général, on doit l'incorporer dans la loi. Lorsqu'un règlement est nécessaire mais qu'il doit s'appliquer à des degrés différents, on devrait incorporer dans la loi un règlement type en déléguant à chaque autorité de pilotage le pouvoir de le modifier en vue de répondre aux exigences particulières de sa circonscription; on ne devrait pas laisser aux autorités de pilotage un pouvoir entièrement discrétionnaire en matière de

législation, car l'expérience a prouvé que la plupart du temps on a négligé de se servir de ce pouvoir ou on en a fait une mauvaise utilisation. Par exemple, puisqu'un pilote est, par définition, un marin que l'on pense suffisamment qualifié pour se charger de la navigation à bord de tous les bâtiments pouvant vraisemblablement faire escale dans sa circonscription, la loi devrait exiger d'un pilote une qualification fondamentalement maritime et donner à l'autorité de pilotage le pouvoir d'accroître, mais non de diminuer, cette exigence par ses règlements. Dans ces conditions, on aurait évité la situation prévalant dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard, où la plupart des pilotes ne sont titulaires d'aucun brevet de la marine marchande. Si l'on avait traité la question de l'exemption des petits navires (art. 346) de la même façon dans l'alinéa (c) que dans l'alinéa (e) par lequel on accorde une exemption sous réserve du droit d'abrogation ou de modification par l'autorité de pilotage, on aurait évité la situation décevante actuelle relative à l'exemption des petits navires étrangers. En ce qui concerne la conduite des pilotes, la plupart des infractions énumérées à l'alinéa (f) de l'article 329 devraient être prévues dans tous les règlements.

Ce pouvoir de légiférer pourrait avoir été délégué à quelqu'un d'autre, par exemple au gouverneur en conseil, comme il l'est pour le bassin des Grands lacs en vertu de la Partie VIA, mais il n'y a aucune objection—il n'en résulte au contraire que des avantages—à ce qu'il soit exercé par le mandataire de la Couronne chargé d'apprécier la compétence des pilotes et la confiance qu'on peut leur accorder dans une circonscription donnée. Par définition, on s'attend à ce que l'autorité de pilotage connaisse mieux que quiconque les besoins et les exigences locales. L'autorité de pilotage prévue par la Partie VI est d'autant plus indiquée qu'elle est une partie désintéressée. De fait, cette situation ne prévaut plus puisque, dans la plupart des circonscriptions, l'autorité se charge de toute l'administration du service. Même dans ces conditions, on considère que l'autorité de pilotage reste tout indiquée comme autorité détenant le pouvoir réglementaire, avec la réserve de l'existence extrêmement souhaitable d'une quelconque méthode de contrôle effectif par une autorité supérieure en vue de prévenir l'excès ou l'abus de pouvoir.

Pouvoirs législatif et exécutif

Il existe une différence fondamentale entre un règlement législatif et une décision administrative ou exécutive. Lorsqu'une seule personne exerce les deux pouvoirs, les limites les séparant deviennent vagues et les décisions administratives de caractère général, qu'on pourrait appeler «ordres permanents», sont souvent confondues avec la législation réglementaire. C'est ce qui s'est produit dans le cas des règlements (*By-laws*) établis par les autorités de pilotage. La principale raison en est peut-être le fait que la loi elle-même ne distingue pas toujours nettement entre les uns et les autres.

Un règlement (*Regulation*)* est, en fait, une mesure législative adoptée par une autorité de pilotage agissant au lieu et place du Parlement. Le rôle du Parlement ne consiste pas à administrer un service quelconque mais à adopter des lois, c'est-à-dire énoncer et définir des règles (*Rules*) établissant des directives pour certaines personnes dans un certain domaine, et investir ces personnes de pouvoirs divers en vertu desquels on crée un système comportant des droits, des privilèges, des fonctions et des responsabilités. D'autre part, une décision exécutive est l'exercice, par des officiers de la Couronne, des pouvoirs que leur accorde la loi. Lorsque cette décision affecte la direction d'une autre personne, il s'agit d'un ordre (*Order*), décret ou ordonnance, et cette décision devient un ordre permanent si elle revêt un caractère de continuité et affecte plus d'un individu. Pour entrer en vigueur, un règlement doit satisfaire aux exigences de procédure établies par la loi en vertu de laquelle le règlement est adopté, et aussi à la Loi sur les règlements (*Regulations Act*) (1952 S.R. chap. 235). Par contre, une décision administrative devient valide sans formalité, sauf si, dans la loi, quelque exigence spéciale régit l'exercice de ce pouvoir. Souvent, la similitude des exigences dans les deux cas constitue un autre facteur de confusion.

Lorsqu'une autorité de pilotage établit un règlement ou prend une décision exécutive, elle agit en vertu de deux capacités distinctes que l'on se représente plus facilement en supposant que deux personnes distinctes exercent les deux pouvoirs. Il devient alors évident qu'une autorité ayant le pouvoir de réglementer n'a pas celui de régir les dépenses et les engagements contractés par une autorité de pilotage dans l'exercice de ses fonctions puisque le Parlement a entièrement traité la question du point de vue législatif dans l'article 328 de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui autorise l'autorité de pilotage à prélever sur les droits de brevet et les droits de pilotage les sommes nécessaires pour couvrir ses dépenses, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil. C'est seulement lorsqu'on a bien compris la distinction entre ces deux pouvoirs distincts de l'autorité de pilotage que l'alinéa (p) de l'article 329 devient clair, comme on l'expliquera par la suite.

L'utilisation du même terme «règlement» au lieu des termes «arrêté» (*By-law*), «décret» ou «ordonnance» (*Order*), «règlement» (*Regulation*), règle (*Rule*)†, pour des décisions ayant un caractère soit législatif, soit administratif, est une autre cause de confusion. Cependant, il est important de faire la différence entre ces termes, non seulement pour éviter la confusion qui en résulte autrement, mais aussi parce que les exigences de leur validité diffèrent.

* Dans la Partie VI, on emploie aussi dans la version anglaise le terme «*By-laws*», alors que pour la version française on a traduit les deux termes par «Règlements». (*Note de traduction*)

† L'analyse de ces différents termes ne porte que sur le texte anglais de la Partie VI, puisque dans la version française on les a tous rendus par «règlement». (*Note de traduction*)

La distinction entre les différents règlements (*regulations* et *by-laws*) établis d'une part dans l'exercice d'un pouvoir législatif et, d'autre part, dans l'exercice d'un pouvoir administratif est faite à l'article 2 de la Loi sur les règlements. L'alinéa (b) de cet article définit le terme «autorité réglementante» comme «autorité investie du pouvoir d'établir les règlements» et l'alinéa (a) définit le terme «règlement»:

«2. Dans la présente loi, l'expression

- a) *règlement* signifie une règle, un décret ou une ordonnance, un règlement, une proclamation ou un arrêté
 - (i) établi, dans l'exercice d'un pouvoir législatif conféré en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement, par le gouverneur en conseil, le conseil du Trésor, un ministre de la Couronne, ou un office, une commission, une corporation ou autre organisme ou personne qui est mandataire ou préposé de Sa Majesté du chef du Canada, ou
 - (ii) pour l'infraction duquel une peine d'amende ou d'emprisonnement est prescrite en vertu ou sous l'autorité d'une loi du Parlement, . . .»

Seuls les règles (*Rules*), ordonnances (*Orders*) et règlements (*Regulations*) conformes à la définition ci-dessus ont un caractère législatif et restent soumis aux exigences de la Loi sur les règlements quant à la transmission au secrétaire du Conseil privé pour l'enregistrement, la publication dans la *Gazette du Canada* et le rapport au Parlement.

Nous croyons que cette législation serait plus claire et mieux comprise si l'on distinguait entre les règlements et les ordonnances résultant d'un pouvoir législatif et ceux résultant d'un pouvoir exécutif.

Le moyen le plus facile d'y parvenir consiste à suivre les règles fondamentales de rédaction de la législation: premièrement, employer toujours le même terme pour exprimer la même idée; deuxièmement, indiquer dans une définition statutaire le sens que l'on entend attribuer à chacun des principaux termes, en particulier à des termes comme (*by-law*) (*regulation*) et (*order*) qui comportent plus d'une signification. Nous considérons qu'il serait indiqué d'adopter les expressions suivantes:

- a) *Règlement (Regulation)* dans son sens particulier, pour désigner des textes législatifs établis en vertu d'un pouvoir délégué. Un règlement (*Regulation*) a généralement, en forme et en substance, le caractère d'une loi (Driedger, ouvrage cité, p. 39);
- b) *Arrêté (Order)* pour désigner une décision résultant de l'exercice du pouvoir exécutif. Ce terme (*Order*) est employé pour

désigner une directive particulière à une personne particulière pour qu'elle fasse ou s'abstienne de faire une chose particulière. (Driedger, ouvrage cité, p. 38);

- c) «Le terme *Règlement intérieur* (*By-law*) s'applique aux règles établies par une association ou une société pour régler sa constitution et ses délibérations, mais il peut signifier plus que cela et désigner des règles destinées à diriger la conduite d'autres personnes.» (Driedger, ouvrage cité, p. 39.) Dans ce dernier sens il devient synonyme de «règlement» (*regulation*). Nous considérons donc qu'on ne devrait pas l'utiliser dans ce dernier sens dans la législation sur le pilotage, mais seulement dans son premier sens restreint.

Limitation et contrôle du pouvoir réglementaire

Le pouvoir d'une autorité de pilotage de légiférer pour sa circonscription par règlement n'est ni absolu ni illimité, car les règlements doivent être statutaires et de plus, approuvés par le gouverneur en conseil.

La ratification par le gouverneur en conseil des règlements d'une autorité de pilotage ne constitue pas par elle-même une exigence essentielle à l'exercice du pouvoir réglementaire, mais une nécessité, dans ce cas, car elle fait partie du plan établi par le Parlement en vue de permettre à une autorité de pilotage de prendre des mesures législatives. L'article 331(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada énonce la règle, dans une disposition d'application générale:

«331 (1) . . . tout règlement établi par une autorité de pilotage, dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la présente Partie, est valide et exécutoire après ratification du gouverneur en conseil.»

C'est donc une erreur de rédaction de répéter cette exigence dans les articles qui définissent les sujets donnant matière à réglementation (327[2], 329, 346[c] et 347). Ce peut être une source de confusion si l'on omet ailleurs cette exigence (par exemple, art. 349[1][b] et 357[2]).

L'exigence de la ratification est un moyen de contrôle prévu par le Parlement contre des abus possibles dans l'exercice de ce pouvoir par une autorité de pilotage et, également, pour prévenir toute réglementation contraire à l'intérêt public, ou incompatible avec une autre législation ou avec la politique du gouvernement. Mais le pouvoir du gouverneur en conseil reste purement négatif. Il ne peut que refuser de ratifier un règlement qu'il juge inacceptable: il ne peut ni modifier un règlement soumis à son approbation ni annuler une ratification lorsqu'il l'a accordée; encore moins agir de sa propre initiative, quels que puissent être les défauts d'un ensemble de règlements adoptés par une circonscription.

Au Royaume-Uni, le *Pilotage Act* de 1913 accorde un pouvoir plus étendu à l'autorité chargée de la ratification, avec ou sans modifications, des règlements établis par une autorité de pilotage (art. 17[2] de l'*U.K. Pilotage Act* de 1913). La raison de cette modification est indiquée dans *British Shipping Laws, Temperley* (cinquième édition, p. 570). Elle résulte des recommandations du comité ministériel nommé en 1909:

«Le contrôle accordé au *Board of Trade* sur les règlements établis par les autorités de pilotage s'est révélé insuffisant, car le *Board of Trade* ne peut prendre aucune initiative et il règne une grande incertitude en ce qui concerne la nécessité de la ratification par le *Board* des règlements de certaines autorités.

La loi sur le pilotage de 1913 contient maintenant les principes généraux régissant le pilotage dans toutes les circonscriptions... La loi, également, donne aux autorités locales de pilotage le pouvoir d'établir des règlements appliquant ces principes généraux aux conditions locales, sous réserve du contrôle effectif du *Board of Trade*, assisté d'un comité consultatif sur le pilotage.»

Étant donné le caractère exceptionnel du privilège d'édicter des mesures législatives accordé à toute autre autorité que le Parlement, la loi prévoyant toute délégation doit en énoncer les termes dont l'interprétation est restrictive; en outre, on ne peut considérer séparément ces dispositions, mais les lire et les entendre dans le contexte de la loi. En conséquence, tout règlement qui ne se rapporte pas nettement à l'un des sujets énumérés ou qui va au delà des limites imposées, est antistatutaire comme tout règlement qui, à première vue, paraît conforme aux pouvoirs délégués, mais ne satisfait pas aux dispositions permanentes et générales de la loi (à moins que la loi n'indique clairement que ce règlement reste conforme à l'intention du législateur). Il est illégal de modifier par règlement une loi du Parlement à moins que celui-ci n'ait spécialement accordé le droit de modifier (par exemple, art. 347 de la Loi sur la marine marchande du Canada).

Dans la décision de la Cour suprême dans l'affaire *McGillivray v. Kimber & al* (1915, 52 S.C.R. 146), M. le juge Idington a déclaré au sujet d'un règlement de l'Autorité de pilotage de Sydney censément passé en vertu de l'alinéa (g) de l'article 433 de la Loi de 1906 sur la marine marchande du Canada (maintenant alinéa [g] de l'art. 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada):

«Le règlement numéro 9 ainsi édicté et que l'on voulait apparemment prendre dans les limites dudit pouvoir de légiférer ne peut, en droit, être étendu au delà des pouvoirs accordés pour l'édicter. . . on peut le considérer comme nul et non avenue du fait qu'il excède le pouvoir accordé. . . »

Pour cette raison, comme on le prouve ci-dessous, les règlements actuellement en vigueur dans les diverses circonscriptions de pilotage contiennent de nombreuses dispositions antistatutaires.

Sujets relevant du pouvoir réglementaire

I. Forme des règlements

Les sujets relevant du pouvoir réglementaire d'une autorité de pilotage sont énoncés aux articles 327(2), 329, 330, 339, 346(c), 347, 349(1) (b) et 357(2) de la Loi sur la marine marchande du Canada. La loi exige que ces règlements soient établis sous forme de *by-laws*, sauf pour les exemptions (art. 346 et 347, mais non 357[2]), la fixation des droits de renouvellement (art. 339), et l'établissement des zones d'embarquement (349[1][b]), questions pour lesquelles on ne mentionne pas la forme que doivent prendre les règlements. Il est difficile de comprendre une telle distinction, surtout maintenant que la question a perdu presque toute portée pratique puisque la loi impose le même contrôle sur tous les règlements, c'est-à-dire qu'elle exige leur ratification par le gouverneur en conseil (art. 331[1]).

Les principales différences semblent être que les *orders* des articles 346(c), 347 et 349(1)(b) créent des droits, ne comportent pas de sanctions pénales et s'appliquent aux personnes n'appartenant pas au service de pilotage. D'autre part, les *by-laws* concernent l'organisation intérieure et le personnel du service, mais n'affectent qu'indirectement les navires. On prévoit des sanctions pénales pour les infractions aux *by-laws* (art. 330 et 331). Le paragraphe (2) de l'article 357 est une exception sans fondement pour deux raisons: bien qu'il traite du retrait d'une exemption, la réglementation ne prend pas obligatoirement la forme d'un *by-law*, mais on n'exige pas, comme pour les autres règlements, la ratification par le gouverneur en conseil. On ne peut l'expliquer logiquement que par un manque d'uniformité dans la rédaction, cet article étant une modification récente de la loi (1956, 4-5 Élisabeth II, chap. 34).

L'article 339 est également une exception, due en partie à l'évolution historique, en partie à une mauvaise rédaction. A l'origine, tous les brevets étaient permanents, c'est-à-dire restaient valides jusqu'à ce que les pilotes atteignent la limite d'âge de 65 ans; on délivrait ensuite un brevet, valide pour un an et renouvelable annuellement (aucune limite d'âge—Loi de 1873, art. 38) aussi longtemps que l'on considérait le pilote apte à exercer ses fonctions. Tandis qu'un droit fixé par *by-law* était payable lors de la délivrance d'un brevet permanent, on ne pouvait réclamer aucun droit pour un renouvellement après 65 ans. En 1875 (45 Victoria, chap. 32, art. 5), la loi fut modifiée pour autoriser la délivrance, au lieu de brevets permanents, de brevets temporaires, valides pour un minimum de deux ans. Cette modification n'était pas applicable aux circonscriptions de Québec, Montréal et Saint-Jean (N.-B.). La législation par *by-law* n'était pas requise. On autorisait alors l'autorité concernée à fixer, avec l'approbation du gouverneur en conseil, des droits pour le renouvellement de ces brevets temporaires, sans qu'un *by-law* à cet effet fût nécessaire. Les brevets annuels délivrés aux

pilotes de plus de 65 ans demeuraient gratuits. Sauf l'extension à toutes les circonscriptions du droit d'accorder les brevets temporaires (art. 434, Loi de la marine marchande du Canada, 1927) la situation resta inchangée jusqu'en 1934. La Loi de la marine marchande du Canada de 1927 établit clairement que la délivrance des brevets annuels aux pilotes de plus de 65 ans était gratuite, puisque l'article 345 ne s'appliquait pas à l'article 432 mais seulement à l'article 434. La Loi de 1934 fit de la délivrance des brevets temporaires une question relevant d'une réglementation par *by-law* en transférant les dispositions de l'article 434 de la Loi de 1927 à l'article traitant des sujets soumis à cette procédure, à savoir l'article 319 (devenu maintenant l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada, alinéas [n] et [o]) mais l'article 435 de la Loi de la marine marchande du Canada, 1927, autorisant l'établissement d'un droit, ne fut ni transféré ni retranché. Les articles 433 et 434 de la Loi de la marine marchande du Canada, 1927, ayant été retranchés, l'ancien article 435 devint l'article suivant immédiatement l'ancien article 432 (c'est-à-dire les art. 328 et 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934 [338 et 339 de la Loi sur la marine marchande du Canada]) article auquel il s'appliquait automatiquement puisque son libellé restait inchangé. Pour la première fois, les autorités de pilotage furent donc investies du pouvoir d'imposer un droit pour les brevets annuels délivrés, à titre de renouvellement d'un brevet permanent, aux pilotes de plus de 65 ans. Nous ne pensons pas que telle était l'intention du législateur. Ici encore, il semble que la seule explication soit la médiocrité de la rédaction. En tout cas, cette disposition est restée lettre morte puisque aucune autorité de pilotage n'a tiré profit de l'article 339 (329 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934).

Par suite de la rédaction différente de la loi, les articles 330 et 331 relatifs aux sanctions pénales pour les infractions aux *by-laws*, ne peuvent s'appliquer à la violation des *orders* établis en vertu des articles 346, 347 et 349(1)(b). Le fait que ces *orders* aient été formulés dans les *by-laws* n'en fait pas des *by-laws*, bien qu'ils demeurent des règlements auxquels les sanctions pénales des articles 330 et 331 ne s'appliquent pas.

Il semble néanmoins qu'il n'y ait pratiquement aucune objection à ce que toute la législation concernant les autorités de pilotage prenne la même forme, parce que beaucoup de sujets régis normalement par *by-laws* ne peuvent comporter de sanction pénale; par exemple, le délégation de pouvoirs (art. 327[2] et 329[p]) et la fixation du tarif (art. 329[h]). En réalité, c'est la forme qu'ont toujours adoptée les autorités de pilotage. Elle offre l'avantage pratique de grouper en un seul document tous les règlements de la circonscription. Comme nous l'avons dit ci-dessus, nous croyons que le mot *regulation* conviendrait mieux que le mot *by-law*.

La légalité de toutes les dispositions actuelles prises par *by-law* au sujet des *exemptions* reste discutable à cause de la procédure suivie. Chaque

réglementation par *by-law* d'une autorité de pilotage, actuellement en vigueur, n'est ratifiée par le gouverneur en conseil que dans la mesure où elle est conforme à l'article 329, ce qui restreint le domaine de la ratification aux sujets énumérés dans cet article qui n'inclut pas les exemptions. Il ne surgirait aucune difficulté si le paragraphe (1) de l'article 331 constituait la seule disposition en matière de validation, ou tout au moins l'article 347 avec l'article 329. A l'origine, cette ratification était accordée sans référence à un article particulier de la loi; plus tard, on prit l'habitude de spécifier dans le décret en conseil l'article ou les articles concernés. Dans la circonscription de Québec, le dernier de ces décrets de ratification fut le C.P. 3415 du 19 juillet 1950, adopté et ratifié en vertu des articles 319 et 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934 (art. 329 et 347 de la loi actuelle). Mais on a depuis modifié cette procédure et l'on ne cite maintenant, en matière de validation, que l'article 329, ce qui implique que l'on n'accorde la ratification qu'aux dispositions par *by-laws* que l'autorité de pilotage a le pouvoir d'établir en vertu de l'article 329, ce qui rend donc inopérantes les dispositions prises en vertu des articles 346(c) et 347 puisqu'elles n'ont pas été ratifiées. Le retrait d'une exemption équivalant à priver certains navires d'un droit statutaire, on ne peut donc y procéder qu'en se conformant strictement à la procédure prescrite qui comprend l'approbation directe et non équivoque du gouverneur en conseil.

Le manque d'uniformité dans la rédaction se rapportant à la même idée ou à la même procédure devient une source de confusion facile à éviter. Nous croyons que toutes les mesures législatives prises par les autorités de pilotage dans l'exercice de leurs pouvoirs délégués devraient être désignées sous le nom de *regulations* et que la procédure de ratification ne devrait être énoncée dans la loi que dans un seul groupe de dispositions d'application générale. Si l'on estime que certains cas exceptionnels nécessitent des exigences supplémentaires ou une modification de la procédure générale, on devrait adopter des dispositions *ad hoc* en spécifiant bien qu'il s'agit d'exceptions aux règles énoncées dans les dispositions générales.

II. *Nature des sujets relevant des règlements*

Le pouvoir législatif d'une autorité de pilotage concerne surtout sa fonction d'attribution des brevets et certificats, c'est-à-dire l'établissement des exigences relatives à l'attribution des brevets et certificats, particulières à une circonscription donnée.

Ce pouvoir ne s'étend pas aux questions affectant des *tiers*, c'est-à-dire le public en général et même les personnes physiques ou morales entretenant des rapports indirects avec le service, par exemple les remorqueurs, les bateaux employés pour l'amarrage, les entreprises de manutention (*Stevedores*) et les bâtiments qui ne prennent pas de pilotes. Lorsque des ordres

concernent des tiers, le législateur a pris soin d'inclure dans la loi même les dispositions appropriées, comme dans les articles 337(2) et (3), 341, 342, 344 et 371.

Une autorité de pilotage n'a qu'un pouvoir législatif limité sur un contrat de pilotage, à savoir celui de fixer les taux des droits de pilotage (art. 329[h]), et de régler les différends (art. 329[k]). Une autorité de pilotage ne possède pas le pouvoir de régler les questions concernant les droits, les devoirs et les responsabilités des deux parties au contrat de pilotage, c'est-à-dire le pilote et le navire. On considérerait toute intervention législative additionnelle dans des contrats de pilotage comme ayant un caractère général, et que ne pouvaient affecter les particularités d'une circonscription donnée; en conséquence, le Parlement traitait entièrement ce sujet dans la loi même (entre autres, art. 341-343, 352, 359-362).

Il était raisonnable que le pouvoir de fixer le barème des droits de pilotage fût délégué à chaque autorité de pilotage car, comme nous l'avons dit au chapitre 6, il est absolument nécessaire que les taux varient d'un endroit à l'autre; la nature, l'importance et les conditions des services rendus s'opposent à l'uniformité des tarifs. Ce sujet ne peut être traité à fond que par une législation particulière à chaque circonscription. Si la loi même contenait cette législation, de nombreuses modifications périodiques deviendraient nécessaires afin de tenir compte, dans le tarif de chaque circonscription, de l'évolution continuelle des conditions locales et économiques. Avant la Confédération, dans le Bas-Canada, les deux circonscriptions de pilotage, qu'on appelait alors havres de Québec et de Montréal, étant régies par leur propre législation, distincte, on ne faisait dans la législation aucune distinction entre les dispositions générales et les dispositions spéciales. A l'origine, le Parlement s'est aussi occupé des taux, avec le résultat qu'un grand nombre des amendements à ses lois n'ont eu pour but que d'apporter des modifications au tarif. Cette procédure fut bientôt modifiée par la délégation à l'autorité de pilotage du pouvoir de fixer les taux. C'est la situation qui existe depuis. (Cf. *Titre IV*—Circonscriptions de Québec et de Montréal—*Historique de la législation*.)

Les tribunaux de droit commun règlent, normalement, les différends, à moins que le contrat ne comporte une clause d'arbitrage. Le Parlement a autorisé chaque autorité de pilotage à établir des règlements équivalant à une telle clause d'arbitrage et qui prévoiraient une procédure adaptée au type d'organisation et aux conditions de chaque circonscription. Cette intervention dans le contrat de pilotage se justifie par le fait que, dans la plupart des cas, l'une des parties au contrat est un navire long-courrier étranger effectuant un voyage de sortie qu'on ne doit pas indûment retarder. En prévoyant une telle procédure d'arbitrage, il devient possible de régler un différend sans action judiciaire et dès qu'une plainte est reçue.

Étant donné qu'une autorité de pilotage n'a pas d'autre pouvoir réglementaire sur le contrat de pilotage, certains règlements (*by-laws*) sont antistatutaires: a) ceux qui touchent ou qui affectent le droit d'un navire de choisir le pilote, b) ceux qui interdisent aux pilotes de faire du pilotage sauf par le moyen d'un mode d'affectations indépendant de leur volonté, c) ceux qui privent un pilote du droit de recevoir la part des droits représentant le paiement des services qu'il a rendus, soit en créant un régime de fonds commun obligatoire, soit en faisant des pilotes les employés de l'autorité. Nous étudierons ces questions ultérieurement.

Le pouvoir législatif d'une autorité de pilotage ne peut s'exercer sur les navires que dans le contrat de pilotage, dans une mesure restreinte comme on l'a vu plus haut, et à l'égard de l'établissement des zones d'embarquement dans les circonscriptions à paiement obligatoire (349[1][b]). Elle ne peut, par règlements, ni instituer l'obligation pour un navire de donner avis de la demande d'un pilote, ni celle de se dérouter pour passer dans une zone d'embarquement, ni établir une procédure en vue de faciliter l'embarquement et le débarquement des pilotes. Comme on l'a vu précédemment, la loi même contient des dispositions de cette nature. Les autorités de pilotage ne sont pas autorisées à prendre des mesures législatives additionnelles qui ajoutent des exigences pour leurs circonscriptions.

COMMENTAIRE

Nous croyons que, dans l'intérêt de la sécurité et de l'efficacité du service, le pouvoir législatif s'exerçant sur les sujets que nous venons de mentionner devrait être délégué à chaque autorité de pilotage, à condition qu'une autorité supérieure vigilante s'assure qu'on n'impose pas aux transports par eau des exigences déraisonnables.

III. *Analyse des sujets relevant des règlements*

Nous constatons que les diverses autorités de pilotage ont abusé de leurs pouvoirs législatifs; en nous efforçant d'apprécier le bien-fondé, dans les circonstances actuelles, des différents sujets pouvant faire l'objet de règlements, nous étudierons chaque sujet séparément sous quatre rubriques.

1. **ATTRIBUTION DES BREVETS DE PILOTAGE.** Un brevet constitue, pour le public, la garantie que son titulaire satisfait, tant qu'il détient le brevet, aux normes requises de qualification technique, physique et morale qui lui permettent d'assumer la responsabilité de piloter des navires dans une circonscription de pilotage donnée.

Signification du terme «brevet». Pour le titulaire, le brevet établit son droit et son privilège de faire fonction de pilote conformément à la définition de la législation. La création de circonscriptions de pilotage a réservé l'exercice de la profession de pilote aux personnes titulaires d'un brevet et

l'imposition du régime obligatoire a obligé les navires non exempts à payer des droits, même lorsqu'ils n'emploient pas de pilotes. On fait une exception lorsque le capitaine ou l'un de ses officiers détient un certificat de pilotage émis par l'autorité de la circonscription concernée. C'est une erreur d'utiliser le mot «brevet» en parlant de l'autorisation accordée aux aspirants pilotes puisque le certificat qui leur est délivré ne les autorise pas à piloter. Le stage d'apprentissage n'étant qu'une des conditions préalables à l'attribution de brevets de pilote, l'octroi d'un certificat à un aspirant pilote constitue simplement la reconnaissance par l'autorité de pilotage du fait qu'un candidat admis possède la qualification fondamentale requise et a été accepté comme aspirant pilote. Nous croyons que l'expression «contrat d'apprentissage» serait plus appropriée que «brevet».

Le terme «brevet» désigne également le document remis à un pilote comme preuve de sa qualité de pilote breveté (Loi sur la marine marchande, art. 333 à 339 inclusivement). Lorsque les Maisons de la Trinité de Québec et de Montréal assumaient des responsabilités en matière de pilotage, ce document était appelé «patente» (*Branch*).

Le pouvoir d'attribution des brevets n'est pas discrétionnaire, mais est régi par des règles contenues dans la législation (tant la législation statutaire que la législation déléguée) et concernant:

- a) la définition des normes de qualification requises;
- b) les questions relatives au pouvoir d'attribution des brevets;
- c) la définition et la limitation des droits conférés par un brevet;
- d) les obligations et les responsabilités des titulaires de brevets.

a) *Normes de qualification des pilotes* (art. 329[a]). La loi ne définit pas la qualification requise d'un pilote, ce qui induit à conclure que le Parlement a estimé qu'il n'existait pas d'exigence d'application générale. La responsabilité de déterminer cette qualification ressortit entièrement au pouvoir réglementaire de chaque autorité de pilotage, en vue de permettre de rédiger les dispositions de façon à les adapter aux besoins particuliers de chaque circonscription.

L'alinéa (a) de l'article 329 énumère certaines des conditions dont devraient traiter les règlements, mais la liste en est incomplète; par exemple, «les conditions d'âge, de durée de service, d'habileté, de moralité et autres, exigées...». Il est clair que cette énumération reste conforme à la règle *ejusdem generis* et qu'en conséquence la généralité du dernier mot est limitée par référence au texte précédent. Les seules exigences que l'on peut donc imposer aux candidats sont celles qui vraisemblablement assureront le niveau requis de connaissances et d'habileté leur permettant de prendre charge de la conduite de navires dans la circonscription concernée, c'est-à-dire les normes d'aptitude physique et mentale, d'âge et de fiabilité. La résidence, le domicile, la race et la nationalité n'ont aucune incidence sur la capacité d'une

personne à naviguer. En conséquence, les dispositions suivantes des règlements sont antistatutaires, car elles sont discriminatoires: Règlement de Bathurst (art. 10[b]) qui exige que «le candidat soit un citoyen canadien résidant dans le comté de Gloucester»; Règlement de Botwood (art. 10[b]) qui spécifie «un citoyen canadien résidant dans la province de Terre-Neuve»; Règlement de New Westminster (art. 12[a]) qui prescrit «un citoyen résidant dans la province de Colombie-Britannique depuis au moins deux ans avant l'attribution du brevet».

Tous les règlements traitent en détail de la qualification technique; ce qui soulève ainsi les questions d'exigences minimales et d'apprentissage.

La loi ne fixe pas *d'exigences professionnelles minimales*, ces exigences sont donc déterminées par chaque autorité de pilotage. Il en résulte que dans certaines circonscriptions un brevet de capitaine ou de lieutenant ne constitue pas une exigence fondamentale; le brevet que détient une personne attestera néanmoins de ses connaissances et de sa capacité à piloter tout navire dans la circonscription. La plupart des règlements exigent la possession d'un certificat officiel déterminé de compétence; cependant ceux des circonscriptions suivantes n'exigent aucun certificat d'officier de pont et, de fait, n'exigent même pas la preuve que le candidat peut prendre en charge un navire: Botwood (art. 10 et 11 du règlement), Port-aux-Basques (art. 10 et 11 du règlement), Île du Prince-Édouard (art. 8 et 10 du règlement), Pugwash (art. 10 et 11 du règlement) et Rivière Restigouche (art. 10 et 11 du règlement). Cette situation s'aggrave encore du fait que, par suite de l'application du régime obligatoire, toutes ces circonscriptions, sauf l'Île du Prince-Édouard, incitent, quand elles ne les obligent pas, les capitaines à employer ces pilotes, ce qui équivaut à de la fausse représentation et compromet la sécurité des navires.

Chaque autorité de pilotage est autorisée à exiger par règlement qu'un candidat se soumette à un système de formation destiné à lui fournir la compétence technique nécessaire, c'est-à-dire à faire son *apprentissage*. L'autorité n'a pas besoin de recourir à un tel système de formation quand elle dispose d'une réserve de marins qualifiés, experts en matière de navigation locale, comme dans la circonscription de Colombie-Britannique. Là, l'expérience acquise comme navigateur dans la circonscription pendant un certain nombre de mois ou d'années devient l'une des exigences fondamentales et constitue l'équivalent d'un stage d'apprentissage. D'autre part, dans les circonscriptions, comme celles du Saint-Laurent, ne disposant pas d'un nombre suffisant d'experts locaux et où seule une formation longue et intensive permet d'acquérir les connaissances théoriques et pratiques nécessaires, un système d'apprentissage est tout indiqué. Si le seul but de l'apprentissage est de fournir les connaissances théoriques et pratiques que requiert la navigation locale, un brevet de capitaine ou de lieutenant devient la condition préalable à l'admission à l'apprentissage.

En ce qui concerne les aspirants pilotes, les exigences, du point de vue physique et mental et relativement à la santé, semblent correspondre à une norme dans toutes les circonscriptions car elles sont, en substance, identiques dans tous les règlements, c'est-à-dire qu'on exige que les candidats subissent avec succès les examens de la vue et de l'ouïe et qu'ils jouissent d'une bonne santé physique et mentale. Une exception: les normes usuelles de la vue et de l'ouïe ne constituent pas une exigence dans la circonscription de Churchill, omission flagrante.

La question de fiabilité n'est traitée que très brièvement: aucun règlement n'exige plus d'un candidat que d'être «de bonne moralité», en dépit du fait qu'un pilote assume de grandes responsabilités. Ici encore, il semble qu'il n'y ait aucune justification de la variation des exigences d'une circonscription à l'autre.

COMMENTAIRE

Comme on l'a vu plus haut, un grand nombre des conditions requises de tous les pilotes sont communes à toutes les circonscriptions. Nous considérons donc que, lorsque cette uniformité indique que la responsabilité de la législation ne devrait pas être laissée à la discrétion des autorités de pilotage, la loi même devrait couvrir cette question. Au nombre des exigences d'application générale évidente figurent les normes relatives à la vue, l'ouïe et la santé.

Bien que les exigences du pilotage varient d'une circonscription à l'autre, la loi devrait imposer des normes minimales en laissant à chaque autorité de pilotage la liberté de les accroître dans sa circonscription. Puisqu'un pilote est, par définition, capable d'assumer la conduite d'un navire (art. 2[64]) et que son brevet constitue la preuve qu'il possède les connaissances théoriques et pratiques requises, la loi devrait stipuler la norme minimale exigée pour l'octroi du brevet.

Sur la question de la fiabilité, la loi devrait contenir des dispositions déniaut un brevet (à moins d'une autorisation accordée par une autorité supérieure désignée) à toute personne (i) dont les états de service à la mer sont insuffisants (ii) dont le brevet a été annulé dans une autre circonscription pour des raisons disciplinaires (iii) reconnue comme constituant un risque pour la sécurité. Les habitudes, ou la preuve d'habitudes préjudiciables à l'exercice de la profession de pilote devraient également empêcher l'octroi d'un brevet.

Nous considérons en outre que, lorsqu'il est très difficile de recruter des titulaires d'un certificat d'aptitude minimale ou que cela devient inutile, les conditions de la navigation étant telles qu'il n'est besoin que de conseils sur les conditions locales, la loi devrait prévoir l'attribution de brevets de conseillers plutôt que de brevets de pilotes. Cela résoudrait le problème auquel doivent faire face la plupart des petites circonscriptions du type port,

ainsi que l'Autorité de pilotage de l'Île du Prince-Édouard, obligée d'exiger que ses pilotes avertissent les capitaines qui les emploient qu'ils ne sont pas qualifiés pour assumer l'amarrage et le désamarrage du navire.

b) Normes de qualification pour les certificats de pilotage. Lorsque des capitaines et des lieutenants font des demandes de certificats de pilotage, l'autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de déterminer par règlement leur qualification. L'ancienne législation contenait une disposition à cet effet, à savoir qu'on jugeait de la capacité d'un candidat à piloter le navire dont il était capitaine ou lieutenant, en un lieu quelconque de la circonscription (art. 467, Loi de la marine marchande du Canada, 1927). Cette disposition, ainsi que tous les autres articles pertinents concernant la délivrance de certificats de pilotage, fut retranchée de la loi lors d'une nouvelle rédaction en 1934, et l'on délégua le pouvoir réglementaire sur cette question à chaque autorité de pilotage, sauf en ce qui concerne la qualification sur laquelle la loi reste muette.

Les seules exigences préalables existantes ou possibles pour les capitaines et les lieutenants sont celles fixées indirectement par la loi même, c'est-à-dire que le candidat doit réunir les conditions suivantes:

- (i) être dûment qualifié pour assumer les fonctions de capitaine ou de lieutenant sur le type de navire auquel il appartient;
- (ii) être embarqué comme capitaine ou lieutenant d'un tel navire;
- (iii) posséder une connaissance pratique des conditions et des particularités de la navigation dans la circonscription, c'est-à-dire peut conduire son navire dans toute la circonscription.

La législation sur le pilotage de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada ayant été conçue surtout pour la commodité de la navigation, les autorités de pilotage n'avaient pas à prendre en considération les conditions d'âge, de durée de service ou de caractère puisqu'un certificat de pilotage n'autorise son titulaire qu'à piloter le navire sur lequel il sert (Cf. p. 297).

Ici encore, une autorité de pilotage ne peut établir de règlements discriminatoires, par exemple en limitant l'attribution d'un certificat aux officiers de navires immatriculés au Canada, ou aux officiers de certains types de navires effectuant du cabotage ou de la navigation côtière. En vertu de la législation actuelle, quand un règlement contient des dispositions relatives à la délivrance de ces certificats de pilotage, l'autorité de pilotage n'a aucun pouvoir discrétionnaire en la matière et elle est tenue, en tant qu'autorité chargée d'attribuer les certificats, de les délivrer à tout capitaine ou lieutenant qui satisfait aux conditions exigées, mais elle n'est pas tenue d'accepter le brevet d'un capitaine ou d'un lieutenant étranger et peut exiger la preuve qu'il possède la compétence requise d'un capitaine ou d'un lieutenant canadien pour le type de navire sur lequel sert le candidat étranger, et

peut, au besoin, exiger qu'il passe l'examen prescrit. On doit interpréter l'expression «capitaines et lieutenants» de l'article 329 dans le sens de la définition contenue dans la Loi sur la marine marchande du Canada ou de son équivalent.

c) *Procédure d'attribution* (art. 329[d] et *forme des brevets* (art. 329[e] et [f]). L'attribution des brevets et des certificats constitue d'abord le mode de sélection des pilotes par une autorité de pilotage; en d'autres termes, elle lui permet de s'assurer que les candidats possèdent les qualités requises. Elle comprend aussi la fonction de réévaluation et implique le droit de s'assurer que les brevetés conservent les normes de qualification requises (Cf. chap. 9).

Le libellé de l'alinéa (d) de l'article 329 soulève une difficulté d'interprétation. Si l'on doit maintenir cette disposition, une autre rédaction s'impose. En voici le texte actuel:

«329. Sous réserve des dispositions de la présente Partie. . . toute autorité de pilotage a. . . par règlement ratifié par le gouverneur en conseil, le pouvoir . . .

d) de breveter des pilotes et des apprentis et d'accorder aux capitaines et aux lieutenants des certificats . . . , ainsi qu'il est prévu ci-après;»

Le libellé de la partie essentielle de cet alinéa correspond mot à mot à la version originale de 1873. Au sens littéral, elle signifie que le pouvoir d'attribuer des brevets et des certificats doit être exercé par règlement, c'est-à-dire qu'un règlement spécial devient nécessaire chaque fois qu'un pilote ou un aspirant pilote est breveté ou qu'un certificat de pilotage est attribué à un officier de navire¹. Dans ce cas, le règlement constituerait la délivrance du brevet ou du certificat. Théoriquement, il n'est pas impossible d'effectuer une nomination par une législation telle qu'une loi du Parlement et l'attribution d'un brevet ou d'un certificat pourrait donc avoir lieu chaque fois par règlement si le Parlement donnait le pouvoir nécessaire à chaque autorité de pilotage. Cependant, en fait, le Parlement n'a jamais recours à cette procédure et, en règle générale, le pouvoir de nomination est conféré à une autorité exécutive.

En tout cas, on n'a jamais suivi cette procédure pour l'attribution des brevets et des certificats de pilotage et, en outre, elle serait incompatible avec les autres dispositions de la loi, par exemple l'article 333(1) qui stipule que pour agréer un pilote l'autorité de pilotage lui délivre un brevet; il s'ensuit qu'un pilote n'est pas agréé par règlement. Le paragraphe (1) de l'article 333 se lit comme suit:

«333(1). Tout pilote, après avoir été agréé comme tel, reçoit un brevet établi dans les formes déterminées par l'autorité de pilotage.»

¹ Ce fut la position prise dans un *obiter dictum* contenu dans un jugement rendu par la Cour de l'Échiquier (*Ex. Court No. B-1334, Gamache v. Jones et al.*, J. Noël, en date du 10 octobre 1967, pièce 1521b: Avis d'appel enregistré le 1^{er} décembre 1967).

Il est évident que c'est la procédure d'attribution des certificats et brevets qui est l'objet des règlements: l'alinéa (a) de l'article 329 définit les normes de qualification qu'on doit exiger du candidat à un brevet; les alinéas (e) et (f) de l'article 329 définissent les droits et les obligations attachés à un brevet, ainsi que ses limitations. Lorsqu'on lit l'alinéa (d) de l'article 329 dans ce contexte, on ne peut l'interpréter que comme se rapportant à la procédure d'approbation des candidats aux brevets et aux certificats, c'est-à-dire à la procédure d'examen et de sélection des candidats.

Dans chaque circonscription où existe un régime d'apprentissage, le règlement contient des dispositions régissant les pilotes et les aspirants pilotes mais, actuellement, comme nous venons de le voir, aucun règlement ne contient de disposition permettant à une autorité de pilotage d'accorder un certificat à un officier de navire. Il serait facile de suppléer cette lacune en adoptant des règlements semblables à ceux qu'on a établis pour les pilotes.

L'autorité de pilotage devrait, normalement, se charger des examens de pilotage, comme les Maisons de la Trinité, par exemple, avaient l'habitude de le faire en présence de tout pilote breveté désirant y assister. Actuellement, ce n'est plus la règle et ce serait, en fait, impossible dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage. On confie les examens à un jury spécial nommé à cette fin par l'autorité de pilotage, en vertu d'une délégation de pouvoir que l'autorité de pilotage est maintenant autorisée à faire, comme nous le verrons par la suite (art. 329[p]), et le règlement de la circonscription précise les sujets d'examens.

(i) *Restriction du pouvoir d'attribution des brevets et certificats.* Les derniers mots de l'alinéa (d) de l'article 329 qualifient, par renvoi aux deux alinéas suivants, la nature et la limitation du pouvoir d'attribution des brevets et des certificats conféré à l'autorité de pilotage, à savoir le nombre des brevets et les droits attachés aux brevets ou certificats. Nous étudierons maintenant la question du nombre des pilotes et, ultérieurement, les modalités des brevets.

Le pouvoir d'attribution des brevets et des certificats n'est pas arbitraire. L'autorité de pilotage reste soumise à la législation qui détermine l'admissibilité et la qualification des candidats; par exemple, si les règlements ne fixent aucune limite d'âge, l'article 338 empêche de délivrer un brevet ou un certificat à toute personne âgée de 70 ans.

(ii) *Nombre de brevets.* La loi limite également ce pouvoir quant au nombre de brevets valides à un moment donné, à condition que le nombre soit limité par règlement, conformément à l'alinéa (e) de l'article 329, pour les pilotes, et à l'alinéa (f) du même article, pour les aspirants pilotes.

Ce n'est que par exception que le nombre des personnes admises à l'exercice d'une profession donnée peut être limité et, en l'absence d'une

disposition spéciale de la loi, l'autorité compétente peut non seulement délivrer un nombre illimité de brevets, mais est tenue d'accepter tout candidat qui peut prouver sa qualification. La profession est alors libre comme les professions juridique et médicale. Si une raison impérieuse exige de limiter le nombre de brevets, une législation appropriée devient indispensable. Comme la profession de pilote a évolué et que le service uniquement destiné à faciliter la navigation est devenu un service d'intérêt public, les conditions de la profession doivent la rendre suffisamment attrayante pour les meilleurs candidats qualifiés, en leur assurant entre autres un revenu suffisant, des modalités raisonnables de travail et une certaine sécurité. On y parvient en limitant leur nombre à celui qui répond aux prévisions de la demande des usagers, et en fixant les taux en conséquence. Le même principe s'applique aux aspirants pilotes, car un nombre excessif diminuerait leurs chances de devenir brevetés et découragerait des candidats sérieux. Cette situation ne concerne évidemment pas les capitaines et les lieutenants qui demandent des certificats pour piloter leurs propres bâtiments; on n'a pas accordé aux autorités de pilotage d'en limiter le nombre.

Autrefois, la profession de pilote était ouverte en tout lieu et à tout moment; tout candidat s'estimant qualifié pouvait demander à passer l'examen et, en cas de succès, à être breveté. Par exemple, lorsque les pilotes de Québec obtinrent, en 1860, leur constitution en corporation, ils étaient au nombre de 280. Avec l'apparition des navires à vapeur, plus rapides que les voiliers, la durée de leurs voyages diminua et comme ils étaient également beaucoup plus grands, le nombre des navires fut réduit et celui des pilotes devint trop grand pour la demande. Afin de maintenir une norme de qualification élevée et un niveau raisonnable de revenu, il fallut prendre des mesures pour limiter le nombre des pilotes. Bien que l'autorité de pilotage de la circonscription de Québec eût le droit d'en réglementer le nombre, le Parlement intervint en retirant à l'autorité de pilotage son pouvoir d'attribution des brevets aussi longtemps que le nombre des pilotes dépasserait un maximum admissible fixé par la loi; par exemple, l'article 443 de la Loi sur la marine marchande du Canada de 1906 prévoyait que le nombre des pilotes pour la circonscription de pilotage de Québec ne devait pas dépasser 125. L'alinéa (e) de l'article 329 de la loi actuelle ne contient aucune disposition limitant le nombre des pilotes dans une circonscription quelconque et on laisse à chaque autorité de pilotage le soin de le fixer dans ses règlements.

Les règlements de toutes les circonscriptions de pilotage, sauf celle de Churchill, contiennent une disposition visant à limiter le nombre des pilotes. Cependant, dans tous les cas, sauf dans celui de la circonscription de Québec, cette disposition est illégale et constitue un excès de pouvoir, et la disposition de la circonscription de Québec, bien que légale, est anachronique et on ne l'applique pas.

On n'a pas tenu compte du fait que la fixation du nombre des pilotes est une prérogative législative et non administrative, ce qui se justifie, car en vertu du plan d'organisation de la Partie VI ce facteur influe directement sur la capacité de gain des pilotes et leurs conditions de travail. Le nombre doit être fixé dans les règlements, soit directement en prévoyant un nombre déterminé, soit indirectement en formulant des critères pour la détermination du nombre, sans pouvoir discrétionnaire. Il ne peut être fixé d'une autre façon par règlement.

Aucune circonscription ne fixe dans son règlement un nombre déterminé de pilotes. Le Règlement de la circonscription de Québec le fait indirectement en fixant la manière objective de calculer ce nombre. Le paragraphe (1) de l'article 4 se lit comme suit:

«Le nombre des pilotes est fixé par l'autorité, après consultation avec le comité des pilotes; il peut être approximativement établi à raison d'un pilote par soixante-dix voyages par année.»

Ce critère date du règlement de 1928. Ses dispositions correspondaient mieux à l'exigence légale en ce qu'il laissait moins de pouvoirs discrétionnaires que le règlement actuel. Voici le texte de l'ancien règlement:

«24. Le nombre des pilotes pouvant obtenir un brevet dans la circonscription de pilotage peut être fixé à l'occasion par l'administration de pilotage, à raison de cinquante pilotes par 3,500 voyages à effectuer par année.»

Le critère est resté le même depuis 1928, bien que les conditions de travail, la longueur et la durée des affectations de pilotage aient changé considérablement. En 1928, on considérait le chiffre de 70 voyages de Pointe-au-Père à Québec, ou l'équivalent, comme un maximum raisonnable pour le volume du travail annuel, mais les pilotes font maintenant en moyenne plus de 110 voyages par an. Du fait que le critère ne fut jamais modifié, il est devenu complètement désuet et pour l'appliquer il faudrait un nombre excessif de pilotes. Le remède évident consistait à effectuer les modifications nécessaires, mais bien que les dispositions des règlements, une fois approuvées par le gouverneur en conseil, lient l'autorité de pilotage autant que les autres parties comme dans la loi elle-même, l'autorité de pilotage a choisi une action illégale en ignorant cette disposition législative et en nommant tout nouveau pilote, que ce soit pour remplacer un pilote ayant quitté la profession ou pour augmenter le nombre des pilotes, par décision administrative *ad hoc*. Cette façon d'agir a fait subir aux pilotes, aux armateurs et à tous les fonctionnaires de l'autorité de pilotage d'énormes pertes de temps et d'argent, et presque toutes les nouvelles nominations suscitent des différends, des négociations interminables et des frictions (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec*).

Dans toutes les autres circonscriptions (exceptée celle de Churchill), le règlement laisse le nombre des pilotes à l'entière discrétion de l'autorité de pilotage, parfois après entente avec le comité des pilotes. Ce règlement, ainsi que la partie du Règlement de la circonscription de Québec laissant une certaine latitude à l'autorité de pilotage, est entaché d'excès de pouvoir, car il équivaut à une modification de la loi en faisant d'un sujet du domaine de la législation le sujet d'une décision administrative. Cette action n'est possible que par une disposition spéciale de la loi, et il n'en existe pas. N'étant pas autorisées, de telles dispositions des règlements sont inapplicables et il en résulte que la profession de pilote reste maintenant ouverte dans toutes les circonscriptions, et les autorités de pilotage ne peuvent refuser de breveter tout candidat qualifié qui leur en fait la demande.

COMMENTAIRE

C'est à cause de tels accroissements illégaux et injustifiés des pouvoirs exécutifs discrétionnaires que les autorités de pilotage ont perdu leur contrôle. Comme elles manquent de dispositions ou de critères législatifs pour fonder leurs décisions, elles sont éventuellement obligées de céder à la pression et souvent à l'encontre de leur jugement. Cette situation est incompatible avec l'exercice de l'autorité. Les intérêts en jeu, d'une importance capitale pour les parties intéressées, ne peuvent être laissés à la merci de décisions arbitraires. La méthode instaurée par le Parlement, rationnelle et adéquate, doit être observée même si les pilotes sont des quasi-employés, c'est-à-dire lorsque leur rémunération est une part du fonds commun de la circonscription. La situation devient notablement différente lorsque les pilotes sont des employés recevant un traitement prédéterminé. Dans ce cas, les conditions de travail sont seules en cause et elles ne devraient pas être déterminées par la législation, mais par des décisions administratives de l'autorité de pilotage et par des accords contractuels entre les pilotes et l'autorité de pilotage.

Nous avons expliqué que le critère de la circonscription de Québec est d'application difficile du fait qu'il implique des modifications annuelles du nombre des pilotes, par suite des fluctuations périodiques du trafic qui rendent le nombre de pilotes trop élevé à certains moments. Tout cela peut être vrai; la responsabilité n'en incombe pas cependant à l'exigence de la loi, mais à la procédure adoptée dans les règlements. Si le critère de Québec n'est pas pertinent, on pourrait facilement élaborer d'autres règles ne soulevant aucune objection, soit en procédant à des nominations temporaires pendant un certain nombre d'années jusqu'à ce que l'accroissement du trafic s'avère définitif, soit d'une autre façon et, peut-être, en conservant toujours un certain pourcentage de brevets temporaires en vue de pouvoir procéder aux rajustements nécessaires au cas de diminution du trafic, à condition que le nombre de brevets, permanents et temporaires, soit fixé dans les règle-

ments. Les règlements devraient indiquer les critères adoptés; on ne devrait pas tenir compte, entre autres, de facteurs temporaires tels que les grèves et le trafic spécial occasionnel pour conclure à un accroissement permanent du trafic.

En ce qui concerne la méthode prévue par la loi, il ne reste qu'à examiner la seule question de la révision périodique des critères. Chaque fois qu'une vacance se produit, qu'elle soit permanente ou temporaire, on devrait procéder à la nomination d'un nouveau pilote en vertu des règlements et suivant une routine administrative ressortissant automatiquement au personnel local.

(iii) *Forme des brevets et des certificats.* La forme et le libellé des brevets et des certificats de pilotage sont laissés à la décision de l'autorité de pilotage qui doit les déterminer par règlements (art. 333[1] et 329[e]). Normalement, la forme et le libellé devraient varier d'une circonscription à l'autre, selon les exigences locales.

Antérieurement, le Parlement déterminait la forme des deux documents. Dans la Loi de la marine marchande du Canada, 1927, elle figurait aux annexes Q et R de la loi (art. 425 et 468, Loi de la marine marchande du Canada, 1927) et l'article 434 prévoyait la modification à apporter lorsqu'une autorité de pilotage décidait de limiter la durée d'un brevet. En 1934, ces annexes furent supprimées et la détermination de la forme du brevet et du certificat fit l'objet de règlements par insertion à l'alinéa (e) de l'article 329. Il en résulte qu'on ne peut considérer comme officiel aucun brevet, à moins qu'il ne soit conforme aux modèles établis par règlement. Les formes statutaires précédentes ne sont plus légales puisqu'elles ont été abrogées en 1934. Il est assez étonnant que cette question ne soit traitée dans aucun des règlements existants, si bien qu'aucun pilote au Canada ne détient un brevet légal de pilotage, exception faite des brevets délivrés avant 1936, c.-à-d. l'année où la Loi de 1934 entra en vigueur. Il en résulte que toutes les dispositions dans lesquelles le mot «brevet» désigne le document officiel ne s'appliquent plus. Le fait, entre autres, pour un pilote breveté, de ne pas être porteur de son brevet pendant qu'il pilote un navire ou de refuser de le montrer lorsqu'il en est dûment requis (art. 335) ne constitue plus une infraction, non plus que le fait de ne pas le remettre lors de l'annulation ou de la suspension de son droit de piloter ou lorsqu'on l'oblige à prendre sa retraite (art. 337[1]). La détermination de la forme des brevets et des certificats relève de la législation et non d'une décision exécutive.

COMMENTAIRE

On voit ici un autre exemple flagrant de la façon dont sont négligés les pouvoirs législatifs délégués, par des personnes si préoccupées de leurs fonctions administratives que leurs responsabilités législatives en souffrent. A

la lumière de l'expérience, nous croyons que la seule solution logique consiste, comme nous l'avons dit précédemment, à inclure dans la loi même, chaque fois qu'une question ressortit à la législation, une disposition type valable dans tous les cas, sauf quand intervient une modification par des règlements établis par certaines autorités de pilotage en vue de satisfaire à leurs exigences. La loi doit stipuler le pouvoir de modifier une telle disposition statutaire.

(iv) *Droits de brevet.* Les droits qu'une autorité de pilotage est autorisée à faire payer en vertu de l'article 329(e) se rattachent à la délivrance d'un brevet ou d'un certificat. Un certain nombre de circonscriptions suivent ce principe, mais les règlements imposent souvent aussi à tous les candidats un droit d'examen inclus dans les conditions à remplir pour être admis à se présenter à l'examen; il n'est pas remboursé si le candidat échoue. Ce droit d'examen est illégal, car aucune disposition spéciale de la loi ne l'autorise. Il devient une source de revenu pour l'autorité de pilotage qui est un mandataire de la Couronne et la Couronne ne peut faire payer au public que ce qui est prévu par une disposition législative spéciale et valide, par exemple l'article 18 de la Loi sur l'administration financière ou la disposition, déjà mentionnée au sujet de la fixation des droits de brevet, de l'alinéa (e) de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Aucun règlement ne fixe un droit pour la délivrance des certificats de pilotage et ne peut en fixer car, en l'absence de règlements le lui permettant, aucune autorité de pilotage ne peut délivrer un tel certificat. Dans le passé, les droits n'étaient jamais nominaux; par exemple, à une certaine époque, dans la circonscription de Colombie-Britannique on fixait à \$100 le droit pour un certificat de pilotage d'une durée d'un an. On considérait ce droit comme une contribution des bâtiments concernés aux dépenses d'exploitation de la circonscription.

COMMENTAIRE

L'objet fondamental des droits de brevet ou de certificat est le remboursement des frais d'examen engagés par l'autorité de pilotage. Il peut être raisonnable d'exiger un droit de ceux qui sont brevetés, mais il n'est pas normal de faire payer les candidats, car il est d'intérêt public de les encourager à se présenter à l'examen. La plupart des candidats perdent leurs droits d'examen lorsque seules quelques vacances sont à pourvoir. Le fait que l'on ne réclame actuellement que des droits d'examen minimes ne change en rien la situation: le principe est illégal.

Nous pensons que l'on ne maintient les droits de brevet que par tradition et qu'on devrait maintenant les abolir. En effet, il était autrefois de pratique courante de réclamer un droit pour chaque délivrance d'un brevet, d'un certificat ou autre document officiel. Aucune raison ne justifie de continuer cette pratique pour les brevets des pilotes, d'autant plus que le

revenu annuel global provenant de cette source dans toute circonscription reste minime. Les petites dépenses engagées pour l'attribution des brevets devraient être portées aux dépenses de la circonscription, et payées éventuellement par les armateurs puisque c'est pour eux qu'on brevète des pilotes.

Ce raisonnement ne s'applique cependant pas aux droits des certificats de pilotage. On ne peut imputer indirectement les frais de l'examen et ceux de l'organisation de pilotage aux propriétaires des navires qui en bénéficient, puisque le certificat de pilotage détenu par l'un de leurs capitaines ou lieutenants a pour effet d'exempter leurs navires. Il est raisonnable que le droit pour ce type de certificat soit assez élevé du fait qu'il constitue une contribution des armateurs au maintien d'un service de pilotage.

d) Modalités des brevets. Une fois accordé, un brevet ou un certificat de pilotage devient, en fait, un droit acquis: pour le pilote, il représente le droit d'exercer sa profession, et pour le capitaine ou le lieutenant d'un navire, le droit de conduire sans pilote son propre navire et de le qualifier pour l'exemption des droits de pilotage.

Ce droit, comme tout autre, est absolu et permanent à moins qu'il ne soit, au moment où on l'acquiert, limité par des modalités légales. Dans le cas des brevets, ces modalités doivent être indiquées dans la loi qui régit l'autorité de pilotage et dans les règlements tels qu'ils existaient au moment de l'attribution des brevets. Ces modalités restent attachées au brevet pour toute sa durée et toute modification postérieure des règlements n'affecte pas les droits acquis sauf (i) avec le consentement du titulaire du brevet, ou (ii) si la modification est apportée en vertu d'une condition existant au moment de l'attribution du brevet, ou (iii) par modification spéciale apportée à la loi. Toute autre manière d'apporter des modifications équivaldrait à dénier les droits conférés par le brevet.

Le principe de la permanence des modalités des brevets fut enfreint lors de la création du système des classes dans les circonscriptions de Québec et de Montréal, dans la mesure où ce système limitait à la classe B les brevets existants, et soumettait, dans certaines circonstances, les brevets des quelques pilotes appartenant à la classe A à une reclassification dans la classe B. Les pilotes brevetés par la suite n'ont aucun motif de réclamation puisque le système des classes fait partie des modalités du brevet qu'on leur a délivré.

Comme l'a indiqué la Cour suprême, dans le jugement de l'affaire *McGillivray v. Kimber & al* (1915, 52 S.C.R. 146), la relation d'employeur à employé n'existe pas entre l'autorité de pilotage et le pilote; l'autorité de pilotage n'est compétente qu'en matière d'attribution des brevets aux pilotes; elle n'a pas le pouvoir arbitraire de porter atteinte aux droits acquis par le pilote en vertu de son brevet. Voici ce que dit à ce sujet M. le juge Anglin:

«La relation d'employeur à employé n'existe pas entre la commission et le pilote. La commission détient le contrôle statutaire de l'attribution des brevets aux pilotes dans le territoire pour lequel elle est constituée. Sa compétence en matière

de suppression d'un brevet de pilote est également statutaire et elle ne peut supprimer un brevet qu'après avoir été convaincue soit par une enquête quasi judiciaire, menée après avis équitable donné au pilote et que celui-ci ait eu une possibilité raisonnable de présenter sa défense (...), soit par la production d'une preuve établie par un tribunal compétent que le pilote a commis une infraction le rendant passible de suppression de son brevet.»

Les modalités peuvent se grouper en trois catégories:

- 1° les modalités subjectives et implicites, c.-à-d. que le pilote doit rester tel que son brevet le représente, à savoir un expert en matière de navigation locale, mentalement et physiquement apte, et de caractère fiable;
- 2° les modalités qui déterminent la durée effective du brevet;
- 3° les modalités qui déterminent l'étendue du droit quant au territoire et à la capacité de gain.

(i) *Modalités quant au territoire et à la capacité de gain.* Les deux premières catégories (1°) et (2°) sont régies par d'autres dispositions et nous les étudierons plus tard (Cf. pp. 304 et 297). Les modalités de la troisième catégorie sont traitées dans l'alinéa 329(e) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Pour les brevets de pilotage, seuls trois types de modalités de cette catégorie figurent dans les règlements actuellement en vigueur:

- A. restriction quant au territoire;
- B. restriction quant à la capacité de gain;
- C. restriction quant à la classe.

A. *Restriction quant au territoire.* A l'égard du territoire, le droit d'une autorité de pilotage est limité par l'étendue de sa juridiction; par exemple, la limite maximale du territoire dans lequel un brevet reste valide ne dépasse pas les limites de la circonscription et, si l'autorité de pilotage est le Ministre nommé en cette qualité pour une partie seulement d'une circonscription en vertu du paragraphe 327(1), les brevets qu'il accorde ne sont valides qu'à l'intérieur de sa juridiction territoriale. Cependant on peut accorder un brevet pour une partie seulement de la circonscription (art. 333). Les brevets non valides dans toute la circonscription n'existent que dans les circonscriptions de Montréal et de l'Île du Prince-Édouard.

Dans la circonscription de Montréal, le règlement (art. 43) prévoit la délivrance de deux types de brevets: un brevet de pilote du fleuve, valable pour tout le territoire, et un brevet de pilote du port, valable seulement dans les limites du port telles que les définit le règlement. En outre, par un mode d'organisation que le règlement n'indique pas, les pilotes du fleuve sont divisés en deux groupes qui opèrent de part et d'autre de la station d'embarquement de Trois-Rivières. Mais le brevet, sur lequel la division et la

restriction ne sont pas mentionnées, reste valide dans toute la circonscription, y compris les deux ports de Québec et de Montréal. En pratique, le régime des affectations auquel les pilotes sont assujettis maintient la restriction.

Le Règlement de l'Île du Prince-Édouard prévoit la délivrance d'un brevet restreint mais, contrairement aux exigences statutaires, les règlements ne précisent pas la limitation que l'autorité de pilotage fixe dans chaque cas. Cette disposition équivaut à une délégation inconditionnelle du pouvoir législatif à exercer par l'autorité chargée d'attribuer les brevets, délégation qui, malgré la généralité des termes de l'alinéa 329 (*p*) ou du paragraphe 327(2), est inadmissible, comme nous le verrons plus tard (Cf. pp. 325 et suiv.). Dans l'Île du Prince-Édouard, il faut restreindre le territoire dans lequel les brevets sont valides à cause de la situation artificielle et unique en son genre de cette circonscription qui est, en fait, un groupement de différentes circonscriptions portuaires avec leurs propres services de pilotage indépendants et distincts, sans aucun rapport entre eux. La loi actuelle ne prévoit pas cette situation. En attendant la modification de la loi, on pourrait régler et légaliser le règlement en stipulant que les brevets doivent être accordés pour des ports, c'est-à-dire être valides dans la limite d'un port et de ses approches ou de plusieurs ports et de leurs approches, selon la demande et la qualification du candidat.

B. *Restriction quant à la capacité de gain.* Dans un grand nombre de circonscriptions, le premier brevet délivré à un candidat reçu contient des restrictions sur la capacité de gain. C'est un brevet provisoire (on étudiera plus tard la question de sa validité, cf. pp. 301 et 302). Ces règlements posent généralement la condition que le titulaire ne recevra pas les droits de pilotage gagnés par ses services, mais seulement un montant laissé à la discrétion de l'autorité de pilotage. Cette restriction se lit généralement comme suit:

«Les pilotes stagiaires recevront une indemnité fixée par l'autorité»,
ou, comme dans le Règlement de la circonscription de New Westminster:

«10 (2) Le secrétaire doit payer sur les deniers de la caisse de pilotage chaque mois ce qui suit:

....

(b) La rémunération des pilotes stagiaires qui sera égale à soixante-quinze pour cent de la part des recettes courantes d'un pilote titulaire depuis la date de la nomination du stagiaire jusqu'à la fin de son stage. . . »

Il n'est pas nécessaire d'insister sur ces points, mais on doit se rappeler que la relation d'employeur à employé n'existe pas entre un pilote et l'autorité de pilotage, que celle-ci n'a aucun contrôle sur les gains d'un pilote sauf en ce qui concerne la fixation du tarif général, et qu'en vertu de la loi actuelle un pilote est un entrepreneur indépendant, travaillant à son propre

compte, qui a le droit de recevoir le plein montant de tous les droits de pilotage qu'il a gagnés moins, comme nous l'avons vu précédemment au chapitre 6, les déductions légales que l'autorité de pilotage est autorisée à effectuer sur les gains de tous les pilotes. L'autorité de pilotage n'a pas le droit de faire des discriminations entre des groupes de pilotes et il ne peut y avoir qu'une seule échelle de droits de pilotage. Il a été nécessaire d'insérer dans la loi même une disposition spéciale lorsque, en 1879 (42 Victoria, chap. 25), l'autorité de pilotage de la circonscription de Montréal reçut le pouvoir d'accorder les brevets de pilotes de deuxième classe et, en même temps, fut autorisée à fixer une échelle spéciale de droits pour la rémunération des services de ces pilotes. Cette disposition exceptionnelle a été abrogée, en 1934, lors de la révision de la loi.

Cette limitation de la capacité de gains des pilotes stagiaires répond à un besoin découlant de la mise en commun des gains des pilotes, puisque les pilotes stagiaires normalement affectés au pilotage des petits navires, n'apportent pas au fonds commun la même contribution que les pilotes titulaires. Ce problème ne se pose pas lorsque le pilote reçoit ses propres gains. Cette restriction est actuellement illégale, la mise en commun obligatoire des gains étant elle-même illégale; mais si dans l'avenir on autorisait une telle mise en commun des gains (comme il se devrait) il faudrait traiter cette question par règlement.

c. *Restriction quant à la classe.* Les brevets peuvent également être limités d'après le degré de compétence de leurs titulaires; c'est le système de classes, fondé sur le type et sur la dimension des navires. Il n'existe que dans les circonscriptions de Québec et de Montréal².

Le système de classes des circonscriptions de Québec et de Montréal (qui n'est pas applicable aux pilotes du port de Montréal) prévoit une classe C, temporaire, qui fait suite, en fait, à l'apprentissage, après l'attribution d'un brevet permanent; un nouveau pilote nommé à la classe C1 ou à la classe C2 s'initie graduellement au pilotage. Il commence par de petits navires et passe ensuite sur des navires plus importants, à condition que ses services soient satisfaisants. Dans la circonscription de Montréal, cette période de formation dure au moins trois ans. Le brevet est permanent car, strictement parlant, l'apprentissage est terminé, mais un pilote peut rester indéfiniment dans la classe C si ses services ne justifient pas une promotion soit dans la classe C, soit à la classe B qui constitue la classe permanente de base à partir de laquelle un pilote ne peut être rétrogradé sans son consentement. On confie le pilotage des grands navires à un groupe sélectionné de pilotes hautement qualifiés, les pilotes de la classe A. Cette classe n'est pas

² La Cour de l'Échiquier, dans un jugement récent, a jugé que le brevet d'un pilote ne peut sous la loi actuelle être limité quant à la compétence professionnelle et a déclaré anti-statutaires les dispositions des articles 15 (2 [a]), 21 (1) et 24 (5) (C.P. 1960-756) de la circonscription de Québec, établissant le mode des classes (*Ex. Court No. B-1334, Gamache v. Jones et al, J. Noël, en date du 10 octobre 1967, pièce 1521b. Avis d'appel enregistré le 1^{er} décembre 1967.*)

permanente, car les pilotes retournent automatiquement à la classe B à l'âge de 65 ans ou lorsque l'autorité de pilotage considère qu'ils ne possèdent plus la norme élevée de qualification nécessaire (Cf. chap. 9, p. 396).

Ce système de classes, nouveau en ce qui concerne les règlements, correspond, dans une certaine mesure, à la pratique officieusement suivie par les pilotes eux-mêmes dans certaines circonscriptions, par exemple, celles de Saint-Jean, N.-B., et de Colombie-Britannique où un pilote stagiaire commence par des affectations relativement faciles, devenant peu à peu plus difficiles et comportant plus de responsabilités. Les affectations les plus difficiles sont, d'un commun accord, attribuées aux pilotes les plus anciens et les plus expérimentés. Cependant, et particulièrement avec un groupe important de pilotes, il serait extrêmement souhaitable qu'on reconnaisse officiellement ce principe raisonnable et qu'on l'incorpore dans les règlements. Le système de Québec et de Montréal est nouveau, et une modification de la loi serait nécessaire par une application générale du système des classes. Par exemple, alors que l'autorité de pilotage a le droit d'annuler ou de suspendre le brevet d'un pilote, soit qu'il ait été déclaré coupable d'une infraction à la loi ou à un règlement, soit qu'il ait enfreint les règles de discipline, elle n'a pas le pouvoir de le rétrograder, sauf de la classe A à la classe B. Cela entraîne une situation illogique du fait qu'un pilote de classe B, dont le brevet est suspendu pour services insuffisants, doit être réintégré dans la classe B à la fin de la suspension. On ne peut le rétrograder à la classe C1 ou C2 au lieu de le suspendre, ou pendant sa suspension, ce qui lui donnerait la possibilité d'acquérir plus d'expérience avant qu'on ne lui donne des affectations comportant plus de responsabilités. On étudie cette question plus amplement au chapitre 9 et dans la partie du rapport traitant des circonscriptions de Montréal et de Québec.

Une autre question a trait à la légalité du pouvoir discrétionnaire censément accordé à l'autorité de pilotage, en sa capacité d'attribuer les brevets, de rétrograder un pilote de la classe A à la classe B. Aucune décision arbitraire n'est admissible en matière de modalités d'un brevet. Si la classe A nécessite une norme de qualification plus élevée, la loi devrait énoncer les règles régissant son approbation, l'approbation elle-même devenant alors une fonction quasi judiciaire (c.-à-d. faisant partie de la fonction d'attribuer les brevets) de l'autorité de pilotage, par opposition à une fonction administrative discrétionnaire. Si l'on met en doute la qualification d'un pilote de classe A, il faut lui donner la possibilité de se défendre. Pour que l'on puisse considérer la classe A non comme un droit, mais comme un privilège susceptible d'être retiré à la discrétion de l'autorité de pilotage, il faudrait que la loi contienne une disposition d'exception appropriée.

On ne précise pas les modalités affectant le brevet d'aspirant pilote puisque ce prétendu brevet ne confère aucun droit de faire quoi que ce soit. En vertu de l'alinéa (a) de l'article 329, l'autorité de pilotage a déjà le

pouvoir de déterminer les conditions d'apprentissage auxquelles doivent satisfaire les candidats afin d'obtenir un brevet de pilote.

Pour les certificats de pilotage délivrés aux capitaines et aux lieutenants, la loi contient une condition statutaire, savoir qu'ils ne sont valides que pour le navire sur lequel est embarqué le titulaire. Chaque autorité de pilotage peut imposer par règlement d'autres conditions et limitations semblables à celles imposées aux pilotes (art. 329[e]).

(ii) *Durée effective des brevets et certificats.* Le contrôle d'une autorité de pilotage sur la durée d'un brevet de pilote n'est ni absolu ni discrétionnaire. Une autorité de pilotage ne peut restreindre la durée de validité d'un brevet sauf lorsqu'elle y est autorisée par dispositions spécifiques de la loi, ou par des règlements légaux. Il en est de même pour les certificats de pilotage.

Deux groupes de facteurs affectent la durée effective d'un brevet:

- 1° du point de vue objectif, sa durée maximale fixée par la loi et par le règlement applicable;
- 2° du point de vue subjectif, le fait que le titulaire lui-même peut contrevenir à la loi ou aux règlements ou ne pas satisfaire aux exigences législatives. Un tel défaut entraînera automatiquement la cessation prématurée de la validité, ou autorisera le retrait par l'autorité de pilotage agissant en vertu d'un pouvoir quasi judiciaire.

La loi reste muette au sujet de la durée d'un brevet d'aspirant pilote ou d'un certificat de pilotage accordé à un capitaine ou à un lieutenant de navire. Cette omission contraste avec les règlements détaillés relatifs aux brevets de pilote. Dans le cas d'un aspirant pilote, il ne se pose réellement pas de problème, parce que le brevet d'aspirant pilote n'est, en fait, qu'une exigence de formation et le statut d'aspirant pilote prend fin dès que l'individu concerné atteint l'âge limite d'acceptation en qualité de pilote, ou ne satisfait pas aux exigences de l'apprentissage, ou est suspendu ou congédié pour mauvaise conduite (art. 329 [f], 368 et 372).

De même, les certificats de pilotage ne donnent lieu à aucune difficulté réelle. Ils étaient limités autrefois à un an par la loi, mais pouvaient être renouvelés annuellement sur approbation de l'autorité de pilotage (art. 469, Loi de la marine marchande du Canada, 1927). Cette disposition fut abrogée en 1934, avec toutes les autres dispositions statutaires relatives à ces certificats et le pouvoir de légiférer sur la question fut transféré aux autorités de pilotage avec une restriction: un certificat de pilotage n'est valide que pour le navire auquel appartient le titulaire du certificat. En conséquence, la validité d'un certificat cesse automatiquement lorsque son titulaire est débarqué du navire mentionné dans le certificat. En d'autres termes, le libellé de l'article 329 (e) qui permet à une autorité de pilotage de fixer par règlement

les modalités d'un certificat est suffisamment général pour couvrir la question de durée. Une autorité de pilotage n'a cependant pas le pouvoir de retirer un certificat pour incompétence ou inaptitude physique ou mentale; les quelques dispositions dans ces domaines ne s'appliquent qu'aux pilotes (Cf. chap. 9, pp. 398 et 403). Il ne fait aucun doute que dans un tel cas l'armateur exigerait que le titulaire du certificat quitte son emploi, ce qui invaliderait automatiquement le certificat de pilotage; ou, si le capitaine ou le lieutenant détient un certificat canadien, il en serait privé sur l'initiative du Ministre en vertu de la Partie VIII de la loi. Bien qu'une autorité de pilotage n'ait pas de pouvoir de statuer sur ces aspects du problème, la situation n'est pas grave puisque, normalement, ces certificats sont de très courte durée. La loi prévoit qu'un certificat de pilotage peut devenir nul si son détenteur n'est plus fiable, à condition que l'autorité de pilotage ait établi des règlements appropriés, en vertu des alinéas (f) et (g) de l'article 329 (Cf. chap. 9).

COMMENTAIRE

Si, dans la législation future, on doit insister sur la délivrance des certificats de pilotage, à la fois comme mesure de sécurité et comme mode d'attribution d'exemptions, nous pensons que le pouvoir de suspendre ou de retirer ces certificats dont disposent les autorités de pilotage devrait être étendu de façon à permettre à ces autorités de s'assurer que les titulaires de certificats conservent leurs qualités professionnelles, leurs aptitudes physique et mentale et leur fiabilité.

A. *Brevets permanents.* La loi prévoit deux types de brevets:

- a) le brevet permanent (art. 338 et 329[i]);
- b) le brevet temporaire (art. 329[n] et [o]).

Les brevets sont normalement permanents et, en l'absence de règlements prévoyant un brevet temporaire, tout brevet délivré devient automatiquement permanent.

L'âge du breveté détermine la durée maximale d'un brevet permanent; le brevet reste valide jusqu'au moment où le pilote atteint l'âge légal de la retraite, soit 65 ans; après quoi le brevet devient renouvelable annuellement, à condition que le titulaire soit déclaré physiquement et mentalement apte à continuer le pilotage (art. 338), et cela jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge limite des prolongations, soit 70 ans. L'autorité de pilotage peut cependant apporter une modification par règlement, à savoir la retraite obligatoire d'un pilote à l'âge de 65 ans (art. 329[i]).

C'est un mauvais principe de répéter les dispositions statutaires de la loi dans un règlement; par exemple, le paragraphe (1) de l'article 26 du règlement général de la circonscription de pilotage de Bathurst est une répétition de l'article 338 sauf qu'il semble qu'on y ait ajouté une autre exigence, à savoir que la vue et l'ouïe d'un pilote doivent être satisfaisantes. Cette exigence est implicitement contenue dans l'article 338 qui porte qu'il

faut qu'«un médecin nommé par l'autorité de pilotage le déclare apte à exercer ses fonctions de pilote». En tout cas, cette question relève de la décision des tribunaux. Une autorité de pilotage ne devrait pas interpréter librement la disposition statutaire permanente d'un règlement, à moins d'avoir le pouvoir de le faire, ce qui n'est pas ici le cas. L'article 329(i) autorise seulement les autorités de pilotage à établir des règlements pour

«pourvoir à la retraite obligatoire de tout pilote breveté qui a atteint l'âge de soixante-cinq ans, sous réserve des dispositions de la présente Partie relatives à la délivrance d'un nouveau brevet».

En conséquence, une autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de modifier les conditions imposées par l'article 338 pour l'attribution de nouveaux brevets. Si l'on estime que les termes de l'article 338 manquent de clarté, il incombe à l'autorité de pilotage de recommander au gouvernement une modification de la loi. Le principe a été exprimé dans le jugement rendu par le Cour suprême dans l'affaire *McGillivray v. Kimber & al*, déjà citée à propos d'une question analogue. En 1915, la Loi sur la marine marchande du Canada, alors en vigueur, autorisait l'autorité de pilotage à limiter la durée d'un brevet, mais à au moins deux ans (art. 454, Loi sur la marine marchande du Canada, 1906). Les brevets accordés par l'Autorité de pilotage de Sydney portaient une note précisant qu'ils étaient valides pour une période d'un an seulement. Monsieur le juge Duff a déclaré:

«L'article 454 autorise les autorités de pilotage à limiter la période pendant laquelle tout brevet reste en vigueur à au moins deux ans. Mais on ne nous a encore pas signalé qu'une autorité limite la période à un an. J'incline à croire que les mots insérés dans le brevet accordé au demandeur à l'effet que le brevet ne sera valide que pendant un an doivent être considérés comme de nul effet.»

Actuellement, aucune autorité de pilotage ne s'est prévalu du pouvoir accordé par l'article 329(i) pour prévoir par règlement que la limite d'âge ultime dans sa circonscription serait de soixante-cinq ans. Une des raisons possibles est que lorsqu'il existe une caisse de pilotes, ni les pilotes ni l'autorité de pilotage n'ont intérêt à avancer la limite d'âge puisque cette mesure accroît le passif de la caisse.

B. *Brevets de durée limitée*. Actuellement, la Loi sur la marine marchande du Canada prévoit deux types de brevets de durée limitée:

- a) le brevet annuel statutaire défini à l'article 338, c.-à-d. celui qu'on accorde aux pilotes entre soixante-cinq ans et soixante-dix ans d'âge pour remplacer un brevet permanent. Son existence n'a pas besoin d'apparaître dans les règlements car il existe automatiquement, à moins que les règlements ne stipulent le contraire (art. 329 [i]). Comme nous l'avons déjà dit, aucun règlement actuel ne contient une telle restriction;
- b) le brevet ordinaire limité accordé pour la période fixée par les règlements, et qui peut être renouvelé (art. 329 [n] et [o]).

Pour plus de clarté et pour éviter toute confusion, on devrait utiliser des termes différents pour désigner chacun de ces deux types de brevets de durée limitée. Le second groupe pourrait être appelé celui des «brevets temporaires»; quant au premier groupe, si l'on doit conserver les dispositions de l'article 338, on devrait les modifier pour prévoir non pas l'attribution de nouveaux brevets pour les pilotes de plus de soixante-cinq ans, mais l'extension ou prolongation annuelle des brevets permanents par approbation, jusqu'à l'âge limite final (toujours sous réserve de l'aptitude du pilote). «La rédaction devrait être uniforme. Si l'on veut exprimer la même chose, on devrait utiliser les mêmes mots et si l'on veut exprimer des choses différentes, des mots différents» (Driedger, ouvrage cité, p. 125).

Les alinéas (*n*) et (*o*) de l'article 329 de la loi se lisent comme suit:

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

- n*) de fixer . . . la période de validité de tout brevet accordé à un pilote;
- o*) de renouveler pour une autre période limitée . . . tout brevet délivré pour une période limitée conformément à l'alinéa (*n*) susdit.»

A l'exception des dispositions relatives à la fixation de l'âge limite pour les brevets permanents, ce sont les seules autres dispositions de la loi autorisant une intervention de la part de l'autorité de pilotage en ce qui concerne la durée effective d'un brevet de pilotage. Ce pouvoir reste assujéti à deux conditions:

- a*) fixer une période;
- b*) fixer la période par règlement.

Ces deux conditions semblent sans ambiguïté. C'est par l'exercice des pouvoirs législatifs que de telles décisions doivent être prises et l'on doit, en conséquence, fixer la durée d'un brevet temporaire soit directement, soit indirectement, dans un règlement qui ne laisse aucune marge arbitraire. Le brevet constituant un droit, il faut que l'on puisse toujours s'assurer effectivement de sa limite.

Jusqu'à la dernière modification des alinéas (*n*) et (*o*) de l'article 329, aucune ambiguïté n'était possible puisque la durée d'un brevet délivré pour la première fois, et de tous les renouvellements, ne devait pas être inférieure à deux ans, et les règlements devaient fixer la période de validité à ce minimum ou à une durée supérieure. En 1956, la seule modification fut la suppression du minimum, ce qui permettait une durée plus courte.

Le rapprochement des alinéas (*o*) et (*n*) de l'article 329 rend même le sens plus clair. L'alinéa (*o*) autorisant le renouvellement pour une période supplémentaire limitée lorsque la période fixée pour un premier brevet expire, il n'aurait aucun sens s'il était possible de délivrer un brevet pour une

période indéterminée et de l'annuler, à tout moment, à la discrétion de l'autorité de pilotage. Il n'y aurait pas de raison, dans ces conditions, de renouveler un brevet après avoir décidé de l'annuler.

L'alinéa (o) était nécessaire pour permettre à une autorité de pilotage de renouveler un brevet de durée limitée sans être dans l'obligation de reprendre toute la procédure d'attribution du brevet. C'est une disposition raisonnable et logique: la qualification d'un pilote auquel on a attribué un brevet a été pleinement appréciée au cours de son service et l'autorité de pilotage est convaincue qu'un pilote est toujours qualifié, apte et digne de confiance et, s'il existe une vacance, il n'est que raisonnable et logique de le réintégrer sur la base de son expérience. On peut cependant se poser la question de savoir si, dans ces conditions, un pilote a acquis le droit au renouvellement ou si la décision est laissée à la discrétion de l'autorité de pilotage susceptible de prendre des mesures discriminatoires à son égard pour une raison quelconque et même, comme cela s'est produit, pour des motifs politiques. Si le nombre des pilotes n'est pas limité par règlement, il n'y a pas de problème et l'autorité de pilotage doit obligatoirement renouveler les brevets soit automatiquement, soit, si le règlement ne comporte aucune disposition autorisant les renouvellements, en exigeant que les anciens pilotes passent un examen pour un nouveau brevet. Mais, si le nombre des pilotes est fixé, rien dans la loi actuelle ne permet d'établir une priorité quelconque parmi ceux qui répondent aux normes requises. Nous estimons que pour attirer les personnes les plus qualifiées et bénéficier de l'expérience acquise, on devrait garantir un droit de priorité à ceux dont le brevet arrive au renouvellement. En outre, on devrait autoriser chaque autorité de pilotage à préciser dans ses règlements les modalités du renouvellement.

La limite d'âge pour la mise à la retraite s'applique également aux brevets temporaires en ce qu'elle affecte la capacité d'une personne à devenir ou rester pilote breveté. En conséquence, même si elle accorde des brevets temporaires, une autorité de pilotage doit, par règlement, fixer à 65 ans l'âge obligatoire de la retraite.

En pratique, il existe trois types de brevets de durée limitée: a) le type de brevet délivré uniquement dans une circonscription; b) un accessoire constituant une condition préalable à l'obtention d'un brevet permanent; c) un brevet délivré pour pallier des cas d'urgence.

La circonscription de Churchill ne délivre qu'un brevet temporaire valide pour la durée de la saison de navigation parce que, pour des raisons particulières, le pilotage n'assure pas au pilote des revenus suffisants; les fonctions de pilotes sont maintenant complémentaires d'un emploi de gardien ou d'adjoint de gardien de port, en vue de leur assurer une rémunération suffisante.

Le Règlement de l'Île du Prince-Édouard (art. 11) prévoit des brevets de durée limitée; les règlements ne fixent pas la durée qui est laissée à l'appréciation de l'autorité chargée d'attribuer les brevets. Comme nous l'avons vu précédemment, la disposition reste inapplicable puisque illégale, et tous les brevets attribués ainsi sont, en fait, permanents. Il est certain qu'on a laissé cette question à la discrétion de l'autorité chargée d'attribuer les brevets dans le but d'essayer de surmonter les difficultés que suscite le type d'organisation particulier de cette circonscription où, pour résoudre les problèmes locaux, des règlements distincts pour chaque port s'imposaient.

Dans toutes les autres circonscriptions, sauf celles de Québec et de Montréal, un brevet provisoire ou brevet de stage constitue une condition préalable à l'obtention d'un brevet permanent. On peut le définir comme un premier brevet attribué à un candidat reçu afin de permettre à l'autorité chargée d'attribuer les brevets d'apprécier son habileté avant de lui décerner un brevet permanent. La période (un an) est fixée dans le règlement de six circonscriptions seulement: Colombie-Britannique, Cornwall, Halifax, Montréal (pour les pilotes du port), New Westminster et Saint-Jean, N.-B. Dans les autres circonscriptions, les règlements n'indiquent pas la durée qui est laissée à l'appréciation de l'autorité chargée d'attribuer les brevets. À l'expiration de la durée fixée, et sur réception d'un rapport favorable du secrétaire ou du représentant local, l'autorité de pilotage peut décider de délivrer un brevet permanent. Ici encore, du fait que la durée n'est pas fixée dans les règlements, la disposition ne s'applique pas et un brevet attribué est permanent.

Un brevet provisoire répond à un réel besoin du service, avec ou sans régime d'apprentissage. Pour bien juger les qualités d'un candidat, il faut que l'autorité de pilotage le voit à l'œuvre pendant une longue période. La période de stage qui constitue, en fait, la dernière phase de la formation, en offre la possibilité. Le système d'apprentissage à Québec et à Montréal comporte une lacune, à savoir que dans le cas où elle s'aperçoit qu'un pilote de la classe C1 ou C2 ne possède pas les qualités requises, l'autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de lui retirer son brevet et ne doit compter que sur la décision d'un tribunal administratif que le Ministre peut décider d'instituer, en vertu de la Partie VIII. Si le Ministre ne convoque pas un tel tribunal, l'autorité de pilotage en sera réduite à ne pas accorder d'avancement au pilote concerné. Cette situation laisse beaucoup à désirer. En outre, en l'absence actuelle, dans les règlements, de critères définis en vue de déterminer ce que l'on considère comme des services satisfaisants, nous pensons qu'en dépit du pouvoir discrétionnaire apparent accordé par la loi, il ne reste à une autorité de pilotage d'autre possibilité que d'accorder un brevet permanent; sinon, elle se rendrait coupable de discrimination. En fait, la pratique courante a été de remplacer automatiquement les brevets provisoires, à l'expiration du stage, par des brevets permanents, et aucun pilote

stagiaire ne s'est vu refuser, au cours de ces dernières années, un brevet permanent, de même que l'attribution d'un brevet permanent n'a jamais été retardée pour manque de qualification, sauf dans le cas où les pilotes ont été impliqués dans des sinistres maritimes. La période de stage constituant, en fait, une partie de l'apprentissage qui reste une condition préalable pour l'attribution des brevets, les règlements devraient en stipuler les modalités. On peut mettre en question la légalité d'un brevet provisoire mais, d'autre part, il répond à un besoin réel. On devrait modifier la loi en vue d'autoriser les brevets provisoires et définir le rôle et les pouvoirs des autorités de pilotage en tant qu'autorités chargées d'attribuer ces brevets.

Le troisième type de brevets de durée limitée était antérieurement prévu dans plusieurs règlements, mais il n'existe actuellement que dans les circonscriptions de Québec (art. 35) et de Montréal (pour les pilotes du fleuve) (art. 34). On l'appelle brevet temporaire. C'est une mesure d'urgence en cas de pénurie temporaire de pilotes et sa durée correspond à celle de la pénurie. Une telle disposition est légale, à condition que les règlements indiquent la manière de déterminer l'existence réelle d'une pénurie de pilotes afin que la décision ne soit pas arbitraire. Ce point soulève un certain nombre de questions à considérer si l'on veut établir l'uniformité des règlements.

Si le nombre des pilotes n'est pas fixé, il n'existe aucune difficulté, sauf en ce qui concerne les normes de qualification, puisque l'exercice de la profession est ouvert à tous. Si la pénurie est due à un manque de candidats possédant la qualification qu'exigent les règlements, on pourrait procéder comme nous l'indiquons ci-après.

Si les règlements fixent le nombre des pilotes et qu'il n'y ait pas de vacance, une autorité de pilotage ne peut pas délivrer des brevets de surnuméraires, car le nombre fixé limite ses pouvoirs d'attribution de brevets. Mais, comme nous l'avons dit plus haut, les règlements qui fixent le nombre des pilotes devraient prévoir un nombre de brevets temporaires afin de tenir compte des fluctuations accidentelles. Les vacances sont dues habituellement au manque de candidats ou aux absences. En vue de parer à une pénurie de candidats ayant terminé leur apprentissage, les règlements qui régissent les conditions préalables à l'obtention d'un brevet devraient contenir des dispositions autorisant l'attribution de brevets à des candidats d'une formation moins complète ou n'ayant pas été recrutés comme aspirants pilotes. Les règlements devraient également stipuler la qualification requise des pilotes temporaires et il faudrait inclure dans les brevets des limitations de classe. Une autorité de pilotage ne devrait jamais être autorisée par législation à accorder un brevet à un candidat ne satisfaisant pas à la norme prescrite.

Lorsqu'une pénurie grave provient de plusieurs causes accidentelles et simultanées telles que maladies, congés officiels spéciaux ou suspensions, ou de l'une d'entre elles, le règlement de la circonscription devrait donner à l'autorité de pilotage le pouvoir d'accorder des brevets temporaires aux

aspirants pilotes se qualifiant pour être brevetés comme pilotes, ces brevets temporaires prenant alors fin automatiquement lorsque le ou les pilotes absents reprennent le service.

(iii) *Modalités subjectives et implicites des brevets et certificats de pilotage.* La possession d'un brevet ou d'un certificat de pilotage indique que le titulaire satisfait aux exigences requises pour la possession d'un brevet ou d'un certificat de pilotage et implique également qu'il conserve sa qualification, car le maintien de sa qualification et l'observation de ses devoirs et responsabilités de titulaire d'un brevet ou d'un certificat constituent des conditions subjectives et implicites.

On devrait faire une distinction entre les modalités applicables à un brevet donné dont la modification, après l'attribution du brevet, exige une loi du Parlement ou le consentement du breveté, et les moyens de s'assurer que les modalités, explicites ou implicites, sont respectées. On peut modifier ou améliorer ces moyens en vue de répondre à des nouvelles situations ou de rendre la surveillance plus efficace, mais elles n'affectent pas la norme de qualification requise; par exemple, un pilote ne peut pas être plus ou moins apte du point de vue physique, plus ou moins fiable, il doit être apte et fiable dans toute l'acception du mot.

Le Parlement s'est abstenu de légiférer sur les exigences de l'attribution des brevets et des certificats, en donnant carte blanche à l'autorité pour fixer ces exigences par règlement, mais il a agi beaucoup plus prudemment en ce qui concerne les obligations et les fonctions des titulaires de brevets et certificats. Il a légiféré sur certaines matières et n'a délégué des pouvoirs législatifs aux autorités de pilotage que pour des sujets particuliers et limités.

Une fois accordés, les brevets et certificats sont considérés comme des droits acquis dont la loi garantit la jouissance.

On se reportera au chapitre 9 en ce qui concerne les pouvoirs limités conférés aux autorités de pilotage en matière de brevets de pilote et de certificats de pilotage ayant été accordés, la question des pouvoirs disciplinaires à l'égard des pilotes et des titulaires de certificats de pilotage, ainsi que l'interprétation de l'article 329(g).

On a élargi l'interprétation de l'alinéa (f) de l'article 329 comme autorisant l'autorité de pilotage à assumer le contrôle du pilotage à la place des pilotes, à diriger le service et à conclure les contrats de pilotage. La difficulté consiste à savoir si l'alinéa (f) confère simplement à une autorité de pilotage le pouvoir de légiférer exclusivement sur les règles de conduite des brevetés, ou si cette autorité peut, par l'intermédiaire de ses règlements, s'attribuer elle-même tous ces pouvoirs exécutifs.

Avant d'étudier les termes de cet alinéa, il convient de reconsidérer rapidement la situation. L'alinéa (f), comme les autres alinéas de l'article 329, définit l'un des sujets sur lesquels porte le pouvoir réglementaire de

l'autorité de pilotage, pouvoir en vertu duquel l'autorité de pilotage agit au lieu et place du Parlement pour adopter des mesures législatives applicables à sa circonscription. Ce pouvoir législatif est délégué; en conséquence, il est limité par les termes de la délégation contenus dans l'alinéa même dont l'interprétation doit s'accorder avec le contexte de la loi.

Hormis la question de la fixation du nombre des aspirants pilotes, déjà traitée, et celle de la procédure des enquêtes, incluses à tort dans cet alinéa par suite d'une rédaction imparfaite, les sujets ressortissant au pouvoir réglementaire autorisés par l'alinéa (f) sont les suivants:

- a) «règlements concernant la gouverne des pilotes, ainsi que des capitaines et des lieutenants titulaires des certificats . . . , concernant la gouverne des apprentis;
- b) visant à assurer leur (pas celle des apprentis) bonne conduite à bord et à terre;
- c) visant à assurer (sauf pour les apprentis) leur assiduité et l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre.»

En ce qui concerne les pilotes et, *mutatis mutandis*, les officiers de navire titulaires de certificats de pilotage, le pouvoir d'une autorité de pilotage se limite à l'établissement des règles qui gouvernent l'exercice de la profession de pilote par des entrepreneurs indépendants travaillant pour leur propre compte (comme sont censés l'être les pilotes brevetés, en vertu de la Partie VI), exactement comme le pouvoir des organismes accordant les autorisations d'exercice de professions telles que le droit, la médecine et la pharmacie. Aucune autorité chargée d'accorder les autorisations d'exercice d'une profession n'a, à ce titre, le pouvoir de s'immiscer dans l'exercice de cette profession.

L'expression «visant à assurer leur bonne conduite à bord et à terre» est une expression assez claire puisqu'elle se rapporte uniquement au comportement que l'on attend des pilotes ou des officiers de navire titulaires d'un certificat de pilotage, c'est-à-dire leur conduite lorsqu'ils deviennent les titulaires d'un certificat ou d'un brevet de la Couronne. L'expression «visant à assurer leur assiduité (dans) . . . leurs fonctions à bord et à terre» ne devrait également laisser aucune ambiguïté, car le brevet d'un pilote équivaut à un privilège du fait que seuls les brevetés ont le droit d'exercer la profession. D'autre part, un tel privilège comporte des responsabilités, dont l'une est d'être constamment disponible même n'étant pas en service, et de se reposer en vue de satisfaire au but de l'attribution des brevets, à savoir offrir aux navires le choix d'un certain nombre de pilotes qualifiés. De même l'expression «visant à assurer . . . l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre» n'a guère besoin d'explication. Étant donné que la fonction d'un pilote consiste à conduire un navire en un lieu quelconque de la circonscription, à la demande du capitaine du navire, l'accomplissement

efficace de cette fonction constitue la clause du contrat de louage de services. Normalement, le défaut d'accomplir cette fonction, ou son accomplissement incomplet ou inefficace, équivaldrait à une rupture de contrat rendant le pilote responsable en dommages-intérêts; mais le pilote étant breveté, il en résulte une rupture de ses obligations en tant que breveté, une violation de ses devoirs qui affecte la confiance qu'on plaçait en lui. Est indigne de confiance tout pilote qui, sans raison, cesse de piloter en route, ou n'obéit pas aux ordres d'un capitaine, lorsque la sécurité du navire n'est pas en cause.

C'est l'autre disposition, à savoir «concernant la gouverne des pilotes, ainsi que des capitaines et des lieutenants . . . , concernant la gouverne des apprentis» qui prête le plus à une fausse interprétation. En fait, on considère maintenant qu'elle signifie que l'autorité de pilotage, en tant qu'autorité exécutive, a le pouvoir de donner des ordres aux pilotes. C'est là une fausse interprétation, incompatible avec le texte de l'alinéa et le contexte de la loi, et qui, lorsqu'on l'applique, impose à la Couronne une grande responsabilité que le législateur n'avait ni envisagée ni autorisée. Le mot «*government*» signifie ici «la manière dont on dirige l'action de quelqu'un» et a été traduit dans la version française de la Loi sur la marine marchande du Canada par le mot «gouverne» qui signifie «règle de conduite personnelle». Il ressort du texte non tronqué que ce mot s'applique également aux capitaines et lieutenants, et, dans la même mesure, aux pilotes. Mais prise en dehors du texte et du contexte, l'expression anglaise *for the government of pilots* prête plus facilement à erreur. Le sens qu'on donne dans la loi à cette expression est devenu désuet. Il faut garder à l'esprit que les mots, le style et presque toutes les dispositions de la Partie VI datent du *Merchant Shipping Act* du Royaume-Uni, de 1854, et peut-être même de plus loin. Il faut donc donner aux mots et aux expressions le sens qu'ils avaient à cette époque. Le fait que le sens de certains mots soit tombé en désuétude ne modifie pas le droit dans sa substance et si le texte est devenu d'une compréhension ambiguë ou difficile, seul le Parlement peut moderniser la loi par une nouvelle rédaction.

En outre, l'une des règles d'interprétation exige qu'une énumération définisse et limite les dispositions générales qui l'accompagnent. Dans l'alinéa (f) de l'article 329, les dispositions générales sont suivies d'une liste de sujets dont peuvent traiter les règlements pour la «gouverne des pilotes». On se rend compte que cette liste n'est pas limitative, sinon les dispositions générales qui précèdent auraient été inutiles, mais qu'elle donne des exemples du genre de règlements visés.

On remarque que dans aucune des situations énumérées on ne mentionne un pouvoir susceptible d'être délégué par règlement à une autorité de pilotage en qualité d'autorité exécutive. Elle n'est autorisée qu'à établir des règlements complets par eux-mêmes et contenant tous les éléments requis pour déterminer s'il y a eu ou non infraction aux règlements, en d'autres

termes «établir des règlements concernant la gouverne des pilotes» pour prévoir l'interdiction de prêter leur brevet (i), leur sobriété au moment de prendre leur service et lorsqu'ils sont en service (iii), l'interdiction de dépasser les limites de la circonscription de pilotage sans le consentement de l'autorité (iv), l'interdiction du refus de piloter sauf pour des raisons légitimes et valables (v); prévoir des punitions pour simulation de maladie dans l'intention de rester indisponible, pour comportement indigne d'un pilote, pour répudiation d'engagements contractuels par refus de piloter un navire jusqu'à une destination située dans les limites de la circonscription, conformément au désir du capitaine du navire, ou pour quitter un navire avant que celui-ci n'ait atteint sa destination dans la circonscription. Mais on n'accorde aucun pouvoir d'établir des règlements relatifs à l'assiduité, en vue d'empêcher les pilotes d'accepter des travaux de pilotage sauf sur affectation par l'autorité. En vertu de l'alinéa (f) de l'article 329, une autorité de pilotage n'a que le pouvoir d'établir par règlement un code de discipline du service compatible avec le type d'organisation et le statut des pilotes prévus par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Le seul point pouvant prêter à discussion se trouve dans l'article 329 (f) (iv): «se rend coupable d'insubordination.» Cela présuppose un lien de subordination, le droit de donner des ordres à un pilote. On ne peut en déduire, toutefois, que ces ordres viennent nécessairement d'une autorité de pilotage ou que ces mots suffisent à donner à une autorité de pilotage le pouvoir de donner à un pilote des ordres concernant l'exercice de sa profession. Il faut se rappeler, ainsi qu'en a jugé la Cour suprême dans l'affaire *McGillivray* précédemment citée, qu'il n'existe pas de relation d'employeur à employé entre l'autorité de pilotage et le pilote et que chaque pilote a le droit d'exercer sa profession sans ingérence de l'autorité de pilotage, tant qu'il se conforme aux obligations que lui imposent la loi et les règlements en vigueur. Une autorité de pilotage n'a donc pas de pouvoir discrétionnaire lui permettant de donner des ordres à un pilote. Tout pouvoir valable doit être obligatoirement fondé sur une disposition statutaire particulière; par exemple, lorsqu'une autorité de pilotage, exerçant son pouvoir relatif à l'attribution des brevets et certificats, ordonne à un pilote de se soumettre à un examen médical, en vertu de règlements établis aux termes de l'alinéa (j) de l'article 329, ou ordonne à un pilote de comparaître devant elle ou devant toute autre personne au cours d'une enquête autorisée par des règlements établis aux termes de l'alinéa (f), ou de comparaître à une audience en vue de trancher un différend en vertu de règlements établis aux termes de l'alinéa (k) du même article. Un pilote peut aussi être considéré coupable d'insubordination s'il refuse d'obéir aux ordres d'un capitaine dans le cas où la sécurité du navire n'est pas en cause, par exemple en ce qui concerne la route à suivre lorsque se présente le choix entre plusieurs routes, en ce qui concerne l'heure du départ

ou la vitesse, ou lorsque, étant disponible, le pilote refuse d'assurer le pilotage alors qu'il en a été requis par un capitaine ou par un représentant d'une autorité de pilotage.

Toutefois, dans la plupart de ces cas d'insubordination, la punition ne pourrait pas être imposée pour cause d'infraction aux règlements établis en vertu d'autres alinéas, ou aux règlements établis en vertu des dispositions générales de l'alinéa (f). L'emploi du mot «insubordination» risque de prêter à équivoque et, si l'on conserve ce terme dans la future législation, on devrait l'accorder au contexte. On peut expliquer son incompatibilité relative du fait que le mot fut inséré dans la loi par suite des modifications de 1936 (1 Édouard VIII, chap. 23), destinées surtout à accroître les pouvoirs disciplinaires de l'autorité de pilotage (question étudiée au chap. 9). Il semblerait que les modifications furent rédigées en supposant à tort que l'autorité de pilotage avait pleins pouvoirs sur les pilotes et sur l'exercice de leur métier.

L'interprétation selon laquelle une autorité de pilotage peut exercer un pouvoir de direction sur le pilotage reste également incompatible avec le contexte de la loi qui, comme nous l'avons montré précédemment, prévoit, pour le pilotage, un service fondé sur le régime de la libre entreprise, même dans les circonscriptions à paiement obligatoire. L'une des règles d'interprétation exige qu'on lise une loi dans son ensemble. L'exercice d'un contrôle complet sur un service de pilotage fait de l'autorité de pilotage, à toutes fins pratiques, l'entrepreneur et des pilotes, ses employés. La difficulté s'aggrave lorsque l'autorité de pilotage impose aussi un pilote de son choix à un navire car, en imposant son choix, l'autorité assume une responsabilité qui incombe normalement au navire et donne en conséquence une garantie implicite de l'aptitude et de la fiabilité du pilote au moment de l'affectation. Une telle responsabilité n'a jamais été envisagée dans la loi. Une autorité de pilotage agit comme mandataire de la Couronne. Les modalités et l'étendue de son mandat figurent dans la législation et l'on doit les interpréter strictement. Lorsqu'une loi impose à un mandataire de la Couronne une obligation et définit ses pouvoirs, il reste implicite que le Parlement a pris en considération le fait que la Couronne devient responsable de tous dommages causés à des tiers par le mandataire quand celui-ci agit dans les limites de son mandat et dans l'exercice de sa fonction.

En conséquence, sont illégales les dispositions suivantes des règlements des circonscriptions de pilotage:

- a) Les dispositions prévoyant que le secrétaire ou le surintendant, selon le cas, assume la direction des pilotes et peut donner des ordres auxquels le pilote doit obéir. L'article 3 du Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique est nettement illégal dans le contexte actuel de la loi. Il se lit comme suit:

«3 (1) Le Surintendant aura la direction des pilotes et il pourra arrêter des instructions en vue de l'administration et de la gestion de la circonscription, de même que, sans restriction de la portée générale de ce qui précède, relativement à

a) la conduite des pilotes;

Les pilotes ne sont pas soumis à une direction et toutes règles concernant leur conduite doivent être énoncées dans les règlements, et non laissées au pouvoir discrétionnaire de qui que ce soit, encore moins d'un représentant de l'autorité de pilotage.

b) Toutes les dispositions interdisant aux pilotes d'entreprendre des opérations de pilotage sauf sur affectation donnée par le secrétaire ou par le surintendant, selon le cas; par exemple les dispositions du paragraphe 23(1) du Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique, qui se lit comme suit:

«23 (1) Les pilotes devront exécuter toute mission de pilotage à l'heure et au lieu fixés par le Surintendant et ils ne pourront piloter aucun navire, si ce n'est suivant les instructions du Surintendant.»

c) Tous les règlements prévoyant qu'un brevet provisoire peut être retiré à tout moment par l'autorité de pilotage, sur réception d'un rapport défavorable. L'autorité de pilotage n'a jamais eu de pouvoir discrétionnaire relativement au brevet d'un pilote. Les décisions de la Cour suprême dans l'affaire *McGillivray v. Kimber & al* s'appliquent ici comme dans d'autres cas et le fait qu'un brevet soit appelé provisoire ne change en rien la situation. Une autorité de pilotage ne peut détenir le droit de retirer un brevet que de dispositions particulières de la loi, ou de règlements statutaires. Aucune disposition de cette nature ne prévoit le retrait sur le motif d'un «rapport défavorable».

(iv) *Rémunération des services de pilotage.* Le prix payable par un navire pour tout service de pilotage rendu est fixé par règlement en vertu de l'alinéa (h) de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada. La portée de l'alinéa (h) et la distinction entre les «droits de pilotage» et la «rémunération du pilote» ou les «recettes du pilote» et les «recettes du bateau-pilote» ont été étudiées dans les chapitres 5 et 6.

2. RÈGLEMENTS CONCERNANT LES BATEAUX-PILOTES. Les seules dispositions statutaires contenues dans la loi au sujet des bateaux-pilotes sont celles du paragraphe 65 de l'article 2, la définition statutaire; des articles 365, 366 et 367 concernant les signaux des bateaux-pilotes; de l'article 364 imposant à chaque autorité de pilotage l'obligation d'autoriser, en leur délivrant des permis, tous les bateaux-pilotes régulièrement employés à ce titre dans chaque circonscription; enfin, celles des alinéas (b) et (c) de l'article 329, qui délèguent à chaque autorité de pilotage la fonction et la

responsabilité d'adopter toutes les mesures législatives complémentaires qu'elle juge nécessaires pour s'acquitter de sa responsabilité d'attribution des permis, compte tenu des exigences et des particularités de sa circonscription. Dans les versions anglaises des règlements et des publications officielles, on emploie généralement l'expression *pilot boats* au lieu de *pilot vessels*. (Au sujet de la distinction entre bâtiment [*vessel*], navire [*ship*] et bateau [*boat*], cf. chap. 7, pp. 238 et suiv.)

Antérieurement, la loi comportait des articles supplémentaires (art. 475 à 481, Loi de la marine marchande du Canada, 1927) relatifs aux inscriptions que les bateaux-pilotes pontés ou non devaient porter en vue d'être facilement identifiables, c.-à-d. les noms du bâtiment, du propriétaire et du port d'attache. Ce règlement avait son importance à l'époque de la libre concurrence, alors qu'un certain nombre de bateaux-pilotes devaient être disponibles pour permettre à tous les pilotes dans une zone d'embarquement de se concurrencer pour obtenir la clientèle, mais cette situation n'existe plus dans une organisation où les pilotes sont affectés, selon les besoins, à tour de rôle. Dans la plupart des zones d'embarquement, un seul exploitant assure maintenant le service des bateaux-pilotes. C'est vraisemblablement parce que ces articles avaient perdu leur utilité qu'on les a supprimés dans la nouvelle Loi sur la marine marchande du Canada, approuvée en 1934.

Les exigences relatives aux bateaux-pilotes varient d'une circonscription à l'autre selon les conditions locales et le genre de service requis des bateaux-pilotes; par exemple, il n'existe aucune comparaison entre un bateau-pilote considéré comme sûr et approprié au service du Saint-Laurent dans les eaux abritées au large de Québec, et un bateau-pilote utilisé dans les approches maritimes de la circonscription de Saint-Jean, N.-B., ou à Triple Island, Colombie-Britannique. De petites embarcations suffisent pour les courtes distances et le transport de quelques passagers à la fois, alors qu'il faut des bateaux-pilotes plus grands pour les longs voyages dans des eaux non abritées, en particulier lorsque le trafic est important et qu'il faut transporter un certain nombre de pilotes pendant plusieurs heures, par exemple à l'époque où la station maritime de Québec était à Pointe-au-Père et, de nos jours, entre autres, à Sand Heads, dans la circonscription de New Westminster, et à Halifax.

La loi autorise deux genres de règlements relatifs aux bateaux-pilotes: ceux qui concernent la délivrance de permis (329[b]), et ceux qui concernent les «compagnies en vue du maintien des bateaux-pilotes» (329[c]).

a) Règlements concernant la délivrance des permis. L'alinéa (b) de l'article 329 donne à une autorité de pilotage le pouvoir d'établir tous les règlements nécessaires relatifs à la délivrance de permis aux bateaux-pilotes dans le contexte d'un régime de libre entreprise, mais il est inadéquat au type de pilotage dirigé qui s'est établi. L'alinéa (b) autorise une autorité de pilotage à établir des règlements relatifs:

- 1° aux exigences d'approbation;
- 2° au mode de délivrance des permis;
- 3° aux modalités d'un permis;
- 4° à la rémunération.

(i) *Obligation d'établir des règlements relatifs à la délivrance des permis.* La délivrance des permis aux bateaux-pilotes est une obligation qu'impose le Parlement à un mandataire de la Couronne, l'autorité de pilotage. Les raisons évidentes de cette obligation sont d'assurer a) la sécurité des pilotes et b) la disponibilité de bateaux-pilotes convenables. Ce pouvoir de délivrer des permis n'est pas discrétionnaire, mais constitue une fonction quasi judiciaire dont l'exercice est régi par des règles et des exigences précises et adéquates que doit contenir la législation. La délivrance d'un permis aux bateaux-pilotes étant obligatoire (art. 364) et comme il n'existe ni exigence ni règle dans les dispositions de la loi en ce qui concerne l'exercice de cette fonction, chaque autorité de pilotage doit établir les règlements nécessaires, ce qui signifie que l'autorité n'est pas libre de légiférer ou non. Comme nous l'étudierons plus loin, la nécessité du contrôle de la Couronne dans ce domaine a moins d'importance aujourd'hui qu'autrefois, mais la loi ne tient pas encore compte de l'évolution et cette disposition reste impérative. Par la suite, à l'occasion de l'étude du pouvoir de délivrer des permis, nous examinerons s'il y aurait lieu de modifier ou d'abroger cette disposition (Cf. p. 352).

Une autorité de pilotage ne peut ni décider de ne pas légiférer en la matière ni se contenter de règlements superficiels ou inappropriés, car en tant qu'autorité chargée de délivrer les permis elle est obligée d'accepter tous les bâtiments qui répondent aux exigences déterminées par les règlements et de leur accorder des permis. Une fois les règlements établis et approuvés par le gouverneur en conseil, ils font loi en ce lieu et lient l'autorité de pilotage, en tant qu'autorité chargée de délivrer les permis, exactement comme ils lient toute autre personne. En conséquence, si ces règlements se révèlent insuffisants, l'autorité de pilotage a le devoir et la responsabilité de rédiger un amendement approprié, conformément à la procédure prescrite. Jusqu'à l'approbation légale de cette modification, l'autorité de pilotage n'a aucun pouvoir d'ajouter un critère ou une exigence n'apparaissant pas déjà dans le règlement de la circonscription.

(ii) *Exigence pour l'approbation des bateaux-pilotes.* Les premiers critères à établir dans les règlements concernent le type de bâtiment et le type d'équipement considérés essentiels pour la sécurité et l'efficacité d'une région donnée. Le règlement doit prévoir des bateaux-pilotes tenant bien la mer et d'une construction appropriée aux manœuvres délicates d'accostage le long des navires en vue d'embarquer ou débarquer des pilotes, dans les conditions de mer et de temps prévalant dans la région où s'effectue le service. Il doit

prévoir des emménagements convenables pour le nombre de personnes que le bateau-pilote transportera en service normal, et détailler l'équipement de sauvetage et les autres appareils et instruments tels que radiotéléphone, radar et sondeur à ultra-sons dont doit être muni le bâtiment.

(iii) *Procédure d'attribution des permis.* En ce qui concerne la délivrance des permis, les règlements devraient établir une procédure complète, c.-à-d. prévoir la formule de demande, les documents justificatifs, le genre de vérification et d'examen, le format du permis et sa déchéance.

(iv) *Modalités des permis.* Pour obtenir un permis, il ne suffit pas qu'un bateau-pilote tienne bien la mer et convienne au service à l'époque où on délivre le permis, la norme requise doit être maintenue et le bâtiment doit être armé par un équipage compétent. Ces exigences complémentaires devraient donc être traitées dans les règlements au titre des modalités du permis. L'alinéa 329 (b) détermine ces modalités comme suit: «réglementer . . . l'exploitation et l'entretien des bateaux-pilotes et de leur équipement, ainsi que le partage des recettes des pilotes et des bateaux-pilotes;» la loi n'autorise pas à fixer la durée ou le nombre des permis ni à faire payer des droits pour un permis.

Étant donné que, dans la loi, rien n'autorise à délivrer des permis temporaires, tous les permis doivent être permanents ou, au moins, d'une durée non limitée, celle-ci n'étant affectée que par une infraction au règlement.

On n'autorise pas non plus à faire payer un droit pour la délivrance d'un permis; une telle dette envers la Couronne doit être autorisée par la loi. Comme nous l'avons vu précédemment, une autorisation existe en ce qui concerne les droits payables pour les brevets de pilote et pour les certificats de pilotage ainsi que pour leur renouvellement. L'absence d'une autorisation pour les permis des bateaux-pilotes ne peut donc que signifier l'interdiction de réclamer un droit. Il convient de se rappeler que, suivant le plan d'organisation initial, les pilotes possédaient et exploitaient eux-mêmes les bateaux-pilotes. Ici encore, on ne voit pas très bien de quelle utilité serait l'imposition d'un tel droit qui, de toute manière, n'a jamais été que nominal.

Une autorité de pilotage n'a pas le droit d'établir par règlement le nombre de permis de bateaux-pilotes qu'elle délivrera. Le fait de délivrer des permis constituant en lui-même une restriction à la liberté d'exercice d'un droit (ici, le droit des propriétaires de bâtiments de transporter des pilotes reste limité aux bâtiments satisfaisant aux exigences prévues pour l'attribution d'un permis), ce serait une restriction supplémentaire que de limiter le nombre des permis. Lorsqu'on a voulu établir une telle restriction, on a inclus une disposition statutaire spéciale; par exemple dans l'alinéa 329(e), au sujet des pilotes, et dans l'alinéa 329(f), pour les aspirants pilotes. Comme il n'existe aucune disposition statutaire analogue en ce qui concerne

l'attribution de permis aux bateaux-pilotes, l'autorité de pilotage est tenue d'accorder un permis à tout bâtiment qui répond aux exigences du règlement, quelles que soient les exigences réelles du service et le nombre de permis délivrés à l'époque considérée. Tout règlement qui limiterait le nombre des permis serait antistatutaire. Cette situation reste conforme à celle qu'a prévue la loi, c.-à-d. que l'on délivre des permis à des entrepreneurs indépendants qui se font concurrence. C'est également pour cette raison que l'autorité de pilotage n'a pas le pouvoir d'obliger, par règlements ou autrement, les pilotes à utiliser les services d'un bateau-pilote muni d'un permis; les bateaux-pilotes ont le droit de se concurrencer pour obtenir la clientèle des pilotes.

Comme nous l'avons vu précédemment, telle n'est pas la situation actuelle puisque, au Canada, la profession de pilote n'est plus exercée sous le régime de la libre concurrence. Si la législation future légalise un service de pilotage entièrement dirigé, un nombre illimité d'exploitants de bateaux-pilotes nuirait à l'efficacité du service. On devrait autoriser les autorités de pilotage à adopter des règlements limitant le nombre des exploitants au chiffre nécessaire pour satisfaire à la demande locale, à moins qu'une autorité de pilotage ne soit elle-même autorisée à exploiter, et exploite effectivement, un service de bateaux-pilotes.

Les seules modalités qu'on puisse imposer par règlement sont celles qui rentrent dans les catégories énumérées à l'alinéa (b) de l'article 329, c'est-à-dire celles qui concernent l'exploitation et l'entretien des bateaux-pilotes et de leur équipement (*management and maintenance of pilot vessels including their equipment*), ainsi que le partage de leurs recettes.

Le sens de l'expression «*maintenance of pilot vessels and their equipment*» est clair, à savoir que les normes requises au moment de la délivrance des permis aux bâtiments doivent être maintenues mais, à première vue, le mot «*management*» peut être aussi trompeur que «*government*» dans l'alinéa (f) de l'article 329*. Dans le langage maritime, le mot anglais «*manage*» signifie «*to handle or work a ship or boat*» (*Shorter Oxford English Dictionary*), et cela couvre tout ce qui a trait à l'obligation «de prendre un soin raisonnable du navire ou de quelque partie du navire, par opposition à la cargaison» (Scrutton, *Charterparties*, pp. 243-245). Étant donné que les règlements ne doivent traiter que de la gestion du bâtiment et non du service qu'il doit effectuer, le mot «*management*» ne peut être interprété comme autorisant une autorité de pilotage soit à être propriétaire d'un bateau-pilote soit à exploiter un service de bateaux-pilotes.

En outre, cette interprétation présenterait une lacune dans les règlements, car en plus de bien tenir la mer, d'être bien entretenu et bien équipé, il est tout aussi important pour un bateau-pilote d'être monté par un bon

* La version française prête aussi à confusion, le mot *management* ayant été traduit par «exploitation», alors qu'on aurait pu le traduire par «mise en œuvre». (*Note de traduction*)

équipage et de naviguer en toute sécurité. Entre autres, le capitaine doit être compétent, apte et fiable, qualités qu'implique la première interprétation de «*management*».

L'une des conséquences de la disparition de la libre concurrence en matière de pilotage a été la tendance des autorités de pilotage à exploiter le service des bateaux-pilotes dans leurs propres circonscriptions, par exemple à New Westminster et Halifax. Cette entreprise, non autorisée, a eu des répercussions légales graves ayant donné lieu à des procès.

Actuellement, le service des bateaux-pilotes est assuré par le gouvernement ou par des entrepreneurs indépendants dans toutes les grandes circonscriptions de pilotage; quelques petites circonscriptions dirigées par une commission locale de pilotage exploitent leurs propres bateaux-pilotes; dans certaines circonscriptions, les pilotes assurent eux-mêmes le service.

L'interprétation de l'expression «*management of pilot vessels*» dans le sens d'exploiter un service de bateaux-pilotes s'oppose au texte de l'article et au contexte de la loi. Le texte prévoit un pouvoir législatif, non un pouvoir administratif, et l'exploitation des bateaux-pilotes par les autorités de pilotage implique un accroissement important des responsabilités de la Couronne, que le Parlement n'a ni autorisé ni envisagé d'autoriser. Une telle interprétation resterait incompatible avec l'article 364, du fait qu'elle priverait les autorités de pilotage de leur situation désintéressée et impartiale, leur enlevant ainsi théoriquement le devoir impératif d'autoriser les bateaux-pilotes et de délivrer les permis.

Un pouvoir quelque peu analogue n'existait légalement que dans la circonscription de Québec où, en 1860, on créait la Corporation des pilotes et on abolissait le libre exercice du pilotage. Il fallut des dispositions législatives spéciales pour donner à cette corporation (et non à l'autorité de pilotage) le pouvoir de diriger à la fois les pilotes et les bateaux-pilotes. Lorsque, en 1914, on investit le Ministre de ces pouvoirs, des dispositions spéciales furent également nécessaires. Le fondement de ces dispositions reste essentiellement différent de celui des dispositions de l'alinéa (b) de l'article 329, car on y a employé le mot «*contrôle*». L'article 1 de la Loi de 1914 (4-5 George V, chap. 48) se lit comme suit:

«1. Subordonnément aux dispositions de la Loi de la marine marchande au Canada, le ministre de la Marine et des Pêcheries aura charge de l'examen, de l'autorisation, du contrôle et de la direction des pilotes et des apprentis pilotes, et le contrôle et l'administration des goélettes, bateaux et autres navires de pilotes pour le district de pilotage de Québec; . . . »

L'acceptation de la *rémunération*, fixée dans les règlements, pour les services, est une condition implicite d'un permis. Des règlements à cet effet ne sont nécessaires que lorsque des tiers assurent un service régulier de

bateaux-pilotes. Comme nous l'avons déjà vu, il incombe au pilote d'assurer son propre transport jusqu'au navire qu'il doit piloter, et de ce navire jusqu'à terre; cela fait partie de sa responsabilité contractuelle. Si les conditions locales rendent matériellement impossible pour les pilotes d'assurer leur propre transport, l'autorité de pilotage précise, dans ses règlements relatifs à la délivrance des permis, les montants que les exploitants de bateaux-pilotes appartenant à des tiers ont le droit de recevoir des pilotes sur les droits gagnés pour les services de pilotage effectués.

La distinction entre «recettes des pilotes», «recettes des bateaux-pilotes» et «droits de bateau-pilote» a été étudiée au chapitre 6, de même que la manière dont on devrait employer ces expressions dans les règlements, qu'il existe ou non un régime de paiement obligatoire (Cf. pp. 203 à 206).

(v) *Règlements et situation de fait.* Cependant les règlements actuels ne correspondent pas à la situation réelle. Les règlements des grandes circonscriptions ne contiennent pas des dispositions concernant l'approbation, la délivrance des permis, «l'exploitation» (*management*) et l'entretien des bateaux-pilotes et de leur équipement; les règlements concernent uniquement la rémunération pour le service de bateaux-pilotes et les droits à payer pour ce service.

Les principales conséquences de cette omission sont d'abord que les autorités de pilotage sont dans l'impossibilité de se conformer à l'article 364, c.-à-d. de s'acquitter de leur obligation de délivrer des permis aux bateaux-pilotes; ensuite, que les règlements prétendant fixer les droits pour le service des bateaux-pilotes n'ont aucun caractère obligatoire.

Il semblerait donc, de prime abord, qu'en l'absence de règlements régissant les conditions préalables et autres relatives à la délivrance des permis, toutes les demandes de permis de bateau-pilote devraient automatiquement être accordées si le bateau-pilote auquel s'applique la demande peut être identifié comme étant un bâtiment, capable ou non de tenir la mer et approprié ou non. Or, il n'en est pas ainsi. L'absence de règlements ou leurs insuffisances, ce qui revient au même, rend impossible la délivrance de permis. Le mandat d'une autorité de pilotage, en tant que mandataire chargé de délivrer des permis, est d'empêcher l'utilisation comme bateaux-pilotes de bâtiments ne satisfaisant pas aux normes requises. En l'absence de règlements, il n'y a ni normes à satisfaire ni décisions quasi judiciaires à rendre. En fait, il en résulte un déni du pouvoir des autorités de pilotage de délivrer des permis, et tout permis délivré dans ces conditions devient nul et de nul effet.

Tout comme pour les contrats de pilotage, le pouvoir d'une autorité de pilotage d'intervenir en matière de contrats relatifs au service des bateaux-pilotes est une conséquence et un accessoire du pouvoir de délivrer des permis. L'acceptation par le possesseur d'un permis de la rétribution de ses

services, fixée de temps à autre par les règlements, est une condition du permis. En conséquence, lorsque des bateaux-pilotes non munis de permis assurent le service, la rétribution est à régler entre les pilotes et les propriétaires des bateaux-pilotes. Une autorité de pilotage ne peut exercer aucun contrôle sur un tel contrat ni appliquer ses règlements à un propriétaire sans permis.

Après avoir analysé les pouvoirs réglementaires des autorités de pilotage en matière de délivrance de permis aux bateaux-pilotes, il convient d'examiner l'usage qu'on en a fait. On peut répartir les circonscriptions de pilotage dans les catégories suivantes:

- A. absence de service régulier de bateau-pilote;
- B. emploi régulier de bateaux-pilotes mais absence de règlement et de tarif les concernant;
- C. existence de règlements et d'un poste au tarif à ce sujet;
- D. existence d'un règlement se bornant à fixer les recettes des bateaux-pilotes et d'un poste au tarif à ce sujet;
- E. absence de règlement mais existence d'un poste au tarif à ce sujet.

La circonscription de Cornwall est la seule où le service des bateaux-pilotes est inutile. Les pilotes embarquent et débarquent aux deux extrémités de la circonscription, soit à l'écluse de Saint-Lambert, soit à l'écluse de Snell, soit au mur d'accès. Comme seules des circonstances imprévues que ne peut spécifier le règlement pourraient contraindre un pilote à embarquer ou à débarquer en route, l'article 364 et l'alinéa (b) de l'article 329 ne s'appliquent pas dans la circonscription de Cornwall.

Dans les circonscriptions de Botwood et de Port-aux-Basques, à Terre-Neuve, et dans les circonscriptions de Montréal et de Québec (en partie), il existe des services réguliers de bateaux-pilotes, mais les règlements de ces circonscriptions ne contiennent aucune disposition relative aux bateaux-pilotes. La même situation règne dans la circonscription d'Humber Arm, à Terre-Neuve, sauf que le tarif prévoit un droit de bateau-pilote. Dans ces trois circonscriptions de Terre-Neuve, la raison de l'absence de règlements relatifs à la délivrance de permis est que leurs autorités de pilotage respectives possèdent et exploitent les bateaux-pilotes et, en vertu des règlements, les pilotes sont salariés. Le Règlement d'Humber Arm prévoit des droits de bateau-pilote en vue d'imposer un droit plus élevé pour l'utilisation, lorsque l'épaisseur de la glace dans le port la rend nécessaire, d'un remorqueur comme bateau-pilote.

L'article 8 du Règlement de Botwood réserve une partie des droits de pilotage pour couvrir les dépenses d'exploitation de la circonscription et celles du service, entre autres, pour couvrir «le coût de l'acquisition, de l'entretien et du fonctionnement des bateaux-pilotes».

Le paragraphe (3) de l'article 8 du Règlement de Port-aux-Basques prévoit que:

«Lorsque, à la fin d'une année financière, la Caisse de pilotage contient des fonds en excédent d'un capital d'exploitation sûr après que tous les salaires, rémunérations et frais d'exploitation, y compris les assurances et la dépréciation, le remplacement ou la remise à neuf du bateau-pilote ont été acquittés, ces fonds excédentaires pourront, à la discrétion de l'Autorité, être remis aux pilotes et aux canotiers*.»

Bien que le Règlement d'Humber Arm ne soit pas aussi explicite, il aboutit au même résultat.

Dans un jugement rendu le 28 juin 1956 par la Cour suprême de Terre-Neuve (J. Dunfield) dans l'affaire *Nathan Dyke and the Pilotage Commissioners for Humber Arm*, la cour a constaté que l'organisation de la circonscription d'Humber Arm était antistatutaire à la fois d'après la Loi sur la marine marchande du Canada et d'après les statuts antérieurs à la Confédération qui régissaient le pilotage à Terre-Neuve, c'est-à-dire le chapitre 215 des Statuts révisés de Terre-Neuve, 1952, sous le titre: «*Of Outport Pilots and Pilotage.*» Ces deux lois furent considérées par la cour comme ne constituant en réalité rien de plus que des lois sur la délivrance des permis (C.S. de Terre-Neuve, dossier 1955, n° 63). Le fait que l'autorité de pilotage était propriétaire des bateaux-pilotes et assurait le service des bateaux-pilotes a été déclaré antistatutaire et hors du cadre de la loi.

Dans la circonscription de Montréal, il existe un service régulier de bateaux-pilotes à Trois-Rivières et à Longue-Pointe, et dans la circonscription de Québec, aux Escoumains et dans le port de Québec. Cependant le règlement ne traite partiellement que du seul service aux Escoumains. Les autres services sont fournis par des entrepreneurs indépendants mais restent complètement ignorés par les autorités de pilotage de ces circonscriptions, tout comme s'ils étaient absents ou inutiles aux pilotes dans l'exercice de leurs fonctions. Il en découle les conséquences juridiques suivantes:

- 1° Le coût réel du transport dans ces bateaux-pilotes devrait être supporté par le pilote qui les utilise, comme faisant partie de ses dépenses contractuelles. On ne peut réclamer à un navire des frais supplémentaires comme partie des droits de pilotage, puisque le tarif ne comporte pas de poste distinct à ce titre. En l'absence d'un droit de bateau-pilote dans le tarif, il faut donc conclure qu'on a tenu compte de ces dépenses d'exploitation lors de l'établissement des taux et qu'elles ont été incluses dans le montant de base réclamé. Un pilote ne peut pas refuser de piloter un navire qui ne voudrait pas assumer ces frais, car cette attitude équivaudrait à

* Dans la version officielle des règlements le mot *boatmen* a été traduit par «canotiers». (Note de traduction)

exiger une rémunération plus élevée, ce qui, en vertu de l'article 372 de la Loi sur la marine marchande du Canada, constitue une infraction statutaire exposant le pilote à perdre son brevet pour refus de se mettre à la disposition du navire en question. Cependant les autorités de pilotage tolèrent cette situation qui provient de ce qu'elles ne s'acquittent pas de leurs obligations de délivrer des permis.

- 2° A moins qu'un pilote ne soit disposé à payer le prix de son transport, un navire opposant le refus de louer et de payer le bateau-pilote serait automatiquement exempté du paiement obligatoire (en supposant que ce régime soit en vigueur) si l'autorité de pilotage, par suite de ce refus, est incapable de fournir un pilote.

Cependant, jusqu'à ce jour, il ne s'est élevé aucune difficulté, car les armateurs se sont chargés, aux termes d'accords privés conclus entre la Fédération des armateurs du Canada Inc. et les entrepreneurs intéressés, d'assurer les services de bateaux-pilotes et de mettre gratuitement ces derniers à la disposition des pilotes. Ces accords, passés en dehors de la loi, ne lient personne. Bien que les frais soient assumés volontairement par les navires, ils n'en constituent pas moins un surplus de droits de pilotage.

Un certain nombre de petites circonscriptions font semblant de se conformer aux exigences de la loi: il existe un simulacre de règlements au sujet de la délivrance des permis et le tarif comporte un droit de bateau-pilote. C'est le cas de toutes les circonscriptions du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse qui sont dirigées par des commissions locales de pilotage, à savoir Bathurst, Buctouche, Caraquet, Miramichi, Pictou, Pugwash, Restigouche, Richibucto, Shediac et Sheet Harbour. Les dispositions sont identiques, mais le droit de permis varie; par exemple, le Règlement général de la circonscription de Bathurst stipule:

«Art. 24 (1) Un navire ne peut être utilisé comme bateau-pilote que s'il est muni d'un permis valable de bateau-pilote, délivré par l'Autorité.

(2) L'Autorité peut, si elle juge après inspection qu'un navire remplit les conditions voulues, lui délivrer un permis de bateau-pilote valable pour au plus un an et elle peut renouveler un tel permis pour des périodes d'un an.

(3) Le propriétaire d'un bateau-pilote paiera à l'Autorité un droit de cinq dollars pour la délivrance d'un permis de bateau-pilote et d'un dollar pour le renouvellement d'un tel permis.»

«Annexe A

Tarif des droits de pilotage

4. En sus des droits prévus aux articles 2 et 3 de la présente annexe, tous les navires astreints au paiement de droits de pilotage acquittent un droit de \$15 pour les services du bateau-pilote à l'entrée dans la circonscription et un droit semblable à la sortie.»

Dans toutes ces circonscriptions (si l'on applique strictement les dispositions de leur règlement) tout l'argent perçu est mis en commun et les pilotes reçoivent une part des recettes nettes après le paiement des dépenses de la circonscription et des pilotes. Il n'existe aucune disposition déterminant la part des droits qui représente les recettes des bateaux-pilotes et celle qui représente les recettes des pilotes.

Selon les principes établis précédemment, ces dispositions des règlements (sauf les postes du tarif), entre autres celles qui concernent les interdictions et les permis temporaires, sont nulles et de nul effet. C'est à l'autorité de pilotage qu'il appartient de décider si un bateau-pilote est convenable ou non, agissant en vertu d'un pouvoir judiciaire et en fondant son jugement sur les normes et les exigences établies dans les règlements. Dans leur rédaction actuelle, ces règlements constituent des modifications illégales de la loi, car ils règlent par décision exécutive des questions devant être, en vertu de la loi, réglées par décision législative.

Ces dispositions des règlements sont des exemples de mauvaise rédaction. L'une des règles d'interprétation énonce «qu'on ne doit pas employer des mots différents pour exprimer la même chose» (*Legislative Methods and Forms*, Driedger, p. 247). Les règlements cités parlent de «*pilot vessels*» et le tarif, de «*pilot boats*». Le contexte indiquant que les deux expressions sont synonymes, il est évident que cette variante provient d'un style négligé; la faute se répète dans tous les règlements de circonscription, par suite de la normalisation des textes*. (Cf. chap. 7, pp 238 et suiv. pour la signification des termes *bâtiment*, *navire* et *bateau*.)

La quatrième situation prévaut dans les circonscriptions se contentant de fixer dans les règlements les recettes des bateaux-pilotes qui, dans tous les cas, se confondent avec les droits de bateau-pilote établis dans les tarifs. C'est le cas des règlements de toutes les circonscriptions où la Couronne assure le service des bateaux-pilotes (ou une partie de ce service), à savoir les circonscriptions de Colombie-Britannique (Brotchie Ledge), New Westminster, Churchill (services assurés par le Conseil des ports nationaux), Québec (Les Escoumains), Saint-Jean, N.-B., Halifax, Sydney et Saint-Jean de Terre-Neuve.

* Comme on l'a déjà signalé, l'expression *pilot vessels* a été traduite dans la version française par «bateaux-pilotes», bien que *vessel* se rende habituellement par «bâtiment». (*Note de traduction*)

Sauf en ce qui concerne le montant des droits de bateau-pilote, les dispositions des règlements de ces circonscriptions sont analogues à celles qui figurent dans le Règlement de la circonscription de pilotage de Saint-Jean, N.-B., dont voici le texte:

«9. ...

- (2) Le Surveillant paiera tous les mois sur la Caisse de pilotage
...
 - c) au Receveur général du Canada, toutes sommes reçues en paiement des taxes prévues à l'Annexe pour les services de bateau-pilote; et
 - ...
- (8) Pour l'application du présent article, les sommes reçues en paiement du droit de bateau-pilote prévu à l'Annexe ne seront pas censées être des droits de pilotage.

Annexe

...

- 9. Il sera exigé un droit de \$10 chaque fois qu'un bateau-pilote se rendra à un navire qui mouille ou qui entre dans la circonscription ou en sort, pour y transporter ou en ramener un pilote.»

Le règlement est essentiellement incomplet du fait qu'il ne contient aucune disposition relative à la délivrance des permis.

L'article 9(2)(c) du Règlement de Saint-Jean, N.-B., prévoit indirectement le partage des recettes entre les pilotes et le propriétaire du bateau-pilote, en déclarant que les droits de bateau-pilote figurant dans le tarif représentent le prix réclamé pour le service du bateau-pilote. Comme nous l'avons déjà dit, cette disposition est illégale pour trois raisons:

- 1° Puisqu'on n'a pas délivré de permis de bateau-pilote, aucun bateau-pilote n'est lié par les règlements.
- 2° En stipulant que tous les droits de bateau-pilote sont payables au Receveur général du Canada, elle confère indirectement à la Couronne le privilège d'assurer le service de bateaux-pilotes. En conséquence, si un pilote utilise un bateau-pilote qui n'appartient pas à la Couronne, le navire paie les droits du bateau-pilote mais, selon le règlement, puisqu'il s'agit d'une rémunération gagnée par un bateau-pilote, elle doit être versée à la Couronne, bien que celle-ci n'ait pas effectué le service. Néanmoins, le pilote reste responsable du paiement des frais de bateau-pilote sur ses propres deniers.

- 3° Comme nous l'avons vu précédemment (Cf. chap. 6, pp 203 et suiv.), une autorité de pilotage n'a le pouvoir de payer à personne une quelconque part des droits de pilotage perçus pour des services de pilotage, sauf à ses brevetés et seulement dans les cas prévus par la loi. Il n'existe aucune exception statutaire pour les bateaux-pilotes qui appartiennent au gouvernement.

Malgré ces irrégularités et les atteintes aux droits fondamentaux des pilotes qui en résultent, cette situation n'a jamais provoqué de conflit ou de difficulté car, en fait, partout où la Couronne assure ce service, il équivaut à une subvention indirecte. A l'origine, le service était gratuit, mais on impose maintenant un droit. Cependant la Couronne demande aux pilotes bien moins que n'exigerait n'importe quel entrepreneur privé pour un service offrant le même degré de sécurité et de régularité. En outre, l'avantage de n'avoir affaire qu'à un seul exploitant de bateaux-pilotes sur lequel on peut compter répond aux besoins actuels d'un service de pilotage dirigé.

Le Règlement de Colombie-Britannique contient également une disposition exceptionnelle, rendue nécessaire par le fait qu'il s'agit d'une circonscription côtière accessible par de nombreuses routes, ce qui rend impossible le fonctionnement d'un service de bateaux-pilotes, sauf aux endroits de trafic dense. Le paragraphe (3) de l'article 13 de l'annexe constituant le tarif se lit comme suit:

«13 (3) Lorsqu'un bateau est loué aux fins d'embarquer ou de débarquer un pilote à un endroit autre qu'à la station d'embarquement de pilotes au large de Brotchie Ledge, le navire sur lequel le pilote est embarqué ou duquel il est débarqué doit payer la moitié du prix du louage.»

Par décision du Conseil du Trésor, C.P. 1959-19/1093 en date du 27 août 1959, la Couronne a entrepris, entre autres, d'assurer un service régulier de bateaux-pilotes au large de Victoria et d'assumer, ailleurs dans la circonscription, la moitié du prix des services des bateaux-pilotes (Cf. chap. 5, p. 134). Dans ce dernier cas, le droit de bateau-pilote que paient les navires au titre des droits de pilotage correspond à la moitié du prix de louage des services de bateaux-pilotes. Cette disposition n'est pas absolument légale, puisque tous les éléments constitutifs des droits de pilotage doivent être fixés, directement ou indirectement, dans le tarif. Le fait que ni la Couronne ni les armateurs n'exercent un contrôle légal sur la fixation des prix peut prêter à des abus.

La cinquième situation se présente dans les Règlements de la circonscription de l'Île du Prince-Édouard où l'on doit utiliser un bateau-pilote pour tous les services de pilotage, sauf pour les déplacements d'un poste à un autre. Nous avons établi que certains pilotes possèdent et exploitent leurs propres bateaux, alors que d'autres recourent toujours à un pêcheur ou à un

autre propriétaire de bateau. Bien qu'il n'existe aucun règlement, le tarif prévoit des droits de bateau-pilote que les navires doivent payer dans tous les cas. Cependant lorsqu'un pilote utilise les services d'un exploitant particulier, les droits ne lient pas ce dernier qui pourrait exiger une rémunération plus élevée; le pilote concerné est alors personnellement responsable du règlement de la différence.

COMMENTAIRE

L'article 364 de la Loi sur la marine marchande du Canada imposant à chaque autorité de pilotage l'obligation de délivrer un permis à chaque bateau-pilote régulièrement employé à ce titre dans sa circonscription, une analyse des dispositions des règlements relatifs à cette question mène aux deux conclusions suivantes: a) les autorités de pilotage ne se sont pas acquittées de leurs obligations du fait qu'elles n'ont pas établi les règlements nécessaires pour permettre aux bateaux-pilotes d'être normalement autorisés; b) le ministère des Transports, qui assure la liaison entre l'autorité de pilotage et le gouverneur en conseil en ce qui a trait à l'approbation des règlements, est également à blâmer pour avoir négligé de recommander la non-approbation de ces règlements pour le motif qu'ils comportent à cet égard des lacunes. Si le ministère est arrivé à la conclusion que, dans les conditions actuelles, la délivrance de permis aux bateaux-pilotes a perdu son utilité, il lui incombait de permettre au Parlement de trancher la question en lui soumettant une modification appropriée à la Loi sur la marine marchande du Canada. Aussi longtemps qu'une telle modification n'aura pas été votée, ni les autorités de pilotage ni le ministère n'ont le droit d'ignorer la loi.

b) *Aide accordée aux bateaux-pilotes* (art. 329 [c]). Cette disposition autorise l'adoption de règlements visant à encourager la création de sociétés de pilotes pour l'exploitation des bateaux-pilotes. Cette disposition remonte à la Loi de 1873 et se rapporte à une situation qui n'existe plus. Il s'agit d'un cas d'exception au libre exercice de la profession de pilote. Par suite des dépenses impliquées, aucun pilote ne dispose, en certains lieux, des moyens financiers nécessaires pour posséder et exploiter un bateau-pilote convenable. Afin de remédier à cette situation, on encourage les pilotes des circonscriptions concernées à former des sociétés pour l'exploitation des bateaux-pilotes qui entraînent en concurrence pour obtenir la clientèle.

En 1778, une ordonnance du gouverneur Dorchester groupa les pilotes du Québec en sociétés de deux par bateau-pilote. Dans la circonscription de Saint-Jean, N.-B., où il fallait des bateaux-pilotes plus grands, l'une des conditions préalables à l'obtention d'un brevet de pilote était que le candidat possédât une part d'un bateau-pilote équivalant, au minimum, à quatre tonneaux, et la société se composait de sept à dix pilotes par bateau.

Le système spécial existant à Québec entre 1860 et 1905 n'entraîne pas dans le champ d'application de cette disposition. La situation était fondamentalement différente car la Loi d'incorporation des pilotes de Québec, 1860, avait supprimé la concurrence, et les 280 pilotes devenaient tous obligatoirement groupés en une seule société.

On ne peut interpréter l'alinéa (c) de l'article 329 comme autorisant une autorité de pilotage à contrôler ou exploiter un service de bateaux-pilotes. Ici encore, il s'agit simplement de l'un des domaines dans lesquels l'autorité de pilotage est autorisée à légiférer et rien dans cet alinéa ne permet à une autorité d'augmenter ses propres pouvoirs administratifs en adoptant, à cet effet, des mesures législatives.

L'alinéa (c) a perdu toute importance pratique. Depuis bien des années, on n'a établi aucun règlement en vertu de cet alinéa et nous pensons qu'à la lumière des conditions actuelles son maintien n'est plus justifié.

3. RÈGLEMENTS EN MATIÈRE D'ENQUÊTES (art. 329 [f]) ET SOLUTION DES DIFFÉRENDS (art. 329 [k]). Une disposition que l'on découvre à l'alinéa (f) de l'article 329 donne aux autorités de pilotage le pouvoir d'établir, par règlement, la procédure à suivre pour les *enquêtes* qu'elles sont autorisées à tenir ou à faire tenir en leur nom, en vertu de la Partie VI. Ce pouvoir est très peu utilisé. On prévoit une procédure *ad hoc* pour des questions spéciales, mais aucun règlement ne contient un code de règles générales régissant les enquêtes.

La question devant être étudiée en détail au chapitre 9, il suffit de dire ici que le manque d'intérêt de la part des autorités de pilotage à l'égard d'une question si importante pour l'exercice efficace de leurs devoirs et responsabilités provient peut-être de la portée restreinte de leurs pouvoirs d'investigation, ainsi que de l'absence de moyens efficaces pour mener à fond une enquête. Une raison supplémentaire possible est l'habitude contractée au cours du temps (pour des raisons de commodité semble-t-il) de traiter ces questions de la manière la plus désordonnée.

Les cas particuliers pour lesquels on spécifie une procédure dans les règlements concernent les enquêtes requises pour l'application des alinéas (g) et (j) de l'article 329. Tous les règlements contiennent certaines dispositions concernant l'exercice de pouvoirs judiciaires par l'autorité de pilotage en matière de discipline des pilotes, censément en vertu de l'alinéa (g) de l'article 329, mais ces règlements n'énoncent qu'un semblant de règles de procédure. Dans les règlements récemment modifiés, comme l'article 23 du Règlement d'Halifax (modification de 1966 au règlement), la situation est encore pire du point de vue de la procédure. Cet article prévoit seulement que l'autorité de pilotage «peut nommer une personne pour tenir une enquête en vue de déterminer la validité de l'accusation», mais il n'indique

aucune procédure quant à la manière de mener l'enquête, de porter l'accusation, et de donner à l'accusé la possibilité d'assurer sa défense (Cf. chap. 9, pp. 442 et suiv.).

La procédure est complète en ce qui concerne les règlements adoptés en vertu de l'alinéa (j) de l'article 329 mais, comme nous le verrons au chapitre 9, le bien-fondé des méthodes utilisées reste douteux.

En ce qui concerne les *contestations*, l'alinéa (k) de l'article 329 autorise l'autorité de pilotage à prévoir par règlement la procédure en vue de «pouvoir au règlement et à la décision des litiges et des contestations. . . au sujet de questions de pilotage».

La plupart des autorités de pilotage ne se sont pas prévaluées de ce pouvoir réglementaire, avec le résultat qu'elles ne peuvent, en l'absence de procédure, exercer ce pouvoir quasi judiciaire.

Les Règlements de certaines circonscriptions sous le contrôle de commissions, à savoir Botwood, Caraquet, Humber Arm, New Westminster, Pictou, Port-aux-Basques et Pugwash, contiennent la même disposition générale qui se lit comme suit:

«Tous les litiges et toutes les contestations s'élevant entre pilotes, capitaines de navire et autres personnes au sujet de questions de pilotage doivent être référés à l'autorité par écrit pour règlement et décision; et la décision de l'autorité sera sans appel.»

Nous estimons que cette disposition du règlement va au delà du pouvoir réglementaire accordé par l'alinéa (k) du fait qu'en plus de prévoir un semblant de procédure elle énonce un point de droit positif, à savoir qu'elle nie aux parties en cause le droit d'être informées des allégations de la partie adverse et de comparaître et présenter oralement ou par écrit les preuves qui, en l'occurrence, peuvent être pertinentes. La seule règle de procédure qu'indique ce règlement concerne la production d'un exposé écrit de l'affaire par l'une ou l'autre des parties, et le pouvoir que possède l'autorité, sur réception de cet exposé, de rendre en dernier ressort une décision qui lie les deux parties; le tout, sans aucune forme de procès.

La lacune fondamentale de cette disposition du règlement, et l'absence de toute disposition à ce sujet dans les règlements des autres circonscriptions de pilotage indiquent qu'aucune autorité de pilotage n'exerce, de quelque manière, le pouvoir de régler les litiges et les contestations. La raison en est probablement qu'avec l'organisation actuelle il n'y a que peu de motifs de litiges importants entre les pilotes et les capitaines. Antérieurement, sous le régime de la concurrence, plus d'un pilote réclamait souvent les droits de pilotage, lors d'un voyage d'entrée, sous le prétexte que chacun avait été le premier à offrir ses services. La Commission royale d'enquête Robb a indiqué dans son rapport, en 1919, que les principales difficultés dans la circonscription de Saint-Jean, N.-B., provenaient de différends entre pilotes

et capitaines et même entre les pilotes eux-mêmes, différends dus aux accords de concurrence alors en vigueur «en vertu desquels un navire peut être tenu de payer un double droit de pilotage s'il n'a pas embarqué un pilote affirmant avoir offert ses services le premier et n'avoir pas été aperçu du navire».

COMMENTAIRE

La question de savoir si l'on doit conserver un tel pouvoir quasi judiciaire sera résolue en fonction du rôle que l'autorité de pilotage est appelée à jouer dans l'avenir, compte tenu du fait que dès qu'une autorité de pilotage devient elle-même partie, directement ou indirectement, dans un litige, elle n'est plus en mesure de rendre un jugement désintéressé et impartial.

4. CRÉATION DE CAISSES DE PILOTES (art. 319[*l*], Loi sur la marine marchande du Canada, 1934, et art. 329 [*m*], Loi sur la marine marchande du Canada, 1952). Ces alinéas autorisent les autorités de pilotage, sauf celle de la circonscription de Québec, à créer isolément ou conjointement une caisse des pilotes, en prévoyant dans leurs règlements les modalités de la caisse, ses bénéficiaires et les prestations. Cependant, la fixation des contributions obligatoires des pilotes n'est plus sujette à réglementation; la loi fixe une contribution minimale de 5% des recettes de chaque pilote et, depuis 1934, le montant réel doit être fixé par accord entre l'autorité de pilotage et ses pilotes; en cas de désaccord, il est fixé par le Ministre agissant en qualité d'arbitre. En dépit de ce changement fondamental, on continue à traiter de cette question dans les règlements par des dispositions contraires aux dispositions statutaires de la loi et, par conséquent, entachées d'excès de pouvoir (Cf. p. 335). Nous étudierons ce point plus tard et toute la question relative à la situation actuelle des diverses caisses des pilotes fera l'objet du chapitre 10. (Voir également p. 336, au sujet d'une erreur grammaticale dans le texte.)

L'alinéa (*l*) de l'article 329 de la Loi de 1952 n'est pas encore en vigueur. En vertu d'une restriction contenue dans l'article 734 de la Loi sur la marine marchande du Canada, la disposition antérieure, c.-à-d. l'alinéa (*l*) de l'article 319 de la Loi de 1934, restera en vigueur jusqu'à promulgation du nouvel alinéa, ce qui n'a pas encore eu lieu. La seule différence consiste en la suppression, dans le nouvel alinéa, de l'exception concernant la circonscription de Québec, ce qui prive la Corporation des pilotes de Québec de l'administration et de la gestion fiduciaire de leur caisse, administration et gestion qu'ils assurent depuis 1875 (Cf. *Titre IV*—Circonscription de pilotage de Québec). Il semble que le gouvernement n'ait pas encore estimé opportun le remplacement de la corporation par l'Autorité de pilotage de Québec, en matière d'administration et de gestion de la caisse des pilotes.

5. RÈGLEMENTS CONCERNANT LA DÉLÉGATION DE POUVOIRS. Normalement, un mandataire de la Couronne est tenu d'exercer les fonctions et d'assumer les obligations qui lui sont imposées par le Parlement et ne peut déléguer aucun de ses pouvoirs à moins qu'une disposition statutaire ne l'y autorise spécifiquement. Une telle exception est prévue, pour les autorités de pilotage, en deux occasions dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, à savoir au paragraphe (2) de l'article 327 et à l'alinéa (p) de l'article 329, dont voici le texte des parties pertinentes:

«327 . . .

(2) Lorsque le Ministre est nommé autorité de pilotage . . . ses successeurs . . . ou tout ministre agissant pour lui, ou son délégué légitimement nommé . . ., est l'autorité de pilotage, et cette dernière peut, par règlement ratifié par le gouverneur en conseil, autoriser le surintendant des pilotes de la circonscription à exercer l'une quelconque de ses fonctions, et, pour la durée ou pour l'objet qu'elle peut décider, autoriser qui que ce soit à exercer une fonction ou attribution particulière dévolue à l'autorité de pilotage par la présente loi ou par tout règlement d'application.»

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

p) autoriser l'autorité de pilotage à déléguer tout ou partie de ses pouvoirs à une ou plusieurs personnes soit d'une façon générale, soit d'une manière particulière.»

Ce pouvoir de délégation est nouveau dans la législation canadienne sur le pilotage.

En règle générale, lorsque le Parlement édicte une loi créant un organisme ou un poste auquel sont dévolus des pouvoirs, le mandataire ou le titulaire du poste doit obligatoirement exercer ces pouvoirs qu'il ne peut déléguer. L'ancienne législation sur le pilotage observait ce principe, conforme au type d'organisation du pilotage alors en vigueur, à savoir une circonscription indépendante placée sous la direction d'une commission permanente. Cette commission était seule autorisée à exercer les pouvoirs conférés à l'autorité de pilotage, son secrétaire et son trésorier n'assumant alors que des responsabilités administratives.

L'Acte de la Maison de la Trinité de Québec, par exemple, stipulait qu'il incombait à la Maison de la Trinité elle-même de faire passer l'examen des candidats pilotes en la présence de tout pilote patenté désirant y assister. En 1893, une condamnation prononcée contre un pilote de Montréal impliqua dans un sinistre maritime fut cassée parce qu'elle avait été imposée non par l'autorité de pilotage, mais par un comité nommé par l'autorité. La cour jugea que les Commissaires du havre de Montréal (qui constituaient alors

l'autorité de pilotage de Montréal) n'avaient pas le pouvoir de déléguer cette fonction à un comité. La condamnation fut considérée comme entachée de nullité absolue à laquelle on ne pouvait pas remédier, même par consentement de l'accusé au procès (*Toupin v. les Commissaires du havre de Montréal*, 1893, 4 C.S. 43).

On s'est écarté de cette règle pour la première fois en 1933, par suite de la situation que créait dans certaines grandes circonscriptions de pilotage la nomination du ministre des Transports à titre d'autorité de pilotage. Son absence continuelle de ces circonscriptions et ses fonctions ministérielles l'empêchaient d'assumer personnellement la plupart de ses responsabilités d'autorité de pilotage. En outre, il était évident que les retards dus à la nécessité de transmettre toutes les questions à Ottawa, pour décision, portaient préjudice à une administration efficace de la circonscription. En conséquence, le chapitre 52 des Statuts de 1933, 23-24 George V (actuellement paragr. [2], art. 327 de la Loi sur la marine marchande du Canada) adopté en 1933, conférait à l'autorité de pilotage, lorsque le Ministre était nommé à ce titre et seulement dans ce cas, le pouvoir de déléguer par législation tout ou partie de ses fonctions ou pouvoirs, soit au surintendant des pilotes de la circonscription, soit à toute autre personne nommément désignée, à sa discrétion. Le type de délégation prévu étant strictement de nature législative (c.-à-d. que le pouvoir délégué doit être bien défini et la délégation précisée dans le règlement de la circonscription), dès approbation de ce règlement les pouvoirs spécifiés deviennent automatiquement transmis au délégué nommément désigné et l'adoption d'un nouveau règlement devient nécessaire pour annuler la délégation.

Lorsqu'en 1934 la Loi sur la marine marchande du Canada fut révisée, on étendit le même pouvoir, avec une procédure différente, à toutes les autorités de pilotage par l'addition de l'alinéa (*p*) de l'article 319, devenu l'alinéa (*p*) de l'article 329 dans la dernière refonte de la loi, et, pour des raisons que nous ignorons, on conserva la législation de 1933 dans un article distinct (maintenant 327 [2] de la Loi sur la marine marchande du Canada).

Le pouvoir conféré par l'alinéa (*p*) de l'article 329 reste, en effet, le même que celui prévu par le paragraphe (2) de l'article 327 sauf qu'il est accordé à toutes les autorités de pilotage et qu'il peut prendre effet en deux étapes, à savoir l'autorisation législative de déléguer suivie par une mesure prise en vertu de cette autorisation. Comme dans le paragraphe (2) de l'article 327, la nature et l'étendue de la délégation de pouvoir ainsi que l'identification du délégué doivent être définies dans les règlements. Une autorisation n'est valide que lorsque le règlement précise la personne nommée et définit ses pouvoirs. Le fait de laisser à quelqu'un une liberté quelconque dans un règlement ne constitue pas une autorisation accordée par législation mais une délégation du pouvoir d'autoriser, ce que l'autorité de pilotage, en tant qu'autorité législative, n'a pas le pouvoir de faire.

Qu'un règlement soit adopté en vertu du paragraphe (2) de l'article 327 ou de l'alinéa (p) de l'article 329, il faut que soit identifiée sans ambiguïté toute personne bénéficiaire de la délégation de pouvoir, normalement par mention du poste qu'elle occupe; par exemple: surintendant des pilotes, chef pilote ou préposé en chef des douanes. Lorsque cette personne est identifiée par le poste qu'elle occupe, il faut qu'elle soit titulaire légitime de ce poste. Par exemple, lorsque les pouvoirs sont délégués au secrétaire d'une autorité de pilotage, personne ne peut exercer ces pouvoirs à l'exception de la personne titulaire du poste par nomination de l'autorité de pilotage dûment sanctionnée par le gouverneur en conseil, en vertu de l'article 328. Pareillement, si des pouvoirs sont délégués au surintendant des pilotes d'une circonscription, seule la personne titulaire de ce poste, en vertu d'une nomination par l'autorité de pilotage, est autorisée à agir. Les faits ont révélé que dans les circonscriptions sous le contrôle de commissions locales, rares sont les secrétaires-trésoriers dont la nomination est légale, car le gouverneur en conseil ne l'a pas sanctionnée, et dans toutes les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, aucun surveillant ou surintendant n'a été nommé en cette qualité par l'autorité. Ce sont simplement des employés du ministère des Transports, engagés par la Commission de la fonction publique qui ne détiennent de l'autorité de pilotage aucun mandat pour nommer ses représentants. Un tel mandat constituerait une délégation de pouvoir ne pouvant être valide en vertu de l'un ou l'autre des articles de la loi citée ci-dessus, à moins que ce mandat ne soit stipulé dans le règlement de la circonscription. Ce n'est actuellement pas le cas.

Un règlement prévoyant une délégation de pouvoir à une personne non clairement identifiée constitue un usage abusif du pouvoir de déléguer. Si l'on modifie la loi en cette matière, nous estimons que l'identité de chacune des personnes nommées devrait toujours être pleinement établie par règlement, mais en assouplissant quelque peu la règle dans le cas où les pouvoirs seraient exercés par un organisme. La nomination ou la désignation d'une personne unique devrait être précisée dans un règlement pour des raisons de contrôle car, en fait, le délégué devient un officier de la Couronne et celle-ci peut avoir à répondre de ses fautes. Des mesures seraient nécessaires pour empêcher que les pouvoirs accordés par le Parlement à un mandataire de la Couronne (dans ce cas, à l'autorité de pilotage) n'échoient à une personne non qualifiée ou indigne de confiance. La qualification d'un délégué devrait toujours être précisée dans un règlement mais, selon la nature et l'étendue du pouvoir à déléguer, d'autres facteurs revêtent la même importance. La délégation de pouvoir confère une mission de confiance et il incombe au délégué de s'assurer que le délégué en est digne. L'autorité de pilotage ne peut s'acquitter d'un tel devoir sans établir l'identité du délégué et, puisque cela fait partie de ses responsabilités législatives, elle doit l'identifier par règlement.

Lorsque c'est une commission qui exerce les pouvoirs, il devient inutile d'identifier tous ses membres. Aucune objection fondamentale ne s'oppose à ce que, dans la nouvelle législation, la nomination de certains membres d'une commission soit laissée à la discrétion de tiers nommément désignés dans le règlement, à condition de stipuler dans ce dernier la qualification des membres. Par exemple, si l'on estime désirable d'accorder aux pilotes le privilège de choisir l'un d'entre eux pour les représenter au jury d'examen, il serait prudent d'ajouter dans le règlement la qualification que doit posséder ce pilote; par exemple un minimum de dix années d'exercice actif dans la profession ou un brevet de classe A. Cette procédure permet à l'autorité de s'assurer de la compétence et de la qualification du représentant à participer utilement aux travaux du jury d'examen. Si l'on donne carte blanche aux pilotes, ils pourront élire le moins qualifié simplement du fait de sa disponibilité ou de l'appui de la majorité. Actuellement, cette représentation n'est pas autorisée, mais si elle devait l'être un jour il faudrait rédiger avec soin la disposition statutaire à cet effet, en vue d'annuler les délégations d'autorité à des personnes non qualifiées.

Le second aspect de la délégation de pouvoir, c.-à-d. le fait d'agir sur autorisation, peut prendre la forme soit d'une décision exécutive, soit d'une décision législative. C'est ce qui explique que le Parlement ait utilisé un libellé aussi inhabituel dans l'alinéa (*p*) de l'article 329; si le législateur avait, en l'employant pour la seconde fois, donné à l'expression «autorité de pilotage» un sens restreint en se référant seulement à sa fonction administrative, le résultat eut été d'empêcher une autorité de pilotage constituée d'une commission d'accorder une délégation ferme de pouvoirs. L'inclusion dans un règlement d'une délégation ferme indique non seulement qu'on autorise la délégation, mais que l'autorité de pilotage s'en est prévaluée. Dire dans un règlement que «le secrétaire est autorisé à . . .», signifie que «l'autorité de pilotage a le pouvoir d'autoriser son secrétaire à . . . et l'autorité de pilotage agissant en vertu de ce pouvoir, autorise par les présentes son secrétaire à . . . ». En conséquence, étant donné qu'en vertu de l'alinéa 329(*p*) une autorité de pilotage peut faire ce que le Ministre pouvait faire en 1933 en vertu du paragraphe (2) de l'article 327, on ne voit pas bien l'utilité que peut avoir actuellement ce paragraphe. Comme il semble faire double emploi, nous considérons qu'on aurait dû l'abroger.

Mais, en vertu de l'alinéa 329(*p*), une délégation de pouvoirs définie dans un règlement peut également être mise en œuvre par décision administrative. Dans ce cas, la délégation reste conditionnelle jusqu'au moment choisi par l'autorité administrative pour qu'elle entre en vigueur. Pour annuler une délégation complète contenue dans un règlement il faut apporter une modification au règlement, mais si la délégation prend effet par décision

administrative, une autre décision administrative suffit pour l'annuler, et l'autorité administrative peut la remettre en vigueur aussi souvent que cela est nécessaire en prenant d'autres décisions administratives.

La raison de la différence entre les dispositions de l'alinéa 329(p) et celles du paragraphe 327(2) réside dans la différence fondamentale existant entre les deux types d'autorité de pilotage. Une commission locale n'a pas besoin de se lier par une délégation complète et, en règle générale, ne devrait pas le faire. Ce n'est que très exceptionnellement qu'un mandataire de la Couronne devrait recourir à la délégation puisque l'accomplissement de ses devoirs est, et reste toujours, sous sa propre responsabilité, et il est seul à en répondre devant la Couronne. Une commission se trouvant toujours sur les lieux dans sa circonscription, elle devrait se réserver, en tout temps, le droit d'exercer la plupart de ses pouvoirs. En ce qui concerne les problèmes courants, la question reste alors de savoir si tel sujet particulier devrait être traité par la commission ou par délégation d'autorité, si prévue et comme prévue par le règlement. Inversement, lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage, une délégation ferme est tout indiquée, pour les raisons qui justifiaient l'adoption de la législation de 1933, comme nous venons de le voir. Cependant le Ministre a aussi, maintenant, la possibilité d'adopter l'autre procédure.

La généralité des termes de l'alinéa 329(p) (et dans la même mesure celle des termes du paragr. 327[2]) soulève une autre question d'interprétation: celle de savoir si le pouvoir réglementaire fait ou non partie des pouvoirs qu'une autorité de pilotage peut déléguer. Il semble que les fonctions et pouvoirs administratifs sont les seuls que puisse déléguer une autorité de pilotage.

Il existe une différence fondamentale entre les deux types de pouvoirs. Le rôle du Parlement est de légiférer, non d'administrer; en conséquence, l'administration est assurée par des officiers de la Couronne (appelés à tort, du point de vue de la délégation, des mandataires de la Couronne) dont les postes sont créés et les pouvoirs conférés par le législateur. Les pouvoirs administratifs dévolus à une autorité de pilotage ne sont pas des pouvoirs délégués, mais les pouvoirs originaux que le Parlement ne pouvait, en fait, exercer. Inversement, les pouvoirs réglementaires que possède une autorité de pilotage sont essentiellement des pouvoirs délégués. L'une des principales règles d'interprétation veut qu'une personne qui dispose d'un pouvoir délégué ne peut déléguer aucune partie de ce pouvoir sans une autorisation spéciale par un acte du Parlement. *Delegatus non potest delegare*. La délégation d'un pouvoir législatif à une autorité chargée de la réglementation constituant une procédure d'exception, on devrait interpréter strictement les termes de la délégation en vue de prévenir tout doute et toute ambiguïté. Cette règle s'applique *a fortiori* à la sous-délégation d'un pouvoir législatif, interdite sauf dans le cas d'une disposition statutaire spéciale l'autorisant. La législation

actuelle autorise une autorité de pilotage à déléguer par règlement ses propres fonctions et pouvoirs, mais pas les fonctions du Parlement; c.-à-d. à déléguer, mais non sous-déléguer.

En ce qui concerne l'autorité législative, il convient de remarquer que des échelons différents d'autorité ne se justifient que s'il existe un besoin précis. Dans ce cas, une délégation spéciale des pouvoirs reste toujours souhaitable alors qu'une délégation générale d'autorité législative n'est jamais justifiable. En vertu du plan d'organisation de la Partie VI, qui prévoit des autorités de pilotage autonomes et financièrement indépendantes, le besoin d'une sous-délégation ne se fait jamais sentir. Cependant, le pouvoir de sous-déléguer l'autorité législative pourrait bien se révéler souhaitable si la législation future créait une autorité centrale de pilotage dotée de pouvoirs législatifs dans certains domaines. Si des règlements d'application générale ne sont pas indiqués, il serait tout à fait normal pour l'autorité centrale, si on lui en accorde le pouvoir, de sous-déléguer aux autorités locales de pilotage le pouvoir de légiférer sur ces sujets, afin de répondre aux exigences locales. Une telle législation ne devrait, évidemment, être valide que dans la circonscription concernée.

On doit se rappeler qu'un tel pouvoir sous-délégué reste un pouvoir législatif et ne peut donc être appliqué que sous forme de règlements qui, *ipso facto*, deviennent assujettis à la procédure réglementaire normale, c.-à-d., en vertu de la législation actuelle, à l'approbation du gouverneur en conseil (paragr. 331 [1] de la Loi sur la marine marchande du Canada) et à la Loi sur les règlements. En conséquence, le fait de stipuler que les conditions et les exigences sont laissées à la discrétion de quelqu'un constitue une sous-délégation d'un pouvoir législatif abusive, car elle équivaut à transformer un pouvoir législatif en pouvoir administratif, ce qui n'est pas admissible.

Délégation d'autorité ne signifie pas abandon d'autorité. Un délégué ne perd pas un pouvoir qu'il a délégué et un délégué peut exercer le pouvoir ainsi conféré comme s'il était le délégué; l'un et l'autre peuvent alors l'exercer. Le délégué conserve la supériorité hiérarchique et peut, en conséquence, annuler toute décision prise par son délégué, sauf lorsque, par suite des décisions du délégué, des tiers ont acquis des droits. Par exemple, si l'on autorise un surintendant à faire une enquête et qu'il décide de ne pas la mener, la décision ne crée aucun droit et peut être annulée par l'autorité de pilotage, mais si l'on donne au surintendant le pouvoir de délivrer des brevets, les brevets qu'il a ainsi légalement accordés sont des droits acquis et, pour cette raison, l'autorité de pilotage ne peut les annuler.

En vertu de la législation actuelle, il est impossible de restreindre l'exercice d'un pouvoir délégué au seul délégué. L'autorité de pilotage étant délégratrice, la possession des pouvoirs qu'elle délègue reste pour elle une condition préalable à la délégation, et comme elle a reçu ces pouvoirs du

Parlement, l'autorité de pilotage n'a pas le droit d'y renoncer, sauf si la loi l'y autorise. Cependant, pour une bonne administration, il serait peut-être souhaitable, dans certaines régions, d'accorder un certain caractère définitif aux actions et décisions des délégués. L'expérience a montré que l'existence d'une autorité supérieure pouvant annuler la décision d'un délégué pour une raison quelconque équivaut, en fait, à un déni des pouvoirs du délégué et, par conséquent, la délégation n'atteint pas son but. Il est à prévoir qu'une décision défavorable sera portée en appel si tous ceux que leur position met en mesure de la juger peuvent la modifier, c.-à-d. lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage, toute la hiérarchie des fonctionnaires du ministère qui s'occupent du pilotage jusqu'au sous-ministre, et même jusqu'au Ministre. Cette éventualité sape l'autorité des délégués qui, rapidement, s'abstiennent de prendre la responsabilité de décisions qu'ils craignent voir annuler. Il faudra des dispositions statutaires appropriées pour empêcher les décisions arbitraires. Cependant si une décision émane de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, le délégué ne devrait pas conserver le pouvoir d'intervenir.

LES FAITS—COMMENTAIRE

Le pouvoir de délégation est très peu utilisé, même par le Ministre lorsqu'il est l'autorité de pilotage. Dans les règlements de la circonscription, on distingue quatre types de délégation:

- a) délégation au secrétaire ou au surintendant de la circonscription;
- b) délégation au jury d'examen, en matière de compétence professionnelle des candidats;
- c) délégation à un médecin ou à une commission, en matière d'aptitudes physique et mentale des pilotes;
- d) délégation au fonctionnaire enquêteur dans un cas concernant la discipline.

La plupart des pouvoirs délégués au secrétaire ou au surintendant sont des pouvoirs de direction et, le plus souvent, antistatutaires. L'expérience a montré que les surintendants ne font guère usage des autres pouvoirs délégués à cause de «l'attitude centralisatrice», à Ottawa, des conseillers du Ministre en tant qu'autorité de pilotage. L'effet de la délégation est mis en échec du fait que les représentants locaux évitent de prendre des responsabilités soit par crainte de la désapprobation de leurs supérieurs, soit par suite du manque de règles et de principes émanant de l'autorité; il en résulte que celle-ci règle, d'Ottawa, les moindres détails de l'administration locale, au détriment de l'efficacité. Nous considérons que, si l'on veut maintenir avec des chances de succès un type d'autorité de pilotage ne résidant pas sur place, il faudrait rédiger la législation future de manière à permettre un plus large usage du pouvoir de délégation, et prévoir que la plupart des décisions

administratives soient prises à l'échelon local. Les pouvoirs d'une telle autorité, ne siégeant pas sur place, seraient alors limités aux questions de principe et à l'établissement, dans les règlements et les règles administratives, de critères destinés à guider les responsables locaux. Par exemple, en ce qui concerne l'attribution de brevets aux nouveaux pilotes, les activités de l'autorité de pilotage (à moins qu'elle ne réside dans la circonscription) devraient se limiter à l'établissement de la qualification, du type d'apprentissage, du nombre de pilotes, des types de brevets, et de sujets analogues, le tout par règlements dont la mise en œuvre serait déléguée à une personne résidant sur place, le surintendant par exemple, qui serait responsable de la convocation du jury d'examen lorsqu'une vacance se produit, que celle-ci soit causée par le départ d'un pilote ou par une augmentation du nombre des pilotes approuvée par un règlement de l'autorité de pilotage. Sur réception d'un rapport favorable du jury d'examen, on autoriserait le surintendant à émettre automatiquement les brevets sans avoir à obtenir dans chaque cas l'autorisation et les directives de ses supérieurs.

Les règlements définissent généralement bien le mandat du jury d'examen, mais la modalité de nomination est défectueuse du fait qu'elle n'identifie pas complètement chaque membre du jury. Par exemple, les dispositions relatives à la nomination du jury d'examen dans le Règlement de la circonscription de Bathurst sont irrégulières ou, pour le moins, incomplètes:

«11 (1) Sera institué un jury d'examen composé de trois membres nommés par l'Autorité.»

Bien qu'il soit plus détaillé, le Règlement de la circonscription de Colombie-Britannique est également irrégulier du fait qu'il n'identifie clairement qu'un seul des cinq membres, les quatre autres devant s'en remettre, pour leur nomination, au pouvoir discrétionnaire des autres parties. L'article 16 du Règlement de la Colombie-Britannique se lit comme suit:

«16. Il sera constitué un jury d'examen composé

- a) de deux représentants de l'Autorité, dont l'un sera le Surintendant qui fera fonction de président du jury;
- b) d'un membre du Comité des pilotes qui sera choisi par ledit comité;
- c) d'un pilote de la circonscription qui sera nommé par le Surintendant; et
- d) d'un capitaine qui sera nommé par l'autorité.»

Le fait qu'en règle générale la nomination de certains membres soit laissée à l'entière discrétion d'une autorité ou d'un groupe de personnes ne répond pas nécessairement à un besoin réel: c'est, très souvent, soit une solution de facilité permettant d'éviter de prendre un engagement dans

l'exercice d'un pouvoir réglementaire, soit une solution de compromis pour un problème contentieux. L'identification précise exige des modifications aux règlements lorsque les conditions changent et, aussi fastidieux que cela puisse paraître, c'est le but même de la législation réglementaire, car ce processus législatif sommaire, simplifié, permet de traiter facilement les questions de caractère temporaire. La désignation par règlement des membres d'une commission ou d'un comité constitue une fonction législative servant à définir les principes, mais qui peut donner lieu à controverse, car elle résout les problèmes dans l'abstrait. On choisit donc souvent la solution facile en réglant la question par une décision appropriée à chaque cas particulier, sans établir de règle. Cette solution est irrégulière, car elle transforme une responsabilité législative en un pouvoir exécutif.

La loi actuelle ne permet pas non plus à une autorité de pilotage de nommer (en supposant qu'une telle nomination soit permise) quelqu'un pour mener une enquête relevant du domaine disciplinaire, à moins que les règlements ne contiennent des dispositions à cet égard. L'alinéa (f) de l'article 329 autorise une autorité de pilotage à établir des règlements pour la tenue d'enquêtes soit par elle-même, soit par une autre personne en son nom, mais il faut trouver ailleurs le pouvoir de mener des enquêtes ou de les faire mener par d'autres. Comme nous l'indiquerons par la suite au chapitre 9, une autorité de pilotage n'a presque aucun pouvoir d'enquête, et aucun pouvoir disciplinaire direct. Mais tout pouvoir discrétionnaire de nomination accordé par règlement à l'autorité de pilotage (comme celui qu'accorde l'art. 23 du Règlement d'Halifax de 1966) est illégal, notamment parce que ni la qualification requise ni l'identité de la personne désignée ne sont incluses dans le règlement. En outre, on considère qu'une telle délégation non définie ne devrait jamais être permise par suite des conséquences qu'implique son exercice. Étant donné que les conclusions d'une enquête entraînent des décisions graves pour le pilote en cause, il est très important que les règlements indiquent au moins la qualification de la personne qui préside à l'enquête, afin d'éviter des abus et toute injustice pouvant en résulter.

Le texte de l'alinéa (p) de l'article 329 est un autre exemple de rédaction imparfaite, car il manque de clarté et prête à des interprétations contradictoires conduisant à la confusion et aux litiges.

6. RÉGLEMENTATION DES EXEMPTIONS (art. 346 [c], 346 [h], 347 et 357 [2]). Dans les circonscriptions où le gouverneur en conseil a rendu obligatoire le paiement des droits, l'autorité de pilotage est autorisée à accorder quelques exemptions et à retirer ou modifier d'autres exemptions accordées par la loi (Cf. chap. 7).

Comme nous l'avons déjà dit (chap. 7, p. 237), l'objet principal du régime de paiement obligatoire est d'assurer aux pilotes un emploi régulier

leur permettant ainsi d'acquérir l'expérience dont ils ont besoin pour maintenir et améliorer leur compétence. Dans les conditions actuelles, et plus encore dans le futur, la sécurité de la navigation doit être le facteur déterminant. Étant donné qu'il faut nécessairement décider de toutes ces questions en fonction des conditions locales, il faut laisser les cas limites aux autorités locales. C'est pourquoi la loi répartit, aux fins d'exemption, les navires en trois classes: *a*) classe à laquelle on refuse toute exemption, *b*) classe qui bénéficie d'une exemption absolue et *c*) classe pour laquelle les exemptions dépendent de règlements établis par l'autorité de pilotage (Cf. chap. 7, pp. 247 et suiv.).

L'alinéa (*h*) de l'article 346 soulève une difficulté, car il n'indique pas clairement si les décisions prises par une autorité de pilotage en vue d'exempter ou non un navire de guerre ou un navire-hôpital d'un pays étranger constituent des décisions législatives ou des décisions administratives. Le texte exige des éclaircissements. De prime abord, ces décisions semblent être de nature législative puisque, en fait, elles modifient la législation; une telle interprétation irait cependant à l'encontre du but même du pouvoir accordé, car elle serait incompatible avec les circonstances. Si ces ordres sont de nature législative, la procédure d'enregistrement et de publicité de la Loi sur les règlements s'appliquerait, l'approbation du gouverneur en conseil deviendrait nécessaire et, de plus, la question devrait être traitée en termes de principes généraux et non sur la base d'un cas d'espèce. La situation que l'on envisage ici est, en fait, d'un caractère très spécial, car les navires de guerre et les navires-hôpitaux de pays étrangers font rarement escale dans des ports canadiens. Établir des règlements signifie fixer des règles; donc, s'il n'y a pas lieu de fixer de règles aucun règlement n'est nécessaire, et chaque cas devrait être étudié en soi.

7. REMARQUES SUR LES POUVOIRS RÉGLEMENTAIRES ET LEUR USAGE.

Les pouvoirs réglementaires accordés à une autorité de pilotage sont, en substance, suffisants pour le type d'autorité de pilotage existant, et le plan d'organisation actuellement prévu par la loi, à savoir simplement une autorité qui accorde les brevets et un service de pilotage assuré par des entrepreneurs libres. Cependant ces pouvoirs sont absolument insuffisants quant aux besoins actuels du pilotage et si l'on modifie la fonction de l'autorité de pilotage dans la future législation, il faudrait réviser et élargir la portée des pouvoirs réglementaires.

La description des sujets laisse beaucoup à désirer au point de vue de la langue, de la forme, de la clarté et de l'arrangement logique. On a enfreint la plupart des règles essentielles de rédaction. Des fautes flagrantes font douter de la possibilité d'appliquer les règles normales d'interprétation en ce qui concerne le reste de la législation; entre autres, on ne saurait attacher un sens trop strict au libellé des modifications de 1934 lorsqu'on se rend compte de la façon désordonnée dont on les a rédigées et des fautes qu'elles contien-

ment. Par exemple, d'un point de vue strictement grammatical, la dernière partie de l'alinéa (1) de l'article 319 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934, ne peut être interprétée que comme signifiant que la contribution minimale des pilotes à la caisse des pilotes ne doit pas être inférieure à 5% des propres recettes du ministre des Transports*. Cette erreur grammaticale évidente, faite en 1934, n'a pas encore été corrigée, et on l'a même répétée lors de la refonte de la loi, en 1952 (art. 329 [1]).

On ne s'explique pas comment un si grand nombre de règlements antistatutaires aient pu être établis et approuvés. Il est compréhensible que certaines autorités locales de pilotage dont les membres manquent de formation juridique et d'expérience du langage législatif puissent mal interpréter leur rôle et leurs pouvoirs, et soient ainsi amenées à inclure des dispositions antistatutaires dans leurs règlements. La même remarque s'applique peut-être aux spécialistes des questions maritimes agissant comme conseillers du Ministre dans sa fonction d'autorité de pilotage, s'ils ne reçoivent pas de directives juridiques relatives à la portée de la loi et au sens de ses diverses dispositions.

Mais il est difficile de comprendre comment des règlements antistatutaires rédigés par ces personnes peuvent passer inaperçus des divers conseillers juridiques dont la tâche consiste à les vérifier, tant au ministère des Transports qu'au ministère de la Justice, avant leur approbation par le gouverneur en conseil.

On conçoit que de légères irrégularités risquent toujours de se glisser et qu'il soit possible d'inclure des dispositions dont la légalité dépend de l'interprétation donnée à d'autres dispositions de la loi et qui ne présentent, en conséquence, pas d'illégalité flagrante. Mais il est inconcevable qu'on ait laissé prendre tant de dispositions antistatutaires, parfois si flagrantes qu'on ne peut s'expliquer qu'elles soient passées inaperçues. Nous considérons que le premier devoir des conseillers juridiques consiste à s'assurer que la loi autorise chaque disposition des règlements proposés et que ceux-ci n'entrent pas en conflit avec l'ensemble de la législation.

La méthode actuelle de fixation de la contribution obligatoire des pilotes à leur caisse est un bon exemple (entre bien d'autres) de cet état de choses. Depuis 1934, la question a cessé complètement de ressortir au pouvoir législatif de l'autorité de pilotage. Dans la dernière partie de l'alinéa (1) de l'article 319 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934, le Parlement a imposé une condition et établi une procédure. Pour une fois, la disposition est exprimée en termes simples et clairs (sauf en ce qui concerne l'erreur grammaticale mentionnée ci-dessus). L'autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de fixer seule le montant des contributions; il faut qu'un accord intervienne entre l'autorité de pilotage et ses pilotes et, en cas d'impossibilité, le ministre des Transports, agissant en qualité d'arbitre, fixe alors le mon-

* L'erreur grammaticale ne porte que sur la version anglaise. (*Note de traduction*)

tant. Il est stupéfiant de constater que, dans chaque circonscription où existe une caisse des pilotes gérée par l'autorité de pilotage, on ne tient aucun compte de la modification et qu'en outre chaque règlement contredit les dispositions impératives de la loi, ce qui le rend antistatutaire. Le Règlement d'Halifax donne pleins pouvoirs discrétionnaires à l'autorité de pilotage, sans consultation des pilotes, compte tenu d'une évaluation actuarielle. Dans d'autres circonscriptions, l'autorité de pilotage garde le pouvoir de décision finale. Les pilotes n'assument qu'un rôle consultatif par l'intermédiaire de leur comité dont l'autorité ne se fonde sur aucune disposition de la loi. Dans la circonscription de Colombie-Britannique, par suite d'une modification du règlement, en 1966, le comité des pilotes détermine, à la fin de chaque année, le montant, et ni l'autorité de pilotage ni le Ministre n'interviennent dans la décision. On ne peut accepter comme raison valable qu'une telle action soit prise du fait que le Ministre est l'autorité de pilotage et que le règlement constitue une simplification de la procédure définie dans la loi. La fonction d'autorité de pilotage et la fonction de ministre des Transports étant deux fonctions différentes, la seule relation possible entre elles est que la même personne puisse les exercer en même temps. On ne peut même plus invoquer cette piètre excuse pour les circonscriptions où le Ministre n'est pas l'autorité de pilotage, par exemple celle de New Westminster.

B. POUVOIR D'ATTRIBUTION DES BREVETS

La fonction des autorités de pilotage en matière d'attribution des brevets reste la caractéristique fondamentale de l'organisation du pilotage prévue par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada. En conséquence, tous les articles qui traitent du pouvoir d'attribution des brevets doivent être correctement compris, car tous les autres pouvoirs dévolus aux autorités de pilotage dépendent de la bonne application de celui-là. Sinon, à l'exception de quelques articles d'application générale, les autres dispositions de la Partie VI perdent toute signification.

L'attribution des brevets est une fonction administrative de *caractère quasi judiciaire*. L'attribution d'un brevet signifie fondamentalement que le candidat satisfait aux exigences et aux normes qu'expose en détail la législation. Une autorité de pilotage ne possède aucun pouvoir discrétionnaire à cet égard; elle doit, au contraire, se guider sur les critères législatifs prescrits. Tout candidat acquiert le droit absolu d'être breveté s'il remplit les conditions imposées par la législation et satisfait à la norme requise, à charge de la preuve. Lorsque le nombre des brevets qu'elle peut attribuer n'est pas limité, une autorité de pilotage est tenue d'accorder un brevet à tout postulant qui satisfait aux exigences. L'autorité de pilotage ne peut refuser un brevet à un postulant sous le prétexte qu'il ne possède pas une qualification non imposée par la législation. En ce qui concerne le droit d'attribution des brevets, l'autorité est soumise aux dispositions de la loi et des règlements en

vigueur au moment considéré. Un candidat subissant un refus dans ces conditions a le droit de chercher à redresser le tort qu'on lui fait par un bref de prérogative contre un abus de pouvoir. Inversement, aussi exceptionnelles que puissent être les circonstances, une autorité chargée d'attribuer des brevets ne peut donner satisfaction à un postulant qui ne satisfait pas aux exigences légales, car une telle action constituerait également un abus de pouvoir qui invalide le brevet. Si l'autorité chargée de l'attribution des brevets considère insuffisants ou excessifs les critères établis dans les règlements, il lui incombe de prendre immédiatement les dispositions nécessaires pour les faire modifier sans délai mais, jusqu'à ce qu'intervienne la modification, les règlements en vigueur gardent force de loi. En cas d'urgence, par suite d'une pénurie de pilotes, le remède ne consiste pas à breveter des pilotes non qualifiés, mais à informer les capitaines et agents et leur permettre d'employer des personnes non brevetées de leur choix. Dans ces conditions, une autorité de pilotage consciente de ses responsabilités rendrait service aux capitaines et aux agents en leur indiquant les personnes non brevetées les plus qualifiées, par exemple les pilotes en retraite; les capitaines et les officiers ayant servi à bord de navires de lignes régulières; les aspirants pilotes pleinement qualifiés, mais non brevetés par suite du manque de vacances ou de la limite d'âge; les aspirants pilotes arrivant à la fin de leur apprentissage. Lorsque le nombre des pilotes est limité, l'autorité de pilotage n'a aucun pouvoir discrétionnaire qui lui permette d'accepter ou de refuser des candidats qualifiés. Elle doit se guider sur les droits qui leur sont acquis selon les règlements et, en cas d'absence de règlements, sur le souci de justice et le meilleur intérêt du service de pilotage.

Lorsqu'elle accorde un brevet, l'autorité de pilotage n'a pas de contrôle sur sa durée aussi longtemps que le titulaire se conforme aux règlements et à la loi. Une partie de la fonction d'attribution des brevets consiste à vérifier si le titulaire d'un brevet continue de satisfaire aux exigences et aux normes nécessaires. Le droit d'une autorité de pilotage de réduire la durée d'un brevet par suspension ou annulation reste limité aux cas spécifiés dans la loi ou dans les règlements en vigueur. La fonction d'attribution des brevets comprend et implique également un rôle de surveillance. L'autorité de pilotage a non seulement la responsabilité de s'assurer de l'observation de la loi et des règlements, mais aussi celle de veiller, dans les limites fixées par la loi, à ce que les pilotes restent compétents, aptes et fiables. Nous étudierons ces responsabilités au chapitre 9.

Comme nous l'avons déjà signalé, l'absence de critères législatifs relatifs aux aptitudes essentielles d'un titulaire de brevet équivaut à dénier le pouvoir d'attribution des brevets, car en l'absence de normes permettant d'évaluer la compétence d'un candidat, il est impossible de juger. Il faut donc que les critères législatifs et les règles législatives soient contenus dans la loi ou dans des règlements valides.

Types de brevets

Un brevet certifie que son titulaire possède au moins la norme de compétence définie dans la législation applicable et qui représente un minimum. Les brevetés peuvent se répartir en deux groupes:

- a) les brevetés exerçant le pilotage, c'est-à-dire les pilotes qualifiés (divisés en classes dans certaines circonscriptions) et les capitaines et lieutenants détenteurs de certificats pour piloter leurs propres navires. Les personnes ne possédant ni brevet de pilote ni certificat de pilotage et employées simplement comme conseillers sur les conditions locales peuvent également y être incluses;
- b) les brevetés qui assurent des services auxiliaires permettant aux pilotes d'exercer leurs fonctions, principalement les exploitants de bateaux-pilotes mais aussi, dans certaines circonstances, ceux qui assurent le transport par terre et par air et, dans certaines régions, ceux qui assurent l'amarrage, et les timoniers.

La Loi sur la marine marchande du Canada limite les pouvoirs d'attribution des brevets dont disposent les autorités de pilotage, dans le groupe (a), aux pilotes, aux capitaines et aux lieutenants; dans le groupe (b), aux exploitants de bateaux-pilotes. Cependant, aucune objection ne s'oppose à étendre, au besoin, par une législation appropriée, les brevets à d'autres personnes et à d'autres services.

I. Attribution de brevets aux pilotes

Le but fondamental de la Partie VI est l'attribution de brevets aux pilotes. Bien que cela soit un pouvoir absolu accordé à chaque autorité de pilotage, la loi ne le stipule que d'une manière indirecte, mais cependant sans ambiguïté possible. La loi traite de questions connexes qui perdraient toute signification si ce pouvoir implicite n'existait pas.

Le pouvoir d'attribuer des brevets constituant simplement un mode de contrôle de la qualification des personnes aspirant à devenir pilotes, et des pilotes tant que ceux-ci détiennent leur brevet, la fonction d'attribution des brevets est incompatible avec le statut d'employeur. Il serait pourtant facile de remédier à cette incompatibilité par une législation qui donne priorité à la fonction d'attribution des brevets. Il n'existe pas actuellement une telle disposition dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Cette inconséquence provient du fait que la fonction d'attribution des brevets englobe un champ d'activité que couvre aussi normalement le contrat de louage de services. L'évaluation des aptitudes des candidats reste une condition préalable tant à l'emploi des pilotes qu'à la délivrance de leurs brevets, mais les principes et les règles applicables à chaque situation diffèrent fondamentalement et, qui plus est, les rapports entre l'autorité de pilotage et ses pilotes revêtent un caractère entièrement différent.

1. QUAND LES PILOTES SONT DES EMPLOYÉS DE L'AUTORITÉ, le rapport est contractuel et, comme les autres employeurs, l'autorité de pilotage a toute latitude pour choisir parmi les candidats qualifiés et leur donner les affectations qu'elle juge convenables. Le statut d'employé implique non seulement l'autorisation de piloter, mais aussi l'obligation d'accomplir le pilotage sous la direction et le contrôle de l'employeur. De ce point de vue, la délivrance des brevets fait un double emploi inutile. Les décisions de l'autorité de pilotage en tant qu'employeur sont d'un caractère purement administratif et sont régies par les conditions et les termes du contrat qui lie les deux parties. Le renvoi ou la suspension d'un pilote reste une décision administrative unilatérale de l'autorité de pilotage et dont les motifs doivent se fonder sur le contrat, c'est-à-dire sur une violation des obligations contractuelles du pilote. Les décisions restent, cependant, soumises au contrôle des tribunaux civils dont la fonction consiste à juger si l'action imputée au pilote ou la situation équivaut à une rupture de contrat, ou si l'évolution de la situation a prouvé l'incapacité du pilote à remplir ses obligations contractuelles et si, étant donné les circonstances, l'autorité de pilotage avait le droit de rompre l'engagement. Un pilote qui estime avoir été lésé dans une telle décision peut en appeler en entamant des poursuites au civil devant un tribunal de droit commun ou, dans une certaine mesure, par l'inclusion dans le contrat de louage de services, d'une clause prévoyant une procédure d'audition des griefs (ce qui est normalement le cas quand existent des accords collectifs).

Par contre, l'autorité chargée d'attribuer les brevets n'a d'elle-même aucun droit de contrôler les pilotes dans l'exercice de leur profession en répartissant les affectations de pilotage. La sélection des pilotes parmi les candidats reste une fonction administrative, mais d'un caractère quasi judiciaire, car aucune latitude n'est laissée à l'autorité délivrant les brevets pour le choix parmi les candidats, puisque la législation régit ses décisions. Le renvoi d'un pilote par suite du retrait de son brevet, aussi bien que sa suspension, doit se baser sur une décision quasi judiciaire fondée sur une disposition législative précise (Cf. Fonction de réévaluation, chap. 9). A moins de prévoir une procédure d'appel, la décision de l'autorité chargée d'attribuer les brevets est définitive et le pilote qui pense avoir été lésé reste sans recours, sauf par procédure de prérogative devant les tribunaux réguliers de juridiction civile, dans les cas exceptionnels où l'autorité délivrant les brevets a agi en l'absence de juridiction, ou outrepassé sa juridiction, ou encore lorsque sa décision est si injuste que l'on peut considérer que cette autorité a outrepassé sa juridiction.

Quand on donne à la fois aux pilotes le statut de brevetés et celui d'employés de l'autorité de pilotage, il en résulte, sous la législation actuelle, une situation confuse et préjudiciable. L'une des conséquences est que le renvoi d'un pilote employé n'entraîne pas le retrait de son brevet. Celui-ci ne

peut être annulé que pour les raisons que spécifie la loi, et par l'autorité de pilotage agissant en vertu de pouvoir quasi judiciaire, alors que la privation d'emploi est une décision administrative régie par les termes du contrat. Dans ce cas, il s'ensuit que le pilote congédié conserve son brevet et peut exercer sa profession en tant qu'entrepreneur indépendant, en concurrence avec le service de l'autorité de pilotage elle-même.

Actuellement, cette incompatibilité est irréductible, car on n'a pas prévu dans la loi le statut des pilotes en tant qu'employés. Il est possible d'y remédier dans une future législation en admettant qu'un pilote peut avoir le statut d'un employé de la Couronne, tout en continuant d'exiger la possession d'un brevet comme condition préalable à l'exercice du pilotage, quel que soit son statut. Ces dispositions accorderaient aux autorités de pilotage le plein pouvoir d'attribution des brevets (y compris la réévaluation) dans tous les cas.

La loi devrait aussi porter que les dispositions concernant l'attribution des brevets priment les accords privés, si bien que la possession d'un brevet de pilote serait la condition préalable à tous les contrats d'engagement pour pouvoir agir comme pilote, que ce soit des contrats de service ou des contrats pour services et que l'employeur soit un ministère, une commission ou une entité de la Couronne, une autorité de pilotage ou un employeur privé. Puisque le service du pilotage est devenu d'intérêt public, la qualification des pilotes ne peut être laissée à la merci de négociations ou d'accords privés. En vue de sauvegarder l'intérêt public, l'existence d'une autorité chargée d'attribuer les brevets est donc indispensable.

2. QUAND LES PILOTES SONT SIMPLEMENT LES EMPLOYÉS DE FAIT DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE, il n'existe qu'une incompatibilité relative, à différents degrés. L'autorité n'est plus impartiale, car elle assume les responsabilités inhérentes à la fourniture des services de pilotage. Par suite de l'absence de contrat, il n'existe pas une véritable relation d'employeur à employé; le brevet remplace l'engagement, et les modalités de la jouissance du brevet doivent être définies dans la législation même qui accorde à l'autorité de pilotage ses pouvoirs. Le fait que cette autorité contrôle l'exercice de la profession de pilote par le mode des affectations ne constitue pas un empêchement absolu à l'exercice du pouvoir d'attribution des brevets, car celui-ci reste le seul moyen effectif et légal de contrôler la qualification des pilotes. Comme dans les cas de relation d'employeur à employé, l'autorité de pilotage reste la mieux qualifiée pour apprécier les services des pilotes. Si l'autorité de pilotage est l'employeur légal, elle exerce cette appréciation en vertu de ses droits contractuels et en dépit de son propre intérêt en la matière. Lorsque l'autorité de pilotage est seulement l'employeur de fait, on suit la même procédure mais sa décision d'appréciation devrait toujours pouvoir être annulée en appel, par une autorité indépendante et impartiale.

La législation actuelle ne permet pas le statut d'employé de fait. Nous considérons qu'il faudrait combler cette lacune, car un tel statut répond à un véritable besoin du service.

3. QUAND UN PILOTE EST L'EMPLOYÉ D'UN TIERS, il n'y a aucune objection, du point de vue de l'attribution des brevets, puisqu'un brevet constitue une clause préalable du contrat d'engagement en ce qu'il est une condition nécessaire pour agir comme pilote et que l'autorité de pilotage garde son droit de surveillance et, lorsqu'il est prévu, son pouvoir de suspendre ou d'annuler les brevets. L'incompatibilité actuelle découle de la portée restreinte des autres dispositions de la loi qui prévoient qu'un pilote reste toujours un entrepreneur libre et que les droits de pilotage fixés dans le tarif sur la base du voyage sont la seule clause admissible en contrepartie des services rendus par un pilote breveté. Cette situation n'étant pas susceptible d'être modifiée par règlements ou par accord privé, il semble que toute autre clause pécuniaire ou tout autre genre de contrat soit nul et de nul effet (Cf. chap. 4, pp. 75 et suiv.). Actuellement, cependant, deux pilotes brevetés ont le statut d'employés d'un employeur privé. Les frères Desgroseilliers sont brevetés pilotes pour la circonscription de pilotage de Kingston et pour celle de Cornwall, et sont également des employés de la *Canada Steamship Lines Limited* à titre de pilotes. Qu'ils soient titulaires de brevets dans les deux circonscriptions s'explique du fait que leur emploi date du temps de la circonscription Saint-Laurent—Kingston—Ottawa. Il semble que d'autres pilotes aient été occasionnellement les employés d'employeurs privés, mais il est très rare qu'on fasse mention de tels emplois. Rapport est fait d'un jugement dans une affaire où un pilote avait intenté des poursuites contre le capitaine d'un navire en vue d'obtenir une indemnité pour avoir été renvoyé avant le terme de son engagement, à \$45 par mois. La validité du contrat ne semble pas avoir été contestée en justice (1884, 12 R.L. 21, *Zénon Lafrance v. Joseph Jackson*).

COMMENTAIRE

Les faits indiquent que la législation actuelle sur le pilotage est trop restrictive, et inadaptée aux besoins multiples et changeants du service moderne. Pour que la législation sur le pilotage soit d'application générale, elle doit avoir la souplesse qui permette de couvrir convenablement toutes les situations possibles. Le pilotage constitue un service et doit donc être essentiellement adaptable; la future législation devrait, en conséquence, prévoir et déterminer chaque type de statut dont peuvent bénéficier les pilotes et définir la nature et l'étendue du contrôle que l'autorité de pilotage peut, dans chaque cas, exercer sur eux. D'une manière générale, on pourrait atteindre cet objectif en rendant applicable dans tous les cas le régime d'attribution des brevets.

II. Attribution de certificats aux capitaines et aux lieutenants pour piloter leur propre navire

Cette attribution ne constitue plus un pouvoir absolu (comme ce fut le cas pour une certaine autorité de pilotage en vertu de la législation antérieure à 1934), mais toutes les autorités de pilotage peuvent maintenant l'exercer à condition d'établir des règlements à cet effet. Contrairement à la procédure d'attribution de brevets aux pilotes, qui ne laisse à l'autorité de pilotage aucune liberté pour établir le règlement, on laisse à chaque autorité de pilotage le soin de décider si elle veut ou non exercer le pouvoir d'attribuer des certificats aux capitaines et aux officiers.

Ce pouvoir d'attribution des certificats est accessoire à chaque régime de pilotage obligatoire. L'article 11 du *Pilotage Act* du Royaume-Uni, 1913, mentionne les certificats de pilotage au nombre des exceptions au pilotage obligatoire, ainsi que l'indisponibilité des pilotes et les exemptions. Nous ne comprenons pas pourquoi on n'a jamais fait mention de cette exception dans l'article 345 de la Loi sur la marine marchande du Canada ni dans les dispositions correspondantes de la législation antérieure, bien que le pouvoir d'émettre ces certificats ait toujours existé et ait même été étendu en 1934. Toutes les circonscriptions possèdent maintenant ce pouvoir d'attribution qui s'applique non seulement aux bâtiments immatriculés au Canada, comme par le passé, mais aussi aux officiers des navires de toute nationalité.

Il est surprenant qu'en dépit de ce qui précède on n'ait pas fait usage de ce pouvoir. Depuis 1934, aucun règlement n'a été adopté à ce sujet et il en résulte une impossibilité, en l'absence de règlements appropriés, d'accorder des certificats de pilotage. Situation curieuse, puisqu'on dispose là du moyen de résoudre de nombreux problèmes, autrement insolubles, auxquels font face certaines autorités de pilotage; par exemple, dans le cas des transbordeurs et des caboteurs immatriculés aux États-Unis effectuant un trafic régulier entre des ports américains et les circonscriptions de pilotage de New Westminster et de Colombie-Britannique. C'est également un moyen de réajuster les exemptions en vue de rendre obligatoire l'embarquement de pilotes à bord des navires dont les capitaines ou les lieutenants ne possèdent pas les connaissances et l'expérience locales nécessaires pour assurer sans danger la conduite de leur propre navire dans les eaux de la circonscription.

La raison évidente réside dans l'opposition manifeste des pilotes aux «*white flag certificates*» (p. 260) qu'ils considèrent comme une menace à leur profession du fait que l'exemption de ces navires leur ferait perdre des revenus. Cependant une autorité de pilotage ne devrait pas considérer que sa principale fonction consiste à donner plus de travail à ses pilotes, mais plutôt à servir au mieux les intérêts des armateurs et la sécurité de la navigation.

Dans certaines circonscriptions, le besoin d'attribuer des certificats de pilotage se fait si peu sentir que la question a peu d'importance, mais dans d'autres circonscriptions l'inaction de l'autorité de pilotage devient absolument injustifiée et dénote l'ignorance, ou une répugnance à assumer ses responsabilités, notamment dans des circonscriptions comme celles de Sydney, N.-É., et de Colombie-Britannique où, à l'encontre des dispositions des articles 328 et 351 de la loi, les autorités de pilotage versent à tort aux pilotes les droits perçus des navires n'ayant pas employé de pilotes. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant que les pilotes de Sydney se soient fortement opposés à l'exemption des transbordeurs du Canadien National effectuant le trafic entre Sydney et Port-aux-Basques, soit par une exemption statutaire, soit par l'attribution d'un certificat de pilotage à leurs capitaines ou officiers; car cette mesure équivaldrait à une perte d'environ 50% de leur revenu personnel. En Colombie-Britannique, le montant total perçu en 1965 des navires non exemptés n'ayant pas pris de pilotes, y compris les transbordeurs et les navires marchands des lignes régulières, comme le minéralier japonais *Harriet Maru*, s'est élevé à \$29,887.13. Cette somme a été, irrégulièrement créditée au fonds commun des pilotes et partagée entre eux à titre de rémunération. Cette situation est illégale et demande à être corrigée. Il est certain que la situation eut été tout à fait différente si les droits perçus des navires non exemptés qui n'ont pas employé de pilotes avaient été, comme l'exige la loi, affectés à la caisse des pilotes, si aucun pilote n'avait offert ses services lors de voyages d'entrée et, pour les autres voyages, au compte des dépenses d'exploitation de la circonscription (art. 351 [2] et 328 de la Loi sur la marine marchande du Canada).

Nous considérons qu'il faudrait, dans un régime de pilotage fondé sur l'intérêt public et la sécurité de la navigation, utiliser au maximum le pouvoir d'attribution de certificats de pilotage aux capitaines et aux officiers qui remplissent les conditions, quels que soient leur nationalité et le pays d'immatriculation du navire, ce qui permettrait aux capitaines de se dispenser des services des pilotes sans avoir à payer de pénalité.

Nous considérons également que l'attribution des certificats de pilotage devrait être intégrée au régime des exemptions. Seuls les navires les moins susceptibles de devenir un risque pour la sécurité dans les conditions prévalant dans une circonscription donnée (comme les petits navires) obtiendraient une exemption directe; pour tout autre navire, lorsqu'une exemption est indiquée, on l'accorderait sous réserve de la compétence du capitaine ou d'un lieutenant pour naviguer dans la circonscription.

Ici encore, quelle que soit la mesure dans laquelle l'autorité de pilotage s'occupe d'assurer les services de pilotage, elle reste l'organisme le mieux qualifié pour s'acquitter de la responsabilité d'attribuer ces certificats.

On sait, par expérience, que les autorités de pilotage ne peuvent pas traiter de cette question en toute liberté, surtout à cause de leurs contacts trop étroits avec les pilotes. Il serait donc nécessaire d'instituer une législation appropriée et des contrôles administratifs, entre autres:

- a) Le droit statutaire pour tout capitaine ou lieutenant possédant la qualification requise, de bénéficier d'une exemption personnelle, soit pour une circonscription entière, soit pour un trajet déterminé qu'il a l'habitude de suivre.
- b) La définition par le Parlement des aptitudes minimales requises. L'absence de règlements n'entraînerait donc pas le refus du droit à une exemption (ce qui est actuellement le cas).
- c) Le pouvoir pour les autorités de pilotage de modifier ces exigences statutaires, en vue de les adapter, par règlements, aux conditions locales.
- d) La possibilité pour l'autorité chargée de la ratification des règlements de modifier ceux-ci, soit *proprio motu*, soit à la requête de toute personne intéressée, dans le cas où ces règlements se révèlent discriminatoires, abusifs, ou s'ils tendent à s'opposer à l'esprit de la loi.
- e) La possibilité d'appel à la Cour d'Amirauté d'une décision de l'autorité de pilotage en tant qu'autorité chargée d'attribuer les brevets.

Il faudrait remplacer par un nouveau terme celui de «certificat de pilotage» qui prête à confusion par suite de la définition statutaire du «pilote». Par exemple, l'expression «exemption personnelle du pilotage» prendrait un sens plus précis. Quel que soit le terme choisi, il faudrait lui donner une définition statutaire de manière que le sens qu'on veut lui donner ne laisse place à aucun doute chaque fois qu'on emploie ce terme dans la législation. En rédigeant cette définition, on évitera l'emploi d'expressions telles que «agir en tant que pilote» et l'on indiquera clairement que l'exemption concerne un détenteur déterminé afin de l'autoriser à conduire un navire dénommé, sur lequel il est embarqué comme capitaine ou comme lieutenant, dans une circonscription dénommée ou partie de cette circonscription, ou sur un trajet donné dans une circonscription, sans être astreint à prendre un pilote ou à payer les droits de pilotage.

III. Attribution de permis aux bateaux-pilotes

Le troisième pouvoir d'attribution concerne l'attribution de permis pour un service auxiliaire, à savoir le transport par eau des pilotes. L'article 364 de la Loi sur la marine marchande du Canada oblige chaque autorité de pilotage à *donner son approbation et à délivrer un permis* à tout bateau-pilote régulièrement employé à ce titre dans sa circonscription. En dépit de cette

obligation, et bien que des bateaux-pilotes soient nécessaires dans toutes les circonscriptions, sauf celle de Cornwall, on ne délivre des permis que dans quelques petites circonscriptions régies par une commission. Cependant elles s'acquittent superficiellement et d'une manière arbitraire de cette fonction par suite du manque de critères dans les règlements (Cf. pp. 314 et suiv.). L'attribution de permis aux bateaux-pilotes ne diffère pas des autres attributions de brevets; c'est une procédure quasi judiciaire qui ne peut être suivie que si les règlements indiquent des normes permettant de juger si les bâtiments proposés pour un permis satisfont aux exigences. Une autorité de pilotage n'a, en cette matière, aucun pouvoir discrétionnaire; elle reste liée par les exigences, si les règlements et la loi en prévoient. Sinon, l'attribution des permis est impossible. Actuellement, dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, aucun bateau-pilote en service régulier n'a fait l'objet d'une attribution de permis par l'autorité de pilotage, en dépit du fait que certains d'entre eux sont exploités par des entrepreneurs privés. Nous avons déjà examiné la situation de fait.

La raison pour laquelle certaines autorités de pilotage négligent complètement de s'acquitter de ce devoir que leur impose la loi est que la situation existant au moment où l'on inséra pour la première fois cette disposition dans la loi, se trouve maintenant modifiée et que ces autorités considèrent que le contrôle par la délivrance de permis a perdu de son utilité.

1. DONNÉES HISTORIQUES. L'origine de l'article 364 remonte au début du pilotage au Canada, alors que chaque pilote devait assurer son transport entre la terre et les navires. Par suite du régime de la concurrence existant à cette époque, chaque pilote assurait normalement son transport, soit au moyen d'un bateau-pilote qu'il possédait et exploitait lui-même, soit à l'aide du bateau qu'il louait d'un tiers, et rivalisait avec les autres pilotes pour être le premier à offrir ses services à un navire arrivant. Cependant dans les zones d'embarquement exposées à une mer houleuse, les pilotes n'avaient pas individuellement les moyens de posséder un bateau convenable et la libre entreprise avait pris la forme d'une concurrence entre des sociétés dont chacune possédait son bateau-pilote.

Dans l'ordonnance de 1788 du gouverneur Dorchester, le bateau-pilote était la base du service de pilotage et les pilotes travaillaient en sociétés composées de deux pilotes et d'au moins un apprenti, possédant chacune un bateau convenable. Quelques années plus tard cependant on abandonna cette exigence pour laisser chaque pilote agir seul, comme entrepreneur privé. Il n'était même plus obligé de posséder un bateau-pilote mais, s'il voulait obtenir du travail, il lui fallait se procurer les moyens de se rendre jusqu'aux navires arrivants. En général, un pilote de la circonscription de Québec possédait son propre bateau-pilote qui, manœuvré par ses apprentis, s'aventurait souvent, à grands risques, dans le Golfe, bien au delà de la zone

d'embarquement, pour arriver le premier près des navires arrivants. Ce régime portait également préjudice aux apprentis car, en plus d'une existence précaire à bord de petits bateaux inappropriés, ils n'avaient que peu l'occasion, s'il en fut, d'apprendre le pilotage. Leur aide était si nécessaire pour la manœuvre des bateaux-pilotes que leurs patrons ne tenaient pas à les laisser obtenir leur brevet de pilote. Il fallut une modification de la loi en 1847 pour protéger les apprentis. La situation changea, en 1860, lorsque les pilotes de Québec obtinrent le droit d'administrer leur service de pilotage et mirent, dès lors, fin au régime de la concurrence dans la circonscription de Québec. Le service des bateaux-pilotes fut assuré à Bic par quatre goélettes appartenant à la Corporation des pilotes, et assez grandes pour loger plusieurs pilotes. Deux de ces goélettes croisaient constamment dans toute la zone d'embarquement pour se porter à la rencontre des navires. Le changement suivant survint en 1905 lorsque, par accord privé avec la Corporation des pilotes, le ministère de la Marine se chargea du service des bateaux-pilotes et le transféra à Pointe-au-Père.

A Saint-Jean, N.-B., bien que le régime de la libre concurrence entre les pilotes ait duré jusqu'à la prise en charge du service des bateaux-pilotes par le ministère des Transports, les pilotes furent obligés, par les circonstances d'abord, puis par les exigences que leur imposa un règlement de l'autorité de pilotage, de se grouper en vue de réunir des fonds suffisants pour acquérir et exploiter un bateau-pilote convenable. Les conditions de la navigation au large du port de Saint-Jean, N.-B., exigent un grand bâtiment d'acquisition et d'exploitation trop dispendieuses pour un seul pilote. Plus tard, l'autorité de pilotage accepta qu'un tel bateau-pilote fasse partie intégrante de l'organisation de la circonscription et le règlement de 1874 établit, comme condition préalable à l'obtention d'un brevet de pilote, que le candidat soit propriétaire inscrit d'une part de bateau-pilote autorisé, égale à au moins quatre tonneaux au registre. A cette époque, les pilotes vivaient à bord des goélettes utilisées comme bateaux-pilotes, versaient leurs gains à un fonds commun et partageaient, à titre de copropriétaires, les dépenses et les bénéfices. En 1919, la Commission Robb constata que de nombreux différends s'élevaient entre les bateaux-pilotes à cause du régime de la concurrence, encore en vigueur. Les pilotes se divisaient alors en deux groupes, chaque groupe étant propriétaire d'une goélette et concurrençant l'autre. On demandait souvent aux navires de payer deux fois les droits de pilotage parce que les deux groupes en exigeaient le paiement, prétendant chacun avoir été le premier à offrir ses services au navire.

Au début du pilotage en Colombie-Britannique, les pilotes éprouvaient de sérieuses difficultés à assurer un bon service de bateaux-pilotes dans la zone d'embarquement, au large de Victoria. Ici encore, les conditions étaient telles que les gains d'un pilote étaient insuffisants pour lui permettre d'acquiescer seul un bateau-pilote, si bien que des marins hautement qualifiés perdirent tout intérêt pour la profession de pilote. En 1859, après une série de

sinistres, on enregistra des plaintes. En 1860, les pilotes pétitionnèrent en vue d'obtenir une augmentation des droits de pilotage et promirent de faire croiser en permanence un bâtiment convenable dans la zone d'embarquement, au large de Race Rocks. Leur requête fut satisfaite, mais ils ne tinrent pas leur promesse. En 1864, ils louèrent une goélette, mais revinrent, une année plus tard, à l'ancienne pratique consistant à rester à terre et à utiliser, quand un navire était en vue, une baleinière armée par des indiens.

L'expérience montre combien il est parfois dangereux pour les pilotes d'embarquer ou de débarquer aux stations d'embarquement et combien il est important qu'ils disposent de bateaux-pilotes appropriés et sûrs. Le fait que les autorités de pilotage n'aient pas établi de règlements appropriés dans ce domaine et que la plupart des autorités n'aient donné leur approbation ni délivré de permis à des bateaux-pilotes indique clairement que cette exigence statutaire ne répond plus à un besoin fondamental. Cela ne signifie pas que les autorités de pilotage ne se préoccupent plus aujourd'hui de la vie et de la sécurité de leurs pilotes ni qu'il existe toujours un service de transport efficace sur lequel on puisse compter quelles que soient les conditions météorologiques. Cette situation provient de changements dus aux raisons suivantes:

- a) disparition du régime de la concurrence;
- b) exigences statutaires relatives à l'inspection de tous les bateaux et bâtiments effectuant le transport de passagers;
- c) incompatibilité des fonctions d'attribution des permis et d'exploitation lorsque l'autorité de pilotage ou la Couronne assurent le transport.

2. DISPARITION DE LA CONCURRENCE. La disparition du régime de la concurrence, commencée en 1860 au moment de la création de la Corporation des pilotes de Québec, s'est étendue peu à peu à toutes les circonscriptions (Cf. chap. 4, pp. 86 et suiv.) et diminua le besoin de bateaux-pilotes individuels permettant aux pilotes de se livrer concurrence pour obtenir la clientèle des navires.

Il ne reste maintenant qu'une exigence fondamentale: assurer aux pilotes qui embarquent ou débarquent un moyen de transport approprié, sûr et efficace. Un tel service ne peut être fourni dans les meilleures conditions que par un seul exploitant bien équipé et c'est devenu, au Canada, la règle dans chaque zone d'embarquement. La seule exception était le port de Québec où deux exploitants se faisaient concurrence pour la clientèle jusqu'en 1966, année où l'un des exploitants acquit l'affaire de son concurrent. Dans les conditions actuelles, la pluralité des exploitants nuit à l'efficacité. Il faut veiller à ce que les bateaux-pilotes conviennent aux conditions prévalant dans les zones d'embarquement où ils sont en service et à ce qu'ils aient un bon équipage. De cette façon, ils assureront un service sûr et ininterrompu même par mauvais temps.

On devrait admettre ces exigences et permettre aux autorités de pilotage de n'accorder, au besoin, des permis de bateau-pilote qu'à un seul exploitant; en d'autres termes, d'accorder pour une période limitée, un monopole à l'exploitant qui s'engage à assurer un service approprié et efficace.

Un exploitant de bateau-pilote bénéficiant du monopole tient à fournir le meilleur service possible, par crainte qu'en cas de mécontentement, les pilotes ne demandent des changements. Le régime de la concurrence étant maintenant abandonné, les pilotes ne conservent comme intérêt à l'égard des bateaux-pilotes que leur désir commun d'un service sûr, rapide et efficace. L'attribution de permis aux bateaux-pilotes, comme moyen de contrôle, n'est donc plus aussi impérieuse qu'auparavant. Cependant elle reste nécessaire pour qu'un privilège soit accordé sur la base de la sécurité, l'adaptation et l'efficacité. Sous le régime actuel, une sorte de privilège s'ensuit automatiquement du fait que seuls les bateaux-pilotes munis d'un permis peuvent offrir leurs services, mais l'autorité de pilotage n'ayant pas le pouvoir de limiter le nombre des permis, un certain nombre de bateaux-pilotes pourraient, théoriquement, se concurrencer, ce qui se traduirait par de mauvais résultats. En outre, un régime de pilotage complètement dirigé ne laisse pas place à une telle concurrence.

3. INSPECTION OBLIGATOIRE. Le second facteur ayant apporté un changement fondamental a été l'exigence de l'inspection obligatoire pour les navires et les bateaux transportant des passagers. Les autorités de pilotage semblent penser qu'elles n'ont plus à se préoccuper de l'état de navigabilité des bateaux-pilotes ou de l'adaptation de leur matériel de sauvetage ou autre, puisque tous les navires sont tenus d'obtenir un «certificat d'inspection» avant de pouvoir entrer en service (Cf. art. 395 de la Loi sur la marine marchande du Canada). Le ministère des Transports a exprimé l'avis que l'exigence de l'article 364 de la Loi sur la marine marchande du Canada est maintenant automatiquement satisfaite et que les autorités de pilotage n'ont donc plus besoin d'accorder des permis aux bateaux-pilotes, en dépit de la disposition impérative de la loi (pièce 1461t).

Cette attitude n'est pas tout à fait justifiée, même du point de vue pratique, sans parler de son illégalité (compte tenu de la disposition impérative de l'art. 364). L'inspection exigée par le ministère des Transports ne fait que rendre la question moins importante, car un certificat d'inspection ne signifie pas qu'un bâtiment est adapté au genre de travail spécial qu'exige le service des bateaux-pilotes, notamment l'accostage des navires par n'importe quelles conditions de temps et de mer. Le certificat indique simplement qu'un bâtiment est en état de navigabilité et peut servir au transport du public, mais on exige bien plus d'un bateau-pilote. Par exemple, pour les bateaux-pilotes d'exploitation privée à Prince Rupert, la question de savoir s'ils convenaient a été soulevée devant la Commission. Les pilotes prétendaient

que les bâtiments fournis par l'entrepreneur privé, *Armour Salvage Company*, ne convenaient pas pour le service des bateaux-pilotes dans la zone d'embarquement au large de Triple Island. Ils arguaient que les bâtiments étaient de vieux chalutiers non construits pour le service de pilotage avec leurs ponts trop bas sur l'eau, balayés parfois par la mer, et des pavois par-dessus lesquels les pilotes devaient sauter pour atteindre l'échelle de tangon et grimper contre la coque d'un navire, ce qui rendait l'embarquement encore plus difficile. Par contre, le ministère des Transports a soutenu que ces bâtiments étaient appropriés, car ils tenaient bien la mer et répondaient aux exigences de l'inspection des navires à vapeur, bien que ces exigences ne contiennent aucune disposition spéciale concernant les bâtiments destinés à servir comme bateaux-pilotes.

Dans leurs témoignages, les pilotes de Churchill ont déclaré que le remorqueur *W. N. Twolan*, propriété du Conseil des ports nationaux et utilisé comme bateau-pilote à Churchill, n'est pas approprié à l'embarquement ou au débarquement des pilotes. Le bâtiment fut décrit comme «remorqueur de haute mer à usages multiples». Mais ses superstructures sont trop importantes pour un bateau-pilote, il est trop haut sur l'eau, roule fortement dans une houle modérée et son étrave à dévers rend difficile et parfois impossible la manœuvre le long des navires. Par forte houle, les pilotes sont obligés de débarquer des navires sortants juste avant de quitter la protection du port intérieur. Les navires entrants que le bateau-pilote accoste dans le voisinage de la bouée du chenal ont été obligés parfois d'attendre longtemps que les conditions permettent d'embarquer un pilote. Le Conseil des ports nationaux est conscient de ces difficultés et, pendant l'hiver de 1965-1966, le *W. N. Twolan* a été mis en cale sèche au *Pictou Foundry shipyard* pour des travaux de radoub et d'importantes modifications. Néanmoins, la position officielle de l'autorité de pilotage à Ottawa était que les remorqueurs utilisés à Churchill comme bateaux-pilotes sont appropriés du simple fait qu'ils répondent aux exigences de l'inspection des navires à vapeur du ministère des Transports, à savoir que «Le certificat, émis par une division du ministère des Transports, constitue une preuve suffisante de leur appropriation au service de bateaux-pilotes et l'autorité n'a jamais délivré de permis de bateau-pilote» (pièce 1471/).

Il a été également établi que les exigences du service des bateaux-pilotes varient d'un endroit à l'autre, en fonction surtout de l'abri possible. Par exemple, un bâtiment parfait pour le service au large de Québec sera absolument insuffisant aux Escoumains. Les pilotes de Saint-Jean, N.-B., ont aussi accusé d'insuffisance pour le service dans la mer dure et la houle prévalant au large du port de Saint-Jean, N.-B., un type de bateau-pilote considéré comme convenable à Sydney, N.-É., et qui donne également satisfaction au large des Escoumains. En conséquence, l'utilisation d'un bâtiment comme bateau-pilote reste soumise à des exigences spéciales imposées, d'abord par le genre de service à effectuer et, ensuite, par les circonstances et les

conditions particulières à la zone d'embarquement, exigences dont on ne tient pas pleinement compte lors d'une inspection normale des navires à vapeur applicable à tous les bâtiments. Il incombe à chaque autorité de pilotage de prendre les mesures pour que les bâtiments utilisés comme bateaux-pilotes dans sa circonscription répondent aux exigences spéciales, premièrement en définissant les critères dans ses règlements et deuxièmement en interdisant qu'un bâtiment soit utilisé comme bateau-pilote à moins qu'il n'ait été dûment accepté et qu'on lui ait attribué un permis.

La Commission a également appris que les exigences de l'inspection des navires à vapeur ne sont pas obligatoires pour les bâtiments d'État, bien qu'en général les autorités responsables s'y soumettent de bon gré. Cette attitude est d'une grande portée, car le ministère des Transports fournit les plus importants services de bateaux-pilotes, c'est-à-dire à Saint-Jean, T.-N., Halifax, Sydney, Saint-Jean, N.-B., les Escoumains, P.Q., Brotchie Ledge et Sand Heads, C.-B.; le Conseil des ports nationaux est responsable du service de Churchill. Cependant les renseignements fournis à la Commission sont inexacts. Actuellement, l'inspection des navires à vapeur est obligatoire pour les bâtiments d'État. L'article 16 de la Loi sur la marine marchande du Canada délègue au gouverneur en conseil la responsabilité de légiférer par règlement en ce qui concerne l'immatriculation des «navires d'État» (art. 2 [30]) à titre de navires britanniques et décrète applicables à ces navires les diverses dispositions de la loi. Les plus récents règlements (C.P. 1966-1027, 2 juin 1966) qui s'intitulent «Règlements sur l'immatriculation des navires d'État» ne mentionnent pas les articles 410 et 481 de la Loi sur la marine marchande du Canada (ni l'art. 364 de la même loi) au nombre des articles de la loi ne s'appliquant pas aux bâtiments d'État; les bateaux-pilotes appartenant au gouvernement sont donc assujettis à l'inspection.

On a en outre fait savoir à la Commission que des démarches étaient en cours dans toutes les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, y compris celles de Montréal et de Québec, pour «exiger que tous les bateaux utilisés pour le transport des pilotes reçoivent des permis pour la saison 1967 en vertu de l'article 364 et que la condition préalable à la délivrance de ces permis sera l'observation des normes de sécurité établies par la Division de l'inspection des navires à vapeur» (lettre du ministère des Transports en date du 6 février 1967, pièce 1503).

Lorsqu'une autorité de pilotage se contente d'un certificat d'inspection du ministère des Transports, elle s'appuie sur le travail et le jugement d'une ou plusieurs personnes sur lesquelles elle n'exerce aucun contrôle, ce qui non seulement constitue une délégation de pouvoir illégale et non autorisée, mais indique une conception complètement erronée des responsabilités, en particulier lorsque, par négligence d'établir les règlements nécessaires, une autorité se rend elle-même impuissante à prendre une mesure quelconque si les

bâtiments ainsi munis d'un permis sont inappropriés au service de pilotage qu'ils devront assurer.

4. INCOMPATIBILITÉ DE LA FONCTION D'ATTRIBUTION DES PERMIS. Le troisième facteur ayant modifié la situation est l'incompatibilité de la fonction d'attribution des permis lorsqu'une autorité de pilotage assure directement ou indirectement le service des bateaux-pilotes. Lorsque, par suite de l'abandon du régime de la concurrence, on n'eut plus besoin que d'un unique service efficace de bateaux-pilotes, de nombreuses autorités de pilotage estimèrent que la meilleure façon d'y parvenir consistait à contrôler le service des bateaux-pilotes et, dans ce but, elles achetèrent, entretenirent et exploitèrent les bateaux-pilotes. Les dépenses furent considérées comme frais d'exploitation de la circonscription et payées, en conséquence, sur les recettes de celle-ci, c.-à-d. sur le produit des droits de brevets et de pilotage. Cette procédure fut suivie notamment par les Autorités de pilotage d'Halifax et de Sydney, jusqu'à ce que le ministère des Transports assume la responsabilité du service des bateaux-pilotes (Cf. pp. 125 à 127). Dans les circonscriptions de Botwood, Port-aux-Basques et Humber Arm, à Terre-Neuve, les autorités assurent encore leurs services de bateaux-pilotes (Cf. p. 316). Les règlements de ces circonscriptions ne contiennent, assez logiquement, aucune disposition sur l'attribution de permis aux bateaux-pilotes, car leurs autorités de pilotage n'ont nullement l'intention d'autoriser d'autres bateaux-pilotes à entrer en concurrence avec les leurs, et ne sont pas non plus en mesure d'exercer la fonction judiciaire d'attribution des permis à ces derniers.

La situation reste, en fait, la même lorsque le service des bateaux-pilotes est assuré par le ministère des Transports dans des circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage. Par exemple, nous avons indiqué qu'il serait absurde que le Ministre, en sa qualité d'autorité de pilotage, soit obligé d'accorder son approbation et un permis aux bateaux-pilotes qu'il fournit et qu'il exploite en tant que ministre des Transports. Bien qu'en théorie et en droit les deux fonctions soient complètement distinctes, en pratique on ne fait pas la distinction et l'on considère généralement les termes «ministre» et «autorité de pilotage» comme synonymes. On ne se rend peut-être pas compte que le ministère des Transports, lorsqu'il exploite un service de bateaux-pilotes, se trouve dans la même situation que tout autre exploitant vis-à-vis d'une autorité de pilotage. La responsabilité de la détermination des critères pour les bateaux-pilotes dans une circonscription donnée incombe uniquement à l'autorité de pilotage, à condition que les exigences qu'elle impose ne soient pas en contradiction avec d'autres dispositions législatives, par exemple avec l'obligation d'obtenir un certificat d'inspection. Les autorités de pilotage ne peuvent pas exiger moins que ce que prescrivent les autres dispositions législatives, mais elles peuvent exiger plus et, dans ce cas, le ministère des Transports, comme tout autre exploitant, devient lié par leurs règlements.

COMMENTAIRE

Nous considérons qu'on devrait maintenir les exigences d'attribution des permis aux bateaux-pilotes en y apportant, cependant, certains réajustements en vue de satisfaire aux exigences actuelles, notamment:

- a) La possession d'un certificat valide d'inspection délivré par le ministère des Transports devrait constituer une condition statutaire préalable pour obtenir et détenir un permis de bateau-pilote. Cette condition, étant applicable dans toutes les circonscriptions, devrait être contenue dans la loi et ne pas être laissée à la décision des autorités de pilotage qui, l'expérience l'a montré, négligent souvent d'inclure dans leurs règlements les dispositions nécessaires et, de ce fait, pourraient être amenées à délivrer des permis à des bâtiments qui ne sont pas en état de navigabilité.
- b) En vue d'assurer un service de la meilleure qualité possible, on devrait autoriser les autorités de pilotage à limiter par règlement le nombre des permis de bateau-pilote accordés pour une zone d'embarquement donnée et, au besoin, les autoriser à accorder un monopole à un exploitant unique, suivant les modalités stipulées dans les règlements.
- c) Si elles délivrent des permis à plus d'un exploitant, on devrait autoriser les autorités de pilotage, pour accroître l'efficacité du service, à établir des règlements pour la répartition du travail entre les exploitants et, dans ce cas, obliger les pilotes à utiliser les bateaux-pilotes possédant un permis, comme le prévoient les règlements.
- d) Les règlements devraient autoriser les autorités de pilotage à limiter la durée de validité des permis, c.-à-d. à accorder des permis temporaires en vue de pouvoir procéder à une réévaluation périodique de l'état de navigabilité des bateaux-pilotes, et autoriser également les prolongations que l'on peut estimer nécessaires pour répondre à de nouveaux besoins.
- e) La loi devrait inclure aussi un modèle de permis indiquant, entre autres, la durée du permis, le numéro et la date du certificat d'inspection du ministère des Transports applicable et les règlements à observer pendant la durée de validité du permis.
- f) Si la future législation autorise les autorités de pilotage à posséder et exploiter des bateaux-pilotes, ceux-ci seraient soumis aussi à l'obtention d'un permis qui serait cependant délivré par un organisme indépendant, de préférence une autorité supérieure.

Ces recommandations s'écartent beaucoup de la situation légale actuelle, mais elles correspondent aux pratiques qui se sont établies pour répondre aux besoins réels du service et que suivent, pour l'essentiel, toutes les circonscriptions.

C. POUVOIRS AUXILIAIRES

On appelle pouvoirs auxiliaires ceux qui, bien qu'existant par eux-mêmes, ne participent pas au principal objectif d'un mandat, mais sont accordés en plus afin d'être exercés en même temps. Il faut donc les définir dans la législation. Une autorité de pilotage étant essentiellement une autorité chargée d'attribuer des brevets, son pouvoir réglementaire devient, en fait, l'un de ses pouvoirs auxiliaires les plus importants. Bien qu'on n'ait pas créé les autorités de pilotage pour exercer la fonction d'établir des règlements, une fois qu'elles existent, la fonction d'attribution des brevets qu'elles exerçaient en a fait les organismes tout indiqués pour être chargés d'adapter la législation aux particularités et aux besoins de leurs circonscriptions. On aurait fort bien pu accorder ce pouvoir réglementaire à une autre personne ou un autre organisme, par exemple au gouverneur en conseil, au ministre des Transports ou aux autorités portuaires.

Il existe deux autres pouvoirs auxiliaires très importants:

- a) le pouvoir de percevoir les droits de pilotage et celui d'arrêter, à cette occasion, tout navire long-courrier étranger ayant des dettes.
- b) le pouvoir de créer et de gérer une caisse des pilotes.

Le pouvoir de percevoir des droits de pilotage a déjà été étudié au chapitre 6 (pp. 209 et suiv.). Ce pouvoir répond à un besoin précis et devrait faire l'objet d'une disposition statutaire applicable à toute somme provenant du pilotage. Cependant, on devrait laisser à chaque autorité de pilotage une certaine latitude en lui permettant de prendre des dispositions différentes par règlement si les conditions locales sont telles que la règle entraînerait des difficultés et des dépenses inutiles pour l'autorité.

Le pouvoir de créer et de gérer une caisse des pilotes est également accordé au bénéfice des pilotes, puisqu'il s'agit de la création d'une caisse destinée à leur apporter une aide financière lorsqu'ils sont ou que leurs familles sont dans le besoin (art. 2[68], 329[m], 351[2], 358, 375 de la Loi sur la marine marchande du Canada, et 319[l] de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934). Ce pouvoir pourrait également avoir été accordé à une autre autorité (comme il le fut dans la circonscription de Québec où il est exercé par la Corporation des pilotes, créée en 1860, et qui n'existe maintenant que dans ce but). Mais il était normal de le confier à l'autorité chargée d'attribuer les brevets qui, du fait de sa fonction de surveillance, garde toujours un contact étroit avec les pilotes et connaît leurs besoins. (La caisse des pilotes fait l'objet du chapitre 10.)

Il existe d'autres pouvoirs auxiliaires moins importants, par exemple le pouvoir d'agir en qualité d'arbitre dans les différends relatifs à des questions de pilotage surgissant entre capitaines, pilotes et autres (art. 329[k]), ou entre les pilotes eux-mêmes au sujet du droit de percevoir les droits de pilotage dans le cas de contrats implicites (art. 351[1][b]), ou entre un

pilote breveté et un pilote non breveté, lorsque ce dernier est remplacé, au sujet de sa part des droits (art. 355[2]); le pouvoir d'accorder des exemptions spéciales aux navires-hôpitaux ou aux navires de guerre étrangers (art. 346[h]); le pouvoir de déterminer la non-disponibilité de pilotes et donc d'autoriser un navire à utiliser un pilote non breveté (art. 354[1][a]).

D. POUVOIRS ACCESSOIRES

Les pouvoirs accessoires sont les accessoires ou additions nécessaires aux autres pouvoirs et sans lesquels on ne pourrait pleinement exercer ces derniers. Normalement, les pouvoirs accessoires sont implicites. Chaque pouvoir spécifique inclut automatiquement les pouvoirs supplémentaires indispensables pour l'exercer, c.-à-d. les pouvoirs accessoires. Il n'est nul besoin de les exprimer dans la législation, à moins qu'on ait l'intention de déroger à ce qu'eût été la conséquence normale. Ce principe est énoncé à l'article 26(2) de la Loi sur l'interprétation:

«26(2) Lorsqu'une personne, un employé ou un fonctionnaire reçoit le pouvoir d'accomplir ou de faire accomplir une chose ou un acte, tous les pouvoirs nécessaires pour mettre cette personne, cet employé ou ce fonctionnaire en état d'accomplir ou de faire accomplir cette chose ou cet acte sont aussi censés lui être conférés.»

Ces pouvoirs étant essentiellement subordonnés, leur nature et leur étendue sont restreintes par la nature et les limitations du pouvoir spécial dont ils dépendent. Toute modification ou restriction du pouvoir spécial les affecte et les modifie donc automatiquement. Si l'on retire un pouvoir spécial à une autorité de pilotage, les pouvoirs accessoires cessent automatiquement.

I. *Pouvoirs quasi corporatifs*

Dans une certaine mesure, les autorités de pilotage ont reçu le genre de pouvoirs accessoires dont bénéficie normalement un organisme constitué en corporation. On définit en partie ces pouvoirs quasi corporatifs parce que, normalement, un officier de la Couronne ne les détiendrait pas; ils étaient indispensables afin de conférer aux autorités de pilotage le statut spécial dont elles avaient besoin pour conserver leur autonomie et le rendre effectif.

Lorsqu'on étudie les textes qui s'y rapportent, il faut se rendre compte qu'ils datent de 1873 et n'ont jamais été modifiés depuis. Leur rédaction appartient au style de la législation de l'époque et il ne faut donc pas les interpréter à la lumière des idées, du langage et des méthodes d'aujourd'hui. Deux autorités de pilotage (les commissaires des pilotes d'Halifax et les commissaires des pilotes de Saint-Jean, N.-B.) ont été constituées en corporation par la Loi de 1873, mais leurs fonctions, pouvoirs, responsabilités et devoirs étant régis par les dispositions applicables à toutes les autorités de pilotage, leur situation n'était donc pas différente de celle des autres. Il

semble que le statut corporatif leur ait été accordé simplement parce que certains de leurs membres étaient nommés par le gouvernement alors que d'autres étaient élus par des autorités locales. D'autre part, tous les membres des autorités de pilotage de l'autre type étaient nommés par le gouvernement. De cette façon on accordait un mandat à une entité créée par la Couronne, c'est-à-dire à une corporation, et non à un groupe de personnes dont certaines n'étaient pas nommées par la Couronne.

En tant qu'officier de la Couronne, une autorité de pilotage ne devrait normalement rien pouvoir faire en son propre nom, et n'agir qu'au nom de la Couronne mais, en vertu de ses pouvoirs accessoires spéciaux, elle conserve un pouvoir restreint de conclure des contrats, de posséder un actif, d'assigner en justice et d'y être citée en son propre nom.

Afin d'assurer à une autorité de pilotage son indépendance, il a d'abord été nécessaire de lui garantir des sources appropriées de revenu. En l'absence de toute disposition législative à cet effet, le mandat donné par le statut suffisait pour permettre de chercher à obtenir l'argent nécessaire des fonds publics par crédits, mais le Parlement a rendu cette procédure inutile en accordant l'autonomie financière à chaque autorité de pilotage. Le revenu nécessaire est fourni par des fonds spéciaux, créés par législation et appelés «deniers publics pour une fin spéciale». Pour payer les dépenses qu'elle engage afin de s'acquitter des devoirs que lui impose la loi, chaque autorité de pilotage est autorisée à prélever l'argent sur les fonds appropriés en suivant, s'il en est, la procédure prescrite. Une autorité de pilotage dispose de deux types de fonds sur lesquels elle peut prélever de l'argent, à savoir la caisse des dépenses générales de l'autorité de pilotage et la caisse des pilotes. De plus, elle dispose d'autres fonds dont elle n'est chargée, dans la plupart des cas, que d'assurer le recouvrement, à savoir les droits pour services rendus, les diverses sommes appartenant au fonds du revenu consolidé, et l'argent appartenant à des tiers (Cf. chap. 5).

La caisse des dépenses générales créée par l'article 328 de la Loi sur la marine marchande du Canada, est alimentée par les droits de brevet et certains droits de pilotage. Si ces sommes sont insuffisantes, l'autorité de pilotage a le pouvoir de prélever une cotisation sur les recettes des pilotes, ce qui, en fait, constitue un pouvoir indirect de taxer les armateurs puisque l'autorité de pilotage a le pouvoir de fixer le tarif en vue d'assurer aux pilotes un revenu suffisant après déduction des dépenses de la circonscription. L'article 328 prescrit deux conditions pour l'utilisation de ces fonds:

- a) il faut que les dépenses soient des «dépenses qu'occasionne l'exercice des affaires de pilotage dans la circonscription»;
- b) en ce qui concerne la procédure, il faut obtenir l'assentiment du gouverneur en conseil.

Il s'ensuit donc qu'une autorité de pilotage, même avec l'assentiment du gouverneur en conseil, n'a pas le pouvoir discrétionnaire de dépenser l'argent

de cette caisse, qui ne peut ni être donné ni affecté à d'autres dépenses que celles de la circonscription; par exemple, on ne pourrait pas l'utiliser pour régler des dépenses engagées par les pilotes dans l'exercice de leurs fonctions ni pour payer une prestation de pension.

Le but de ces fonds est indiqué en termes très généraux que l'on pourrait, de prime abord, interpréter comme autorisant une autorité de pilotage à «diriger le service de pilotage», c'est-à-dire exploiter le service de pilotage. Il faut se rappeler qu'il s'agit d'un pouvoir accessoire dont la portée, malgré la généralité des termes, est déterminée par les pouvoirs spéciaux accordés à une autorité de pilotage. La loi ne donne à aucune autorité de pilotage le pouvoir d'assurer ou de diriger le service de pilotage.

L'exigence de la procédure constitue simplement un moyen de contrôle imposé par la législation afin d'empêcher qu'on ne mésuse de ces fonds et, vraisemblablement, pour restreindre le pouvoir extraordinaire de cotisation accordé aux autorités de pilotage. La Loi sur l'administration financière impose des contrôles analogues sur les dépenses des divers ministères du gouvernement. En tant qu'exigence statutaire, elle constitue une condition préalable et essentielle et son inobservation entraîne la nullité du paiement, celui-ci équivalant à un détournement de fonds publics.

L'article 328 ne s'applique pas aux autres fonds que manipule l'autorité de pilotage. Celle-ci doit disposer de ces fonds comme l'indique la Loi sur la marine marchande du Canada: les droits de pilotage doivent être payés sans retard au pilote qui les a gagnés, après déduction des contributions affectées aux recettes des bateaux-pilotes et, le cas échéant, à la caisse des pilotes; les contributions ainsi déduites, et toutes les autres sommes reçues appartenant à ces fonds, doivent être versées à la caisse des pilotes; toutes sommes affectées par la loi, telles que les droits de renouvellement de brevet mentionnés au paragraphe (2) de l'article 339 et les sommes pour lesquelles aucune affectation spéciale n'est prévue doivent être remises au fonds du revenu consolidé.

L'article 328 ne s'applique pas non plus à l'exercice du pouvoir auxiliaire sur la gestion d'une caisse des pilotes. Le pouvoir d'engager les dépenses nécessaires est couvert par l'article 375 qui autorise une autorité de pilotage à payer sur la caisse des pilotes: toutes dépenses régulièrement occasionnées par l'administration de la caisse; les prestations stipulées dans les règlements et qui ont été établies, le cas échéant, en vertu de l'alinéa (m) de l'article 329, au fur et à mesure de leur échéance; les prestations qu'elle peut décider de verser aux pilotes en retraite ou aux ayants droit des pilotes décédés (art. 358) en l'absence de règlements et, enfin, les allocations qu'elle peut décider de verser à tout pilote dont le brevet a été annulé par une cour d'enquête formelle après «une enquête sur un sinistre maritime» (art. 375 [c], et 568). Pour aucun de ces paiements, on ne requiert ni l'approbation du gouverneur en conseil ni aucune autre formalité spéciale.

II. Pouvoirs de contracter et d'avoir un actif

Les pouvoirs accessoires de conclure des contrats, de posséder un actif, d'assigner en justice ou d'y être cité doivent être autorisés par un pouvoir spécial, et leur exercice reste soumis aux limitations de procédure ou autres qui affectent le pouvoir dont ils dépendent. Par exemple, l'approbation du gouverneur en conseil est une condition préalable à l'exercice de tout pouvoir accessoire, si celui-ci entraîne une dépense visée par l'article 328, mais non si ce pouvoir porte sur la gestion d'une caisse de pilotes.

Le droit de conclure des contrats, d'être propriétaire de biens, d'assigner en justice et d'y être cité, qui découle de l'administration du pilotage, est exprimé en partie, mais reste surtout implicite dans l'article 328 qui prévoit la manière de payer les dépenses engagées par une autorité de pilotage dans l'exercice des affaires de pilotage de sa circonscription. Cela implique que l'autorité a la capacité de contracter des dettes résultant de contrats. En conséquence, l'article 328 implique le droit de passer tous les contrats nécessaires en vue de permettre à une autorité de pilotage de s'acquitter de ses responsabilités, c.-à-d. de louer des services ou d'acheter des biens.

Une autorité de pilotage a le droit d'employer le personnel dont elle a besoin pour son administration intérieure, le recouvrement et la distribution de l'argent provenant du pilotage, la rédaction des règlements et la préparation des rapports. Elle peut, au besoin, engager des experts, par exemple des conseillers juridiques, des médecins et des experts en matière de pilotage ou de navigation. La mention dans l'article 328 d'un «secrétaire-trésorier» constitue simplement un exemple de la règle énoncée dans la dernière partie de l'article et désigne nommément le plus important contrat que les autorités de pilotage aient à conclure. Une autorité de pilotage peut également louer des locaux et engager des frais de téléphone, de télégraphe et autres dépenses de bureau. De même, elle peut acheter et posséder ce que requièrent ses activités, comme du matériel de bureau et de la papeterie, et peut même acheter un immeuble pour s'y installer en cas d'empêchement de louer des locaux ou s'il est préférable pour l'autorité d'en être propriétaire. Tous les contrats doivent cependant être approuvés par le gouverneur en conseil, car ils entraînent toujours des débours à prélever sur la caisse des dépenses.

Ces pouvoirs, étant des pouvoirs accessoires, prennent fin automatiquement lorsque l'autorité, au cours de l'accomplissement de son mandat, a atteint l'objectif pour lequel ils sont invoqués. Les contrats prennent alors fin et l'autorité de pilotage doit disposer de l'actif en excédent parce qu'elle n'a plus le droit de détenir cet actif. Du fait que cet actif provient de la caisse des dépenses, il serait logique de présumer qu'il fait partie de cette caisse et que, dès qu'on n'en a plus besoin, on procède à sa liquidation et qu'on en retourne le produit au fonds général. Cependant comme on l'a vu précédem-

ment, la Cour de l'Échiquier dans l'affaire *Himmelman v. the King* (1946; Ex. C.R.1), fondant son opinion sur la Loi du revenu consolidé et de la vérification, 1931, a conclu que les pilotes n'avaient aucun droit à ces bénéfices qui, bien que l'actif provienne en grande partie de l'argent des cotisations prélevées sur leurs recettes, ne pouvaient être versés à la caisse des dépenses de l'autorité de pilotage du fait qu'ils ne sont ni des droits de brevet ni des droits de pilotage (art. 328), mais être déposés, en fiducie ou à une fin spéciale, au Fonds du revenu consolidé. Cependant, on a estimé que cet argent devrait être traité comme faisant partie de la caisse des dépenses de l'autorité de pilotage, c.-à-d. servir à payer les dépenses générales de la circonscription. (Dans ce cas, la question de savoir si l'autorité de pilotage a le pouvoir d'être propriétaire de bateaux-pilotes et de les exploiter ne s'est pas posée, ce pouvoir ayant été admis par les deux parties et par la Cour.)

La décision *Himmelman* montre les conséquences produites par l'adoption de nouvelles mesures législatives d'application générale sans s'être assuré qu'elles ne viennent pas en conflit avec d'autres dispositions qu'elles modifient indirectement. La question se pose alors de savoir dans quelle mesure le mode d'affectation des fonds de pilotage (pratiquement inchangé depuis l'inclusion des principales dispositions dans la loi, en 1873 et 1875) a été modifié par l'adoption ultérieure de la législation d'application générale régissant les deniers publics. Par exemple, rien dans la loi ne précise qui est responsable de la bonne garde de l'argent du pilotage. Les articles 328, 343, 349, 351 et autres de la Loi sur la marine marchande du Canada impliquent que la responsabilité en incombe à l'autorité de pilotage. Ce qui était suffisamment clair lorsque ces dispositions furent introduites ne l'est plus aujourd'hui car, comme nous l'avons vu précédemment au chapitre 5, la Loi sur l'administration financière (S.R. de 1952, chap. 116) s'applique à l'argent du pilotage répondant à la définition de «deniers publics pour une fin spéciale» donnée dans cette loi. L'article 16(1) de celle-ci exige que ces deniers publics soient déposés au crédit du Receveur général du Canada en vue d'être dépensés sous la surveillance du bureau du contrôleur du Trésor qui permettra des retraits, après s'être assuré que la dépense est faite dans un but spécifié dans la disposition applicable de la Loi sur la marine marchande du Canada, et qu'on a suivi la procédure prescrite.

Ces dispositions de la Loi sur l'administration financière non seulement ne sont pas suivies, mais sont formellement contredites par les dispositions de tous les règlements des circonscriptions de pilotage (à l'exception de la circonscription de l'Île du Prince-Édouard où l'autorité de pilotage ne manie aucun fonds) qui prévoient que chaque autorité de pilotage conserve le contrôle absolu sur tous les deniers du pilotage en les déposant dans une banque de son choix à un compte appelé «caisse de pilotage» pour la circonscription concernée, et qui peut être débité à volonté, sans formalité.

Cette pratique et ces règlements, bien qu'approuvés par le gouverneur en conseil, semblent contrevenir absolument à la Loi sur l'administration financière. D'autre part, ils restent conformes au statut quasi corporatif qu'accorde la loi aux autorités de pilotage en vue d'assurer leur autonomie.

On devrait, dans la législation future, éclaircir ce point. Nous pensons que les autorités de pilotage pourraient être autorisées à manier leurs fonds, sous réserve d'examen par l'auditeur général. Cette surveillance deviendra plus nécessaire encore si les autorités de pilotage engagent des dépenses considérablement plus grandes, par suite de responsabilités accrues.

Pour les autorités de pilotage, le pilotage constitue une activité sans but lucratif. Il leur est interdit d'accumuler un excédent ou d'avoir un déficit. A moins qu'une autorité de pilotage n'ait assumé des pouvoirs qu'elle ne possède pas, il est fort peu probable, sous le régime prévu par la partie VI, qu'un excédent apparaisse. Les revenus propres d'une autorité devant être versés à la caisse des dépenses générales devraient toujours rester insuffisants pour couvrir ses dépenses. Une autorité ne peut accumuler un excédent à moins qu'elle n'impose le régime du paiement obligatoire à un groupe important de bâtiments n'ayant pas besoin des services du pilotage, car les droits perçus des bâtiments qui ne prennent pas de pilotes, droits pour lesquels aucune affectation spéciale ne peut être effectuée en vertu de l'article 351 de la Loi sur la marine marchande du Canada, constituent le seul poste important des revenus de la caisse des dépenses. Une telle situation ne devrait pas être tolérée. En outre, une autorité de pilotage n'a pas le droit de prélever à son profit une cotisation sur les recettes des pilotes, à moins que la caisse des dépenses ne soit déficitaire. L'article 328 n'autorise l'autorité à prélever de l'argent sur les droits de pilotage appartenant aux pilotes que lorsque cela devient nécessaire pour couvrir des dépenses réelles.

On ne devrait pas non plus permettre l'apparition d'un déficit: les comptes doivent être réglés dès qu'ils sont dus. Cependant si un important débours de capitaux devient nécessaire, par exemple pour l'acquisition de meubles de bureau et de machines d'un prix élevé, ou d'un immeuble, il semble qu'il n'y ait pas d'objection à échelonner le paiement sur une certaine période, afin de le répartir équitablement entre tous les bénéficiaires. Ce mode de paiement devrait être, comme toute autre dépense, autorisé par le gouverneur en conseil, en vertu de l'article 328. Cet article ne s'appliquant que pour des obligations réellement contractées, le mode opposé, c.-à-d. l'accumulation d'une réserve, n'est pas permis.

Néanmoins, une autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de posséder des bateaux-pilotes ni d'engager leurs équipages, d'employer du personnel pour l'affectation des pilotes ni d'engager des dépenses relatives à la mise en commun des gains des pilotes, car la législation actuelle ne donne pas aux autorités de pilotage le pouvoir spécial de prendre ces mesures. Le contrôle de l'exercice de la profession de pilote et l'exploitation d'un service de bateaux-pilotes sont exclus de son mandat. Chaque fois qu'une autorité de

pilotage a assumé ces pouvoirs, il en est résulté une grande confusion quant au titre de propriété et à la responsabilité des engagements; par exemple les pilotes d'Halifax et les pilotes de New Westminster se sont considérés comme les véritables propriétaires des bateaux-pilotes par le truchement d'une sorte de société administrée en leur nom par l'autorité de pilotage. Comme nous l'avons dit précédemment, quand le bateau-pilote *Camperdown* coula, les pilotes temporaires d'Halifax intentèrent des poursuites pour obtenir leur part de l'assurance. Lorsque le ministère des Transports a assumé la responsabilité du service des bateaux-pilotes à Sand Heads, les pilotes de New Westminster se sont plaints qu'ils n'avaient pas reçu d'indemnité pour la part du coût représentant leur contribution obligatoire, sous forme de déductions sur leurs recettes. A New Westminster, comme dans les autres circonscriptions où une mesure similaire a été prise, le ministère des Transports a simplement fait transférer la propriété des bateaux-pilotes de l'autorité de pilotage au Ministre sans rembourser ni la caisse de pilotage ni les pilotes, car on a estimé que les bâtiments n'appartenaient pas aux pilotes, mais à l'autorité de pilotage en sa qualité de mandataire de la Couronne, bien qu'on eut utilisé uniquement de l'argent provenant du pilotage pour leur achat. Par ce procédé, des biens publics possédés pour une fin spéciale sont devenus simplement des biens de la Couronne.

Une autorité de pilotage n'engage aucune dépense dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, puisque tout est payé par le ministère des Transports. Dans les autres circonscriptions (sauf celle de l'Île du Prince-Édouard où l'autorité de pilotage n'a pas de frais d'exploitation) les autorités de pilotage ont recouru à leurs pouvoirs financiers et les ont généralement excédés. Cela est vrai en particulier pour l'Autorité de pilotage de New Westminster dont l'activité a toujours été très grande. Elle a, entre autres, engagé des employés de bureau et des équipages pour les bâtiments qui sont la propriété de ses pilotes; elle a acheté des quais et des terrains, emprunté de l'argent à la banque, loué des locaux et des terrains et donné à bail un quai à des tiers (Cf. *Titre II*—Circonscription de pilotage de New Westminster). Outre le fait que la plupart de ces contrats et dépenses constituaient des abus de pouvoir, ils étaient tous illégaux (à l'exception de l'engagement récent du secrétaire-trésorier), puisque l'approbation du gouverneur en conseil n'a jamais été obtenue ni même demandée.

Lorsqu'une autorité de pilotage gère une caisse des pilotes, elle détient ses pouvoirs en vertu des alinéas (l) de l'article 319 de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1934, et (m) de l'article 329 de la loi refondue, 1952, et des règlements établis en vertu de ces alinéas, ainsi que des articles 358 et 375 qui énumèrent les genres de paiements qu'une autorité de pilotage peut faire sur une caisse des pilotes. Une caisse des pilotes étant, par définition, une caisse de secours pour les pilotes et leurs familles, il est douteux que ses fonds puissent être épuisés chaque année, et une réserve

devrait s'y accumuler pour satisfaire aux besoins éventuels. Le pouvoir de créer et de gérer une telle caisse comporte automatiquement le pouvoir accessoire d'investir tout capital non dépensé, et l'autorité de pilotage est tenue d'assurer une fonction de fiduciaire. La sanction du gouverneur en conseil n'est nécessaire pour aucun de ces paiements, dépenses ou placements. L'article 328 ne s'applique pas aux caisses des pilotes puisque les dépenses imputables ne sont pas engagées à l'occasion de l'exploitation du service de pilotage, mais dans l'exercice du pouvoir auxiliaire de gestion des caisses en tant que telles. En outre, les articles qui traitent des caisses des pilotes ne contiennent pas de dispositions relatives au contrôle des dépenses.

III. Pouvoirs de poursuivre et d'être poursuivi en justice

Il reste la question de savoir si une autorité de pilotage peut, en tant que telle, assigner en justice ou y être citée. Ici encore, il faut distinguer entre les poursuites judiciaires relatives à l'administration d'une caisse des pilotes et celles ayant d'autres motifs. Comme toutes les poursuites judiciaires impliquent des débours possibles, soit par suite d'un résultat défavorable à l'autorité de pilotage, soit par suite de l'insolvabilité du débiteur et, de toute manière, à cause des dépenses incidentes inévitables qui ne peuvent être recouvrées, les dispositions de l'article 328 s'appliquent à tous les cas où l'autorité peut être assignée en justice pour toute autre raison que la gestion d'une caisse des pilotes. C'est pourquoi l'approbation préalable du gouverneur en conseil reste nécessaire avant que l'autorité puisse intenter des poursuites.

Tout pouvoir sans moyen efficace de l'exercer est, en fait, un pouvoir fictif; le recours aux tribunaux constitue la reconnaissance fondamentale de son existence. La loi reconnaît, dans certains cas, le pouvoir de l'autorité de pilotage d'intenter des poursuites au civil. L'article 343 rend l'autorité de pilotage créancière des droits de pilotage dans tous les cas où ils lui sont payables, soit en vertu de la loi, par exemple en vertu des articles 348 et 350(2), soit en vertu des règlements établis aux termes de l'alinéa 329(h). Dans le cas des droits de pilotage dus à l'autorité de pilotage en vertu des articles 348 et 350(2), et de la quasi-amende qu'un navire est assujéti à payer en vertu du paragraphe 350(1), la stipulation de l'alinéa 351(1)(a) implique que les dépenses de recouvrement sont engagées par l'autorité de pilotage, puisque cet alinéa l'autorise à les prélever sur les droits avant de remettre ceux-ci au pilote à qui ils sont dus, ou à la caisse des pilotes, selon le cas.

Le pouvoir de contraindre à un tel paiement, c.-à-d. de poursuivre en justice pour le recouvrement, est un pouvoir accessoire du droit et du devoir pour une autorité de pilotage de percevoir les droits de pilotage à titre de dettes qui lui sont dues. En outre, c'est un pouvoir accessoire nécessaire pour assumer la responsabilité de l'attribution des brevets et pour l'obligation de

surveillance que cette responsabilité implique, puisque l'autorité de pilotage devrait être autorisée à engager des poursuites pénales lorsqu'un pilote commet une infraction à la loi ou viole un règlement. Lorsque les règlements disciplinaires prévoient les peines, la dernière partie de l'alinéa 329(g) autorise l'autorité de pilotage à être demanderesse dans des poursuites en recouvrement intentées en vertu de l'article 709 (Cf. chap. 9).

Les autorités de pilotage ayant le pouvoir de conclure des contrats et d'être propriétaires de biens, conformément aux principes des pouvoirs accessoires, devraient avoir celui d'assigner en justice en leur propre nom pour la protection de leurs droits contractuels et de leurs biens.

Cependant le droit d'être cité en justice n'est pas absolument clair, en ce sens qu'on n'a prévu aucune procédure pour obtenir l'approbation du gouverneur en conseil si une autorité de pilotage se refuse à la demander lorsque le résultat des poursuites implique pour elle un débours sur la caisse des dépenses. Il ne se présente cependant aucune difficulté lorsque la poursuite a trait à la caisse des pilotes: les frais et dépens d'un tel procès sont payables sans formalité à titre de dépenses administratives de la caisse des pilotes, autorisées par l'alinéa 375(a) de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Lorsqu'une réclamation vise au recouvrement de dommages-intérêts résultant de la faute d'une autorité de pilotage ou de ses agents, le demandeur peut réclamer de la Couronne (sous réserve des restrictions imposées par la législation pertinente) pour les dommages causés par des officiers de la Couronne, en plus du droit de réclamation contre les membres de l'autorité de pilotage pris individuellement, ou contre le fonctionnaire en cause. Une telle action ne peut être prise contre l'autorité de pilotage en tant qu'organisme véritablement constitué en corporation, puisqu'elle ne possède un actif qu'à des fins bien spécifiées et qu'aucune d'elles ne s'appliquent au paiement des dommages causés par l'autorité de pilotage ou pour lesquels elle pourrait être tenue responsable. Le fait de payer ces dommages sur la caisse des dépenses générales en vertu de l'article 328 équivaudrait à faire payer aux pilotes les fautes de l'autorité, puisque la plupart des revenus de cette caisse proviennent de cotisations prélevées sur leurs recettes. Si l'on obtenait un jugement favorable, il n'existerait aucun fonds sur lesquels l'autorité de pilotage pourrait payer les dommages-intérêts et les frais et dépens. Il semble que, dans ce cas, le recours contre la Couronne se fonde sur sa responsabilité pour la faute de l'un de ses agents. Inversement, lorsque l'objet d'une réclamation est le recouvrement de sommes faisant partie de l'un des divers fonds gérés par l'autorité de pilotage, le demandeur n'a aucun droit contre la Couronne parce que celle-ci n'a aucun pouvoir d'effectuer un paiement sur ces fonds. Un jugement rendu contre elle ne pourrait être exécuté. Cette réclamation ne peut s'exercer que contre le fiduciaire de ces fonds, c.-à-d. contre l'autorité de pilotage.

La Commission n'a trouvé aucune affaire relative à des questions de pilotage dans laquelle les poursuites aient été intentées soit par l'autorité de pilotage, soit par la Couronne. Au cours des dix dernières années, aucune poursuite en recouvrement n'a été intentée ni pour le recouvrement de droits de pilotage ni pour celui de pénalités et aucune plainte n'a été déposée devant un tribunal jugeant au pénal pour des infractions à la législation du pilotage (pièce 1466a).

Dans quelques cas, cependant, on a réclamé à l'autorité de pilotage le paiement d'une somme d'argent. La procédure normalement suivie consistait à intenter des poursuites contre la Couronne. On a rapporté deux cas de ce genre. Dans les deux cas, l'action fut rejetée, non parce que les poursuites n'avaient pas été engagées contre le véritable défendeur (la question ne semble pas avoir été soulevée), mais sur le fond de l'affaire. Dans le premier cas, *Gariépy v. the King* (1940, 2 D.L.R. 12), la réclamation du pilote Gariépy pour dommages résultant de l'abus de pouvoir du représentant de l'autorité de pilotage, en l'occurrence le surveillant local de Québec, fut rejetée à cause de la législation concernant la responsabilité de la Couronne à cette époque. Dans le second cas, *Himmelman & al v. the King* (1946 Ex. C.R. 1), dont nous avons parlé précédemment, la Cour de l'Échiquier a conclu que les demandeurs n'avaient aucun droit de réclamer l'assurance payée à la Couronne à la suite du naufrage du bateau-pilote *Camperdown*.

Cependant dans trois autres affaires les poursuites étaient dirigées contre l'autorité de pilotage. La question de savoir si les poursuites avaient été engagées contre le véritable défendeur n'a pas été soulevée. Dans deux de ces affaires, l'autorité de pilotage était constituée en corporation en vertu des dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada alors en vigueur, mais il ne semble pas qu'il en soit résulté une différence notable, du fait que les dispositions de ce qui est maintenant devenu l'article 328 de la Loi sur la marine marchande du Canada s'appliquaient également à ces autorités, et du point de vue financier ces corporations restaient régies par les mêmes dispositions que toute autre autorité de pilotage. Dans l'affaire *Spears v. the Saint John Pilot Commissioners* (1910, 39 N.B.R. 495 [C.A.]), le pilote Spears poursuivait pour recouvrer des droits perçus par l'autorité de pilotage pour des services de pilotage qu'il avait rendus. La réclamation fut rejetée sur le fond. Par suite du régime de paiement obligatoire, les droits étaient dus par le navire, que la réclamation du demandeur fut valide ou non. Le tribunal conclut que le demandeur n'y avait aucun droit parce qu'il n'avait pas suivi la procédure prescrite par le règlement. Ces bâtiments n'avaient pas été, lors de leur voyage d'entrée, hélés, rejoints et accostés par un pilote à bord d'un bateau-pilote autorisé (à cette époque, on payait les recettes des pilotes de Saint-Jean, N.-B., aux compagnies formées pour exploiter les bateaux-pilotes munis d'un permis). Exception faite pour ce qui concerne les

frais judiciaires que l'autorité de pilotage aurait peut-être dû payer si le demandeur avait eu gain de cause, cette affaire ne relevait pas des dispositions de l'article 328 parce que l'argent que réclamait le demandeur n'était pas imputable sur la caisse des dépenses de l'autorité de pilotage, mais représentait des droits de pilotage pour des services rendus, droits qui appartiennent normalement au pilote et que l'autorité de pilotage perçoit pour lui.

Le second cas, *Smith v. Halifax Commissioners* (1917, 35 D.L.R. 765), concerne une réclamation dirigée contre l'autorité de pilotage à la fois en tant qu'autorité chargée de délivrer les brevets et en tant que fiduciaire de la caisse des pilotes. Le demandeur tentait d'obtenir le remboursement des droits de brevet qu'il avait payés pour son brevet et pour le renouvellement de celui-ci, droits affectés à la caisse des dépenses générales de l'autorité de pilotage. Il cherchait également à obtenir le montant total de ses contributions versées à la caisse des pilotes pendant les trente-cinq années précédentes. Lorsqu'il devint, en 1914, incapable d'exercer sa profession en raison de son âge et de ses infirmités, l'Autorité d'Halifax rejeta sa demande de pension pour le motif que la baie de Sainte-Marguerite, où le demandeur faisait fonction de pilote, ne faisait pas partie de la circonscription d'Halifax, tout en refusant d'autre part de rembourser l'argent qu'elle avait donc illégalement perçu. Le premier tribunal et la Cour d'appel jugèrent la réclamation fondée et ordonnèrent à l'autorité de pilotage de rembourser le demandeur.

Dans le troisième cas, en 1948, la *Canada Steamship Lines Ltd.* poursuivit le ministre des Transports, en sa qualité d'autorité de pilotage de la circonscription de Montréal, pour recouvrer des droits de pilotage s'élevant à \$540 que le demandeur avait payés contre son gré, fondant sa réclamation sur l'allégation que le navire en cause était exempté. La Cour supérieure, *proprio motu*, se déclara incompétente *ratione materiae* parce que le litige relevait d'une loi fédérale de caractère public ressortissant à la Cour de l'Échiquier. On ne fit pas appel de la décision et il ne semble pas que le cas ait été porté devant la Cour de l'Échiquier (1948 C.S. 378, *Canada Steamship Lines Ltd. v. Hon. Lionel Chevrier and Attorney General of Canada*).

COMMENTAIRE

Nous considérons que la question des pouvoirs accessoires laisse beaucoup à désirer, notamment par suite du statut d'exception qu'ils créent. Le manque de clarté peut occasionner des litiges. Un demandeur dont la réclamation est fondée peut être amené à faire des dépenses inutiles et, de plus, court le risque de perdre son droit par prescription; il peut être alors trop tard pour tenter de nouvelles poursuites si les premières sont rejetées pour une question de procédure.

Comme nous l'avons indiqué ci-dessus, on devrait reconnaître clairement le droit des autorités de pilotage de gérer tous les fonds du pilotage, afin de légaliser la pratique suivie depuis bien des années, puisqu'elle répond à un besoin bien défini du service et qu'elle reste nécessaire pour le fonctionnement efficace des organismes décentralisés que les autorités de pilotage sont et devraient demeurer. Cependant ce droit devrait être soumis à la surveillance de l'auditeur général du Canada.

En particulier, si l'on étend les pouvoirs des autorités de pilotage, nous considérons qu'il faudrait accorder spécifiquement le statut corporatif aux autorités, avec tous les pouvoirs dont disposent les corporations, comme les définit la Loi sur l'interprétation (Cf. p. 268) et modifiés au besoin, pour l'exercice de toutes responsabilités. Cette mesure accorderait, en fait, à chaque autorité de pilotage tous les pouvoirs accessoires dont elle a besoin et établirait sans ambiguïté son autonomie.

CHAPITRE 9

PILOTES BREVETÉS: SÉCURITÉ ET DISCIPLINE

PRÉAMBULE

Des études ont montré que le pilotage constitue le moyen fondamental d'assurer la sécurité de la navigation. Le pilotage organisé assure les services de navigateurs qualifiés et compétents dans des eaux particulières, généralement restreintes et encombrées par le trafic. La valeur du pilotage en tant qu'élément de sécurité se rattache directement à la compétence et à la qualification que possède chaque pilote durant la validité de son brevet. Il ne suffit pas que le pilote réponde au minimum exigé au moment de la délivrance du brevet; il doit maintenir sa compétence et l'améliorer si possible, et continuer à se montrer à la hauteur de ses responsabilités de pilote breveté. Il est important aujourd'hui, et plus encore à l'avenir, que les pilotes s'adaptent à l'accroissement des dimensions des navires et des nouvelles méthodes de manœuvre et de navigation.

C'est pourquoi un régime de pilotage fondé sur l'attribution de brevets suppose trois pouvoirs: pouvoir de surveillance, pouvoir disciplinaire et pouvoir de réévaluation. Si l'on ne comprend pas bien les limites de ces trois fonctions, le service et la sécurité des navires en souffriront.

Il n'est pas nécessaire que la même personne ou la même autorité exerce ces fonctions (le contraire est préférable) et l'une quelconque de celles-ci peut être exercée par plus d'une personne ou d'une autorité agissant concurremment ou ayant compétence exclusive sur une partie de la fonction.

L'étendue des pouvoirs de surveillance, de discipline et d'évaluation varie selon l'utilité publique du service de pilotage en cause et de la norme de qualification de ses pilotes.

Dans la législation sur le pilotage fondée sur la libre entreprise, le pilotage étant considéré simplement comme un service assuré pour la commodité de la navigation, il y a lieu de s'attendre que les pouvoirs de surveillance et de correction soient limités et ne s'exercent que dans des cas particulièrement graves. La véritable libre entreprise qu'envisage la loi actuelle comporte une sélection automatique: les actes et la réputation du pilote déterminent s'il peut gagner sa vie à piloter des navires ou s'il lui faut

choisir une autre activité. Le choix d'un pilote par un capitaine ou un agent rend ceux-ci responsables de leur choix et des conséquences pouvant résulter d'un manque de renseignements ou des précautions nécessaires. Sous un tel régime, la Couronne n'est pas responsable des fautes du pilote, mais seulement des dommages directement imputables aux fautes de l'autorité de pilotage. Dans un tel contexte, il devenait normal de limiter la fonction de surveillance des autorités de pilotage et de ne pas leur attribuer des pouvoirs extraordinaires d'enquête. Rien ne s'opposait à ce qu'elles partagent cette fonction avec le ministre des Transports. Il était logique aussi que les autorités de pilotage aient des pouvoirs limités en ce qui concerne la suspension ou le retrait du brevet d'un pilote, si bien qu'on considérait la suspension préventive comme une mesure tout à fait exceptionnelle.

Les pouvoirs limités que confère la Partie VI aux autorités de pilotage sont cependant complètement insuffisants dans le contexte actuel, tout comme le régime d'organisation dans lequel ils s'insèrent. Les autorités de pilotage, suivant en cela un processus qui permettait d'établir, en dépit de la loi, une organisation du pilotage entièrement différente, généralement par des règlements antistatutaires, et souvent sans aucun règlement, ont cherché à s'attribuer les pouvoirs de surveillance et de contrôle que leur refusait la loi, mais qui s'imposaient pour leur permettre d'exercer efficacement leurs responsabilités considérablement accrues. Elles se sont ici, cependant, heurtées à une opposition grandissante, car l'exercice de ces pouvoirs entre en conflit avec les intérêts ainsi qu'avec les droits statutaires des pilotes en cause, si bien qu'elles sont maintenant, en fait, privées des pouvoirs de surveillance et de contrôle extra-statutaires qu'elles cherchèrent à s'attribuer.

D'autres facteurs ont concouru à embrouiller davantage la situation. Graduellement, on en est venu à considérer comme synonymes les expressions «ministre des Transports» et «autorité de pilotage», et l'administration de toutes les grandes circonscriptions s'est centralisée à Ottawa.

Il en résulte que les autorités de pilotage ne possèdent aujourd'hui que les pouvoirs de surveillance et de correction limités que leur accorde la loi et qu'elles sont, d'autre part, contraintes par les circonstances d'assumer des responsabilités sur lesquelles elles ne peuvent exercer un contrôle efficace. En somme, la Loi sur la marine marchande du Canada n'est pas observée, la plupart des règlements des circonscriptions sont antistatutaires et la conduite des pilotes échappe aujourd'hui au contrôle des autorités de pilotage. Du fait de la confusion qui s'ensuit, certains des cas les plus graves de mauvaise conduite ne sont pas punis et les pilotes incompetents peuvent conserver leur brevet, ce qui entraîne de sérieuses conséquences pour la sécurité de la navigation.

En vertu des nouvelles exigences du service du pilotage, les autorités de pilotage sont devenues responsables d'un service entièrement dirigé (Cf pp. 86 et suiv.), si bien que le libre exercice de la profession de pilote, la chasse aux

navires et le droit des capitaines de choisir leur pilote n'existent plus. Les capitaines qui demandent un pilote sont obligés maintenant d'accepter le pilote qu'on leur affecte suivant le mode du tour de rôle qui répartit le volume de travail entre tous les pilotes brevetés. Une des conséquences de ces transformations fondamentales est que les autorités de pilotage, en exerçant le droit d'affecter les pilotes aux navires sans l'accord des capitaines, s'engagent (peut-être inconsciemment) à garantir la qualification, l'aptitude et la fiabilité des pilotes. En outre, l'autorité de pilotage se substitue au pilote comme partie au contrat de pilotage en traitant pour les services de ses pilotes brevetés qui, à toutes fins pratiques, sont devenus ses employés, ce qui ajoute à leurs responsabilités.

Les principes énoncés dans le présent chapitre s'appliquent *mutatis mutandis* à tous les autres titulaires de brevet. A l'heure actuelle cependant, les situations de droit et de fait diffèrent grandement en ce qu'il n'existe pas de disposition statutaire relative à la fonction de réévaluation non plus qu'aux pouvoirs disciplinaires portant sur les titulaires d'un certificat de pilotage par opposition aux brevets de pilote. Auparavant, la loi comportait un article qui autorisait à retirer le certificat de pilotage pour cause d'ivrognerie, d'inconduite et d'incompétence (art. 472, Loi de la marine marchande du Canada, 1927) et mentionnait certaines infractions statutaires concernant les titulaires de certificat (art. 518 et 520, Loi de 1927), mais ces dispositions, ainsi que les autres relatives aux certificats de pilotage, ont été supprimées et la question des certificats est devenue assujettie aux pouvoirs réglementaires des autorités de pilotage, entre autres, en vertu de l'article 329 (f) de la Loi sur la marine marchande du Canada qui autorise à adopter des règlements fixant les règles de conduite et de discipline appropriées à chaque circonscription. Malgré ces modifications, les autorités de pilotage n'ont pas usé de leurs pouvoirs réglementaires en cette matière. Si le futur régime de pilotage doit utiliser davantage les certificats, toutes les règles fondamentales qui président généralement à la conduite des titulaires d'un certificat devraient être rétablies comme dispositions statutaires. Cela vaut aussi pour les permis de bateau-pilote. Même dans les circonscriptions où il existe un semblant de règlement en ce qui concerne l'émission des permis, il n'en existe pas en ce qui concerne la discipline ou le pouvoir de retirer ces permis.

1. FONCTION DE SURVEILLANCE

Toutes les parties intéressées à une entreprise ont un droit de surveillance, mais lorsqu'il s'agit de l'intérêt public, ce sont des officiers de la Couronne qui doivent l'exercer. C'est pourquoi chaque autorité de pilotage doit surveiller ses pilotes en vue de s'assurer qu'ils s'acquittent de leurs devoirs et demeurent compétents, tout en veillant particulièrement au respect de la Loi

sur la marine marchande du Canada et des règlements concernant le pilotage, par les pilotes et toutes autres personnes. Ce pouvoir de surveillance est impliqué par l'existence d'un code disciplinaire et par le droit de réévaluer les aptitudes des pilotes, au besoin, en tant que fonction inhérente à la délivrance des brevets. Le fait que la loi ne mentionne pas expressément ce devoir de surveillance sert souvent d'excuse à l'inaction. Ainsi, par exemple, un ex-surveillant de la circonscription de Québec avait pour pratique de ne jamais agir sauf sur une plainte par écrit, plainte qui lui était rarement adressée. Il va de soi que cette attitude tenait à une mauvaise compréhension de ses fonctions et responsabilités ou à son inaptitude à exercer sa tâche et indiquait ainsi qu'il était inapte à occuper son poste. Dès le début, la législation sur le pilotage a fait obligation au surintendant des pilotes de surveiller leur activité et faisait une infraction statutaire de son abstention d'intenter des poursuites dans tous les cas de défaillance ou d'inconduite venant à sa connaissance.

Dans la Loi sur la Maison de la Trinité de Québec, on distinguait nettement entre le devoir de surveillance et les fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. Même si le surintendant des pilotes était d'office syndic de la Maison de la Trinité, la loi portait qu'il ne pouvait être membre du tribunal lorsque la corporation siégeait en tant que tribunal du pilotage et qu'en pareil cas sa fonction devenait celle de procureur de la poursuite et de plaignant. Ainsi qu'on le verra plus loin, la Loi sur le pilotage de 1873, tout en maintenant à titre d'exception les organisations spéciales des circonscriptions de Québec et de Montréal, assurait un régime simplifié aux autres circonscriptions où l'intérêt public était moins en cause. La juridiction sur les cas de discipline appartenait aux tribunaux criminels ordinaires dont les pouvoirs en matière pénale étaient limités à l'imposition d'amendes et d'emprisonnement. Le droit de frapper un pilote de suspension ou de retrait du brevet relevait du pouvoir de chaque autorité de pilotage de réévaluer ses aptitudes et la loi définissait expressément les quelques cas où elle pouvait exercer ce pouvoir. La loi ne mentionnait pas la responsabilité de surveillance, ce qui tenait sans doute au fait que le législateur l'estimait implicitement comprise dans le mandat de toute autorité publiquement chargée d'attribuer les brevets. (Des dispositions expresses à cet égard ne s'imposent que lorsque le législateur entend déroger au principe, comme il l'a fait dans le cas de la Loi sur la Maison de la Trinité.) Ce mode d'organisation n'a pas profondément changé depuis 1873, sauf que les organisations de Québec et Montréal furent adaptées au régime existant, et les pouvoirs de surveillance et de réévaluation de chaque autorité de pilotage considérablement diminués, en 1904 (4 Édouard VII, chap. 37), lorsque le ministre des Transports, agissant par la voie des tribunaux administratifs, assumait certains pouvoirs en vertu des dispositions que contient aujourd'hui la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Le pouvoir de surveillance est essentiellement relatif. Il existe dans le cadre des recours limités qu'autorise la loi. Il s'inscrit aussi dans l'aide à fournir aux autres autorités ayant le pouvoir d'adopter des mesures correctives particulières, c'est-à-dire le ministre des Transports pour ce qui est de la sécurité de la navigation en vertu de la Partie VIII de la loi, et le ministre de la Justice et les autorités portuaires dans les poursuites intentées à l'occasion d'infractions de pilotage ou d'infractions connexes.

L'efficacité de la fonction de surveillance reste encore limitée par les moyens et pouvoirs dont dispose l'autorité de pilotage, et dont l'étendue varie selon l'importance que la loi accorde au pilotage en tant que service public.

On peut diviser la fonction de surveillance en deux étapes que nous appellerons:

- a) l'enquête préalable
- b) l'adoption de mesures correctives.

ENQUÊTE PRÉALABLE

L'enquête préalable précède la seconde étape, car pour pouvoir adopter une mesure corrective appropriée, l'autorité de pilotage doit être:

- a) d'abord, mise au fait d'une situation ou d'un événement qui relèvent de sa surveillance (information);
- b) ensuite, suffisamment informée des faits pertinents qui, sauf s'ils s'imposent, s'obtiennent par les enquêtes nécessaires (investigation).

MOYENS D'INFORMATION

Même si ses pouvoirs restent très limités en vertu de la Partie VI, l'autorité de pilotage dispose de certains moyens d'information.

Le premier consiste dans les plaintes des tiers, surtout les capitaines et les agents. Toute partie lésée a le droit de déposer une plainte. Cependant, les capitaines et les agents répugnent souvent à se plaindre officiellement des pilotes et ne le font que lorsque la situation est trop grave pour qu'ils demeurent silencieux ou qu'il y va de leur intérêt de se plaindre. Il semble que beaucoup de faits répréhensibles ne soient pas signalés parce que le capitaine ou l'agent ne veulent pas être impliqués ou craignent de s'exposer à quelque genre de représailles de la part de l'ensemble des pilotes.

Comme le montrent les cas typiques cités plus loin (Cf. *Titre IV* —Circonscription de pilotage de Québec—*Discipline*), l'autorité de pilotage et ses agents réagissent à ces plaintes avec une déplorable inertie; en outre, en cas d'enquête tardive, il n'existe que des éléments de preuve insuffisants pour justifier une action corrective. Ainsi, par exemple, il n'existe aucune règle d'action et aucun effort n'est fait en vue de faire constater sans délai,

alors qu'il est encore possible de le vérifier, par des personnes étrangères au bateau et par un médecin, l'état d'un pilote dont on déclare les facultés affaiblies par l'alcool. L'affaire repose uniquement sur le témoignage du personnel du bord, ce qui risque de retarder le navire. Il n'est donc pas étonnant que dans ces conditions les capitaines et les agents s'abstiennent de signaler des incidents susceptibles d'entraîner des retards coûteux, des difficultés et des rancunes et, le plus souvent, sans résultats tangibles.

Si on l'estime souhaitable, il est possible de remédier à cette situation en exhortant les capitaines à signaler sans délai tout comportement anormal d'un pilote par les moyens les plus rapides dont ils disposent (radiotéléphone, T.S.F. ou téléphone) et, si les circonstances le justifient, en procédant immédiatement à une enquête.

Il fut un temps, dans l'actuelle circonscription de Québec, où la collaboration des capitaines était obligatoire; après chaque voyage, ils devaient déposer un rapport sur la façon dont le pilote s'était acquitté de sa tâche (1790, 30 George VI, chap. 1). Cette disposition ne fut pas maintenue dans la Loi sur le pilotage après la Confédération. Aujourd'hui, les capitaines ne sont même pas engagés à formuler leurs observations lorsqu'ils signent les fiches de pilotage (pièce 556). Certes, il existe sur la formule un blanc intitulé «Observations», mais on ne précise pas que le capitaine peut l'utiliser à cette fin; en fait, cet espace sert uniquement aux pilotes pour donner les détails des incidents exceptionnels survenus en route. Nous estimons que la loi devrait prévoir que toutes les fiches comportent un espace réservé aux «Observations du capitaine» et que la loi devrait aussi mentionner qu'au cas où le capitaine négligerait de signaler immédiatement à l'autorité de pilotage, par radiotéléphone ou par T.S.F., tout acte d'inconduite ou toute incapacité du pilote et ne le mentionnerait pas sur la formule, le navire perdrait le droit de poursuite ou de défense au civil dans les litiges avec le pilote, l'autorité ou la Couronne, fondés sur la prétendue incapacité du pilote, poursuite ou défense auxquelles le navire aurait droit autrement.

Un second moyen d'information peut être assuré par toute personne ayant part à la prestation du service, c'est-à-dire les pilotes, le personnel des bateaux-pilotes, et les agents et employés de l'autorité de pilotage, en particulier ceux qui assurent l'affectation des pilotes.

En règle générale, les pilotes ne dénoncent pas un collègue, sauf en cas de rivalité entre eux, comme à l'époque de la libre concurrence alors que les pilotes entraient fréquemment en conflit, et durant le régime des pilotes spéciaux qui suscitait du mécontentement parmi eux. Sous le régime de réglementation actuel, les pilotes ne sont guère portés à dénoncer un collègue, car la dénonciation exige un sens exceptionnel des responsabilités professionnelles. Cette attitude n'est pas particulière aux pilotes, mais se rencontre dans toutes les professions, y compris le droit et la médecine; par exemple, un avocat dénonce très rarement un confrère, sauf s'il est lésé.

Le capitaine et l'équipage des bateaux-pilotes ne dénonceront pas vraisemblablement un pilote, car il est de leur intérêt personnel d'éviter toute implication bien que, le plus souvent, ce soit uniquement par leur entremise que l'autorité peut déterminer si les pilotes sont physiquement aptes. Il faut qu'une disposition statutaire expresse frappe d'une amende la non-dénonciation des cas graves tels qu'ébriété, consommation d'alcool avant d'entreprendre une mission et inaptitude physique manifeste.

Dépourvu de pouvoirs efficaces, le représentant local de l'autorité de pilotage dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, c'est-à-dire le surintendant (ou surveillant) de la circonscription, s'identifie plus aux pilotes avec qui il travaille qu'avec l'autorité de pilotage. Dans les circonscriptions où surgissaient des conflits entre des tiers et les pilotes, il sautait aux yeux que le surintendant local était, en général, manifestement favorable aux pilotes.

Maintenant que les autorités de pilotage des grandes circonscriptions assurent et contrôlent le service de pilotage, les surintendants n'ont plus le temps de procéder eux-mêmes à l'affectation des pilotes et ce travail de bureau est donc confié à des employés qui s'en tiennent aux instructions permanentes et aux ordres du surintendant. D'autre part, les préposés à l'affectation des pilotes sont censés exercer une surveillance mais, malgré cette obligation et cette responsabilité, il ressort qu'ils dénoncent rarement un pilote. Il semble que leur poste ne leur assure pas suffisamment d'autorité et qu'ils craignent de perdre leur emploi.

On l'a constaté dans la circonscription de Québec où le surveillant a demandé que tous les rapports soient faits par écrit; il interprétait limitativement l'expression «pour des motifs raisonnables» des paragraphes 19(3) et (4) du Règlement de Québec comme impliquant une plainte par écrit. Un ancien surveillant de Québec a dit qu'en entrant en fonction il a donné d'abord suite aux dénonciations verbales, mais qu'à la suite des difficultés que cela lui valait, il exigea des plaintes par écrit; sinon, il n'agissait pas. Cette attitude montre un manque de compréhension du devoir et des responsabilités d'un surveillant.

Normalement, un pilote qui prend son service ne se présente au bureau du pilotage que s'il doit utiliser un bateau-pilote; même dans ce cas, s'il a reçu ses ordres à l'avance, il peut bien se rendre directement au bateau-pilote. Auparavant, certains règlements exigeaient que le pilote se présente au bureau avant de rejoindre son affectation, mais cela ne se fait plus nulle part, vraisemblablement afin d'améliorer les conditions de travail des pilotes. Le pilote qui se présente au bureau donne au préposé aux affectations l'occasion de le voir. Selon la disposition du règlement, le pilote soupçonné de se trouver sous l'effet de l'alcool doit être retenu et rayé de la liste, et le surveillant doit, dès qu'il en est informé par le préposé, faire une enquête et adresser un rapport à l'autorité.

Cet ancien surveillant a cependant déclaré qu'on ignore délibérément la prescription du règlement, que les préposés aux affectations ne signalent pas ces cas au surintendant, à moins d'abus de la part du pilote. Généralement, lorsque le préposé aux affectations se rend compte que le pilote est incapable de piloter, il lui conseille de changer de tour. Le pilote étant généralement d'accord, le fait n'est pas signalé au surintendant et les choses en restent là; cependant, si le pilote refuse, le commis se voit dans l'obligation de signaler l'affaire.

Son successeur a déclaré que ses instructions enjoignaient aux préposés de service de veiller aux infractions et qu'ils avaient l'ordre verbal de rayer de la liste tout pilote qui semblait inapte à piloter. En dépit de ces instructions, au cours de ses dix années de surintendance, jamais, à sa connaissance, les préposés ne s'étaient opposés à l'embarquement d'un pilote sous l'influence de l'alcool.

Il appert que les préposés aux affectations agissent ainsi par crainte de représailles, comme on le voit dans l'affaire du pilote n° 70 (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Discipline*). Au cours de l'audience du Comité consultatif, la version du préposé aux affectations ne laissait aucun doute sur l'état du pilote; plusieurs mois après, cependant, lors de la tenue d'une enquête aux termes de l'article 579 de la Loi sur la marine marchande du Canada, il modifia sa déposition. On mentionna qu'il agit ainsi à la suite de pressions extérieures, certains des pilotes l'ayant persécuté après son témoignage devant le Comité.

Dans cette affaire, le commissaire chargé de l'enquête aux termes de l'article 579 déclara ce qui suit dans son rapport:

«Je suis impressionné par la responsabilité qu'assume le préposé à l'affectation des pilotes aux navires, surtout dans les cas d'une certaine urgence. Il peut alors être laissé à lui-même et probablement soumis à l'influence d'autres personnes. Je ne peux qu'arriver à la conclusion que M. . . . (préposé aux affectations) a dû se sentir dans une situation fort embarrassante.

J'estime, cependant, qu'il faudrait le convaincre, ainsi que tous les préposés aux affectations, de cette responsabilité; dans l'intérêt du service de pilotage, ils ne devraient pas hésiter à refuser une affectation à un pilote s'ils éprouvent le moindre doute quant à son aptitude à s'acquitter de son devoir.

Je ne voudrais pas qu'il puisse interpréter l'issue de cette affaire comme une indication que lui ou tout autre préposé aux affectations ne sont pas autorisés à refuser d'envoyer un pilote à bord d'un navire quand, à leur avis, ce pilote n'est pas en état de s'acquitter de sa tâche.»

D'autres préposés aux affectations ont exprimé des craintes semblables au surveillant local et au surintendant du pilotage au ministère des Transports. Le capitaine Slocombe a ajouté que les préposés aux affectations «sont des gens très peu payés et sont généralement dans la crainte, pour ainsi dire, devant les pilotes. Ils estiment qu'ils sont à leur merci». Il a également ajouté que les pilotes sont fautifs à cet égard, bien que quelques-uns seulement soient à blâmer.

La situation peut s'aggraver dans la circonscription de Québec du fait qu'on y considère la radiation d'un pilote comme une sorte de mesure disciplinaire et qu'on y a même recouru à ce titre lorsqu'on a empêché des pilotes suspendus de compenser les voyages perdus (bien que rien dans le règlement ni dans les règles d'affectations n'autorise cette mesure). M. J.-A. Maheux, ancien surveillant suppléant de la circonscription de Québec, a déclaré que la radiation d'un pilote constitue une mesure disciplinaire du fait que le pilote perd des voyages et des gains, bien qu'on ne porte pas d'accusation contre lui et qu'il n'y ait ni procès ni condamnation.

M. Maheux a mentionné un cas de ce genre impliquant le pilote n° 16 qui avait manqué son tour de rôle le 21 juillet 1962. Il s'agissait d'un cas d'ébriété signalé par un commis. Lors de sa réintégration, le pilote avait perdu six voyages qu'on l'empêcha de compenser; il ne fut pas porté d'accusation contre lui et on ne lui retira pas son brevet, comme l'exige le règlement. La mention dans le registre des effectifs, le 27 juillet 1962, se lit comme suit:

«Placé à son tour normal; a perdu six voyages.»

Les autorités de pilotage disposent d'autres moyens de contrôle. L'alinéa (f) de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada les autorise à établir des règlements «visant à assurer leur bonne conduite (des pilotes) à bord et à terre, leur assiduité et l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre . . . » et l'alinéa (j) du même article, à établir des règlements visant à pourvoir à la retraite prématurée des pilotes pour cause d'infirmité mentale ou physique. C'est en vertu de ces dispositions que le règlement des circonscriptions renferme des dispositions exigeant que les pilotes:

- a) signalent verbalement, immédiatement, et par écrit dès que possible «à l'aide de la formule réservée à cet effet» tout sinistre maritime (art. 551) ou incident où s'est trouvé impliqué le navire qu'ils pilotaient;
- b) signalent de même toute «infraction à la loi de la part d'autres navires» (dans le règlement de certaines circonscriptions, la rédaction est «violation de la loi ou des règlements de la part d'autres navires . . . »);
- c) signalent, aussitôt constaté, tout affaiblissement physique ou mental;
- d) se soumettent à un examen périodique de la vue et de l'ouïe.

En ce qui concerne la prescription (b), le règlement reste imprécis parce qu'il ne mentionne pas la disposition législative en cause. Pour être efficaces, les dispositions impératives doivent être claires, non équivoques et au point. L'absence de la «formule prévue» constitue une autre lacune; seule existe la formule de la prescription (a) qui concerne les sinistres maritimes et incidents à bord des navires.

Ces moyens limités d'obtenir des renseignements ne suffisent pas aux besoins d'un service de pilotage dirigé et à toutes les responsabilités qu'il comporte.

POUVOIRS D'INVESTIGATION

Une fois pourvue de renseignements (sauf si le cas est évident en soi), l'autorité de pilotage doit instituer ou provoquer l'enquête qu'exige la situation.

Il existe deux catégories d'enquêtes. La première comprend les enquêtes de recherche, appelées aussi «administratives», destinées à établir les faits et à permettre à l'autorité administrative de décider, en toute connaissance de cause, de la conduite à tenir. Les enquêtes de cette nature n'affectent jamais définitivement les droits de personne; le processus est complet en soi. Les enquêtes de la seconde catégorie sont celles que mène un tribunal et qui font partie intégrante du cheminement vers une décision judiciaire. Ces enquêtes établissent la preuve sur laquelle se fondera un jugement qui influera sur les droits des parties en cause; comme elles font partie d'un procès ou quasi-procès, les règles qui les régissent diffèrent essentiellement de celles qui prévalent dans les enquêtes de la première catégorie. En matière de pilotage, les enquêtes de la seconde catégorie font partie intégrante de l'exercice de la fonction de l'attribution des brevets, c'est-à-dire, soit qu'on évalue ou qu'on réévalue les aptitudes du pilote en rapport avec son brevet, et aussi durant un procès pour une infraction concernant le pilotage. Ces enquêtes ne se rattachent pas à la fonction de surveillance, mais bien à la fonction d'attribution des brevets et à la fonction judiciaire.

La fonction de surveillance comporte le droit d'enquête. La condition préalable à toute action corrective est la pleine connaissance de tous les faits pertinents. Ici encore, l'étendue et l'importance des pouvoirs d'enquête sont proportionnelles à celles de la fonction de surveillance. Aussi, comme il faut s'y attendre dans le cas du genre d'organisation que prévoit la Partie VI, les pouvoirs d'enquête restent très limités. L'expérience montre leur insuffisance quant aux responsabilités supplémentaires qu'assument les autorités de pilotage du fait des nécessités actuelles.

Les enquêtes de recherche peuvent se diviser en deux groupes selon les pouvoirs qui s'exercent ou peuvent s'exercer:

- 1° enquêtes officieuses où les renseignements ne sont obtenus que sur déclarations volontaires;
- 2° enquêtes de nature judiciaire, normalement dénommées tribunaux d'enquête, où le président possède les pouvoirs d'enquête qui ressortissent normalement à une cour de justice, en vue de réunir tous les renseignements indispensables.

a) *Enquêtes officieuses et formelles*

Point n'est besoin d'une disposition statutaire pour autoriser une autorité à tenir des enquêtes officieuses, puisque la connaissance des faits est indispensable pour parvenir à une décision. Il faut, cependant, des dispositions expresses pour autoriser la tenue d'enquêtes judiciaires, car les pouvoirs en cause empiètent alors sur la liberté fondamentale des gens et, partant, représentent des pouvoirs d'un caractère exceptionnel justifiables seulement lorsque des intérêts supérieurs sont en jeu. Dans un régime où l'on ne considère le pilotage que comme un service assuré au seul bénéfice des armateurs, il fallait s'attendre à ce que ces pouvoirs extraordinaires d'enquête ne fussent pas accordés. Aux termes de la loi actuelle, le ministre des Transports est responsable de la sécurité de la navigation et pourtant son droit de faire procéder à une enquête judiciaire dans le seul but d'établir des faits reste strictement limité par la loi aux cas graves affectant la sécurité, c'est-à-dire aux sinistres maritimes. Nous reviendrons plus loin sur cet aspect de la question.

L'autorité de pilotage ne possède donc ni les pouvoirs ni les moyens nécessaires lui permettant d'obtenir des renseignements complets, et elle doit se contenter, en plus des renseignements qui lui sont librement fournis, de ce qu'elle peut découvrir par elle-même. Elle ne peut exiger la comparution des témoins, ni la production de documents; elle ne peut pas pénétrer dans des lieux, ni monter à bord de navires, ni recevoir des témoignages sous serment, ni accorder protection à des témoins. Tous ces pouvoirs sont normalement accordés lorsque le Parlement estime nécessaire, dans l'intérêt public, de tenir une enquête complète. Il est à propos de noter que même le pouvoir de recevoir des témoignages sous serment, pouvoir que les autorités de pilotage possédaient auparavant de par l'article 494 de la Loi de 1927, a été supprimé par la Loi de 1934. L'article se lisait comme suit:

«L'administration de pilotage de toute circonscription, chaque fois qu'elle fait une enquête ou investigation en vertu de la présente Partie ou de toute autre loi, a plein pouvoir d'interroger sous serment toute personne qui comparaît devant elle pour rendre témoignage dans l'affaire; et tout membre de l'administration de pilotage présent à cette enquête ou investigation peut faire prêter ce serment.»

Les pouvoirs d'enquête limités que possèdent les autorités de pilotage contrastent avec la procédure habituelle suivie par le Parlement dans la Loi sur la marine marchande du Canada chaque fois qu'il a voulu accorder des pouvoirs d'enquête spéciaux. Ces pouvoirs sont toujours complètement définis, c'est-à-dire que la ou les personnes chargées par le Ministre d'enquêter sur les sinistres maritimes «peuvent assigner des témoins et les contraindre à comparaître, par les mêmes exploits que des cours de justice, et faire prêter serment aux témoins, et les interroger sur la cause de l'accident...»

(522[2], Loi sur la marine marchande du Canada); pleins pouvoirs sont conférés par l'article 554 à la personne chargée d'enquêter sur un naufrage; l'article 556 mentionne en détail les pouvoirs d'enquête spéciaux du fonctionnaire ou de la personne ayant mission de tenir une enquête préliminaire sur un sinistre maritime, c'est-à-dire pénétrer dans des locaux, monter à bord des bâtiments, requérir la présence de témoins, déférer le serment, requérir et imposer la production de livres, papiers ou documents.

L'absence de telles dispositions dans la Partie VI ou ailleurs dans la loi, en ce qui concerne les enquêtes que peuvent mener les autorités de pilotage, et le fait que le pouvoir de recevoir des témoignages sous serment a été supprimé en 1934 ne peuvent que signifier que le Parlement entendait que les autorités de pilotage n'aient aucun de ces pouvoirs. En outre, comme l'exercice de ces pouvoirs d'enquête spéciaux constituent un empiétement sur le droit essentiel à la liberté des gens, on ne peut présumer qu'ils soient accordés par voie de conséquence en se fondant sur le fait qu'ils constituent des attributs nécessaires de la fonction de surveillance des autorités de pilotage.

La loi ne renferme qu'une seule disposition suffisamment étendue pour s'appliquer à tous les genres d'enquêtes, soit l'alinéa (f) de l'article 329, mais le contexte auquel elle se réfère en limite l'application à l'enquête judiciaire. Elle se lit comme suit:

« . . . toute autorité de pilotage a . . . le pouvoir . . .

f) établir des règlements . . . prévoyant la tenue d'enquêtes, soit devant l'autorité de pilotage, soit devant toute autre personne, sur toutes matières relevant de la présente Partie . . . »

Le paragraphe ne fait donc qu'autoriser l'autorité de pilotage à prescrire, par des règlements, des règles de procédure pour la tenue des investigations et enquêtes qu'elle est autorisée à mener aux termes de la loi, c.-à-d. régler les contestations relatives à des questions de pilotage (329 [k]), régler les réclamations des pilotes à l'égard de droits de pilotage (351[1]) dans les circonstances prévues par les articles 348, 349 et 350, accorder des brevets et réévaluer les aptitudes des pilotes. Le règlement de diverses circonscriptions renferme une disposition en vertu de laquelle le surintendant, en cas d'affaiblissement réel ou allégué des facultés du pilote sous l'influence de boissons alcooliques ou de narcotiques, est tenu de «faire une enquête approfondie à ce sujet et présenter à l'autorité un rapport de ses conclusions» (Règlement de Québec, paragr. 19 [3] et [4]), mais on n'y précise ni la procédure à suivre ni la forme de l'enquête. En fait, la disposition du règlement ne confère aucun pouvoir spécial; elle ne constitue pas un règlement, mais une simple directive administrative de l'autorité de pilotage à ses agents.

Il faut retenir que l'enquête administrative constitue un processus complet en soi qui ne vise qu'à établir des faits. Les règles de la preuve ne s'y

appliquent pas, bien que la qualité de l'enquête puisse en souffrir si on les néglige complètement; par exemple, un rapport fondé uniquement sur des oui-dire appelle de grandes réserves. A cette étape, nul n'est accusé et les droits des personnes ne sont pas affectés, sauf dans des cas très exceptionnels et si l'intérêt public est en jeu, et ces conséquences accessoires doivent nécessairement revêtir un caractère très provisoire et être toujours suivies d'un procès. En matière pénale, ce serait l'arrestation avant le procès; dans le cas de la réévaluation des aptitudes d'un pilote, c'est la suspension préventive, question sur laquelle nous reviendrons.

Ces enquêtes n'ayant lieu qu'aux fins de décisions exécutives, doivent normalement s'effectuer dans les plus brefs délais possibles et sans opposition. Aucune partie n'est en cause et seule l'autorité ayant ordonné l'enquête a le droit d'intervenir (*The Queen v. Bernard Randolph and World Wide Mail Services Corporation*, 1966 S.C.R. 260). Toute publicité est absente; les délibérations et conclusions restent confidentielles, sauf décision contraire de l'autorité. Pour la même raison, les témoignages recueillis au cours des enquêtes ne peuvent, dans un procès pénal, servir à l'encontre de qui que ce soit. Cependant, comme on le verra plus loin, rien ne s'oppose à ce que les témoignages recueillis soient utilisés lors de la réévaluation des aptitudes d'un pilote, à condition d'informer le pilote qu'il dispose d'une liberté complète de se faire entendre et de se défendre. Les autorités de pilotage ont maintes fois utilisé illégalement ces rapports d'enquête comme preuves en matière disciplinaire, exception faite des cas les plus graves où le pilote réclamait un procès complet.

Les enquêtes officieuses sont quotidiennes dans l'administration du pilotage, surtout dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage. Les décisions intervenant à Ottawa, un rapport complet sur les faits et circonstances doit être, dans tous les cas, établi sur place par le représentant local de l'autorité (surintendant de la circonscription ou surintendant local) et envoyé, assorti de recommandations, aux fins de décision, à l'autorité de pilotage.

Les faits montrent bien qu'il n'existe pas de pleins pouvoirs d'enquête: aucune autorité de pilotage n'a jamais tenté d'obliger à comparaître des témoins civils; les investigations furent toujours officieuses; seuls des témoignages spontanés ont été recueillis; les rares fois que des témoignages ont été reçus sous serment, ce ne fut pas en vertu de pouvoirs découlant de la Partie VI (Loi sur la marine marchande du Canada) ou de quelque autre disposition de la loi, mais parce que l'enquêteur était également juge de paix ou commissaire de la Cour supérieure au Québec. Cette procédure est non seulement discutable, mais tout à fait illégale, car un juge de paix et un commissaire de la Cour supérieure ne sont autorisés à faire prêter serment que lorsqu'ils agissent en leur qualité, ce qui n'était pas le cas dans ces enquêtes. C'est un abus répréhensible du pouvoir de faire prêter serment; c'est aussi une pratique

blâmable parce qu'elle constitue un moyen détourné d'user d'un pouvoir que le Parlement a expressément refusé aux autorités de pilotage. Nous considérons donc que cette pratique devrait cesser jusqu'à la modification de la loi actuelle. Tout serment reçu dans de telles circonstances devient sans valeur et ne peut jamais donner lieu à une accusation de parjure. C'est pourquoi la procédure n'est rien de plus qu'un subterfuge, et un moyen illégal de contraindre les témoins.

L'effet du manque de pouvoirs d'enquête spéciaux apparaît dans les enquêtes menées dans le passé, sur le pilotage. A l'époque où il était surintendant régional des circonscriptions du Saint-Laurent, de septembre 1959 à décembre 1961, le capitaine Jacques Gendron a mené la plupart des enquêtes faites pour les autorités de pilotage de Québec, de Montréal et de Cornwall, surtout les enquêtes portant sur les sinistres maritimes impliquant un pilote. Il ne limitait pas son enquête à la conduite du pilote, mais il étudiait tous les aspects de l'affaire. Il n'attendait jamais d'être désigné ni de recevoir des directives spéciales, mais agissait immédiatement de lui-même dès qu'il avait connaissance d'une situation justifiant, à son avis, une enquête. Puisque ses fonctions consistaient à informer l'autorité de pilotage de ce qui survenait dans sa région, il s'estimait tenu de recueillir rapidement tous les renseignements possibles et de les transmettre sans délai.

Quand un navire est en cause, une enquête est toujours urgente, car le navire peut être en instance d'appareillage et les témoins faire défaut. Dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, comme nous l'avons déjà dit, les pilotes doivent, selon la procédure réglementaire, signaler verbalement et sans délai tous les incidents et sinistres maritimes où ils sont impliqués et, aussitôt que possible, par écrit, sur une formule appelée familièrement «*formule rose*», qui doit être remise immédiatement au représentant local de l'autorité de pilotage. Normalement, ce fonctionnaire procédait rapidement à une enquête superficielle afin d'envoyer à Ottawa un premier rapport en même temps que le rapport du pilote sur l'accident; mais quand le surintendant régional du Saint-Laurent prit ses fonctions, les surveillants de Montréal et de Cornwall cessèrent d'accomplir ces tâches. Aujourd'hui, les surveillants de circonscription se bornent à transmettre, sans commentaire, le rapport du pilote au surintendant régional; ce dernier, ayant son poste dans le voisinage, commence immédiatement son enquête. Dans la circonscription de Québec, cependant, on suit la première procédure, à la différence près que le rapport du pilote et les observations du surveillant sont transmis au surintendant régional plutôt qu'à Ottawa. Si le surintendant régional estime qu'une enquête plus poussée s'impose, il la mène lui-même.

Le capitaine Gendron a déclaré qu'il n'attendait pas de recevoir le rapport du pilote pour faire enquête. Dès qu'il avait, d'une source quelconque, connaissance d'un sinistre, il agissait et, à l'occasion, arrivait à bord du navire peu après l'accident.

Quand il pensait qu'une enquête plus poussée de sa part ajouterait peu au rapport du pilote, il envoyait le sien à Ottawa avec ses recommandations, soit pour une enquête plus complète, soit pour le classement de l'affaire, ainsi que ses suggestions quant aux mesures disciplinaires.

Sa méthode était sommaire et officieuse. Il ne reçut jamais de directives de ses supérieurs sur la conduite des enquêtes. Dès qu'il avait connaissance d'un sinistre, il essayait de monter le plus rapidement possible à bord du navire, afin d'entrer en contact avec le capitaine et lui demander la permission d'enquêter. Dans l'affirmative, il commençait à interroger les témoins au sujet de leur formation et de leur qualification, à obtenir des détails sur l'accident. En règle générale, l'interrogatoire avait lieu sous serment, mais pas toujours; le capitaine Gendron estimait que la décision était laissée à sa discrétion. Les difficultés ne résidaient pas dans la véracité des déclarations des témoins, mais dans une question de langue; il ne cherchait pas à mettre les témoins dans une situation équivoque si leurs réponses, consignées, se révélaient incorrectes par suite d'une fausse interprétation. Il a déclaré que jamais aucun témoin n'avait refusé de répondre, dans la crainte de s'incriminer. Au début, il consignait les déclarations par écrit mais, par la suite, il se servit d'un dictaphone. Les déclarations se présentaient généralement sous forme de questions et de réponses reproduites, autant que possible, mot pour mot. Parfois, il était accompagné d'un sténographe qui enregistrait textuellement les dépositions.

Le pilote n'était pas invité à assister à l'interrogatoire parce que le capitaine Gendron cherchait à se renseigner dans les plus brefs délais. D'autre part, ni le pilote ni l'armateur n'étaient empêchés de l'accompagner. Ils assistaient parfois à l'interrogation en compagnie de leur avocat et il leur était toujours loisible de poser des questions aux témoins. En certaines occasions, des représentants consulaires y assistaient aussi. Il n'eut jamais l'impression que leur présence gênât ou empêchât sa tâche. Cependant quand il enquêtait à bord, il était généralement seul.

Même si les différences de langue suscitaient des problèmes d'interprétation, le ministère des Affaires extérieures lui refusa l'autorisation d'employer des interprètes officiels parce qu'ils étaient trop chers et difficiles à trouver. Il devait donc recourir à une solution de fortune: employer des interprètes volontaires travaillant sans rémunération. Habituellement, ces interprètes volontaires n'appartenaient pas au navire et étaient assermentés avant l'enquête.

Après avoir recueilli tous les témoignages possibles, le capitaine Gendron envoyait son rapport à son supérieur direct, le surintendant du pilotage à Ottawa, en ayant soin d'y joindre ses observations et son avis sur la cause du sinistre, ainsi que sur la question de négligence du pilote ou du capitaine. Il exprimait son opinion et ses recommandations mais, nous le répétons, il

ne reçut jamais de directives d'Ottawa à cet égard. Il estimait simplement que cela faisait partie de ses obligations, et jamais on ne lui interdit de suivre cette procédure.

Il a toujours procédé de la même manière chaque fois qu'il avait connaissance d'une infraction relative au pilotage.

Le capitaine Gendron a aussi déclaré qu'il avait toujours bénéficié de l'entière collaboration des associations de pilotes et que celles-ci n'étaient jamais intervenues ni dans les questions de discipline ni dans ses enquêtes.

Il a ajouté qu'il estimait tenir de l'article 552, Partie VIII de la loi, son pouvoir de recevoir des témoignages sous serment. Il se trompait manifestement parce que d'abord il agissait pour le compte de l'autorité de pilotage et non du Ministre, et qu'ensuite l'article 552 ne vise pas les «sinistres maritimes» (art. 551) ni les infractions à la loi ou aux règlements commises par les pilotes, mais seulement les «accidents» survenant à bord des navires, et enfin, parce que le pouvoir de mener une enquête prévue par la Partie VIII exige impérativement une désignation préalable faite par le Ministre. Il n'était cependant pas absolument certain de ses pouvoirs en vertu dudit article, puisqu'il n'a jamais imposé sa présence à bord d'un navire lors des nombreuses enquêtes qu'il a menées. Dans une occasion, le capitaine d'un navire hollandais ne lui permit pas d'inspecter son navire et lui demanda même de le quitter; il acquiesça, ce qui mit alors fin à l'enquête.

Toutes les enquêtes ainsi menées par une autorité de pilotage, par l'intermédiaire du surveillant de la circonscription ou du surintendant régional, étaient donc des enquêtes officieuses destinées à recueillir des faits, afin de permettre à cette autorité de décider de la suite à donner à l'affaire.

b) Visites médicales

Quand seules sont en cause les aptitudes physique ou mentale du pilote, qu'il est possible de déterminer par une visite médicale, les autorités de pilotage interprètent les dispositions des alinéas (f) et (j) de l'article 329 comme leur donnant un pouvoir discrétionnaire pour obliger le pilote à se présenter devant le médecin.

Cette prétention est manifestement exagérée. Certes, le pouvoir de démettre de ses fonctions un pilote pour des raisons médicales serait pratiquement vain si l'on ne pouvait contraindre les pilotes à se présenter devant le médecin, mais il s'agit manifestement d'un pouvoir accessoire n'ayant pas à être défini, mais qui reste cependant essentiellement limité par le pouvoir principal dont il dépend, c.-à-d. l'existence *a priori* d'une incapacité physique incompatible avec le pilotage. Dans le contexte de la loi actuelle, la visite obligatoire périodique et le pouvoir discrétionnaire d'obliger les pilotes à subir, par routine, des examens semblent outrepasser les pouvoirs législatifs et administratifs des autorités de pilotage.

On trouve cette obligation dans les dispositions du règlement, et le refus de s'y conformer constitue une infraction. Actuellement, le règlement des circonscriptions contient deux dispositions de cette nature, fondées toutes deux sur l'alinéa (j) de l'article 329:

- (i) l'examen obligatoire et périodique de la vue et de l'ouïe mentionné plus haut;
- (ii) l'examen périodique auquel le pilote doit se soumettre chaque fois que le surveillant (ou le secrétaire) a des raisons de croire à l'existence d'une incapacité due à une infirmité physique ou mentale incompatible avec l'accomplissement des fonctions de pilote.

Nous estimons que le droit discrétionnaire d'une autorité de pilotage d'obliger les pilotes à se soumettre à une visite médicale périodique ainsi qu'à d'autres examens, est d'une réelle nécessité et que la loi devrait le stipuler clairement. Ce droit, il est non seulement extrêmement souhaitable dans le cadre d'organisation établi par la Partie VI actuelle, mais nous considérons qu'il doit s'inscrire dans un régime de service de pilotage dirigé.

Nous estimons aussi que ce droit devrait s'étendre aux cas où l'on suspecte l'ébriété ou l'usage de narcotiques au moment où le pilote est de service ou doit prendre son service. A cause des graves et lourdes responsabilités du pilote, les autorités de pilotage devraient être nettement autorisées, par une disposition statutaire appropriée, à ordonner au pilote soupçonné d'incapacité de se présenter immédiatement devant le médecin désigné et aussi de subir les tests que peut demander celui-ci. Le refus de la part du pilote de se soumettre immédiatement à la visite et aux tests constituerait une infraction statutaire entraînant comme seule peine l'annulation du brevet, le pilote étant automatiquement suspendu en attendant qu'il soit statué sur son cas.

POUVOIRS CORRECTIFS LIMITÉS DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE

Lorsqu'une autorité de pilotage a connaissance d'une situation à redresser ou à améliorer et qu'elle a le pouvoir de le faire ou, tout au moins, de prendre l'initiative d'une action corrective il entre dans le cadre de sa fonction de surveillance d'engager une procédure corrective.

L'action corrective revêt deux formes:

- a) mesure corrective immédiate de nature temporaire et subordonnée telle que suspension préventive;
- b) procédures correctives telles que poursuites judiciaires, ré-évaluation des aptitudes du pilote en cause, ou rapport aux autorités ayant les pouvoirs de régler l'affaire.

POUVOIR DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE EN MATIÈRE DE
SUSPENSIONS PRÉVENTIVES

La suspension préventive est le retrait temporaire du brevet du pilote en attendant qu'il soit statué sur sa capacité de piloter.

En dépit de son caractère essentiellement temporaire, la suspension préventive n'en constitue pas moins une atteinte au libre exercice d'un droit avant qu'un jugement n'intervienne et même avant qu'on ne donne au pilote en cause l'occasion de se défendre. Elle constitue donc un pouvoir extraordinaire qui ne devrait s'exercer que lorsque des intérêts supérieurs sont en jeu et dans des circonstances très exceptionnelles.

C'est pour cette raison que dans le plan de l'organisation du pilotage établi par la Loi sur la marine marchande, on n'autorise cette mesure que dans deux cas bien précis qui, par leur nature, comportent une sérieuse présomption que le pilote compromet nettement la sécurité:

- a) l'autorité de pilotage peut suspendre le brevet du pilote en attendant l'issue d'une accusation portée ou à porter au sujet d'un acte criminel présumé commis par le pilote, et mentionné à l'article 369 de la Loi sur la marine marchande, c.-à-d. avoir mis en danger un navire ou des personnes à bord par négligence ou manquement au devoir, ou en se trouvant sous l'effet de l'alcool ou de narcotiques (art.370);
- b) le président de l'enquête préliminaire, instituée par le ministre des Transports en vertu des pouvoirs que lui accorde la Partie VIII de la loi, peut suspendre le brevet du pilote en attendant la décision d'une cour d'enquête formelle, s'il est d'avis que le sinistre maritime «a eu pour cause une faute ou la prévarication ou l'incapacité du pilote de service» ou que ce pilote se soit montré instable en se rendant coupable «d'inconduite grossière ou d'ivresse». La suspension cesse automatiquement si l'on n'ordonne pas dans les trois jours une enquête formelle (art. 555 [2]).

Nous étudions plus loin le cas (b) en examinant les pouvoirs qu'exerce le ministre des Transports en cette qualité, sur les brevets des pilotes, en vertu de la Partie VIII de la loi. Nous étudierons également les jugements rendus par les cours dans les cas où l'exercice de ces pouvoirs a porté atteinte aux droits des gens.

Lorsque les dispositions de l'article 370 de la loi actuelle furent adoptées en 1875, elles donnèrent aux autorités de pilotage des pouvoirs beaucoup plus rigoureux. La Loi de 1873 ne renfermait pas d'article correspondant. Avant 1875, les autorités de pilotage, quelle que fût la gravité de la situation, ne pouvaient toucher au brevet d'un pilote tant qu'un tribunal de juridiction pénale ne s'était pas prononcé. Seule une condamnation par le

tribunal autorisait l'autorité de pilotage, de par sa fonction d'attribution, à réévaluer la sûreté du pilote condamné et à décider si, compte tenu des circonstances, il offrait suffisamment de sûreté pour conserver son brevet. Dans une modification adoptée en 1875 (38 Victoria, chap. 28, art. 2), le Parlement, admettant sans doute qu'un pilote soupçonné d'avoir commis une grave infraction devenait, *ipso facto*, peu sûr et ne devait plus être autorisé à piloter, a donné aux autorités de pilotage le pouvoir, non seulement d'imposer une suspension préventive, mais encore d'annuler le brevet du pilote, avant même son procès au criminel. La disposition de 1875 se lisait comme suit :

«Un pilote pourra être suspendu ou destitué par l'administration de pilotage de la circonscription pour chacune des offenses mentionnées dans la soixante-onzième section dudit article, sur telle preuve que ladite administration jugera suffisante, et soit qu'il ait ou n'ait pas été convaincu de cette offense, ou mis en accusation pour cette offense.»

C'est ainsi qu'une autorité de pilotage pouvait, comme mesure préventive, aller jusqu'à suspendre le pilote avant son procès, tout en conservant le pouvoir de retirer le brevet après la condamnation si elle ne l'avait déjà fait.

La situation subsista jusqu'en 1934 (Cf. art. 532 et 533 de la Loi de 1927). Lors de l'adoption de la Loi de 1934, les autorités de pilotage furent privées du pouvoir de toucher au brevet après la condamnation (art. 446 de la Loi de 1934) et le pouvoir préventif fut limité à la suspension (art. 447 de la Loi de 1934) ; il en est encore ainsi aujourd'hui.

La modification de 1934 était en partie fondée en ce qu'elle plaçait le pouvoir préventif dans une juste perspective puisqu'elle le limitait à une suspension préventive dans l'attente de l'issue des poursuites au criminel, mais l'autre modification rendait vaine la première et créait une difficulté en privant les autorités de pilotage du pouvoir de congédier le pilote trouvé coupable d'une infraction aussi grave, bien que le pouvoir de congédiement soit accordé à l'égard d'infractions relativement légères telles que le fait d'exiger ou d'accepter des droits plus élevés que ceux que prescrit la loi (art. 372) et puisse s'exercer dans le cas d'infraction au règlement (art. 330). Cette modification créait une situation particulièrement fâcheuse en ce qu'une condamnation met automatiquement fin à la suspension préventive et, par suite, rétablit le pilote dans l'exercice de sa profession. De ce point de vue, il se trouve dans la même situation que s'il était acquitté.

En fait, les articles 369 et 370 ne sont pas appliqués. Ils l'ont été dans le passé quand l'article 370 fut, à tort, interprété comme autorisant l'autorité de pilotage à infliger une suspension punitive sans intenter, du chef de l'infraction, des poursuites devant une cour criminelle, en vertu de l'article 369. La dernière tentative en vue de recourir à cette disposition remonte à 1956. Dans une lettre du 4 avril 1966 (pièce 1466c), le capitaine Slocombe,

chef de la Division des services nautiques et du pilotage du ministère des Transports déclarait:

«... depuis quelques années, nous inclinons à nous interroger davantage sur l'à-propos de la procédure légale que nous suivions, de sorte qu'à l'heure actuelle nous n'intentons pas de poursuites contre les pilotes aux termes de ces deux articles.»

Les autorités de pilotage ne semblent pas avoir saisi la nature et l'objet de l'article 370. On le voit bien dans une lettre, en date du 2 août 1963, qu'adressait le sous-ministre des Transports au sous-procureur général du Canada, pour solliciter son avis sur la possibilité d'exercer le pouvoir de suspension accordé par l'article 370 comme mesure disciplinaire contre un pilote. Le ministère de la Justice (28 août 1963) lui a rappelé que «le droit d'une autorité de pilotage de suspendre un pilote, en vertu de l'article 370 de la Loi sur la marine marchande, reste accessoire à l'institution de poursuites au criminel contre le pilote pour une infraction relevant de l'article 369» (pièce 14661). Le passage pertinent de la lettre du 2 août 1963 se lit comme il suit:

«Nous voulons déterminer s'il faut prendre des mesures disciplinaires contre l'un ou l'autre des pilotes . . . L'article 370 de la Loi sur la marine marchande du Canada semble autoriser l'Autorité de pilotage de . . . à suspendre l'un ou l'autre ou les deux pilotes en cause si elle en vient à la conclusion que le pilote, par manquement au devoir ou négligence, a contribué aux avaries d'un des navires. Je présume qu'il faille interpréter l'article à la lumière de la *Déclaration des droits de l'homme* et le pilote a droit à une audience avant que l'autorité de pilotage puisse le suspendre. En l'absence dans la Loi sur la marine marchande du Canada ou le règlement général de . . . de toute disposition relative aux enquêtes de ce genre, je présume que l'autorité de pilotage peut charger quelqu'un d'entendre les témoignages, et permettre au pilote d'assister à l'audience, de contre-interroger les témoins, d'invoquer des témoignages et de présenter sa défense.»

Cette lettre montre chez l'auteur une méconnaissance profonde du rôle et des pouvoirs des autorités de pilotage. L'auteur confond la fonction quasi judiciaire de la réévaluation et le maintien de la discipline et y voit une fonction pénale. Il ne comprend ni la nature essentielle de l'article 370 ni les principes de son application. On peut donc dire que les dispositions de l'article 370 n'ont jamais été appliquées. Quand on a prétendu, avant 1956, avoir appliqué l'article, c'était sous une fausse interprétation de sa nature, et de ce fait, toutes les sentences disciplinaires prononcées à l'époque étaient illégales, à moins qu'elles ne fussent autorisées par d'autres dispositions de la loi.

Il faut distinguer entre une suspension préventive et une décision prise par l'autorité chargée des affectations de ne pas affecter un pilote au pilotage d'un navire à un moment donné. En affectant un pilote, l'autorité de pilotage exerce simplement le droit de choix qu'exerçaient antérieurement les capitaines. A cette époque, le capitaine qui refusait d'employer un pilote exerçait

son droit de choisir, ce qui n'équivalait en aucune manière à une entrave à la liberté d'exercice de la profession de pilote. La loi n'envisage ni ne pouvait manifestement envisager cette situation puisque celle-ci présuppose un pouvoir d'affectation que l'autorité de pilotage ne possède pas en droit. Si la future législation devait accorder ce pouvoir, le droit de refuser une affectation—lorsque l'autorité de pilotage ou le préposé aux affectations ne sont pas absolument satisfaits de l'aptitude du pilote à ce moment—devrait être distingué de la procédure extraordinaire de la suspension préventive. Le premier ne constitue qu'une décision administrative connexe à l'affectation, tandis que la suspension préventive est un accessoire nécessaire au processus quasi judiciaire de la réévaluation de la compétence du pilote. Par exemple, la suspension préventive doit nécessairement être le corollaire du retrait du brevet et il ne peut y avoir normalement suspension préventive dans une affaire n'entraînant pas le congédiement du pilote. Par contre, il ne faut pas donner une affectation à un pilote fatigué avant qu'il ne se soit reposé.

Si l'affectation ne constituait qu'un service rendu par l'autorité de pilotage à ses pilotes, le préposé aux affectations resterait lié par les règles et directives relatives à l'affectation de l'ensemble des pilotes et n'aurait pas à juger s'il doit ou non affecter un pilote à son tour de rôle, sauf si les règles et les directives lui accordent une certaine latitude. En pareil cas, ce n'est pas l'autorité de pilotage, mais bien les pilotes, individuellement et collectivement, qui assumeraient la responsabilité des affectations. C'était exactement la situation quand les pilotes de Québec furent groupés par leur corporation, en 1860, en une sorte de société et assurèrent aux navires des pilotes dans le cadre d'un régime d'affectation placé sous leur contrôle. En 1861, dans un jugement (11 L.C.R. 342, *in re: The Lotus*, Clark) la Cour de vice-amirauté du Bas-Canada a rejeté une poursuite en dommages-intérêts, prise à la suite d'une collision, contre le propriétaire d'un des navires en cause. La cour décida que la collision avait été causée par la seule faute du pilote du *Lotus* et dégagea les propriétaires de ce navire de toute responsabilité; elle souligna que le demandeur n'avait recours que contre le pilote ou la Corporation des pilotes. Ce fut sans doute cette décision et d'autres du même genre qui amenèrent l'adoption de la modification de 1869 (32-33 Victoria, chap. 58) à la Loi sur la Corporation des pilotes de Québec qui exonérait la corporation de toute responsabilité délictuelle à la suite d'acte dommageable, de faute ou de négligence d'un de ses pilotes.

Quoi qu'il en soit, une autorité de pilotage qui impose et dirige elle-même l'affectation des pilotes devient normalement responsable des erreurs et des fautes commises dans l'affectation des pilotes ainsi que des dommages

causés par les actes délictueux des pilotes affectés. Dans l'affaire du *Lotus*, la cour formula avec beaucoup d'à-propos l'observation suivante:

« Cette affaire et l'attention qu'elle suscite montreront l'importance et la responsabilité considérables que comporte la fonction de pilote ainsi que la nécessité pour les autorités chargées des affectations des pilotes de veiller très attentivement à ce qu'aucun pilote ne soit affecté au pilotage s'il ne possède les aptitudes techniques et morales nécessaires puisque le législateur a voulu ne donner à ceux dont les biens sont placés sous la seule responsabilité du pilote aucun droit de choisir celui en qui ils ont confiance ou de refuser celui en qui ils n'en ont aucune. »

En imposant ses pilotes aux navires, les autorités de pilotage assument de grandes responsabilités. Comme nous l'avons déjà signalé, ce sont les circonstances et les nécessités du service qui les ont imposées aux autorités de pilotage. La législation actuelle sur le pilotage ne prévoit pas cette situation et ne leur donne donc pas les moyens de bien s'acquitter de ces nouvelles responsabilités. Si la future législation accorde aux autorités de pilotage le contrôle de l'affectation des pilotes, elle devrait traiter de la responsabilité délictuelle des autorités de pilotage aussi bien que de la Couronne, et permettre aussi aux autorités de pilotage d'assurer aux navires une protection raisonnable, en leur accordant le droit de ne jamais donner d'affectation à un pilote dont elles doutent de l'aptitude ou de la compétence.

Telle est sans doute la raison pour laquelle l'autorité de pilotage garde, dans la plupart des circonscriptions, le contrôle final des affectations en dépit des règles élaborées à cet effet dans certaines circonscriptions. Les paragraphes 15(1) et (2) du Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec, par exemple, se lisent comme suit:

« 15 (1) Les pilotes doivent exécuter toute mission de pilotage à l'heure et au lieu fixés par le Surintendant et ils ne peuvent piloter aucun navire si ce n'est suivant les instructions du Surintendant.

(2) Les pilotes sont normalement affectés selon la pratique en vigueur pour la péréquation des voyages. »

Le droit de ne pas affecter un pilote lorsque son nom figure en tête du tour de rôle ne devrait être que de très brève durée, c.-à-d. le temps nécessaire pour dissiper ou confirmer les doutes. Si le pilote se révèle apte, on devrait le considérer disponible pour une affectation immédiate; sinon (sauf dans le cas d'incapacité temporaire telle qu'une maladie ou blessure guérissable où le pilote en cause devrait être éliminé du tour de rôle jusqu'à son complet rétablissement), il faudrait imposer une suspension préventive suivie des voies de droit que comporte le cas. Nous reviendrons sur cet aspect de la question.

Sous le régime de la loi actuelle, on ne peut pas décider d'une suspension préventive suivant une autre procédure ou dans des circonstances autres

que celles indiquées ci-dessus, c.-à-d. dans le cas d'une autorité de pilotage; et seulement dans les circonstances prévues à l'article 370. Une telle situation peut bien avoir constitué la limite extrême de l'intervention préventive dans l'exercice d'une profession libre, mais elle est tout à fait insuffisante dans les circonstances actuelles; en outre, c'est une fausse représentation de la part d'une autorité de pilotage que d'imposer à un navire un pilote dont elle ne peut se porter garante de la compétence, puisqu'elle a toute raison de le croire temporairement inapte à assurer convenablement son service. Les autorités de pilotage s'en sont nettement rendu compte et ont tenté, par des règlements, d'étendre le pouvoir d'imposer une suspension préventive dans les cas où un préposé aux affectations manquerait manifestement à son devoir en n'agissant pas, par exemple, dans les cas suivants: *a*) affaiblissement de l'aptitude d'un pilote par l'alcool ou des narcotiques, *b*) échec d'un pilote à l'examen périodique de la vue ou de l'ouïe et avant qu'une décision finale n'intervienne après que l'occasion lui a été donnée d'en appeler et d'être réexaminé (Cf. Règlement de Québec, paragr. 14[5]); *c*) ordre donné à un pilote de passer une visite médicale si le surintendant (ou le secrétaire) a des raisons de croire que son aptitude est affaiblie par une incapacité physique ou mentale (Cf. Règlement de Québec, paragr. 23[2]).

Un pilote dont on soupçonne un affaiblissement de l'aptitude physique ou mentale, ou dont la vue ou l'ouïe se révèle insuffisante à l'examen, constitue un danger latent et la plus élémentaire prudence exige qu'on ne lui confie pas la sécurité d'un navire et la vie des personnes à bord jusqu'à disparition des doutes. Sous la législation actuelle, cependant, le seul pouvoir que possède l'autorité de pilotage sous ce rapport lui vient de règlements adoptés en vertu de l'article 329 (*j*) de la loi, c'est-à-dire le pouvoir de mettre obligatoirement à la retraite un pilote atteint d'incapacité permanente. On ne peut soutenir que la suspension préventive soit un pouvoir accessoire implicite à cause de son caractère exceptionnel, du contexte de l'organisation établie par la Partie VI et du fait que le législateur l'a spécifié clairement dans la loi lorsqu'il a voulu l'accorder. La loi actuelle ne permet pas non plus de frapper de suspension préventive un pilote dont on soupçonne les facultés affaiblies par l'alcool ou des narcotiques. L'article 329 (*f*) autorise une autorité de pilotage à établir des règlements en vue d'assurer la bonne conduite des pilotes et l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre et, entre autres, d'empêcher un pilote d'effectuer du pilotage «sous l'influence de boissons enivrantes ou de narcotiques pendant qu'il est de service ou à la veille de l'être». Le seul pouvoir qu'accorde la disposition est le pouvoir de créer une infraction en adoptant les règlements appropriés. Cette disposition remonte à la législation antérieure sur le pilotage qui faisait une infraction statutaire du fait pour le pilote de «faire le service du pilotage pendant qu'il est en état d'ivresse» (530 [c], Loi de la marine marchande du Canada, 1927). La Loi de 1934 a étendu la disposition en considérant

aussi comme une infraction le fait pour le pilote de se trouver dans cet état au moment de prendre son service. C'est une modification de 1936 qui réduisit cette infraction statutaire et d'autres à une infraction aux règlements, c'est-à-dire une infraction dans le seul cas où l'autorité de pilotage d'une circonscription juge bon de la considérer comme telle en adoptant les règlements appropriés. Il n'y eut pas d'autres changements.

En conséquence, sous le régime actuel, si le pilote est ivre au moment de prendre son service et si ce fait constitue une infraction en vertu des règlements, le seul recours de l'autorité de pilotage sera, en plus d'avertir le capitaine du navire, de poursuivre le pilote devant les tribunaux et d'attendre sa condamnation avant de pouvoir procéder à une réévaluation de sa fiabilité. La disposition statutaire n'a jamais autorisé l'autorité de pilotage à empêcher le pilote d'agir comme tel avant que cette procédure n'intervienne.

Il faut retenir que, dans le contexte, le choix du pilote appartenait au capitaine du navire, pleinement responsable de son choix et libre de ne pas accepter un pilote dont les facultés étaient affaiblies. La situation prévue par la loi n'existant plus, les autorités de pilotage qui adoptaient des règlements en vertu de cette disposition, s'estimaient obligées de prévoir la suspension préventive. C'est la raison pour laquelle un certain nombre de règlements exigent que le surintendant raye immédiatement de la liste des affectations le pilote dont la capacité semble affaiblie par l'alcool ou par des narcotiques au moment où il va prendre son service. Le surintendant peut agir de même après coup quand il a lieu de croire que le pilote a exercé ses fonctions en étant sous l'influence de l'alcool ou de narcotiques. Dans les deux cas, le pilote est rayé de la liste jusqu'à la tenue d'une enquête complète. Le surintendant peut alors remplacer le pilote sur la liste des affectations ou le suspendre à titre préventif, mais dans chaque cas il doit obtenir l'autorisation préalable de l'autorité de pilotage après que celle-ci ait eu connaissance de son rapport d'enquête. La suspension imposée par le surintendant n'est qu'une mesure préventive, non une punition, et elle ne revêt qu'un caractère temporaire en attendant la suite à donner, c'est-à-dire une accusation d'infraction à l'article concerné du règlement. Dans la circonscription de Québec, la question fait l'objet de l'article 19 du règlement qui se lit comme suit:

- «19 (1) Il est interdit aux pilotes de consommer des boissons enivrantes, ou de consommer des narcotiques ou d'en faire usage, pendant qu'ils sont de service ou à la veille de l'être, et l'Autorité doit retirer le brevet de tout pilote qui contrevient à des dispositions.
- (2) Il est interdit aux pilotes de consommer des boissons enivrantes, ou de consommer des narcotiques ou d'en faire usage, alors qu'ils sont à terre pendant la saison de navigation, si cette consommation ou cet usage les empêche de se bien

conduire, d'être assidus et d'exercer efficacement leurs fonctions, soit à bord, soit à terre, et l'Autorité peut retirer le brevet de tout pilote qui contrevient à ces dispositions.

- (3) Le Surintendant, s'il a des motifs raisonnables de supposer que les facultés d'un pilote à la veille d'être de service sont affaiblies par suite de l'usage de boissons enivrantes ou de narcotiques, doit immédiatement rayer son nom de la liste des affectations, faire une enquête approfondie à ce sujet et présenter à l'Autorité un rapport de ses conclusions.
- (4) Le Surintendant, s'il a des motifs raisonnables de supposer qu'un pilote a été sous l'empire de boissons enivrantes ou de narcotiques pendant qu'il était de service, peut rayer immédiatement son nom de la liste des affectations et il doit faire une enquête approfondie à ce sujet et présenter à l'Autorité un rapport de ses conclusions.
- (5) Le Surintendant peut, sur approbation de l'Autorité après examen du rapport présenté en exécution des paragraphes (3) ou (4), remettre le nom du pilote sur la liste des affectations ou suspendre son brevet.»

Les infractions aux règlements et le pouvoir de réévaluation de l'autorité de pilotage (art. 331 de la Loi sur la marine marchande du Canada) sont mentionnés aux paragraphes (1) et (2) ci-dessus. Les paragraphes (3) (4) et (5) portent sur les mesures préventives à prendre et la procédure à suivre. Le paragraphe (5) distingue clairement entre la décision administrative, prise immédiatement, de ne pas donner d'affectation à un pilote, et la suspension préventive, appartenant au processus quasi judiciaire de la réévaluation. C'est pour cette raison que le paragraphe (5) ne parle que de suspension, comme l'article 370 de la loi, et non d'annulation. Toute autre interprétation serait incompatible, par exemple, avec les dispositions impératives du paragraphe (1) exigeant que le brevet soit retiré si le pilote consomme des boissons enivrantes, étant de service. Nous pensons néanmoins que, pour la clarté, il faudrait définir nettement la nature de la suspension.

Ces dispositions furent introduites dans la circonscription de Québec par une modification apportée au règlement général du 15 juin 1955 (pièce 1448-23). A cette époque, le règlement renfermait une autre disposition au sujet de la responsabilité que le surintendant pourrait encourir à cette occasion, et qui se lisait comme suit:

«(5) Le Surintendant n'est pas responsable d'une perte de gain subie par un pilote dont il a, de bonne foi, rayé le nom de la liste des affectations, en vertu des paragraphes (1) (2) ou (3).»

Ce paragraphe fut éliminé dans la version de 1957 du règlement, probablement parce qu'on se rendit compte qu'une question de responsabilité civile ne relevait pas du pouvoir réglementaire de l'autorité de pilotage.

Dans la pratique, on n'impose jamais telle quelle la suspension préventive, mais on abuse de la radiation pour une longue durée du nom du pilote sur le tour de rôle. Souvent, on réintègre le pilote sans que son cas ait été étudié. Cette suspension préventive indirecte intervient aussi quand l'aptitude du pilote est examinée par une Cour d'enquête administrative, convoquée par le Ministre aux termes de la Partie VIII de la loi (art. 579). Nous y reviendrons plus loin (pp. 453 à 455) (Voir aussi *Titre IV—Circonscription de pilotage de Québec—Discipline*).

Cependant ces règlements sont, à cet égard, antistatutaires; en outre, l'usage non autorisé de ces pouvoirs met l'autorité de pilotage dans une situation délicate en ce qu'elle ne peut appliquer ces ordres si le pilote refuse de s'y soumettre. Si elle réussit à éliminer un pilote durant sa radiation de la liste des affectations ou sa suspension préventive, l'autorité de pilotage pourrait avoir à lui payer les dommages-intérêts, conséquence de son action illégale. C'est particulièrement vrai lorsque, comme il arrive souvent, l'autorité de pilotage est incapable de fournir la preuve de ses soupçons ou de ses accusations.

DEVOIR D'INSTITUER UNE ACTION CORRECTIVE

Parmi les responsabilités d'une autorité de pilotage en tant qu'officier de la Couronne chargé par le Parlement d'administrer une circonscription figureront entre autres: (i) intenter des poursuites chaque fois qu'elle a connaissance de la commission d'une infraction au pilotage; (ii) réévaluer les aptitudes d'un pilote dans chaque situation prévue par la loi; et (iii) signaler aux autres autorités tous incidents ressortissant à leur juridiction en vue d'une action corrective, et leur apporter, dans ce but, sa collaboration.

Sauf en raison de preuves insuffisantes, une autorité de pilotage n'a pas la faculté d'agir ou non dès qu'elle a des raisons de croire à la commission d'une infraction au pilotage ou à la nécessité d'une réévaluation de la qualification d'un pilote. Il incombe aux autorités législatives, c.-à-d. au Parlement et à l'autorité de pilotage en tant qu'autorité chargée de la réglementation de stipuler et de définir les infractions. Dès qu'il y a infraction, l'autorité de pilotage en tant qu'autorité administrative, doit impérativement intenter des poursuites. En agissant autrement, elle usurperait des pouvoirs législatifs. L'autorité de pilotage ne peut changer une action que la loi définit crime ou infraction en décidant qu'elle ne l'est plus, en vue de satisfaire à un cas particulier. Cela n'est possible que par modification de la loi et jamais par décision administrative, et l'on ne peut esquiver la difficulté par l'inaction. Le Parlement a investi l'autorité de pilotage d'une mission de surveillance afin, entre autres, de faire respecter la loi et de poursuivre les contrevenants.

La rapidité des sanctions reste le facteur déterminant pour le maintien de la discipline et toutes les autres considérations ne devraient jamais entrer en jeu pour influencer sur les poursuites pénales d'une infraction, ou les différer. Il faudrait, par exemple, éviter la répétition des événements qui ont marqué l'affaire des pilotes impliqués dans la collision survenue entre l'*Argyll* et le *Sunima*. L'enquête préliminaire prouva que la collision était due à une grave négligence des deux pilotes et un comité consultatif ayant examiné l'affaire recommanda des mesures disciplinaires contre les deux pilotes. Néanmoins, l'autorité de pilotage différa les poursuites sous le prétexte qu'elles pourraient nuire au cours du procès au civil. Mais au moment de la conclusion de la poursuite au civil (1962, Ex. C.R. 293), la forclusion empêchait les poursuites pénales contre les pilotes (Cf. *Titre IV*—Circonscription de pilotage de Québec—*Comité consultatif*). Cette attitude dénote de la part de l'autorité de pilotage un manque de compréhension de ses responsabilités. La sécurité de la navigation et l'efficacité du service devraient toujours primer les intérêts pécuniaires de la Couronne et, plus encore, les intérêts pécuniaires privés.

L'obligation de poursuivre, cependant, se limite aux cas où, de prime abord, l'affaire est bien fondée. Il serait tout aussi répréhensible d'instituer des poursuites au hasard que de s'abstenir de poursuivre. Dès qu'une autorité de pilotage a connaissance d'une infraction possible, elle doit aussitôt mener sa propre enquête afin de connaître les faits et d'établir les éléments de preuve de l'infraction, compte tenu de ce que le pilote en cause ne pourra être appelé à témoigner. L'autorité de pilotage ne doit porter d'accusation que lorsqu'elle acquiert la certitude d'obtenir vraisemblablement la condamnation du pilote.

Les mêmes principes s'appliquent aux cas de réévaluation, la grande différence, cependant, étant que (comme on le verra plus loin), en ce qui concerne les aptitudes du pilote, lorsque l'affaire est, de prime abord, bien fondée, le fardeau de la preuve incombe au pilote.

Lorsque les pouvoirs correctifs appartiennent à d'autres autorités, il incombe à l'autorité de pilotage de les avertir sans délai, d'établir un exposé complet des renseignements qu'elle a pu réunir au cours de sa propre enquête et, par la suite, de collaborer avec ces autorités. Celles-ci peuvent être les douaniers ou les autorités du port mais, en règle générale, il s'agit du ministre des Transports, car il est responsable de la sécurité de la navigation et il détient des pouvoirs spéciaux en vertu de la Partie VIII de la loi.

Comme on le verra plus loin, les autorités de pilotage ont failli déplorablement à leurs fonctions de surveillance; en outre, les pouvoirs correctifs, même ceux du Ministre aux termes de la Partie VIII, ont été mal interprétés. Il est donc essentiel que la loi accorde, en les énonçant clairement, des pouvoirs suffisants à cet égard et que s'exerce un contrôle approprié, afin que chaque autorité de pilotage remplisse ses obligations. Sans une surveillance

effective et adéquate, il est impossible d'assurer un service de pilotage sûr et efficace sur lequel on puisse compter et auquel les armateurs et le public ont droit.

2. FONCTION DE RÉÉVALUATION

NATURE

La «réévaluation», interprétée selon le contexte de notre rapport, signifie une nouvelle appréciation par une autorité de pilotage des aptitudes d'un pilote, c.-à-d. a) aptitude professionnelle, b) aptitudes physique et mentale, c) facultés morales ou fiabilité, à un moment quelconque de la durée de son brevet, lorsqu'une raison la justifie. Si les aptitudes du pilote révèlent une insuffisance et que la cause soit susceptible d'être corrigée une simple suspension peut suffire, mais en cas de déficience grave et définitive l'annulation du brevet s'impose.

Même si elle s'inscrit dans la fonction d'attribution des brevets, la réévaluation des aptitudes n'est pas accessoire au pouvoir de délivrer les brevets, mais un pouvoir original que la loi devrait expressément accorder et définir. Le brevet confère un droit dont rien ne peut entraver l'exercice, sauf ce qu'énonce expressément la loi; le brevet ne constitue ni un privilège ni une nomination d'une durée arbitraire.

La réévaluation constitue un second aspect de l'attribution des brevets. Elle se distingue nettement du premier aspect, bien que l'une et l'autre soient de même nature et s'exercent de manière quasi judiciaire. Elle n'est ni un appel ni une révision de la décision primitive d'accorder un brevet, décision constituant un processus final en soi. S'il appert que le processus d'examen a été vicié par un acte illégal du candidat ou par l'inobservation des prescriptions législatives, le recours consiste à faire déclarer nul *ab initio* le brevet ainsi obtenu, par le moyen d'une procédure de prérogative devant les tribunaux de droit commun (*Attorney General v. Miller*, 2 N.B. *Equity Reports*, p. 28).

En réévaluant les aptitudes d'un pilote, il n'est pas question de mettre en doute la validité du brevet, mais de déterminer si le titulaire possède encore les aptitudes nécessaires pour continuer à détenir son brevet.

En tant que pouvoir original, le pouvoir de réévaluation n'est pas obligatoirement exercé par l'autorité délivrant les brevets, bien qu'elle soit manifestement la mieux placée pour l'exercer. En fait, en vertu de la Partie VI, le pouvoir de réévaluation est partagé par l'autorité de pilotage et les tribunaux administratifs institués par le ministre des Transports aux termes de la Partie VIII à mesure que les affaires se présentent. Une part du pouvoir aurait pu aussi être accordée à d'autres autorités telles que les tribunaux de droit commun à titre de juridiction accessoire dans les affaires de pilotage. Jusqu'ici, cependant, il n'en est rien.

Dans les cas particulièrement graves, le Parlement peut assujettir la réévaluation à la législation. En pareils cas, la disposition législative non seulement définit la situation qui exige une réévaluation, mais énonce aussi la mesure corrective à adopter sans laisser de latitude à qui que ce soit. On peut, par la législation, recourir à deux manières: soit en imposant directement l'application de la mesure, celle-ci s'appliquant alors automatiquement dès que survient l'état de fait défini dans la loi (p. ex. le brevet devient automatiquement périmé à l'expiration de deux années consécutives de non-usage, art. 336 de la loi), soit en précisant la mesure corrective que l'autorité de réévaluation doit imposer quand on constate la situation de fait (p. ex. la retraite obligatoire après constatation d'une incapacité physique permanente, art. 329 [j]).

Dans une organisation fondée sur l'attribution des brevets, le droit que possède l'autorité qui les délivre d'intervenir au cours de la durée du brevet doit forcément se limiter aux cas où les faits suscitent une sérieuse présomption de dégradation ou de déficience des aptitudes. L'octroi à cette autorité du pouvoir de réévaluer à volonté les aptitudes du titulaire d'un brevet équivaut à dénier le caractère permanent du brevet qui devient ainsi un privilège accordé durant bon plaisir.

Normalement, le brevet devrait durer le plus longtemps possible, c'est-à-dire être permanent. La possession d'un brevet et la jouissance des privilèges qui s'y attachent devraient être considérées comme des droits acquis qui ne peuvent être entravés, sauf dans les cas que prévoit expressément la loi.

C'est en mentionnant ces cas dans la loi et en les définissant que le Parlement détermine le contrôle à exercer sur les titulaires durant la durée de leur brevet. Lorsqu'il s'agit d'un service assuré à titre privé pour des raisons de commodité, ces cas doivent être limités à ceux d'une nature très grave, mais lorsque l'intérêt public et la sécurité de la navigation constituent la raison d'être du service, le droit d'intervention doit être beaucoup plus grand. C'est ce qui explique le caractère limité des pouvoirs de contrôle que la Partie VI accorde aux autorités de pilotage et leur insuffisance eu égard aux besoins du pilotage actuels.

Entre les extrêmes du brevet permanent et d'un régime où le brevet est détenu durant bon plaisir, il existe des solutions intermédiaires. Par exemple, le brevet temporaire qui présente le grand inconvénient de ne pas accorder les garanties et la sécurité susceptibles d'attirer et de retenir des candidats hautement qualifiés. C'est là sans doute la raison qui explique qu'on ne les ait pas accordés au début et que, lorsqu'ils apparurent, la loi ne les ait pas admis dans les grandes circonscriptions de pilotage où le service devait être de la plus haute qualité. Une autre solution, offrant plus de souplesse, consiste dans une combinaison des deux extrêmes, c'est-à-dire un régime où la délivrance des brevets permanents reste limitée eu égard à la compétence

des titulaires, les missions les plus difficiles comportant de grandes responsabilités étant réservées à un groupe restreint de pilotes choisis en fonction de hautes normes de qualification et d'expérience. C'est un privilège d'une durée arbitraire et qui, de plus, est encore limité par les autres termes et conditions énoncés par la loi. Le pilote dont le privilège est retiré revient à sa situation antérieure, son brevet permanent restant limité eu égard à sa compétence. En fait, c'est la situation qui prévaut dans la plupart des circonscriptions où les missions les plus difficiles sont confiées au plus qualifié des pilotes soit par l'autorité de pilotage, soit par consentement mutuel des pilotes eux-mêmes. C'est aussi le principe du régime de classes adopté dans les circonscriptions de Montréal et de Québec, le brevet de la classe B représentant le plus haut degré de compétence à titre permanent, et celui de la classe A, le plus haut degré de compétence, mais détenu seulement au bon plaisir et réglementairement limité. Même non autorisé par la loi actuelle, ce mode d'attribution des brevets répond aux besoins actuels du pilotage dans ces circonscriptions (Cf. chap. 8, pp. 296 et suiv.).

La réévaluation, comme l'appréciation initiale d'un pilote, constitue un processus quasi judiciaire en ce que les décisions ne sont pas arbitraires, mais déterminées, d'une part, par une situation de fait étrangère à la volonté de l'autorité compétente mais qu'elle doit apprécier, et d'autre part, par la loi écrite et implicite, qu'elle est dans l'obligation d'appliquer. L'autorité d'évaluation agissant autrement outrepassa sa compétence et entache ainsi son action d'un vice.

La première loi applicable est la disposition législative qui établit la compétence, c'est-à-dire définit les cas où la réévaluation est autorisée et nécessaire et qui désigne aussi l'autorité compétente (par exemple, en matière de sinistres maritimes, la cour d'enquête formelle instituée par le ministre des Transports en vertu de la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada, art. 558; et dans les cas d'incapacité physique permanente, l'autorité de pilotage, art. 329[j]). Comme les cas où un brevet peut être enlevé au cours de sa durée constituent des empiètements sur l'exercice d'un droit (à titre d'exception), il faut interpréter strictement les termes des dispositions législatives qui les définissent et tout doute doit jouer contre la compétence. L'établissement de ces cas non seulement rend compétente l'autorité de réévaluation, mais crée aussi, en même temps, une présomption d'inaptitude qui autorise l'autorité à intervenir, à moins que la présomption ne soit réfutée par le pilote qui a, dès lors, la charge de la preuve.

Dans son appréciation de la compétence, de l'aptitude et de la fiabilité d'un pilote, l'autorité de réévaluation doit aussi se guider sur les règles explicites et implicites établies dans la législation applicable. Par exemple, le pilote jouissant d'un bon dossier ne devrait pas normalement être mis à la retraite après sa première condamnation pour une infraction de pilotage ni

même suspendu. Dans son appréciation de la fiabilité du pilote, l'autorité de pilotage doit tenir compte de sa conduite passée, de son dossier et des circonstances particulières de l'affaire.

Sauf si la loi en décide autrement, le choix des moyens et de la procédure à adopter pour établir les faits est laissé entièrement à l'autorité responsable qui peut user de tous les pouvoirs que la loi lui confère. Ainsi, antérieurement, l'incapacité physique devait être établie d'après des témoignages reçus sous serment; c'était un pouvoir que possédaient, à l'époque, les autorités de pilotage (art. 415 [j] de la Loi de 1927) et qui nécessitait la tenue d'une audience officielle. Cette prescription, de fait une restriction, fut abolie en 1934. La seule limitation qui subsiste à cet égard tient à l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire, c.-à-d. au plein droit de défense qu'exprime l'axiome juridique *audi alteram partem*. Cela ne signifie pas que la seule procédure soit de tenir des audiences officielles, mais simplement qu'on doit donner à celui dont les droits risquent d'être atteints la possibilité de se renseigner sur la nature et les particularités de l'accusation portée contre lui, ainsi que sur les éléments de preuve sur lesquels l'autorité entend se fonder pour agir, et aussi de produire des preuves pertinentes à sa décharge et de plaider. A condition de respecter ce droit, la manière de déterminer la situation réelle importe peu. Le point essentiel est que l'autorité de réévaluation établisse exactement les faits. Le Parlement a, sans aucun doute, pensé que l'autorité de pilotage agissant en tant qu'autorité de réévaluation n'avait pas besoin de pouvoirs spéciaux pour établir la situation réelle dans les quelques cas ressortissant à sa compétence, car la situation dépend, à l'exception peut-être des cas d'incapacité due à des habitudes préjudiciables (art. 329 [j]), de circonstances d'une constatation facile telles qu'une infirmité ou une condamnation. Par contre, le genre de réévaluation que vise la Partie VIII exigeant les pleins pouvoirs d'investigation d'une cour de justice, la loi prévoit dûment ces pouvoirs.

Les tribunaux de droit commun accorderont réparation par voie de procédure de prérogative chaque fois que le plein droit de défense n'est pas accordé, abstraction faite du fond de l'affaire et de la justesse de la décision. On accordera aussi réparation chaque fois que l'autorité de réévaluation agit sans compétence ou l'outrepasse. Dans ce cas, la question dont sera saisi le tribunal qui connaîtra des procédures de prérogative ne sera pas de savoir si la situation réelle permettant d'accorder compétence à l'autorité de réévaluation a été ou non établie par-devant cette autorité, mais simplement si cette situation existe ou non, la preuve en étant alors faite comme dans un procès *de novo*.

Il ne faut pas confondre la procédure de réévaluation avec une mesure disciplinaire. Même si l'une et l'autre sont des moyens nécessaires pour s'acquitter de la fonction de surveillance, leur nature, leur but et les règles qui en régissent l'exercice diffèrent essentiellement. Le fait que la mesure

disciplinaire devienne parfois un élément nécessaire de la procédure de réévaluation ne change en rien la situation; en pareil cas, une condamnation prononcée par un tribunal compétent constitue la situation de fait donnant compétence à l'autorité de réévaluation tout en créant une présomption que le pilote en cause n'est pas fiable. Cette corrélation et cette interdépendance n'étant pas bien comprises, on confond les deux fonctions au détriment du maintien de la discipline et de celui d'une norme générale de qualification quant au service.

Il n'existe pas, sauf en pratique, d'incompatibilité entre les deux fonctions, pas plus que d'objection fondamentale si la même personne ou la même autorité les exerce. Cependant, depuis la Confédération (exception faite du statut spécial accordé, avant la Confédération, aux autorités de pilotage de Québec et de Montréal, et qui subsista jusqu'à ce que le Ministre devienne l'autorité de pilotage, en 1905 et 1903 respectivement), le Parlement s'est assuré, par sa législation, que la même personne ou la même autorité n'exercerait pas les deux fonctions. Il a posé le principe de laisser aux tribunaux ordinaires la juridiction sur les infractions à la législation sur le pilotage et le recouvrement des amendes.

La situation de l'autorité de pilotage quant à ses pouvoirs de réévaluation est bien résumée par le juge Anglin dans la décision de la Cour suprême (1915) dans *McGillivray v. Kimber & al* (52 S.C.R. 146):

«La relation d'employeur et d'employé n'existe pas entre la commission (l'autorité de pilotage dans ce cas était une commission locale) et le pilote. La commission est investie d'un contrôle statutaire sur l'attribution des brevets aux pilotes du secteur de sa compétence. Son droit d'annuler le brevet d'un pilote est statutaire également et n'intervient que lorsque la commission acquiert la certitude, soit par une enquête quasi judiciaire tenue après préavis convenable donné au pilote et que celui-ci a eu la possibilité raisonnable de se défendre (...), soit par la production d'une condamnation prononcée par un tribunal compétent, que le pilote a commis une infraction pouvant entraîner l'annulation de son brevet.»

On considère trois aptitudes du pilote:

- a) ses connaissances générales et spéciales en font un expert de la navigation dans la circonscription pour laquelle il est breveté;
- b) ses capacités mentales et physiques lui permettent d'exercer sa profession;
- c) sa fiabilité le rend digne de la confiance d'un capitaine en ce qui concerne la responsabilité de la conduite de son navire.

La Partie VI de la loi confère aux autorités de pilotage pleins pouvoirs aux fins de veiller à ce que seuls des candidats qualifiés, physiquement aptes et fiables soient acceptés comme pilotes, mais ne leur accorde que des pouvoirs restreints en ce qui concerne la possibilité de s'assurer que les pilotes ne deviennent pas un risque pour la sécurité, une fois brevetés. La situation, conformément à la Partie VI, peut se résumer comme suit:

Une autorité de pilotage

- a) n'a pas le pouvoir de réévaluer la compétence professionnelle;
- b) n'a le pouvoir d'intervenir en matière d'incapacité physique ou mentale que dans les cas d'incapacité permanente empêchant le pilote d'exercer sa profession;
- c) a juridiction limitée et conditionnelle en ce qui concerne la fiabilité des pilotes, c.-à-d. seulement dans les cas que mentionne la loi et à condition qu'une condamnation soit prononcée par un tribunal de droit ordinaire.

D'autre part, le pouvoir de réévaluation dans un quelconque de ces domaines est conféré, dans une certaine mesure, au ministre des Transports agissant par l'intermédiaire de tribunaux administratifs qu'il peut instituer en vertu de la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada.

La fonction de réévaluation, fondamentalement administrative, ne devrait pas donner lieu à la publicité qui accompagne les décisions judiciaires. A cet égard, l'enquête de l'autorité de pilotage vise à obtenir des renseignements suffisants pour arriver à une décision, tout en assurant au pilote ses droits à être protégé. Par exemple, une autorité de pilotage agissant en vertu de son pouvoir de réévaluation ne devrait pas tenir une audience officielle pour apprécier une situation, lorsqu'est en jeu une diminution de l'aptitude physique résultant d'une maladie ou d'autres causes, ou que la compétence professionnelle d'un pilote est mise en doute. Une telle réévaluation ne doit pas donner lieu à plus de publicité que les examens et l'attribution de brevets aux candidats pilotes. Cependant il n'est pas question de tenir secrets les résultats d'une enquête de réévaluation; ce sont des rapports publics qui devraient être mis à la disposition du public.

POUVOIR DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE EN MATIÈRE DE
RÉÉVALUATION DE L'APTITUDE PROFESSIONNELLE

Sauf par une disposition indirecte, la loi refuse complètement aux autorités de pilotage le droit de réévaluer les connaissances et l'habileté professionnelles du pilote pendant la durée de son brevet. En outre, elles ne peuvent contraindre un pilote breveté à acquérir des connaissances complémentaires ou à subir d'autres examens périodiques ou exceptionnels, en vue d'établir qu'il possède toujours la norme de qualification professionnelle exigée. Une telle situation juridique suffisait certainement à l'époque où l'on institua le régime d'attribution des brevets, encore en vigueur, mais elle est devenue désuète, car des connaissances nouvelles et une habileté accrue s'imposent constamment. La situation devient particulièrement grave depuis que les autorités de pilotage assument la responsabilité d'assurer et d'administrer les services de pilotage.

L'esprit de la loi actuelle se fonde apparemment sur la supposition que l'aptitude physique et la fiabilité du pilote diminuent ou peuvent diminuer, alors que ses connaissances et sa qualification ne peuvent que s'améliorer à mesure qu'il acquiert de l'expérience. Par contre, on considère qu'une absence prolongée de pratique est nuisible. Le Parlement a résolu indirectement la question en présumant que l'aptitude professionnelle d'un pilote qui n'a pas exercé ses fonctions durant deux années consécutives, peut s'être affaiblie au point qu'il peut devenir un risque pour la sécurité des navires. L'article 336 décrète la déchéance automatique du brevet, mais l'autorité de pilotage peut le délivrer de nouveau lorsqu'elle a la certitude que le «ci-devant titulaire a qualité pour le posséder». C'est, en fait, un moyen indirect d'imposer une suspension préventive en attendant la réévaluation des aptitudes d'un pilote.

Ce principe que l'expérience suffit à maintenir et à améliorer les qualités professionnelles d'un pilote était peut-être valable il y a quelques années, mais il ne l'est plus dans les conditions actuelles. Aujourd'hui, le pilote devient vite incompetent s'il ne se tient au courant des transformations et des innovations dans la construction des navires et des techniques nouvelles dans l'art de naviguer. L'expérience devient très féconde lorsqu'il se présente de bonnes occasions mais, à cette époque d'évolution, la seule expérience ne suffit plus; une formation théorique et pratique demeure indispensable pour une utilisation efficace des aides de navigation dont sont munis les navires. Cela est particulièrement vrai pour le radar, quelque souvent qu'un pilote l'utilise, et deviendra de plus en plus important avec l'avènement d'aides de navigation de plus en plus perfectionnées. On attribue l'origine de beaucoup de sinistres maritimes à une mauvaise utilisation du radar du fait d'une connaissance insuffisante de son utilisation et de ses limitations (Cf. *Titre IV—Circonscription de pilotage de Québec—Analyse des sinistres maritimes*). L'avènement des navires à château arrière a montré qu'un entraînement spécial s'impose chaque fois qu'intervient dans la construction ou les particularités des navires une grande modification ayant des répercussions directes sur leur manœuvre. Cette formation complémentaire peut s'acquérir par expérience, à condition qu'un nombre suffisant de navires modifiés entrent dans une circonscription donnée et en fournissent ainsi l'occasion à tous ses pilotes; mais tant qu'ils n'ont pas acquis l'expérience nécessaire, les pilotes ne sauraient piloter aussi adroitement ces nouveaux navires que les vieux. Si bien que les pilotes ne pourront parfois, du fait de leur compétence insuffisante, naviguer avec sécurité dans certains parages, particulièrement dans des conditions défavorables, tant qu'ils ne deviennent pas plus compétents; par exemple, les navires à château arrière suscitent de graves difficultés dans la circonscription de New Westminster. Les pilotes de la circonscription ont suggéré comme solution, aux fins du pilotage, de rendre ces navires semblables aux navires classiques en érigeant une passerelle centrale dotée

de toutes les commandes nécessaires. Les données recueillies dans d'autres circonscriptions semblent montrer que les navires à château arrière ne sont pas plus difficiles à piloter que les autres types, à condition que les pilotes s'accoutument à le faire en se tenant à l'arrière. Les pilotes pourraient acquérir l'expérience nécessaire en recevant une formation spéciale à bord de ces navires, tout en poursuivant l'étude théorique des nouvelles techniques. Le problème se complique, cependant, lorsque disparaît la stimulation de la libre concurrence dans une profession libre et que chaque pilote devient assuré de la même part de travail et de recettes, indépendamment du maintien de sa compétence. Un privilège accordé à un groupe particulier se traduit, sauf intervention de l'autorité, par une tendance naturelle à l'abaissement de la norme de qualification et d'efficacité au niveau du moins qualifié. On en a eu la preuve dans plusieurs circonscriptions.

Dans ces conditions, les autorités de pilotage sont impuissantes à exiger que les pilotes acquièrent des connaissances nouvelles par une plus ample formation ou qu'ils se soumettent à des examens, périodiques ou autres, en rapport avec leur compétence. La décision suivante de la *Standard Oil Company* et dont voici la nature, illustre bien l'importance capitale de la formation des pilotes:

«La *Standard Oil Company* (New Jersey) ouvrira en juillet de cette année un centre de recherches et de formation maritimes afin d'enseigner aux capitaines de pétrolier la manœuvre spéciale des superpétroliers. L'installation de \$700,000, établie près de Grenoble (France), sera la première de son genre au monde.

Le centre formera chaque année environ 150 capitaines et pilotes par des cours de deux semaines donnés à huit stagiaires à la fois. Des employés de l'Esso dotés d'une vaste expérience de la manœuvre des navires feront fonction de moniteurs.

Le centre se livrera aussi à des recherches sur de nouvelles techniques de manœuvre et d'accostage. D'autres recherches s'effectueront à Grenoble en vue d'établir, avant leur entrée en service, le comportement des pétroliers géants naviguant en eaux restreintes.»

«LES BESOINS:

L'évolution de la construction et de la taille des pétroliers oblige à assurer aux officiers une formation complémentaire en matière de manœuvre. La nécessité sans cesse accrue de passer des navires marchands de tonnage courant aux navires de 90,000 et même 200,000 tonnes accentue le besoin d'assurer l'expérience et la formation permettant la transition de la façon la plus experte et la plus efficace.» (Extrait d'une brochure sur le programme de perfectionnement, pièce 1520.)

Chaque autorité de pilotage est pleinement autorisée à modifier (et doit modifier) les exigences professionnelles minimales définies dans les règlements, afin de répondre aux situations nouvelles créées par les changements dans les techniques de navigation, les types de navires et les aides de navigation installées à bord ou à terre. Ces nouvelles prescriptions ne

s'appliqueraient, toutefois, qu'aux futurs titulaires de brevet, sans être imposées aux titulaires actuels, abstraction faite de l'urgence et de la nécessité de nouvelles aptitudes professionnelles.

La loi actuelle fournit des moyens limités, surtout indirects, qui permettent d'exercer un contrôle sur les aptitudes professionnelles des pilotes, mais ces moyens restent insuffisants. Ils consistent en grande partie dans les pouvoirs accordés au Ministre en vertu de la Partie VIII, les brevets temporaires, les brevets limités quant à la compétence, c'est-à-dire le régime de classes, et l'application possible de règlements disciplinaires.

Aux termes de la Partie VIII, le Ministre peut ordonner une enquête sur les aptitudes du pilote, menée par une cour d'investigation formelle, qu'il y ait eu ou non sinistre maritime (art. 560), ou par une cour d'enquête (art. 579 et art. 568[2]). Une autorité de pilotage n'a pas le pouvoir d'instituer une enquête de cette nature, qu'elle juge ou non qu'une enquête s'impose. La décision de convoquer la cour ressortit uniquement à la compétence du Ministre, telle que la définit et la limite la loi. Une telle enquête ne peut servir de moyen de vérification, car la convocation de l'une ou l'autre de ces cours exige l'existence préalable d'un cas manifeste d'incompétence et, même alors, on ne peut imposer une suspension préventive en attendant le résultat de l'enquête.

Le contrôle indirect peut avoir lieu par la délivrance de brevets temporaires (art. 329[n] et [o])—comme dans la circonscription de Churchill—mais, ici encore, l'incompétence ne peut être invoquée qu'au moment du renouvellement des brevets et l'autorité de pilotage reste impuissante pendant leur durée. On recourt très peu à ce pouvoir, peut-être à cause de l'insécurité qu'elle implique pour les titulaires de brevet. Parfois on accorde, au cours d'une période probatoire, un brevet temporaire suivi d'un brevet permanent si les services du pilote sont satisfaisants; cependant, comme il est dit au chapitre 8, p. 301, la légalité, dans le cadre de la loi actuelle, en reste douteuse.

Le régime de classes, dans les circonscriptions où il existe, corrige en partie cette situation, car il permet à l'autorité de pilotage de réserver les missions les plus difficiles aux pilotes les plus qualifiés. Le régime de classes ne constitue cependant qu'un pis-aller puisque, sous la loi actuelle, l'autorité de pilotage n'a pas le pouvoir de rétrograder la classe qu'elle a accordée et ne peut que retarder la promotion d'un pilote de compétence insuffisante (chap. 8, pp. 296 et suiv.).

Les autorités de pilotage ont aussi cherché à exercer un contrôle indirect en matière de fiabilité des pilotes par le moyen de leur pouvoir réglementaire, c'est-à-dire en incorporant ces exigences en tant que règlements disciplinaires, au titre de l'article 329 (f). La plupart des règlements renferment des dispositions comme celles du Règlement de Québec (ou d'autres portant le même effet):

- «15 (4) Tout pilote doit, avant de partir pour aller piloter un navire, . . . obtenir du bureau du pilotage des renseignements sur l'état des bouées, des phares et des chenaux dans la circonscription.»
- «17 (5) Un pilote doit se tenir renseigné sur la circonscription . . . ; il doit également se tenir au courant des règlements applicables concernant la douane, la quarantaine et les autres règlements de port, ainsi que de toutes les circonstances influant sur la navigation dans la circonscription.»

Une autorité de pilotage peut, entre autres, décider que l'inobservation des règlements entraîne la suspension ou l'annulation du brevet, non du fait que le pilote concerné ne possède pas les connaissances nécessaires, mais qu'il s'est montré peu sûr en n'observant pas les règlements. Cette méthode, pour autant qu'elle soit autorisée, procure le moyen de faire savoir au pilote qu'il manque de certaines connaissances, mais ne permet pas à l'autorité de pilotage de s'assurer que l'intéressé les a acquises.

POUVOIR DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE EN MATIÈRE
DE RÉÉVALUATION DES APTITUDES PHYSIQUE ET
MENTALE DES PILOTES BREVETÉS

Conformément au principe directeur de la Partie VI de la loi, selon lequel le pilotage constitue une profession libre, le pouvoir de l'autorité de pilotage de contrôler les aptitudes physique et mentale de ses pilotes brevetés se limite aux cas où l'aptitude d'un pilote s'est affaiblie de façon permanente et à un tel point que son utilité comme pilote est réduite et qu'il faut donc le mettre à la retraite. Hormis ces cas, l'autorité de pilotage n'a aucun droit d'intervenir.

Les dispositions essentielles sont les suivantes:

- a) l'article 338, qui exige que tout pilote âgé de 65 à 70 ans soit déclaré «apte à exercer ses fonctions de pilote» par «un médecin nommé par l'autorité de pilotage» avant qu'un brevet annuel lui soit accordé;
- b) l'article 329 (j), qui autorise l'autorité de pilotage à pourvoir par règlement «à la retraite obligatoire de tout pilote breveté qui est devenu incapable par suite d'infirmité mentale ou physique ou d'habitudes préjudiciables à son utilité en tant que pilote».

L'article 338, incorporé à la loi en 1934 (art. 328 de la Loi de 1934) a diminué le pouvoir de réévaluer les aptitudes des plus vieux pilotes que possédaient antérieurement les autorités de pilotage. La disposition correspondante de la législation antérieure (art. 432, Loi de la marine mar-

chande du Canada, 1927, fondamentalement le même que l'art. 36 de la Loi sur le pilotage de 1873) se lisait comme suit:

«Tout pilote breveté doit, en atteignant l'âge de soixante-cinq ans, représenter et remettre son brevet ou son certificat d'admission à l'administration de pilotage de la circonscription à laquelle ce brevet se rapporte, et cette administration peut lui donner un autre brevet pour une année et ainsi de suite d'année en année.»

A l'époque, il n'existait pas de limite d'âge statutaire, mais la loi portait qu'une limite pouvait être fixée par règlement. Sauf pour la rédaction, l'article 329 (*i*) actuel correspond à l'article 18 (9) de la Loi de 1873.

Jusqu'en 1934, alors que le pilote était assujéti, à partir de 65 ans, au renouvellement annuel de son brevet, l'autorité de pilotage possédait plein pouvoir de réévaluation et pouvait refuser de renouveler le brevet si l'une des aptitudes du pilote ne répondait plus aux normes réglementaires. La modification de 1934, en plus de fixer à 70 ans l'âge ultime de détention d'un brevet, a privé les autorités de pilotage du pouvoir de réévaluation en subordonnant le renouvellement à l'aptitude physique déterminée par un médecin. C'est pourquoi la fonction actuelle de l'autorité de pilotage se résume à nommer un médecin; après la nomination d'usage, l'autorité reste liée par la décision médicale. Si celle-ci est favorable, l'autorité est obligée de renouveler le brevet; sinon, la mise à la retraite du pilote devient obligatoire.

La modification de 1934 avait l'avantage d'assurer plus de sécurité aux pilotes en limitant à l'aptitude physique la réévaluation; en fait, ce fut la raison qui présida à l'établissement d'une limite d'âge. Nous considérons que le reste de la modification impose une procédure discutable en ce que la décision relative à l'aptitude physique du pilote à exercer ses fonctions est laissée, sans aucun critère, au jugement et au savoir d'un médecin qui peut ignorer presque tout des normes physiques requises pour le pilotage dans une circonscription particulière. Les autorités de pilotage n'ont pas le pouvoir de définir dans leurs règlements les normes applicables à l'examen physique et rien dans la loi n'oblige le médecin à se conformer aux normes physiques et mentales exigées pour la délivrance d'un brevet. Un autre inconvénient réside dans le fait que les pilotes restent à la merci du jugement erroné d'un médecin puisqu'il ne leur est pas permis de produire d'autres témoignages médicaux en leur faveur. Une personne médicalement apte à exercer un métier déterminé peut être inapte à en exercer certains autres; les facteurs déterminants sont le genre de métier et les conditions dans lesquelles on l'exerce. C'est ainsi que, pour les mêmes raisons, les fonctions de pilote peuvent être bien plus astreignantes dans une circonscription que dans une autre. Seule une personne connaissant parfaitement les exigences de l'exercice du pilotage dans une circonscription déterminée est en mesure de

décider d'une incapacité physique. Comme l'autorité de pilotage de la circonscription ou le jury d'examen semblent les mieux placés pour prendre une décision équitable, l'autorité de pilotage ou le jury agissant en son nom devraient assumer la responsabilité de la réévaluation. L'avis du médecin doit intervenir, mais le pilote intéressé devrait avoir la possibilité de le contester, particulièrement par la production d'un autre avis médical, en contrepartie d'un rapport défavorable.

Les Règlements des circonscriptions de Colombie-Britannique (37[4]), d'Halifax (25[5]), de Montréal (18[5]), et de Saint-Jean, N.-B. (25[5]) contiennent un paragraphe imposant une visite médicale semestrielle aux pilotes de plus de 65 ans (pilotes titulaires d'un brevet annuel aux termes de l'art. 338 de la loi) et se lisant comme suit:

«Tout pilote titulaire d'un brevet temporaire délivré en conformité de l'article 338 de la Loi devra subir un examen médical portant sur son aptitude mentale et physique à accomplir les fonctions de pilote et pratiqué par un médecin nommé par l'Autorité en avril et en novembre de chaque année, et si le rapport du médecin indique que le pilote n'est pas apte à accomplir ses fonctions par suite d'incapacité physique ou mentale, le brevet du pilote cessera aussitôt d'être valable.»

Le première partie de la disposition vise la fonction de surveillance; les pouvoirs qui en découlent sont en rapport du remède disponible. Cette disposition ne peut manifestement se fonder sur l'alinéa (j) de l'article 329 de la loi puisqu'elle ne s'applique qu'à la retraite des pilotes de moins de 65 ans. Elle doit donc relever de l'alinéa (i). Nous considérons que ce paragraphe n'autorise que la fixation par règlement d'une limite maximale d'âge, entre 65 et 70 ans. Si l'on interprète l'alinéa (i) comme autorisant une autorité de pilotage à imposer des conditions à l'égard de brevets annuels délivrés aux termes de l'article 338, ces brevets deviendraient alors révocables à volonté, ce qu'interdit cependant la dernière partie de l'alinéa (i) qui rend l'exercice de ce pouvoir soumis aux dispositions de l'article 338, c.-à-d. que le brevet ne doit être valable que pour un an et que l'aptitude physique du pilote doit être attestée avant la délivrance d'un nouveau brevet.

Dans le second cas, une autorité de pilotage ne possède, et à condition qu'elle ait édicté les règlements voulus, que le pouvoir de mettre obligatoirement à la retraite les pilotes devenus définitivement inaptes avant d'atteindre l'âge de 65 ans. Les pouvoirs législatifs d'une autorité de pilotage étant des pouvoirs délégués, leur portée reste déterminée par les termes de la délégation que l'on doit interpréter strictement. L'article 329(j) de la loi autorise les autorités de pilotage à pourvoir par règlement à la retraite obligatoire des pilotes de moins de 65 ans

a) en cas d'affection mentale ou d'infirmité (en d'autres termes, en cas d'affection permanente); ou

- b) pour habitudes préjudiciables à leur utilité comme pilotes (ici encore, le mot «habitudes» implique permanence);

La mise à la retraite obligatoire entraîne le retrait permanent du brevet, non une suspension temporaire, et implique une infirmité ou une habitude rendant le pilote incapable. Le mot «incapable» n'est pas explicité, mais il ressort du contexte que l'incapacité doit se rattacher à l'exercice des fonctions et à l'accomplissement des tâches de pilote.

Sauf en ce qui concerne un point de rédaction, l'article 329 (j) de la loi correspond en substance à l'article 18(10) de la Loi de 1873 sur le pilotage. Deux légères modifications sont intervenues lors de l'adoption de la loi de 1934: a) l'expression précédente «à la suite d'habitudes d'intempérance» a été étendue de façon à se lire «d'habitudes préjudiciables à son utilité en tant que pilote»; b) l'expression «prouvé sous serment devant l'administration de pilotage» a été supprimée. La dernière partie de la modification est conforme à la ligne de conduite adoptée à l'époque, à savoir que les témoignages donnés devant une autorité de pilotage ne doivent pas l'être sous serment et qu'une autorité de pilotage ne doit pas avoir le pouvoir de faire prêter le serment. La modification de 1934 ne comportait donc pas de changements de fond; la procédure fut légèrement modifiée et les pouvoirs de révision des autorités de pilotage demeurèrent aussi restreints qu'auparavant.

Ces pouvoirs limités sont cependant insuffisants dans le contexte des exigences nouvelles d'un service de pilotage dirigé par une autorité de pilotage. C'est ce que font apparaître les diverses dispositions du règlement de la plupart des circonscriptions. Sauf quelques pouvoirs accessoires, ces dispositions sont toutes semblables quant au fond à celles du Règlement de Québec rappelées ci-dessous.

L'article 14 du Règlement de Québec fixe les normes de la vue et de l'ouïe exigées des pilotes pendant la durée de leur brevet, et pourvoit à leur vérification; l'article renferme, en particulier, les dispositions suivantes:

- a) examens périodiques et obligatoires de la vue et de l'ouïe, tous les cinq ans pour un pilote de moins de 50 ans et tous les deux ans pour un pilote de plus de 50 ans (cette disposition ne peut s'appliquer aux pilotes de plus de 65 ans puisque les pouvoirs réglementaires de l'autorité de pilotage en la matière ne concernent que les pilotes de moins de 65 ans);
- b) les examens doivent avoir lieu devant un jury composé d'un médecin qualifié, d'un fonctionnaire du ministère des Transports (tous deux choisis par l'autorité) et d'un représentant du comité des pilotes;
- c) les tests normaux spécifiés aux paragraphes (3) et (4);
- d) un échec à cette étape entraîne la suspension automatique du brevet;

- e) le paragraphe (6) énonce que le pilote suspendu «peut interjeter appel à l'autorité en vue d'un nouvel examen à ses frais». Les règlements ne mentionnent pas si l'autorité de pilotage peut ne pas faire droit à l'appel et, le cas échéant, pour quelles raisons. Aussi semble-t-il que l'appel soit un droit que l'autorité de pilotage ne peut contester. Il semble, au premier abord, que le pilote faisant les frais d'un nouvel examen, cet examen puisse être fait par un médecin de son choix. Cependant, en lisant l'ensemble de l'article, il semble bien que ce soit une demande de nouvel examen devant le même jury afin que celui-ci reconsidère sa décision antérieure;
- f) le paragraphe (7) mentionne que «la décision rendue par l'autorité, à la suite de l'appel d'un pilote qui a échoué à un examen de la vue ou de l'ouïe, est définitive».

Sauf en ce qui concerne les normes relatives à la vue et à l'ouïe, le paragraphe prête à confusion. Il semble que les examens se tiennent en deux étapes: établissement des faits par un jury, suivi par la décision de l'autorité de pilotage de mettre le pilote à la retraite en se basant sur la décision du jury que le pilote est inapte au pilotage. Les membres du jury étant à la fois juges et experts, l'appel ne consiste, en fait, qu'en un nouvel examen fait par le même jury et rien n'autorise le pilote à produire des avis médicaux de médecins de son choix. La disposition qui prévoit la suspension temporaire du pilote en attendant le résultat de l'appel aux termes du paragraphe (6) est antistatutaire, car la seule intervention permise en ce qui concerne le brevet du pilote, en vertu de l'article 329 (i) de la loi, est la mise à la retraite obligatoire du pilote. Le texte du règlement laisse la décision finale à l'autorité de pilotage, mais sans définir les pouvoirs de cette dernière. Le seul pouvoir autorisé en pareil cas est celui de mettre le pilote à la retraite, en d'autres termes, de lui retirer son brevet, mais ce pouvoir n'existe que si le règlement le spécifie, ce qui n'est pas ici le cas. On pourrait peut-être inférer du contexte ce pouvoir, mais comme il s'agit d'une exception exigeant une interprétation rigoureuse, l'absence de disposition expresse peut aussi bien signifier le refus d'accorder ce pouvoir. Cette dernière interprétation enlèverait toute signification à l'article 14 du Règlement de Québec et le rendrait inapplicable.

A l'origine, cette disposition des règlements restait plus en harmonie avec l'article 329 (j) et le libellé de l'ancienne disposition aide à expliquer la rédaction défectueuse actuelle. La dernière partie de l'article 25 des Règlements de 1928 de la circonscription de Québec (pièce 1448) se lit comme suit:

«... Tout pilote ou apprenti qui échoue à cet examen est mis en retrait d'emploi et l'administration de pilotage annule son brevet; il lui est cependant loisible d'en appeler à l'administration de pilotage et de demander à subir un nouvel examen à ses propres frais. La décision de l'administration de pilotage est alors définitive.»

Le seul pouvoir autorisé pour agir contre le pilote étant de le mettre obligatoirement à la retraite, les règlements de 1928 décrétaient logiquement l'annulation obligatoire du brevet immédiatement après la conclusion défavorable du jury d'examen. Il était permis d'en appeler à l'autorité de pilotage; si l'appel était accueilli, l'autorité pouvait renouveler le brevet. On s'est sans doute rendu compte que cette procédure était illégale puisque rien dans l'alinéa (j) n'autorisait à renouveler le brevet (comme dans l'art. 336). On estimait sans doute aussi que le pilote devait pouvoir se défendre avant que soit émis l'ordre d'annulation tandis que d'autre part un rapport défavorable créait une présomption d'inaptitude qui s'opposait à ce que le pilote exerce ses fonctions. C'est pourquoi on adopta comme solution d'imposer une suspension préventive après le premier rapport et de différer l'annulation du brevet jusqu'à ce que la suite donnée à l'appel fût connue. Cependant, par suite d'une erreur de rédaction, la modification privait, en fait, les autorités de pilotage du droit de mettre les pilotes à la retraite. Le pouvoir de mettre un pilote à la retraite pour insuffisance de la vue ou de l'ouïe ne constitue pas un pouvoir statutaire et ne peut s'exercer que s'il est énoncé dans un règlement établi en vertu de l'alinéa (j). La suspension préventive eût été une mesure logique, à cause surtout de la procédure incommode suivie; malheureusement, la loi ne le permettait pas et ne la permet toujours pas.

Dans le cas présent, comme aussi bien dans tous les cas où s'exerce la fonction de réévaluation, l'autorité de pilotage, ou le jury agissant en son nom, devrait siéger en tant que tribunal administratif. Il est impératif que les pilotes brevetés soient tenus de satisfaire aux normes physiques définies dans les règlements et qu'on puisse s'en assurer par un examen médical périodique et obligatoire. La loi devrait prévoir, advenant une conclusion défavorable, la suspension automatique suivie d'une décision finale intervenant dans les moindres délais. Le rapport de la visite médicale périodique devrait faire partie des témoignages sur lesquels l'autorité de pilotage, agissant dans le cadre de sa fonction de réévaluation, fonderait ses conclusions. Le pilote en cause devrait avoir connaissance du rapport et être autorisé à produire des témoignages pertinents, médicaux et autres. L'autorité de pilotage devrait avoir liberté d'obtenir tous les autres témoignages qu'elle jugerait utiles, à condition que le pilote ait l'opportunité de les contredire. Tous les témoignages étant recueillis, s'il apparaît que l'état du pilote n'est pas permanent, ou qu'il soit possible d'y remédier, il devrait être possible de maintenir la suspension préventive jusqu'à ce que le pilote puisse prouver la disparition ou le redressement de l'infirmité. S'il s'avère que l'infirmité est permanente et de nature à l'empêcher d'exercer ses fonctions, le pilote sera mis à la retraite. C'est là, croyons-nous, la façon logique et équitable de régler la question de l'aptitude physique et de protéger le public tout en respectant les droits du pilote. A l'heure actuelle on ne peut suivre cette procédure, car il faudrait, à notre avis, pour le permettre, modifier la loi.

En somme, tous les règlements des circonscriptions renferment les mêmes dispositions au sujet de l'examen périodique de la vue et de l'ouïe (sauf celui de Churchill où toute disposition de cette nature est absente). Les principales différences entre les règlements consistent dans les normes exigées et dans le fait que l'examen soit effectué par un jury ou simplement par un médecin.

A New Westminster et dans toutes les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, sauf Churchill et Sydney, l'examen est effectué par un jury de trois personnes, un médecin qualifié et un fonctionnaire du ministère des Transports, tous deux choisis par l'autorité de pilotage, et un représentant du comité des pilotes ou, en l'absence de comité, un représentant choisi par le pilote concerné. La circonscription de Colombie-Britannique est une remarquable exception. Depuis le nouveau règlement de 1965, nul n'est autorisé à nommer le médecin qualifié; en conséquence, il est impossible de réunir un jury. La disposition se lit comme suit:

«20(2) Des examens de la vue et de l'ouïe doivent être subis devant un comité composé d'un médecin qualifié, d'une personne choisie par l'Autorité et d'une personne choisie par le comité des pilotes.»

D'après le texte, ni l'autorité de pilotage ni le comité des pilotes ne sont autorisés à nommer le médecin et il faut en conclure, selon les règles d'interprétation, qu'on voulait que le médecin ne fût pas nommé par l'autorité de pilotage, puisque le règlement de 1965 diffère du règlement précédent qui prévoyait, quoique d'une manière ambiguë, que l'autorité de pilotage devrait nommer le médecin.

Dans le Règlement de Sydney, la disposition fut supprimée en 1966 lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne.

Dans les circonscriptions à commission, sauf New Westminster, l'examen a lieu devant le «médecin choisi par l'Autorité».

La disposition mentionnée ci-dessus ne concerne que les examens périodiques obligatoires de la vue et de l'ouïe. Il existe aussi une disposition d'ordre général qui vise différentes formes d'incapacité physique ou mentale susceptibles de rendre un pilote inapte au service. Si l'autorité soupçonne une incapacité chez un pilote, elle peut l'obliger à se soumettre à un certain nombre d'exams médicaux faits par des médecins nommés par elle, en vue de s'assurer de l'état du pilote. L'autorité de pilotage agit ensuite d'après les rapports médicaux. Tous les règlements des circonscriptions sont les mêmes à cet égard, sauf de légères modifications d'intérêt local. L'article 23 du Règlement de Québec se lit comme suit:

«23 (1) Un pilote doit se présenter devant le Surintendant dès qu'il constate que son aptitude se trouve diminuée par suite d'un défaut de vue ou d'ouïe ou de toute autre incapacité physique ou mentale.

- (2) Lorsque, à un moment quelconque, le Surintendant a lieu de croire que l'aptitude d'un pilote est diminuée par suite d'un défaut de vue ou d'ouïe ou de toute autre incapacité physique ou mentale, il peut, avec l'approbation de l'Autorité, lui ordonner de subir un ou plusieurs examens, pratiqués par des médecins nommés par l'Autorité, et le pilote ne sera pas affecté au service tant que l'Autorité n'aura pas la certitude qu'il est apte à exercer ses fonctions.
- (3) Lorsqu'un médecin nommé par l'Autorité fait rapport qu'un pilote n'est pas apte à exercer ses fonctions par suite d'une incapacité physique ou mentale, il peut être accordé à ce pilote le congé de maladie prévu à l'article 22.
- (4) Est mis à la retraite tout pilote que l'Autorité, sur la foi de justifications suffisantes, juge définitivement inapte par suite d'une infirmité physique ou mentale ou d'habitudes préjudiciables à l'exercice de ses fonctions.»

La seule partie de l'article qui se rapporte à l'alinéa (j) de l'article 329 de la loi est le paragraphe (4), les trois autres paragraphes concernant la fonction de surveillance, c.-à-d. le droit d'imposer par règlement adopté en vertu de l'article 329 (f) l'obligation, pour un pilote, de signaler tout affaiblissement ou toute affection et de se soumettre à une visite médicale.

La radiation automatique du pilote du tour de rôle, quand le soupçon d'incapacité est si grave qu'on ordonne un examen médical, équivaut, en fait, à imposer la suspension préventive. Quelque logique et souhaitable que soit cette mesure, la loi actuelle ne la permet pas. Le paragraphe (3) ne porte pas sur la réévaluation, mais simplement sur la rémunération des pilotes qui n'assurent plus le service du fait d'une suspension préventive.

Le paragraphe (4) du règlement vise à conférer à l'autorité de pilotage le pouvoir que peuvent lui accorder des règlements édictés en vertu de l'alinéa (j) de l'article 329 de la loi, c.-à-d. le droit de mettre le pilote à la retraite lorsqu'il devient définitivement inapte du fait d'une infirmité ou d'habitudes préjudiciables au service. Le paragraphe est illégal parce qu'il autorise des décisions arbitraires; c'est une prérogative n'ayant pas place dans l'exercice du pouvoir de réévaluation. En fait, c'est seulement lorsque le pilote devient définitivement inapte que l'autorité de pilotage peut le mettre à la retraite; l'avis médical, susceptible d'être erroné, ne peut suffire à établir l'inaptitude, même si l'autorité de pilotage le considère suffisant. La disposition est également illégale du fait qu'elle méconnaît le droit fondamental du pilote de se défendre.

Elle est encore discutable pour une raison déjà expliquée, c.-à-d. qu'elle laisse au médecin le soin de décider de l'aptitude au pilotage.

La procédure établie par les dispositions antérieures cadrerait mieux avec les prescriptions de la loi, l'autorité de pilotage faisant alors établir judiciairement les faits par un tribunal d'enquête. Au reçu d'un renseignement ou d'une plainte alléguant l'inaptitude d'un pilote, l'autorité de pilotage notifiait d'abord la plainte au pilote, puis chargeait un représentant de mener une enquête. On recevait des témoignages sous serment, puisque la loi le prescrivait à l'époque (art. 415[j], loi de 1927). On tenait des audiences officielles et le pilote avait le droit de s'y présenter, de prendre un avocat, de réfuter la plainte et de produire des témoignages à sa décharge. Le rapport par écrit d'un examen médical n'était pas recevable; le témoignage oral du médecin sous serment restait nécessaire. Lorsque les membres du jury étaient experts en pilotage et en sécurité de la navigation, ils pouvaient juger dans quelle mesure l'incapacité gênait l'exercice du pilotage; sinon, on recourait au témoignage d'un expert en la matière. Si, après examen du rapport de l'enquête, l'autorité de pilotage acquérait la certitude que la plainte était fondée, elle avait le pouvoir de mettre le pilote à la retraite.

Cette procédure analogue à une procédure judiciaire fut supprimée par la modification de 1955 apportée au Règlement de Québec et, par la suite, elle disparut du règlement des autres circonscriptions pour être remplacée par la disposition actuelle (visite médicale sans audience).

Apparemment, la procédure de la cour d'enquête prévue dans les règlements restait lettre morte, comme le montre le cas de l'ex-pilote Drapeau qui fut sommairement renvoyé pour incapacité due à l'ivrognerie. En dépit de ses nombreuses demandes, on lui refuse le droit d'une enquête sur son cas par une cour d'enquête, procédure alors en vigueur (on étudie longuement le cas du pilote Drapeau au *Titre IV* du rapport—Circonscription de Québec—*Discipline*).

On alléguait deux raisons pour motiver l'abandon de la procédure d'enquête: en premier lieu, le mot «incapacité» que l'on interprétait comme désignant un état mental ou corporel qui rendait le pilote généralement incapable d'accomplir ses fonctions; en second lieu, la nécessité d'une plainte par écrit, qui semblait constituer, en fait, un obstacle absolu (pièce 1461v). La première raison n'est qu'imparfaitement fondée, car l'interprétation donnée au mot «incapacité» est juste; elle correspond à la limite du pouvoir de mise à la retraite que l'autorité de pilotage tire de l'article 329 (j) de la loi. Qu'elle soit satisfaite ou non de ce pouvoir limité, l'autorité de pilotage ne peut, en modifiant la procédure, acquérir plus de pouvoir que n'en accorde la loi. La seconde objection semble mieux fondée. L'audience officielle prévue par le règlement manquait, à notre avis, de souplesse sous bien des rapports: on ne pouvait admettre que les seuls témoignages donnés devant un enquêteur siégeant en tant que cour; le pouvoir de l'autorité de pilotage d'instituer

une cour d'enquête se limitait à tort aux cas où elle recevait une plainte par écrit; toute l'affaire revêtait la forme d'un procès criminel, ce qu'elle n'est pas.

Les autorités de pilotage préféreraient considérer comme infractions aux règlements disciplinaires les cas d'allégation d'inaptitude due à des habitudes préjudiciables au bon accomplissement des fonctions du pilote. Cette pratique fut suivie durant de nombreuses années, car on présumait alors que l'autorité de pilotage possédait un pouvoir presque discrétionnaire de retirer le brevet d'un pilote (pièce 1461v). Comme on l'indique plus loin, il n'en est plus ainsi, car aujourd'hui les pilotes, sur l'avis de leur conseiller juridique, demandent un procès normal, avec bénéfice du droit de défense. Lorsqu'une autorité de pilotage cherche à agir en tant que tribunal disciplinaire, elle ne peut, aux termes des dispositions actuelles de la Loi sur la marine marchande du Canada, tenir un tel procès, si bien que la situation est devenue désespérément confuse.

COMMENTAIRE

D'après la loi actuelle, l'autorité de pilotage n'a aucun droit de suspendre le brevet d'un pilote ni même rayer celui-ci de la liste des affectations (ce qui, en fait, équivaut à une suspension) pour des raisons d'ordre médical. Elle ne peut, en ce qui concerne le brevet annuel des pilotes de plus de 65 ans, que refuser, à son expiration, d'en délivrer un autre si le pilote est médicalement inapte. Durant la durée des autres brevets, son seul pouvoir consiste à annuler le brevet lorsqu'il est prouvé que le pilote souffre d'une incapacité permanente le rendant inapte à exercer ses fonctions normales de pilote.

Tout en considérant que ces pouvoirs sont trop limités pour permettre aux autorités de pilotage de faire face aux besoins d'aujourd'hui, nous pensons aussi que la procédure sommaire du passé est incompatible avec les fonctions d'une autorité chargée d'attribuer les brevets.

Comme on l'a déjà signalé, une autorité chargée d'attribuer les brevets, du fait qu'elle doit agir, dans le cas d'un brevet, d'une manière quasi judiciaire, n'est pas tenue de suivre la procédure d'un tribunal de droit commun. Par suite de la suppression de l'obligation de recueillir des témoignages sous serment, une autorité de pilotage a toute latitude quant au choix des voies et moyens à utiliser en vue de connaître l'état physique d'un pilote, à condition de respecter le droit absolu du pilote à sa défense.

Les prescriptions législatives à cet égard étant essentielles et comme, au moins, les normes physiques et mentales fondamentales s'appliquent à toutes les circonscriptions (le règlement de toutes les circonscriptions renferme essentiellement les mêmes dispositions sur ce point), la loi devrait traiter à fond de cette question et de la procédure à suivre, qui ne devraient pas être régies par des règlements.

POUVOIR DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE EN MATIÈRE
DE FACULTÉS MORALES (FIABILITÉ)

La fiabilité constitue la qualité essentielle d'un pilote. La fiabilité d'un pilote reste difficile à établir, car les facultés morales représentent un facteur impondérable déterminé par ses actes, sa conduite, son rendement.

Le Parlement a traité des pouvoirs des autorités de pilotage en matière de réévaluation; la législation définit les faits qui créent la présomption de non-fiabilité et qui donnent à l'autorité de pilotage sa compétence de réévaluation, c.-à-d. la condamnation pour certaines infractions à la législation sur le pilotage, en vertu de la Partie VI. Tout en accordant aux autorités de pilotage des pouvoirs étendus qui leur permettent d'établir de telles infractions, le Parlement s'est appliqué à empêcher les abus en exigeant qu'avant que ne puisse s'exercer le pouvoir de réévaluation, la situation de fait y donnant lieu soit établie par décision d'un tribunal de droit commun portant que le pilote s'est rendu coupable d'une infraction spécifiée.

Comme dans d'autres cas de réévaluation, la loi pouvait traiter de la réévaluation de la fiabilité de deux manières, soit en traiter dans la loi même, soit permettre à l'autorité chargée de la réévaluation d'en décider. Le Parlement a opté pour la seconde méthode, bien que, dans le cas d'infractions aux «règlements», il ait autorisé les autorités de pilotage à réduire, dans leur règlement, la réévaluation à une procédure de pure forme, aucune latitude n'étant alors laissée à l'autorité de réévaluation advenant une condamnation.

Dans le cas d'une infraction aux règlements sur le pilotage, le verdict de culpabilité rendu par un tribunal pénal de droit commun établit non seulement la compétence d'une autorité de pilotage en tant qu'autorité de réévaluation, mais aussi une présomption de déficience à l'encontre du pilote en cause. La seule difficulté restant à résoudre par l'autorité de pilotage (sauf si la loi lui accorde des pouvoirs discrétionnaires) est de savoir si la présomption, compte tenu des services passés du pilote et des témoignages à décharge qu'il peut présenter, se trouve réfutée. Le cas échéant, le droit du pilote de détenir son brevet sera réaffirmé; par contre, si la gravité de l'infraction et le dossier du pilote indiquent nettement qu'il est dépourvu de sens des responsabilités, le renvoi est indiqué. Si d'autre part on estime que le pilote pourrait surmonter sa déficience, il suffira peut-être d'une suspension pendant une période déterminée ou même d'un simple avertissement.

La loi emploie deux expressions différentes pour définir la décision de réévaluation dans de tels cas: elle autorise parfois «la suspension ou la destitution» d'un pilote (art. 330, 368); parfois aussi, elle autorise «la suspension ou le retrait» du brevet (art. 329[g] 371, 372, 568 et 579). D'après les règles d'interprétation, des expressions différentes doivent désigner des situations différentes, mais, dans le cas qui nous occupe, la Commission a été dans l'impossibilité d'établir une distinction. La rédaction de la

plupart de ces articles remonte à la première loi fédérale sur le pilotage et n'a pas varié depuis (Cf. art. 18[7], 70, 71 et 72 de la Loi sur le pilotage de 1873). Il se pose donc un inutile problème d'interprétation qu'il faudrait supprimer.

Une autorité de pilotage n'ayant aucune compétence en matière de réévaluation lorsqu'il n'existe pas de condamnation devant un tribunal pénal régulier, la discipline des pilotes se rattache étroitement à la réévaluation de leur fiabilité. Tous les cas de discipline ne compromettent cependant pas le brevet du pilote, mais seulement ceux pour lesquels on le prévoit formellement; les autres cas relèvent de la simple discipline.

Dans la Loi sur la marine marchande du Canada, le pouvoir de réévaluation n'est pas accordé pour les cas d'infractions statutaires légères suivantes, car elles ne mettent pas en cause la faculté de travail ou la fiabilité du pilote:

- a) la négligence du pilote de porter sur lui son brevet, un exemplaire du règlement et du tarif, et le refus de les montrer au capitaine qui les lui demande, constituent des infractions statutaires le rendant passible d'une amende de \$40 au maximum (art. 335[2]);
- b) la négligence du pilote de remettre son brevet lorsque celui-ci n'est plus valide le rend passible d'une amende de \$40 au maximum (art. 337);
- c) la négligence du pilote d'arborer le pavillon de pilote ou de montrer les feux de pilote lorsqu'il «utilise . . . un bateau non affecté au service de pilotage» le rend passible d'une amende de \$200 au maximum (art. 366).

Mais le fait de commettre une des infractions statutaires suivantes crée une présomption d'instabilité du pilote et la loi exige alors une réévaluation de ses facultés morales:

- a) infractions statutaires énoncées à l'article 368, c'est-à-dire fraude ou infraction «au sujet des recettes provenant de la douane ou de l'accise», «manœuvres frauduleuses relativement à des navires», leur équipement ou leur sauvetage; sectionner sans utilité des câbles; aider à perpétrer ou laisser commettre ces infractions;
- b) mettre un bateau en danger par un faux exposé de circonstances (art. 371);
- c) exiger ou recevoir des droits supérieurs aux droits exigibles (art. 372).

On donne à chaque autorité de pilotage de vastes pouvoirs de créer par le règlement d'autres infractions (art. 329[f] et d'édicter que la commission de l'une d'elles donnera ouverture à sa compétence de réévaluation (art. 330). Les autorités de pilotage ont abusé de ces pouvoirs par le moyen de

dispositions d'application générale en décidant que toutes les infractions au règlement donnent ouverture à la réévaluation. Lorsque la loi ne mentionne pas expressément des règles ou des critères, l'autorité devrait se guider, dans l'exercice de ses pouvoirs législatifs, sur la manière dont le Parlement a procédé dans la loi, c.-à-d. de n'exiger, à cet égard, la réévaluation du sens des responsabilités du pilote que dans le cas d'infractions donnant lieu à une forte présomption de déficience. C'est un abus d'autorité et du pouvoir législatif que mettre en jeu le brevet du pilote pour une infraction légère au règlement. Comme on le verra plus loin, ces règlements sont, de par leur rédaction, antistatutaires et, partant, inopérants (Cf. p. 444). A notre avis, la loi devrait, dorénavant, contenir une disposition interdisant de tels abus du pouvoir de réglementation; par exemple, en exigeant que les infractions au règlement impliquant l'exercice du pouvoir de réévaluation soient expressément, et séparément, mentionnées dans les règlements.

Il existe, cependant, une exception notable. Il s'agit de la disposition du règlement concernant l'usage d'alcool et de narcotiques (au sujet de sa légalité quant au fond, voir p. 446) dont les paragraphes pertinents (Règlement de Québec) se lisent comme suit:

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

(2) Il est interdit aux pilotes de consommer des boissons enivrantes, ou de consommer des narcotiques ou d'en faire usage, alors qu'ils sont à terre pendant la saison de navigation, si cette consommation ou cet usage les empêche de se bien conduire, d'être assidus et d'exercer efficacement leurs fonctions, soit à bord, soit à terre, et l'Autorité peut retirer le brevet de tout pilote qui contrevient à ces dispositions.»

Chacun de ces paragraphes contient deux parties distinctes: d'abord, l'infraction; puis, la compétence de réévaluation de l'autorité de pilotage. On doit procéder comme pour toute autre infraction au pilotage, c.-à-d. porter une accusation devant un tribunal de juridiction pénale. Le fait que le règlement ne définit pas l'amende maximale à imposer signifie seulement que l'autorité de pilotage ne s'est pas prévaluée du pouvoir que lui donne la première partie de l'article 330 et, partant, que la peine que le tribunal ne peut imposer qu'une amende maximale de \$100 (art. 331[2]). Le fait d'être reconnu coupable d'une infraction rend applicable la seconde partie de ces dispositions. Dans le premier cas, la fonction de réévaluation est de pure forme et l'autorité de pilotage ne peut que retirer le brevet. Dans le second cas, cependant, elle a le choix et peut décider de ne pas retirer le brevet si elle estime que les circonstances ne justifient pas une mesure aussi rigoureuse.