

3. FONCTION JUDICIAIRE (DISCIPLINE)

NATURE DU POUVOIR JUDICIAIRE

L'importance de la question et la confusion actuelle rendent nécessaire une brève révision des principes qui régissent le pouvoir judiciaire. L'État exerce trois pouvoirs essentiels: judiciaire, législatif et exécutif, exercés généralement par des autorités distinctes et indépendantes. Bien qu'un principe cardinal de la justice exige l'indépendance et l'impartialité de ceux qui exercent la fonction judiciaire, c.-à-d. qui rendent la justice, rien ne s'oppose à ce qu'ils participent, en même temps, au pouvoir législatif ou administratif ou aux deux. En règle générale, le juge n'exerce que le pouvoir judiciaire; cependant dans certaines circonstances, la même autorité pour des raisons de commodité administrative, a le droit d'exercer d'autres fonctions. En vertu de la législation sur le pilotage, la Maison de la Trinité administrait en tant qu'autorité de pilotage la circonscription de pilotage, possédait des pouvoirs législatifs délégués et était aussi un tribunal administratif, une cour d'archives ayant juridiction exclusive en matière de pilotage.

La juridiction d'un tribunal est civile quand il a pour fonction de statuer sur un différend entre des parties opposées; elle est pénale lorsqu'il s'agit d'infliger une peine pour une infraction créée par la loi.

Les tribunaux peuvent se diviser entre tribunaux ordinaires et tribunaux de juridiction spéciale. Ces derniers constituent des tribunaux d'exception et l'on doit interpréter limitativement les termes qui définissent leur juridiction; au moindre doute, cette juridiction n'existe pas.

En ce qui concerne l'application de ses lois, le Parlement peut soit recourir aux tribunaux provinciaux en place, en leur imposant de nouvelles fonctions ou en leur donnant juridiction sur des sujets ne tombant pas dans les matières relevant exclusivement du pouvoir législatif provincial; il peut aussi créer de nouveaux tribunaux (*Valin v. Langlois*, 1879, 3 S.R.C. 1 pp. 74, 76 et suiv., 1879-80, 5 A.C., p. 120). Dans le cas de l'application de la Loi sur la marine marchande du Canada, le Parlement a recouru aux deux méthodes. En ce qui concerne l'imposition des peines (emprisonnement, amende et pénalités), il recourt aux tribunaux ordinaires des provinces (art. 683 et suiv., art. 709, de la Loi sur la marine marchande du Canada); cependant il a créé, pour certaines affaires particulières, des tribunaux spéciaux dont il a clairement défini la juridiction et auxquels il a donné les pouvoirs nécessaires pour agir en tant que tels (Cf., entre autres, Partie VIII).

L'exercice de la fonction judiciaire constitue en soi un processus. Un tribunal n'agit pas *proprio motu*; il faut lui référer les affaires, ce qui, en matières pénales, revêt la forme de plaintes. Normalement, le tribunal devient *functus officio* quand il rend sa décision, sauf si sa loi organique prévoit un pouvoir de révision.

Comme on l'a déjà dit, les autorités de pilotage ont reçu des pouvoirs judiciaires spéciaux en matière de juridiction civile, c.-à-d. sur les différends entre pilotes brevetés (art. 351) ou entre un pilote non breveté et un pilote breveté (art. 355[2]), et sur le droit aux droits de pilotage. On ne recourt pas à ces pouvoirs, car ils impliquent que la profession de pilote constitue une entreprise libre. Les questions cruciales sont donc de savoir quels tribunaux ont juridiction pénale et si les autorités de pilotage possèdent cette juridiction.

AUTORITÉ DE PILOTAGE ET JURIDICTION PÉNALE

Depuis plusieurs années, les autorités de pilotage de plusieurs circonscriptions agissent comme si elles possédaient des pouvoirs judiciaires sur les pilotes en matière disciplinaire et procèdent de façon très irrégulière en vue de convaincre les pilotes d'infractions et de contraventions aux règlements, d'imposer des amendes et d'annuler des brevets. Ce pouvoir a été souvent mis en doute depuis quelques années.

Il existe deux conditions préalables essentielles à l'exercice de pouvoirs judiciaires: dispositions expresses et non équivoques dans la loi et pouvoirs nécessaires pour assumer cette responsabilité. Quelque souhaitable que puisse apparaître aux autorités de pilotage la possession de ces pouvoirs, la Loi sur la marine marchande du Canada ne renferme aucune disposition les autorisant à siéger comme tribunaux de juridiction pénale en matière de pilotage et aucune autorité de pilotage ne possède les pouvoirs accessoires nécessaires pour agir comme tels.

La Loi sur la marine marchande du Canada assure, d'autre part, une procédure efficace et équitable pour poursuivre et punir les pilotes coupables d'infractions et de contraventions aux règlements et sans obliger pour cela l'autorité de pilotage à agir en tant que tribunal pénal, dans des cas où elle est tout à la fois partie lésée, dénonciatrice et plaignante, n'étant, par conséquent, pas en mesure de rendre justice.

Une infraction statutaire ou la violation d'un règlement rend le délinquant passible d'une peine (amende ou emprisonnement, conformément aux dispositions pertinentes) qu'impose un tribunal de juridiction pénale ordinaire comme le prévoient les articles 683 et suivants. La procédure à suivre consiste à porter plainte devant le tribunal compétent afin que l'affaire soit instruite selon les principes régissant la justice pénale. Toute condamnation imposée devient exécutable par les moyens particuliers au tribunal en question (art. 685). L'appel de la condamnation est possible chaque fois que l'amende imposée dépasse \$25 et que les dispositions du code criminel concernant les appels de condamnations par voie sommaire s'appliquent (art. 687). C'est la condamnation à l'égard d'une de ces infractions statutaires (lorsque la loi le dit) qui confère à l'autorité de pilotage la compétence

de réévaluation en ce qui concerne les facultés morales du pilote tout en créant une présomption de déficience. Il n'est pas fait usage de ce régime, cependant, et nul ne se souvient de la dernière fois où une plainte a été portée devant un tribunal pénal contre un pilote qui avait commis une infraction statutaire ou violé un règlement.

INTERPRÉTATION DE L'ALINÉA (g) DE L'ARTICLE 329

L'alinéa (g) de l'article 329 constitue la seule disposition de la loi qui confère un semblant de pouvoir judiciaire sur les infractions commises par les pilotes. Il convient donc d'examiner attentivement l'alinéa (g) pour découvrir le sens exact de ses dispositions (modifiées en 1934 et en 1936) dans leur contexte.

Dans son contexte pertinent et immédiat, l'alinéa (g) se lit comme suit:

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

- b) de réglementer ... l'exploitation et l'entretien des bateaux-pilotes et de leur équipement ...
- f) établir des règlements concernant la gouverne des pilotes ... et visant à assurer leur bonne conduite à bord et à terre, leur assiduité et l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre ... ; et sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements relatifs à tout pilote ... breveté ... (Suit une liste des actes pouvant faire l'objet de règlements disciplinaires, tels que le prêt du brevet, le fait pour un pilote ou un aspirant pilote d'agir comme tel alors qu'il est frappé d'une suspension, etc.)
- g) établir des règles pour punir toute violation d'un règlement établi en vertu du présent article, au moyen d'amende ou par le retrait ou la suspension du brevet ou du certificat de la personne coupable de la violation, et nonobstant toute autre disposition de la présente loi, imposer, recouvrer et faire exécuter toute pareille peine.»

«330. Toute autorité de pilotage, par règlement établi conformément aux dispositions de la présente Partie, peut prescrire l'imposition d'une amende n'excédant en aucun cas deux cents dollars en cas de violation dudit règlement, et peut en outre stipuler que, à sa discrétion, la suspension ou la destitution peut s'ensuivre.»

Première observation. Si l'alinéa (g) de l'article 329 donne effectivement juridiction pénale, comme on le prétend, celle-ci se limite à la «violation des règlements» au sens où cette expression est employée dans l'alinéa,

mais l'autorité de pilotage n'a pas juridiction pénale sur les infractions statutaires ni sur les violations du règlement (*By-law*) qui ne constituent pas en même temps des violations des règlements (*Regulations*) s'il en existe (nous y reviendrons plus loin). Dans la Partie VI, le terme «règlement» (*Regulation*) est employé dans un sens beaucoup plus restreint que dans la législation moderne et que le sens donné dans la Loi sur les règlements (Cf. chap. 8, p. 270) et n'est pas le terme générique qui se réfère à toute la législation édictée en vertu de l'exercice du pouvoir législatif délégué, par opposition à la législation statutaire. Le terme générique employé dans ce sens dans la Partie VI est «règlement» (*By-law*) et le terme «règlement» (*Regulation*) qui, dans la Partie VI, se trouve seulement dans l'article 329, se réfère limitativement au genre de «règlements» (*By-laws*) établis aux termes des alinéas (b) et (f) de l'article 329, et à rien d'autre. C'est pourquoi toute compétence résultant de l'alinéa (g) se limite à l'application des «règlements» (*By-laws*) qui constituent des règlements (*Regulations*) au sens de l'article 329*.

Deuxième observation. Dans la législation sur le pilotage, toute mesure corrective prise en vertu du pouvoir de réévaluation de l'autorité de pilotage sur la fiabilité d'un pilote est dite «punition». On emploie aussi le même mot dans son sens naturel, c.-à-d. pour désigner la condamnation (résultat d'une décision judiciaire pénale). Ce fait, ainsi que l'interdépendance des deux fonctions, dans des cas de cette nature, a pu être la cause principale de la confusion au sujet de ces deux pouvoirs.

Le terme «punition» est une fausse appellation, un terme impropre, quand on l'emploie pour désigner le résultat d'une réévaluation de la fiabilité, qui n'est pas plus une punition que le refus d'accorder un brevet à un candidat qui échoue ou de mettre prématurément à la retraite un pilote pour cause d'inaptitude physique. A ce stade, l'autorité de pilotage doit seulement décider si, dans les circonstances de l'affaire pour laquelle le pilote a été trouvé coupable et puni, il est raisonnable, compte tenu de son caractère et de son expérience, de lui accorder confiance en tant que pilote. Dans la négative, il faut lui retirer son brevet. En certaines occasions, on peut considérer suffisante une suspension, car les qualités morales sont susceptibles d'amélioration. L'emprisonnement ou l'amende imposés par un tribunal de juridiction pénal n'ont aucun rapport avec les qualités morales, mais sont imposés parce que la loi a été violée. Cependant on retire le brevet parce que le pilote n'est plus qualifié.

Le fait qu'une mesure disciplinaire soit une condition préalable à l'exercice de la réévaluation contribue à l'emploi du terme «punition», qui prête à confusion.

*Cette question de vocabulaire n'a trait qu'à l'interprétation des termes anglais *Regulation* et *By-law*, puisque dans la version française ces deux mots sont traduits par «Règlement». (*Note de traduction*)

Pour employer le langage de la présente loi, dans le cas des infractions exigeant la fonction de réévaluation, la législation prévoit deux genres de «punitons»: la condamnation imposée par le tribunal saisi de l'infraction et une «punition» supplémentaire, connexe au pilotage, qui touche au droit du pilote d'agir en tant que tel, que l'autorité de pilotage impose lorsqu'un tribunal de droit commun a déclaré le pilote coupable.

On le voit davantage encore dans l'emploi du terme «coupable» pour désigner la personne dont le brevet ou le certificat risquent d'être suspendus ou annulés. En droit, une personne n'est considérée coupable que lorsqu'elle est condamnée. Il faudrait, à notre avis, adopter dans la loi future un terme désignant l'action de réévaluation et n'employer le terme «punition» que dans son sens naturel, c.-à-d. pour indiquer la condamnation imposée pour une infraction.

La situation devient plus confuse encore lorsque l'autorité de réévaluation jouit de la compétence pour imposer une peine au lieu d'annuler ou de suspendre le brevet lorsque, étant donné les circonstances, on considère cette peine comme un moyen de dissuasion suffisant. Un tel pouvoir fut accordé à l'Autorité de pilotage de Québec en 1877 (40 Victoria chap. 51, art. 7), pouvoir qu'elle conserva jusqu'à son abrogation par la loi de 1934. La disposition (art. 534 de la loi de 1927) se lit comme suit:

«534. Lorsque l'administration de pilotage de Québec a le pouvoir de prononcer la destitution ou la suspension d'un pilote lamineur pour le havre de Québec et en aval, elle peut le condamner à une amende n'excédant pas cent dollars, si elle juge à propos d'en agir ainsi plutôt que de le destituer ou de le suspendre.»

Semblable pouvoir n'a jamais été accordé aux autorités de pilotage des autres circonscriptions. On l'accorde cependant aux tribunaux administratifs prévus à la Partie VIII, paragraphes (3) et (4) de l'article 568 qui se lisent comme suit:

«(3) La cour peut, au lieu d'annuler ou de suspendre un tel brevet, imposer à un pilote breveté une amende de quatre cents dollars au maximum et de cinquante dollars au minimum, et elle peut ordonner le paiement de cette amende par versements ou d'autre façon, selon qu'elle le juge opportun.

(4) Toute amende encourue en application du présent article peut être recouvrée par voie sommaire au nom de Sa Majesté, avec dépens, en vertu des dispositions du Code criminel relatives aux déclarations sommaires de culpabilité.»

Troisième observation, que suscite le texte de l'alinéa (g). Le pouvoir qu'une autorité de pilotage peut tenir de cet alinéa se limite à la «punition». Le pouvoir d'imposer une punition n'implique pas que le détenteur possède

aussi le pouvoir de tenir un procès, bien qu'un procès tenu devant un tribunal et une décision de ce tribunal quant à la culpabilité constituent les conditions préalables d'une punition.

Comme on l'a déjà dit, la loi a rattaché la réévaluation des qualités morales au maintien de la discipline, et conditionné la compétence de réévaluation à une condamnation pour une infraction déterminée, obtenue, par la voie normale, d'un tribunal ordinaire. La question de fait quant aux circonstances de l'affaire pouvant entraîner la réévaluation est déterminée judiciairement, au procès concernant cette infraction et tenu devant le tribunal ordinaire. Les tribunaux ordinaires et les autorités détiennent, chacun dans son domaine, des pouvoirs en matière de «punition» propre, mais les autorités de pilotage ne possèdent pas et n'ont pas à posséder le pouvoir de tenir un procès pénal.

Les seuls pouvoirs qu'une autorité de pilotage puisse tirer de la dernière partie de l'alinéa (g) se rattachent uniquement au pouvoir qu'elle peut avoir d'imposer une punition. En outre, l'usage des mots «pareille peine» limite encore ces pouvoirs *a)* à une peine imposée sous forme d'une pénalité, d'une suspension ou du retrait du brevet, *b)* concernant des violations d'un «règlement» telles qu'on les a définies ci-dessus.

La loi fait toujours une nette distinction entre le pouvoir de juridiction pénale et le pouvoir de réévaluation exercé par une autorité de pilotage. Chaque fois que la seule peine prévue est la sanction pénale d'une infraction, elle consiste dans un emprisonnement (art. 369) ou une amende (art. 331, 335 [2], 337, 340 [2], 356, 366 et 367); la loi emprunte le même langage et la même rédaction, que le délinquant soit un pilote breveté, le capitaine d'un navire ou toute autre personne. La première partie de l'article définit là où les infractions et la seconde mentionne la peine maximale admissible sans mentionner l'autorité qui doit appliquer la sanction pénale. Par contre, quand une infraction entraîne aussi la réévaluation des qualités morales d'un pilote, on recourt à la même méthode dans la première partie de la disposition, mais on ajoute une seconde partie particulière. L'article définit donc d'abord, comme précédemment, l'infraction et la sanction pénale maximale qu'elle entraîne sans indiquer quelle autorité doit intervenir; cependant, elle mentionne en outre la mesure dans laquelle le brevet du pilote peut être affecté et, contrairement à l'autre partie de l'article, mentionne l'autorité de pilotage comme autorité habilitée à imposer la peine additionnelle (art. 330, 368, 371 et 372). Ainsi, l'article 371, après avoir défini l'infraction, énonce:

«... est passible, en sus de toute responsabilité en dommages-intérêts, d'une amende de deux cents dollars au maximum, et, dans le cas d'un pilote breveté, l'autorité de pilotage compétente peut suspendre ou annuler son brevet.»

Le fait que l'autorité de pilotage ne soit nommée que dans la dernière partie indique qu'elle reste étrangère au procès et à l'imposition de la sanction pénale. Si l'autorité de pilotage n'était pas mentionnée dans la dernière partie, la sanction relative au brevet serait automatiquement ajoutée comme peine additionnelle, au gré du tribunal dont l'infraction relève (art. 683 et suiv.).

Même procédure encore en ce qui concerne les violations d'un règlement (Cf. art. 330 déjà cité). Sous le régime établi par la loi, les autorités de pilotage n'ont donc pas besoin du pouvoir de tenir procès pour imposer la «peine» connexe au pilotage. Les pouvoirs de convoquer des témoins, de les obliger à témoigner, sous serment ou librement, et à produire des documents empiète sur la liberté individuelle. Ces pouvoirs n'existent qu'en vertu d'une disposition législative expresse et non équivoque à cet effet, comme celles qui sont adoptées dans le cas des tribunaux administratifs établis aux termes de la Partie VIII (art. 556, au sujet des cours d'enquête formelle, et l'article 579[3][b] et [4], au sujet des cours chargées d'enquêter sur la compétence et la conduite des officiers et pilotes). L'absence de dispositions semblables dans le cas des autorités de pilotage signifie, d'abord, que le Parlement n'a pas voulu leur conférer ces pouvoirs et, ensuite, qu'elles n'ont pas compétence judiciaire en matière pénale.

La question qui se pose maintenant est: quels sont les pouvoirs que l'article 329 (g) confère aux autorités de pilotage et qu'elles ne pourraient avoir autrement?

Afin d'étudier cette question, il est utile de décomposer l'alinéa (g) comme l'exige sa construction grammaticale. Aux termes de cet alinéa, l'autorité de pilotage a le pouvoir réglementaire pour:

- a) «établir des règles pour punir toute violation d'un règlement établi en vertu du présent article, au moyen d'amende ou par le retrait ou la suspension du brevet ou du certificat de la personne coupable de la violation»;
- b) «et nonobstant toute autre disposition de la présente loi, imposer, recouvrer et faire exécuter toute pareille peine.»

La portée de la première partie de l'alinéa (g) consiste à autoriser les autorités de pilotage à établir, par règlement, des règles régissant l'exercice du pouvoir de «punir» qu'elles possèdent. Les mots clés de ce pouvoir sont «établir des règles pour punir»; le pouvoir se limite à la «violation d'un règlement établi en vertu du présent article», et la nature de la peine visée par le pouvoir d'établir des règles est définie par le reste de la première partie de l'alinéa.

La difficulté principale à la compréhension de l'alinéa (g) de l'article 329 tient, semble-t-il d'abord au fait qu'on ne tient pas compte des premiers

mots clés et, ensuite, à la manière maladroite de définir le pouvoir de punir que mentionne la disposition.

Comme nous l'avons expliqué précédemment, les articles 368, 371, 372 et 330 prévoient deux types de «peine», qu'ils désignent seulement sans jamais les définir en termes précis. La sanction pénale à imposer par le tribunal devant lequel s'est tenu un procès n'est indiquée qu'en termes d'amende maximale ou de durée d'emprisonnement; la «peine» de réévaluation n'est également indiquée que par référence à la forme qu'elle peut revêtir: suspension ou retrait du brevet, ou renvoi du pilote, ce qui revient à lui retirer son brevet. C'est pourquoi on adopte le style descriptif à l'alinéa (g) pour indiquer celle des deux autorités habilitées à imposer une peine à laquelle l'alinéa (g) confère le pouvoir d'établir des règles.

Avant la modification de 1934, qui se limitait en somme à ajouter une mention relative à la «peine», la disposition correspondante (art. 415 [g]) se lisait comme suit:

«g) Établir des règles portant que toute contravention à ces règlements peut être punie par la révocation ou la suspension du brevet ou du certificat de quiconque se rend coupable de cette contravention.»

L'alinéa (g) de la loi de 1927 conférait peut-être plus que le simple pouvoir d'établir des règles au sujet du pouvoir de réévaluation des autorités de pilotage dans le cas de violations aux règlements puisqu'il accordait aussi ce pouvoir implicitement en l'absence d'autres dispositions expresses. L'article 417 de la loi de 1927, qui correspond au présent article 330, ne mentionnait que la condamnation imposable par le tribunal. Cet article, dans la loi de 1934 (art. 320), mentionnait expressément, cependant, le pouvoir de «punir» pour la raison évidente qu'il s'agissait de le limiter aux cas d'infraction persistante: «... et, relativement aux cas d'infraction persistante, peut établir que s'ensuivra la suspension ou la destitution, à la discrétion de l'administration du pilotage.» Cependant, avant l'entrée en vigueur de la loi de 1934, cette restriction fut supprimée par la modification de 1936 qui est à l'origine du texte actuel de l'article 330. Il vaut mieux, pour raison de clarté, que ce pouvoir soit exprimé clairement, même s'il n'est pas limité.

Comme nous l'avons dit plus haut, les règles qui peuvent s'établir en vertu de l'alinéa (g) ne s'appliquent qu'aux infractions au règlement (*By-law*)* qui sont, en même temps, des infractions à un règlement (*Regulation*). L'examen des sujets faisant l'objet du règlement (*By-law*) en vertu de la Partie VI ne permet pas de relever une possible infraction au règlement (*By-law*) qui ne soit en même temps une infraction à un règlement (*Regulation*). A notre avis, cette distinction se justifiait dans le passé du fait des

*Comme on l'a déjà dit, les termes *By-law* et *Regulation* sont traduits par «Règlement» dans la version française. (*Note de traduction*)

dispositions qui ont pu exister dans l'ancienne législation, mais il semble aujourd'hui qu'elle n'ait aucune utilité. On a peut-être voulu distinguer entre les infractions au règlement (*By-law*) applicables aux seuls titulaires d'un brevet et les infractions applicables à d'autres personnes. A l'heure actuelle, une autorité de pilotage peut créer des infractions applicables à ses seuls pilotes brevetés; les autres infractions doivent être statutaires.

Le mot «*penalty*», ajouté au texte anglais en 1934, crée une difficulté d'interprétation*: c'est soit un terme générique désignant les peines pécuniaires en général, soit un terme introduit dans le texte de 1934 dans un but défini qui fut perdu de vue lors de la rédaction ou de l'adoption de la loi.

Avant la loi de 1934, on n'employait jamais le terme «*fine*», mais plutôt le terme «*penalty*» comme terme générique pour désigner tous les genres de punitions et aussi, plus particulièrement, une punition pécuniaire. La loi de 1934 innova en distinguant entre «*fine*» et «*penalty*». Le terme «*fine*» a été employé dans l'article 320 (330 maintenant) pour désigner la condamnation à imposer par un tribunal pénal et le terme «*penalty*» fut ajouté à l'article 319 (*g*) (aujourd'hui 329 [*g*]). Selon les règles de l'interprétation, l'emploi exprès de termes différents doit signifier des sens différents; dans le cas présent, les règles pouvant s'établir aux termes de l'alinéa (*g*) ne s'appliqueraient pas à la punition imposée sous forme de «*finer*» par les tribunaux de droit commun pour la violation d'un règlement. Le fait que les notes marginales restent inchangées et que le mot «*penalty*» y figure lorsqu'il s'agit d'une «*fine*» (art. 368) ou d'un emprisonnement (art. 369) ne change rien: selon l'article 14 (2) de la loi d'interprétation, les notes marginales «ne font pas partie de la loi et ne sont censées être insérées que pour faciliter les références».

Dans la législation moderne, le mot «*penalty*» revêt un sens très précis. M. Elmer A. Driedger, sous-ministre de la Justice, dans son mémoire (octobre 1951) sur la rédaction des lois du Parlement et des textes accessoires, fait la distinction à la page 12:

«Une amende ne doit pas être appelée pénalité. Les amendes ne sont payables qu'à la suite d'une condamnation, tandis que les pénalités peuvent se recouvrer par une action civile. La confusion des deux termes peut donner lieu à des difficultés dans l'application des dispositions générales du Code criminel relatives aux amendes d'une part et aux pénalités d'autre part.»

Si l'on considère l'article 709 (version anglaise—alors 701, de la loi de 1934), il est clair que le Parlement entendait distinguer entre «*penalty*» et «*fine*». L'article donne aux tribunaux civils et pénaux mentionnés juridiction sur le recouvrement des dettes civiles imposées comme «*penalties*» «par la Partie VI ou par une règle ou un règlement établi sous son autorité», contrairement aux autres dispositions des articles 683 et suivants (alors art. 675 et suiv., loi de 1934) qui prévoient le recouvrement des «*finer*».

* La discussion ne porte que sur le texte anglais. La version française est fautive puisqu'elle a rendu indifféremment les termes «*fine*» et «*penalty*» par «*amende*» (Cf. art. 683 et 709).

A notre avis, le mot «*penalty*», employé dans l'article 329 (g) depuis 1934, se rattache donc au pouvoir de «punir» se rattachant au pouvoir de réévaluation des autorités de pilotage, et à rien d'autre. On le voit encore mieux d'après la construction de la phrase: la particule disjonctive «ou» indique que la «*penalty*» ne peut s'imposer qu'à la place d'une suspension ou du retrait du brevet et non conjointement et, par conséquent, appartient à la même autorité, tandis que la «*fine*» doit s'imposer en sus de la suspension ou du retrait du brevet, c.-à-d. deux punitions, de nature différente, qui appartiennent à deux autorités différentes.

Cependant dans le contexte actuel de la loi nous sommes d'avis que la «*penalty*» dont il est question à l'alinéa (g) est lettre morte dans la loi. L'usage de ce mot ne signifie pas qu'il implique le pouvoir de l'imposer, pour deux raisons: d'abord, le pouvoir de «punir» des autorités de pilotage pour des infractions au règlement est traité dans la dernière partie de l'article 330, qui traite de manière exhaustive de la forme que doivent revêtir les «punitions» en matière de réévaluation, et l'on n'y mentionne pas le mot «*penalty*»; ensuite, les limites de cette punition ne sont pas définies. L'absence d'un montant maximal ne permet de déduire que le pouvoir de fixer le montant de la «*penalty*» est illimité. Lorsqu'on accorde un pouvoir de cette nature, on prévoit toujours un maximum (Cf. art. 568 [4], et art. 7 de 40 Victoria, chap. 51, déjà cité). Dans sa forme actuelle, la disposition relative à la «*penalty*» est incomplète et donc inapplicable.

La seconde partie de l'alinéa (g), ajoutée en 1936, donne lieu à une sérieuse difficulté d'interprétation; il ne s'agit pas de savoir si elle accorde un pouvoir judiciaire ou simplement un pouvoir de punir, mais si elle énonce un autre sujet relatif au pouvoir des autorités de pilotage d'établir des règlements, ou s'il s'agit d'une disposition statutaire mal placée et conférant d'autres pouvoirs administratifs.

De prime abord, la disposition semble ne définir qu'un autre pouvoir d'établir des règlements au sujet de «pareille peine», c.-à-d. des punitions mentionnées dans la première partie de l'alinéa et, partant, que l'on autorise ainsi les autorités de pilotage à exercer ces pouvoirs dans et par les règlements. Cependant cette interprétation ne convient pas si on l'applique aux genres de pouvoirs en question. Le premier terme est assez étendu pour s'appliquer à un pouvoir législatif et à un pouvoir administratif. Une punition peut être imposée par la loi (Cf. art. 101, Loi du pilotage de 1886: «Chaque amende imposée par le présent acte ou un règlement fait sous l'empire du présent acte . . . ») ou par une autorité (Cf. art. 707 [1] avant la modification de 1961: «Lorsqu'une cour, un juge de paix ou un autre magistrat impose, sous l'autorité de la présente loi, une amende . . . »). Cependant l'exécution de la peine met nécessairement en cause un pouvoir administratif. Certes, la loi peut décréter qu'une peine doit automatiquement être exécutée par compensation, mais ce n'est là qu'un moyen d'exécution.

En outre, cette disposition est incomplète puisqu'elle présuppose que le pilote a ou pourra avoir une créance sur l'autorité de pilotage, ce qui n'est pas vrai dans tous les cas (par exemple, dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard). D'autre part, on n'exécute la suspension ou le retrait du brevet que si le pilote remet son brevet ou cesse d'exercer sa profession. Si le pilote ne s'exécute pas volontairement, la contrainte nécessaire ne peut s'exercer par le fait de la loi; elle exige l'exercice du pouvoir administratif.

La seule interprétation possible veut que la modification de 1936 ait, par erreur, inclus une disposition conférant des pouvoirs statutaires dans un article qui ne vise qu'à définir le pouvoir réglementaire des autorités de pilotage. Ce n'est pas un précédent car, en 1934, une erreur semblable s'est produite alors que les dispositions fixant la procédure pour déterminer le montant de la cotisation obligatoire des pilotes à la caisse des pilotes furent laissées dans l'article traitant des sujets donnant matière à réglementation (art 329[1] de la loi actuelle), en dépit du fait que la nouvelle disposition statutaire traite à fond de la question.

La question suivante est de savoir quels pouvoirs spéciaux qu'accorde cet article aux autorités de pilotage et qu'elles ne possédaient pas antérieurement. A notre avis, la première partie, «imposer . . . pareille peine», n'était pas nécessaire puisqu'il s'agit d'un pouvoir déjà expressément conféré par la dernière partie de l'article 330; le but essentiel du pouvoir de réévaluation est d'imposer des remèdes. L'exécution d'une décision relevant de la réévaluation, c.-à-d., le recouvrement d'une «*penalty*» (si l'imposition d'une «*penalty*» est autorisée), la suspension ou le retrait du brevet, pose un problème. Il s'agit de savoir si le texte se réfère aux moyens d'exécution ou au pouvoir de faire exécuter la décision.

Une autorité de pilotage ne possède *per se* aucun moyen d'exécution de ses décisions de réévaluation et doit, à cet effet, user des moyens appartenant à d'autres tribunaux. Sauf si le pilote en cause se soumet spontanément à une décision, il faut des moyens de contrainte sans lesquels le pouvoir de réévaluation serait, en fait, inexistant. Cependant, le fait qu'un pouvoir soit accordé n'entraîne pas le droit de recourir à la force sauf si on l'accorde expressément. La procédure normalement adoptée par le Parlement consiste à recourir aux pouvoirs d'exécution des tribunaux ordinaires; par exemple, les décisions des tribunaux administratifs de la Partie VIII sont appliquées par les tribunaux de juridiction pénale; ainsi, le pilote qui ne remet pas son brevet suspendu ou annulé par une cour d'enquête formelle commet une infraction statutaire dont il doit répondre normalement devant un tribunal de juridiction pénale (art. 571 et 683); de même, la peine pécuniaire imposée par le même tribunal, au lieu de la suspension ou de l'annulation du brevet en vertu de l'article 568 (3), est recouvrable par voie sommaire, avec dépens, aux termes des dispositions du Code criminel relatives aux condamnations par voie sommaire (art. 568[4]). Pareillement, la loi sur le pilotage

prévoit que les décisions de l'autorité de réévaluation sont appliquées par les tribunaux de droit commun; le pilote qui ne remet pas son brevet suspendu ou annulé commet une infraction statutaire dont il doit répondre devant un tribunal de juridiction pénal, en vertu de l'article 683 et qui le rend passible d'une amende maximale de quarante dollars (art. 337); le fait de ne pas payer une amende dûment imposée par un des tribunaux de droit commun mentionnés dans l'article 683 peut aussi, en plus des autres moyens d'application dont dispose le tribunal, entraîner un emprisonnement maximal de six mois, à moins que l'amende ne soit payée avant (art. 685). L'article 709 donne le moyen de recouvrer les «*penalties*» par une action en recouvrement de dette devant les tribunaux civils; le jugement est ensuite exécuté par les moyens d'application propres au tribunal, c.-à-d. par un bref d'exécution visant des biens ou par saisie-arrêt. Il devient donc non seulement évident qu'on n'a pas accordé de moyens spéciaux d'exécution aux autorités de pilotage mêmes, mais aussi que la loi indique clairement la manière d'appliquer les décisions.

Le seul doute pouvant subsister a trait au droit et au pouvoir des autorités de pilotage d'entamer des poursuites pour exécution, c.-à-d. de porter plainte aux termes des articles 337 ou 356 dans le cas de la suspension ou du retrait du brevet, ou d'intenter, en vertu de l'article 709, des poursuites en recouvrement en leur propre nom. Comme nous l'expliquons au chapitre 8 (p. 362), le mandat statutaire des autorités de pilotage implique ces droits, nécessaires pour la sauvegarde de l'autonomie de ces autorités dans le plan d'organisation établi de la Partie VI. Normalement, toutes les poursuites judiciaires intentées par un agent de la Couronne ès qualité sont censées s'instituer au nom de la Couronne et par l'entremise du ministère de la Justice. Le fait qu'une autorité de pilotage soit officier de la Couronne peut faire douter qu'elle puisse agir en son propre nom; dans le cas présent, la modification de 1936 offre l'avantage de dissiper les doutes possibles. C'est la seule signification logique de la disposition ajoutée par la modification de 1936. Nous pensons que le législateur aurait pu arriver au même résultat d'une manière moins équivoque en l'énonçant clairement et dans une disposition statutaire séparée.

HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION EN MATIÈRE DE POUVOIRS DISCIPLINAIRES DES AUTORITÉS DE PILOTAGE

En vue de comprendre la situation des autorités de pilotage en manière de punition des infractions sur le pilotage, l'examen de l'évolution de la législation pertinente est instructif.

a) *Circonscription de Québec*

Quand elle était constituée en corporation (de 1805 à 1905), l'Autorité de pilotage de Québec faisait fonction de cour d'archives dûment pourvue

de ses propres officiers et procédure judiciaires, en vertu de la loi sur la Maison de la Trinité; sa compétence s'étendait à presque toutes les questions de pilotage, y compris les différends entre les tiers et les pilotes, la discipline des pilotes et les enquêtes sur les sinistres maritimes, et l'on pouvait en appeler de ses décisions aux tribunaux les plus élevés. Il est à noter (comme nous l'avons déjà signalé) que, même si le surintendant des pilotes et le capitaine de port étaient syndics de la Maison de la Trinité de Québec, ni l'un ni l'autre ne pouvaient siéger lorsque la Maison exerçait sa fonction judiciaire, à cause des conflits d'intérêts chez ces deux agents qui avaient le devoir de poursuivre les violateurs des dispositions de la loi sur le pilotage. Le tribunal déployait une grande activité, comme en font foi les nombreux cas mentionnés dans les divers recueils de jurisprudence de l'époque.

Lorsque, en 1905, le ministre de la Marine et des Pêcheries devint l'autorité de pilotage à la place des Commissaires du havre de Québec, tous les pouvoirs précédemment détenus par la corporation en tant qu'autorité de pilotage lui furent impartis, avec, cependant, la restriction que la fonction judiciaire ne serait pas exercée par l'autorité de pilotage, mais par des personnes ou des tribunaux dûment désignés à cet effet par le Ministre. La partie pertinente de la loi de 1905 (4-5 Édouard VII, chap. 34, art. 2) se lit comme suit:

«... mais rien en la présente loi n'autorise le dit ministre à siéger en justice pour l'instruction de contraventions dont peuvent être accusés des pilotes devant l'administration du pilotage; mais le dit ministre, dans les cas non prévus par l'*Acte des sinistres maritimes*, 1901, et ses modifications, peut désigner un tribunal ou un officier pour l'instruction de toute contravention de ce genre.»

En d'autres termes, les pouvoirs judiciaires spéciaux dont l'Autorité de pilotage de Québec avait disposé en vertu de la loi sur la Maison de la Trinité n'ont pas été abrogés, mais devaient être exercés par un délégué de l'autorité de pilotage afin de libérer, sans doute, le Ministre de cette responsabilité absorbante.

Lorsque, en 1906, toutes les lois portant sur la navigation et la marine marchande furent réunies sous le titre de «Loi sur la marine marchande du Canada», l'Autorité de pilotage de Québec conserva, par voie d'exception, son statut et les dispositions particulières, déjà mentionnées, concernant les pouvoirs judiciaires de l'Autorité de pilotage de Québec furent l'objet de l'article 413 de la loi de 1906.

Avant 1905, la loi sur les sinistres maritimes ne s'appliquait pas aux pilotes. Indépendamment de la question de la discipline, l'Autorité de pilotage de Québec était pleinement habilitée à enquêter sur la compétence et la fiabilité des pilotes, ainsi qu'à annuler leur brevet s'ils n'étaient plus dignes

de confiance. L'article 100 de la loi de 1886 sur le pilotage l'énonçait expressément:

«100. Si un navire éprouve des avaries par la faute et pendant qu'il sera sous la direction d'un pilote pour le havre de Québec et au-dessous, le capitaine, le propriétaire ou le consignataire de ce navire, ou toute autre personne intéressée, pourra porter plainte à ce sujet en tout temps ensuite, et l'administration de pilotage de la circonscription de Québec pourra, sur les informations qu'elle jugera suffisantes, et sur la plainte ou en l'absence de plainte de qui que ce soit, s'enquérir de l'affaire et déclarer le pilote déchu de sa commission, mais . . .»

Lorsque le Ministre devint l'Autorité de pilotage de Québec, ce pouvoir fut modifié; l'article 530—disposition correspondante de la loi de 1906—se lisait comme suit:

«530. Si un navire éprouve des avaries par la faute d'un pilote pour le havre de Québec et en aval et pendant qu'il est sous sa direction, le capitaine, le propriétaire ou le consignataire de ce navire, ou toute personne intéressée peut porter plainte à ce sujet en tout temps, et le Ministre peut, dans tous les cas non prévus par la Partie X de la présente loi, sur les informations qu'il juge suffisantes, et sur la plainte ou en l'absence de la plainte de qui que ce soit, s'enquérir de l'affaire et déclarer le pilote déchu de sa commission.»

Le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, n'a pas été, cependant, privé de ses pouvoirs de réévaluation. Dans les cas où la loi le prévoyait, il gardait donc le pouvoir d'imposer la suspension ou le retrait du brevet après la condamnation du pilote. Le Ministre conservait le pouvoir spécial, accordé en 1877 (40 Victoria, chap. 51, art. 7) aux Commissaires du havre de Québec, de substituer une peine pécuniaire à la suspension ou au retrait du brevet. L'article 554 de la loi de 1906 se lit comme suit:

«554. Lorsque l'administration de pilotage de la circonscription de Québec a le pouvoir de prononcer la destitution ou la suspension d'un pilote l'amaneur pour le havre de Québec et en aval, elle peut, au lieu d'infliger cette punition, condamner le pilote à une amende n'excédant pas cent dollars, si elle juge à propos d'en agir ainsi plutôt que de le destituer ou de le suspendre.»

On supprima cette disposition en 1934.

L'article 558 de la loi de 1906 autorisait les pilotes de Québec ou de Montréal à en appeler à la Cour supérieure de Québec de tout jugement rendu contre eux par un tribunal ou un agent désigné par le Ministre en tant qu'Autorité de pilotage de Québec, aux termes de la Partie VI, pour juger d'une infraction.

Conformément à ce droit d'appel, la Cour supérieure de Québec annula, le 25 mars 1936, la condamnation du pilote Gariépy par le surintendant de la circonscription de Québec. Gariépy, pilote de Montréal, avait refusé une affectation du surintendant de Québec en invoquant la raison qu'il n'était pas physiquement apte à prendre en charge un navire. Le surintendant ne le crut pas et, sans l'entendre, lui imposa une amende de \$40 et le raya du tour de rôle jusqu'au paiement de l'amende. Gariépy en appela à la Cour supérieure qui fit droit à son appel et déclara illégale, nulle et *ultra vires* la condamnation imposée par le défendeur et la cassa avec dépens, sur les motifs que le surintendant avait agi arbitrairement et abusé de ses pouvoirs (dossier n° 32151 de la Cour supérieure de Québec, copie du jugement, pièce 1466d).

Lors de la révision de la Loi sur la marine marchande du Canada en 1934, on supprima toutes ces dispositions spéciales et, en ce qui concerne les pouvoirs disciplinaires, l'Autorité de pilotage de Québec devint assujettie aux règles applicables aux autres autorités de pilotage.

b) Circonscription de Montréal

Dans la circonscription de Montréal, les Commissaires du port de Montréal possédaient des pouvoirs judiciaires semblables à ceux dont bénéficiait la Maison de la Trinité de Québec. En 1900, cependant, l'autorité de pilotage fut, à la demande des pilotes, dépouillée de ses pouvoirs judiciaires et la «Cour des pilotes de Montréal» (63-64 Victoria, chap. 36) fut créée pour la circonscription de Montréal. Elle était présidée par un commissaire, nommé par le Ministre, secondé par un ou plusieurs assesseurs. La Cour avait juridiction sur toutes les accusations et plaintes formulées contre les pilotes pour toute infraction à la loi sur le pilotage ou tout règlement établi aux termes de la loi; elle possédait en outre, tous les pouvoirs de punition de l'Autorité de pilotage de Montréal. On spécifiait, cependant, que, dès la nomination d'un juge local d'Amirauté de la Cour de l'Échiquier, tous les pouvoirs et la juridiction de la Cour des pilotes de Montréal devaient automatiquement passer à la Cour de l'Échiquier du Canada siégeant en Amirauté et que le juge local d'Amirauté aurait toute la juridiction et toute l'autorité conférées à la Cour des pilotes de Montréal par la loi. Ces dispositions constituèrent les articles 515 et suivants dans la Loi sur la marine marchande de 1906. Elles furent conservées dans la loi de 1927 (art. 495 à 509 inclus).

Comme dans le cas de la circonscription de Québec, la loi de 1934 a supprimé toutes ces dispositions spéciales, et les infractions au pilotage dans la circonscription de Montréal devaient être poursuivies selon la procédure énoncée dans la loi qui devenait applicable à toutes les autorités de pilotage sans exception.

c) *Autres circonscriptions de pilotage*

De 1873 à 1934, seules les circonscriptions de Montréal et de Québec bénéficiaient d'une situation spéciale en matière de discipline. Cela tenait au statut judiciaire que leur avait accordé des lois spéciales avant la confédération. Les autres circonscriptions devaient s'en remettre à cet effet aux tribunaux de droit commun.

Le dernier alinéa de l'article 18 de la loi de 1873 sur le pilotage exprimait clairement cette obligation en matière de punition pour des infractions à un règlement:

« ... Chaque amende imposée par tel règlement ... , pourra être recouvrée sommairement, avec les frais, au moyen d'une action ou procédure civile, une poursuite de la Couronne seulement, ou d'un particulier poursuivant en même temps pour lui-même et pour la Couronne ... devant tout tribunal ayant juridiction jusqu'à concurrence du montant de l'amende, dans les causes de simples contrats, sur la preuve de tout témoin digne de foi autre que le demandeur ou la partie intéressée ... »

La loi de 1873 n'indiquait rien sur le recouvrement des punitions prévues dans le cas d'infractions statutaires. On corrigea cette situation dans la loi de 1886 sur le pilotage en ajoutant une nouvelle disposition d'ensemble, l'article 101, qui assurait une procédure uniforme pour le recouvrement de toutes les amendes relatives aux infractions statutaires ou aux infractions aux règlements. Le nouvel article renfermait, en substance, les dispositions des articles 683 et 709 actuels. Il se lisait comme suit:

«101. Toute amende imposée par le présent acte ou un règlement fait sous l'empire du présent acte, ou par tout règlement existant à l'époque de l'entrée en vigueur du présent acte, pourra être recouvrée, avec les frais, au moyen d'une action ou procédure civile à l'instance de la Couronne seulement, ou d'un particulier poursuivant en même temps pour lui-même et pour la Couronne, devant tout tribunal ayant juridiction jusqu'à concurrence du montant de l'amende,—ou d'une manière sommaire devant un magistrat stipendiaire, un magistrat de police ou deux juges de paix, en vertu de l'acte intitulé: *Acte concernant les procédures sommaires devant les juges de paix*, ... sur la preuve de tout témoin digne de foi autre que le demandeur ou le poursuivant ... »

Il n'a pas été apporté de changement depuis à la substance de ces dispositions.

RÈGLEMENTS EN MATIÈRE DE DISCIPLINE ET DE RÉÉVALUATION
DES FACULTÉS MORALES (ART. 329 [f] ET [g], ART. 330)

Les autorités de pilotage de toutes les circonscriptions, sauf Churchill, se sont prévaluées de leurs pouvoirs législatifs en matière de discipline et de réévaluation. L'uniformité des besoins et l'influence exercée par le ministère des Transports ont amené une normalisation quasi complète de ces dispositions, ce qui indique qu'on devrait en inclure la plupart dans la loi au lieu d'en faire matière à règlements. On trouve presque mot à mot dans la plupart des circonscriptions des dispositions semblables à celles du Règlement général d'Halifax, cité plus loin.

C'est par ces règlements que les autorités de pilotage tentèrent de se doter des moyens d'application nécessaires pour exercer leurs pouvoirs extraordinaires. C'est pourquoi, comme il faut s'y attendre, un grand nombre de ces dispositions sont antistatutaires.

a) *Infractions aux règlements (art. 329[f])*

Comme nous l'avons déjà expliqué, les autorités de pilotage n'ont pas profité des alinéas (b) et (f) de l'article 329 pour créer des infractions et pourvoir à la réévaluation des aptitudes des titulaires d'un permis de bateau-pilote ou d'un certificat de pilotage. En ce qui concerne les bateaux-pilotes, il faut noter que le permis est délivré au bateau (art. 364) et qu'il est, par conséquent, douteux que l'on puisse établir des règlements disciplinaires qui lieraient le capitaine, l'exploitant ou le propriétaire. Il semblerait que l'autorité de pilotage ne puisse s'en prendre qu'au permis ou au bateau, peut-être par le moyen de poursuites *in rem*. S'il se révélait souhaitable de prévoir des sanctions pénales contre le capitaine, le propriétaire ou l'exploitant, il faudrait que la loi renfermât une disposition spéciale.

La loi contient des dispositions créant des infractions que peuvent commettre les aspirants pilotes (art. 368) et, dans les circonscriptions dotées d'un régime d'apprentissage, les règlements contiennent normalement certaines dispositions disciplinaires concernant leur conduite. Il semble qu'il n'existe pas de problème dans ce domaine et point n'est besoin d'étudier la question dans le détail. Les principes énoncés plus loin au sujet des pilotes s'appliquent *mutatis mutandis* aux aspirants; qu'il suffise de dire que, n'étant les employés de personne, le contrôle que l'autorité de pilotage peut exercer sur les aspirants doit se fonder sur des dispositions précises de la loi et doit aussi cadrer avec leur situation d'aspirants aux termes de la Partie VI.

En ce qui concerne les pilotes, la loi, en vue de donner suite à l'organisation prévue dans la Partie VI, précise un certain nombre d'infractions statutaires et par l'article 329 (f), autorise les autorités à créer d'autres infractions, à condition qu'elles s'inscrivent, à la lumière du contexte de la loi, dans les sujets définis à l'alinéa (f). (On étudie le sens de la partie pertinente de cet alinéa au chap. 8, pp. 304 et suiv.)

Rappelons que l'article 329 (f) autorise l'autorité de pilotage à :

- (1) Établir des règlements:
 - a) «concernant la gouverne des pilotes»;
 - b) «visant à assurer leur bonne conduite à bord et à terre»;
 - c) «leur assiduité à bord et à terre»;
 - d) «l'accomplissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre»;
- (2) «et sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements relatifs à tout pilote breveté . . . qui, dans les limites de la circonscription pour laquelle il est breveté ou en dehors,» (suit une liste des actes qui pourraient constituer des infractions aux règlements et dont la plupart étaient, avant 1934, des infractions statutaires).

On constate que les sujets énumérés à l'alinéa (f) ressortissant au pouvoir de légiférer des autorités de pilotage, seuls des règlements peuvent les formuler. En conséquence, un règlement qui autorise le surintendant de la circonscription à édicter des règles concernant «la conduite des pilotes» constitue la délégation illégale d'un pouvoir législatif puisque les règles régissant la gouverne des pilotes doivent être définies dans les règlements mêmes et ne peuvent être l'objet d'une délégation pour former partie du pouvoir administratif discrétionnaire d'une autorité de pilotage, et moins encore d'un de ses subordonnés (Cf. chap. 8, pp. 330 et suiv.) (Règlement de la C.-B., art. 3[1][a]).

A l'alinéa (f) de l'article 329, comme dans les autres alinéas énonçant les sujets ressortissant au pouvoir réglementaire des autorités de pilotage, il faut lire les termes employés dans le contexte de la loi. Pris isolément, il semble qu'ils puissent conférer de vastes pouvoirs législatifs sur le sujet, mais leur contexte les définit et les limite. Tout règlement en désaccord avec son contexte est antistatutaire. Par exemple, le pouvoir d'établir des règlements concernant «la gouverne des pilotes» et visant à assurer leur «assiduité . . . à bord et à terre» diffère selon le statut du pilote: la désobéissance aux ordres de l'autorité compétente au sujet d'une affectation fait l'objet d'un règlement disciplinaire dans une loi qui confère à l'autorité le droit et lui impose le devoir de diriger le service, mais cette disposition est injustifiée, et donc antistatutaire dans une loi fondée sur le libre exercice de la profession de pilote. En conséquence, les dispositions suivantes du Règlement de la Colombie-Britannique (C.P. 1965-1084) sont antistatutaires:

- «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.

- (4) Sauf s'il a obtenu une permission de s'absenter, accordée en vertu des articles 34 et 35, un pilote devra
- a) se tenir prêt à rejoindre tout navire auquel il pourrait être affecté;
 - b) rendre compte au bureau du pilotage dès la fin du voyage ou du déplacement qu'il a effectué; et
 - c) tenir en tout temps le Surintendant au courant de ses allées et venues.»

Même si la loi ne contient aucune règle sur la manière d'exercer le pouvoir législatif en matière de règlements disciplinaires, les autorités de pilotage sont, ici encore, limitées par le contexte de la loi et doivent se guider sur les règles générales et implicites régissant le pouvoir réglementaire et elles doivent être limitées par l'initiative déjà prise par le Parlement dans ce domaine, c.-à-d. qu'elles doivent prendre garde de ne pas empiéter sur des domaines déjà visés par la loi. Quand le Parlement traite un sujet en précisant des infractions déterminées, il ne reste aucune place pour des règlements, et toute infraction créée par règlement relativement à un tel sujet serait nulle, car cela reviendrait, en fait, à modifier une loi du Parlement, pouvoir que les autorités de pilotage ne possèdent pas. Ainsi, la partie de l'article 28 du Règlement de la Colombie-Britannique qui oblige le pilote de service à porter sur lui le tarif à jour des droits de pilotage de la circonscription est illégale, car cette question fait déjà l'objet d'une infraction statutaire. En l'espèce, la disposition réglementaire fait plus que reproduire la loi: elle constitue une modification de la loi puisque l'infraction réglementaire comporte une punition beaucoup plus sévère que l'infraction statutaire (art. 335 de la Loi sur la marine marchande du Canada).

En outre, les dispositions de l'article 329 (f) relèvent du pouvoir réglementaire et doivent être traitées à fond dans les règlements et ne laisser à personne la faculté de déterminer arbitrairement ce qui constitue ou non une infraction. Les règlements doivent être rédigés de manière à permettre à ceux auxquels s'appliquent les règlements disciplinaires de déterminer facilement la nature des infractions. Les règlements rédigés en termes généraux pouvant prêter à des interprétations diverses sont donc illégaux et constituent, en fait, une délégation illégale de pouvoirs législatifs à une autorité judiciaire. Les matières pénales constituant des matières d'exception, on doit les interpréter strictement; à moins que l'infraction ne soit indiquée sans ambiguïté, l'on doit considérer inopérante la disposition. Par exemple, les termes de l'article 3 du Règlement de la Colombie-Britannique, qui autorise le surintendant à donner des ordres verbalement ou par écrit afin, entre autres, que les pilotes se présentent devant lui, et les termes de l'alinéa (c) de l'article 32, qui fait une infraction du fait pour le pilote de «désobéir à l'ordre du surintendant ou de l'autorité», de négliger sa tâche ou de se mal

conduire, sont trop étendus pour pouvoir s'appliquer. Le refus de se présenter devant le surintendant ne peut constituer une infraction que si, conformément à quelque autre disposition de la loi, le surintendant a le droit d'ordonner au pilote de se présenter devant lui. Le pilote n'est tenu d'obéir aux ordres de l'autorité de pilotage et de son surintendant que si le commandement ou l'ordre sont légitimes. Une interdiction de se mal conduire exige d'abord une définition réglementaire de la conduite qu'on attend d'un pilote. En fait, commettre une infraction, surtout statutaire, constitue de l'inconduite. Les règlements disciplinaires ne doivent pas comporter de termes généraux et ambigus. Il est certes beaucoup plus facile de rédiger le texte énonçant des infractions réglementaires en termes généraux, mais c'est au détriment de l'administration de la justice et du maintien de la discipline. La discipline n'est pas une fin en soi; elle constitue l'ultime moyen de faire respecter la loi.

Il faut se souvenir que si toutes les infractions constituent des fautes, toutes les fautes, qu'elles soient des actes ou des omissions préjudiciables, ne constituent pas des infractions. Une faute ne constitue une infraction que si la loi la définit comme telle et qu'elle soit passible d'une peine. Il est contraire au principe de la justice pénale de faire de toutes les fautes, par le moyen de règlements rédigés en termes généraux, des infractions.

Un code de discipline précis est essentiel à la bonne discipline, c'est-à-dire des dispositions disciplinaires claires, raisonnables, logiques et d'application facile.

Il vaut mieux disposer d'un code de discipline incomplet que de prévoir des infractions sans application pratique ou qu'une autorité de pilotage n'entend pas appliquer. On se souviendra qu'une autorité de pilotage, dans l'exercice de son rôle de surveillance, ne reste pas libre de ne pas intenter des poursuites pour une infraction lorsque celle-ci a été commise; la création, par règlement, de nouvelles infractions entraîne donc, *ipso facto*, le devoir impérieux d'appliquer le règlement (Cf. chap. 9, p. 392).

La cause la plus importante du sapement de l'autorité est l'inobservation et le mépris de la loi quand l'exemple vient de l'autorité même chargée d'assurer le respect de la loi. On ne devrait jamais inclure dans la législation une disposition inapplicable ou qu'on n'envisage pas d'appliquer. On devrait aussi supprimer une disposition devenue inopérante. Les règlements disciplinaires doivent être proportionnés au pouvoir d'application dont dispose une autorité et l'autorité exécutive qui possède des pouvoirs législatifs accessoires ne devrait jamais se placer dans une situation fâcheuse en adoptant des dispositions illogiques. Le manque de souplesse des règlements du pilotage en matière de consommation d'alcool en est un bon exemple; ces règlements sont draconiens au point que les autorités se refusent à les appliquer, ce qui les rend vains (Cf. pp. 373 et suiv.). Les conséquences d'un rapport défavorable sont si grandes que les préposés aux affectations des pilotes, loin de les

signaler, cachent les cas d'ébriété, ce qui permet à des pilotes peu sûrs de continuer de piloter des navires, au détriment du service et de la sécurité de la navigation. Le préposé aux affectations ne peut s'empêcher de craindre une erreur d'appréciation sur l'état du pilote qu'il affecte à une mission, car il peut estimer souvent que la série d'événements auxquels son rapport donnera lieu est disproportionnée à une situation qu'il ne juge pas tellement grave. Dès que le préposé a fait son rapport, le pilote est immédiatement suspendu; le supérieur du préposé, procède à une enquête et rend compte à ses supérieurs d'Ottawa qui, à leur tour, étudient sur l'affaire. La suspension ne sera levée que lorsque l'autorité de pilotage à Ottawa sera certaine que la plainte n'était pas fondée; sinon, des mesures disciplinaires officielles doivent intervenir. (L'incident du m/v *Arrow* [Cf. *Titre IV—Circonscription de pilotage de Québec—Discipline*] offre un bon exemple de la situation compliquée pouvant résulter d'un rapport défavorable.) Il n'est donc guère étonnant que les commis aux affectations aient tout fait pour rester à l'écart et n'aient signalé que les cas où le pilote refusait de collaborer ou lorsque l'infraction était si flagrante qu'il était impossible de la cacher. On comprend aussi que les surveillants de circonscription aient toléré cette pratique, allant ainsi à l'encontre de l'un des principaux objectifs du règlement de la circonscription.

La discipline n'est pas maintenue par la rigueur impartie au texte de la loi, mais par des dispositions logiques, raisonnables, suffisamment souples pour éviter des tracas inutiles et, d'autre part, d'application facile.

b) Distinction entre responsabilité civile et responsabilité pénale

Il faut bien comprendre le caractère quasi criminel des règlements disciplinaires et ne pas confondre responsabilité civile et responsabilité pénale, et, de même, ne pas confondre compétence et aptitude d'une part et discipline d'autre part. Les autorités de pilotage ne doivent pas chercher à s'assurer par des règlements disciplinaires les pouvoirs de réévaluation que la loi leur refuse, mais proposer au Parlement d'apporter à la loi la modification appropriée; sinon, il est aussi illégal d'exercer ces pouvoirs indirectement sous le couvert de règlements disciplinaires que de les exercer directement. C'est pourquoi les alinéas (a) et (c) de l'article 28 du Règlement de la Colombie-Britannique semblent être de légalité douteuse:

«28. Chaque pilote devra

a) se tenir renseignés sur la circonscription;

...

c) se tenir au courant des règlements applicables concernant la douane, la quarantaine et les ports, ainsi que de toutes les circonstances influant sur la navigation dans la circonscription.»

Ces connaissances font partie de la qualification professionnelle du pilote, qualification sur laquelle, après la délivrance du brevet, une autorité de pilotage n'a aucun contrôle (Cf. pp. 398 et suiv.). Une autorité de pilotage ne peut acquérir indirectement un tel contrôle sur les pilotes sous le prétexte que cette exigence vise à promouvoir l'accomplissement effectif de leurs fonctions, pas plus qu'elle ne peut, sous la législation actuelle, considérer comme une infraction aux règlements le fait, pour les pilotes, de ne pas tenir à jour leurs connaissances du radar ou leur aptitude à piloter les nouveaux genres de bateaux qui entrent ou peuvent entrer dans leur circonscription.

En outre, si les pilotes ont des obligations aux termes de la législation sur les douanes ou sur la quarantaine, et des règlements portuaires, ces obligations devraient être prévues dans les lois en question et non faire l'objet de règlements sur le pilotage, sauf si la loi l'autorise expressément. Comme ce n'est pas le cas, l'article 26 du Règlement de la Colombie-Britannique qui énonce que «Chaque pilote est tenu d'observer rigoureusement toutes les instructions d'un maître de port lorsqu'il s'agit d'amarrer ou de désamarrer et de placer ou de déplacer des navires dans les limites du territoire confié à l'autorité de ce maître de port» est illégal quand il fait l'objet d'un règlement sur le pilotage. Cette disposition constitue, en fait, une délégation de pouvoir administratif de l'autorité de pilotage au capitaine de port, ce qui suppose que cette autorité possède le pouvoir de donner de tels ordres aux pilotes. Tel n'est pas le cas. Cette disposition est donc antistatutaire lorsqu'elle figure dans des règlements établis par l'autorité de pilotage et tout pouvoir que le capitaine de port peut avoir sur les pilotes doit découler d'une autre loi.

La loi sur le pilotage ne vise pas à faire diriger et vérifier par une autorité de pilotage le travail professionnel des pilotes, pas plus qu'une association juridique ou médicale ne surveille réellement l'exercice de la profession d'un avocat ou d'un médecin, sauf lorsqu'un praticien agit criminellement ou quasi criminellement ou d'une manière préjudiciable à sa profession. Les erreurs humaines, les erreurs de jugement, le manque de connaissances et d'aptitude ne peuvent faire l'objet de règlements disciplinaires. Toutes ces défaillances ressortissent au domaine de la responsabilité civile et les parties lésées peuvent donc intenter des poursuites devant les tribunaux civils. Depuis 1936, la responsabilité pécuniaire du pilote est limitée par la loi à \$300 (art. 362[2]) dans les cas de dommages causés «par sa négligence ou sa maladresse», mais la responsabilité civile n'est pas limitée dans les cas d'actes volontaires préjudiciables ou de négligence grossière. Normalement, la responsabilité civile d'un professionnel constitue un bon moyen de l'inciter à se montrer suffisamment attentif et à maintenir sa compétence. On a peut-être supprimé ce stimulant pour les pilotes lorsque par la modification de 1936, on limita à \$300 leur responsabilité civile. Cependant, il ne convient pas d'essayer de corriger cet état de choses en

remplaçant la dissuasion normale que constitue la responsabilité civile par une disposition pénale. La limite de \$300 est manifestement trop faible; jamais une partie lésée ne poursuit un pilote en dommages-intérêts et cela tient évidemment à la perte de temps, aux difficultés et aux dépenses qu'entraînent ces poursuites au civil et qui les rendent inutiles. On pourrait remédier à la situation par une augmentation appréciable de la limite de la responsabilité et, peut-être, en exigeant des pilotes un cautionnement de nature à assurer que les poursuites au civil ne soient pas prises en vain. Cette question est étudiée ultérieurement (Cf. recommandation 11).

Ce n'est que lorsque la «négligence ou la maladresse» prennent un aspect criminel ou quasi criminel qu'elles ressortissent à la discipline. Le juge Noël de la Cour de l'Échiquier, dans un récent jugement (*Bélisle v. Minister of Transport, Exchequer Court in Admiralty*, 1967, 2 Ex C.R. 141) a analysé le sens de l'expression «l'acte illicite ou la faute»* que renferme l'article 568 (1) (a) de la Loi sur la marine marchande du Canada:

«L'acte illicite ou la faute n'ont pas nécessairement besoin de présenter un caractère criminel ou quasi criminel. On a dit qu'ils peuvent être la violation, à quelque degré de gravité, d'une obligation juridique et qui provoque ou contribue à provoquer le sinistre qui fait l'objet de l'enquête. (Cf. *The Princess Victoria* [1953, 2 L1 L.L.R. 619], p. 627.)

Une erreur de jugement à un moment difficile ou dangereux ne met cependant pas nécessairement en cause le certificat d'un officier. On n'a formulé aucun critère qui puisse servir en toutes circonstances à déterminer si un acte ou une omission sont de nature à exiger une mesure disciplinaire. Un critère, aussi valable peut-être que n'importe quel autre, serait que l'acte illicite découle de ce que l'intéressé a fait quelque chose qu'il ne devait «manifestement» pas faire et que la faute consiste à omettre de faire quelque chose qu'il était «manifestement» de son devoir de faire (Cf. *The Carlisle* [1905-1908], *Aspirall's Report of Maritime Cases*, vol. X N.S. p. 287 par Dean J. Bargrave, p. 293).»

L'article 568 de la Loi sur la marine marchande du Canada traite d'un cas se situant entre l'infraction civile et l'infraction criminelle ou quasi criminelle, c.-à-d. l'acte fautif qui indique que le pilote risque de compromettre la sécurité. En conséquence, alors que toute infraction rend le pilote passible d'une indemnisation à la victime, il faut un acte illicite manifeste pour justifier l'imposition d'une sanction par les cours chargées de la réévaluation mentionnées dans la Partie VIII. Mais il faut beaucoup plus pour qu'un acte fautif ressortisse à la loi pénale: l'acte illicite doit avoir été intentionnel ou la négligence, délibérée. Le moins qu'on puisse dire, c'est que les règlements disciplinaires qui ne répondent pas au critère établi par le juge Noël sont nettement antistatutaires.

Nous considérons, en outre, qu'il semble que les articles 369 et 371 traitent à fond de ce domaine pénal; un règlement supplémentaire sur le sujet est illégal. Par exemple, une disposition générale en cette matière

* Les mots «*Wrongful act of default*» ont été traduits, à tort, dans la version française de la loi par «Faute ou prévarication». (*Note de traduction*)

telle que celle que contient l'article 29 du Règlement de la Colombie-Britannique est illégale:

«Un pilote doit apporter le plus grand soin et la plus grande attention à la conduite sûre du navire auquel il aura été affecté et toujours agir en bon marin.»

En prenant à la lettre cette disposition, on se trouve dans l'étrange situation que la négligence qui ne donnerait pas lieu à une action civile pourrait rendre un pilote passible d'amende de \$200, plus la perte de son brevet, puisque le Règlement prévoit ces sanctions pour infractions aux règlements. Situation anormale, car le droit civil n'exige pas la «plus grande prudence», mais simplement la prudence normale eu égard aux circonstances.

La plupart des autres dispositions disciplinaires du Règlement de la Colombie-Britannique et de celui des autres circonscriptions sont d'une légalité douteuse lorsqu'on les examine dans le contexte de la loi.

La partie de l'article 27 du Règlement de la Colombie-Britannique exigeant que le pilote signale toute «infraction à la loi de la part d'autres navires» est illégale puisque cette exigence ne relève pas de l'alinéa (f) de l'article 329 ni d'une autre disposition de la loi. La Partie VI n'impose aucune fonction de police aux pilotes. Pour la même raison, nous considérons que l'obligation faite à un pilote de signaler un sinistre maritime ou un incident dans lesquels a été impliqué le navire qu'il pilotait est également d'une légalité douteuse. Sauf disposition expresse de la loi, le pilote ne peut être astreint à déposer un rapport susceptible de l'incriminer ou qui peut, du moins, aider à des poursuites contre lui. Il reste, certes, très souhaitable que les pilotes soient tenus de signaler les sinistres et les incidents à cause du caractère public des services de pilotage qu'ils assurent, mais il semble qu'une disposition statutaire telle que celle qui concerne le capitaine d'un navire canadien, ou le capitaine d'un navire britannique en eaux canadiennes (art. 553) serait nécessaire. Les autorités de pilotage n'ont aucun pouvoir en matière de sinistres maritimes. La Partie VI ne contient aucune disposition habilitant une autorité de pilotage à établir des règlements concernant les sinistres, en vue d'aider le Ministre dans l'exercice de ses fonctions au titre de la Partie VIII qui ne contient non plus rien qui oblige les pilotes à aider le Ministre à recueillir des renseignements antérieurement à la tenue d'une enquête par une cour d'enquête préliminaire ou par une cour d'enquête formelle.

Nous pensons que l'article 30 (1) du Règlement de la Colombie-Britannique qui fait une infraction aux règlements la consommation d'alcool pour les pilotes pendant qu'ils sont de service, ou à la veille de l'être, est antistatutaire puisqu'elle ne relève pas de l'article 329 (f). Le simple fait de consommer de l'alcool ne peut être qualifié d'inconduite et ne s'oppose pas

nécessairement au bon accomplissement de ses fonctions par le pilote; c'est l'affaiblissement des facultés par l'alcool qui peut constituer une infraction comme l'indique l'article 329 (f) (iii). Faire une infraction de la consommation d'alcool ou de l'usage de narcotiques en service ou sur le point d'être en service exige qu'on insère dans la loi une disposition à cet effet. Il est cependant douteux qu'elle soit désirable. Comme nous l'avons souligné précédemment ce n'est pas la sévérité du texte législatif qui assure le maintien de la discipline, car une disposition trop sévère ne sera probablement pas appliquée. La vraie solution consiste à établir une prohibition logique et raisonnable et de l'appliquer strictement. Si l'on pense, cependant, qu'il faille imposer une prohibition il faudrait en faire une infraction mineure qui ne mette pas en jeu le brevet du pilote, c.-à-d. qui n'entraîne pas une action en réévaluation de ses aptitudes.

Nous considérons que la plupart des infractions mentionnées à l'alinéa (f) de l'article 329 devraient figurer dans la loi même et ne pas être laissées au pouvoir législatif discrétionnaire d'une autorité de pilotage. La plupart, sinon la totalité, de ces infractions présentent un caractère de permanence et d'application générale et, partant, devraient être toujours interdites dans toutes les circonscriptions; par exemple, ce devrait toujours être une infraction pour un pilote breveté d'agir en cette qualité alors que son brevet est suspendu, et l'on ne devrait pas laisser à une autorité de pilotage le pouvoir discrétionnaire de décider si le fait pour un pilote d'assumer la conduite d'un navire alors qu'il se trouve sous l'empire de l'alcool ou de narcotiques constitue une infraction.

Les pouvoirs d'établir des règlements disciplinaires accordés par l'article 329 (f) ne sont logiques et suffisants qu'en ce qui concerne le type d'autorité de pilotage qu'envisage la loi, c.-à-d. une autorité chargée d'attribuer les brevets et dotée de pouvoirs de surveillance. Si la future législation modifie et étend les pouvoirs et le rôle des autorités de pilotage en vue de leur confier l'administration du service, les affectations des pilotes et d'autres pouvoirs qu'elles n'ont pas actuellement, il faudra modifier en conséquence les dispositions de l'alinéa (f). Si ces dispositions devaient subsister, il faudra en rédiger à nouveau le texte afin de bien préciser la nature et la portée des règlements que les autorités de pilotage sont autorisées à établir en vertu de ces dispositions.

c) Réglementation en vertu de l'article 330

Les peines prévues pour des infractions statutaires sont un emprisonnement maximal de 12 mois pour les actes criminels mentionnés à l'article 369, une amende maximale de \$200 pour les actes mentionnés au paragraphe (2) de l'article 366 et aux articles 368, 371 et 372, et de \$40 pour les actes mentionnés aux paragraphes (2) de l'article 335, et (3) de l'article 337. Ces dispositions précisent également si la commission de ces infractions

exige ou non la réévaluation de la fiabilité du pilote par l'autorité de pilotage et, le cas échéant, la sévérité de la sanction à infliger par cette autorité. Cette sanction n'est prévue que pour les infractions mentionnées aux articles 366, 371 et 372 et elle consiste en la suspension ou l'annulation du brevet. En ce qui concerne les violations des règlements, le paragraphe (2) de l'article 331 impose pour règle une amende maximale de \$100 (sans réévaluation de la fiabilité du pilote) qui s'applique automatiquement, sauf quand, exceptionnellement, on prévoit expressément une punition différente ou une sanction de réévaluation, ou les deux. Une autorité de pilotage peut donc, par des règlements établis en vertu de l'article 330, varier le maximum de l'amende en spécifiant expressément, pour une infraction donnée, un maximum plus faible ou plus élevé, mais ne pouvant dépasser \$200. Dans chaque cas, une autorité de pilotage peut en outre prévoir, par règlement, la suspension ou l'annulation du brevet, qu'elle impose en tant qu'autorité de réévaluation, c.-à-d. qu'elle peut déterminer les infractions pouvant entraîner la réévaluation de la fiabilité du pilote. Une autorité de pilotage n'a donc pas à recourir à l'article 330, sauf si elle désire modifier la peine pénale maximale imposée par le paragraphe (2) de l'article 331.

Il est évident que l'article 330 vise à permettre aux autorités de pilotage de pourvoir législativement à des peines adaptées aux infractions. La gradation des peines doit rester proportionnelle et logique; les critères à observer se trouvent dans le contexte, *i.e.* les amendes mentionnées plus haut et prévues pour les infractions statutaires définies. Il est illogique qu'une infraction mineure aux règlements entraîne une peine plus grande qu'une infraction statutaire. L'article 330 est destiné à permettre des exceptions spéciales à la règle imposée par le paragraphe (2) de l'article 331, c.-à-d. à permettre d'établir par règlements, lorsque ceux-ci sont autorisés, des peines pénales particulières pour des infractions particulières, et de déterminer aussi les cas particuliers exigeant une réévaluation. Nous considérons donc contraire à l'esprit de la loi de n'user des pouvoirs législatifs conférés par l'article 330 que pour modifier le paragraphe (2) de l'article 331, autrement dit pour remplacer la règle statutaire par une règle énoncée par règlement, fixant ainsi pour tous les cas la peine maximale admise, à savoir une amende maximale de \$200, plus, même pour l'infraction la plus bénigne à la moins importante disposition réglementaire, la menace de la suspension ou du renvoi. Bien que le maximum des amendes n'ait pas été relevé depuis 1934, malgré la baisse du pouvoir d'achat du dollar, le fait que le Parlement n'ait pas modifié le montant des amendes qu'il avait fixées (étant donné surtout qu'il a aggravé les peines dont sont passibles les pilotes non brevetés effectuant du pilotage illégal [art. 356 modifié en 1956, 4-5 Élisabeth II, chap. 34] et de nouveau en 1961 [9-10] Élisabeth II, chap. 32]) indique qu'il n'entendait pas modifier les critères qu'il avait établis pour le châtement des pilotes.

A notre avis, la future législation devrait conserver une disposition d'application générale, comme le paragraphe (2) de l'article 331, assurant aux autorités de pilotage le pouvoir législatif de modifier les punitions, non par une disposition générale, mais par des dispositions particulières ainsi que l'a fait le Parlement dans la loi actuelle.

Cependant, comme on le verra plus loin (Cf. p. 444), les dispositions générales que contiennent des règlements quant aux peines à imposer en cas d'infraction aux règlements sont à l'heure actuelle inefficaces, car elles sont antistatutaires. Aussi, sauf dans le cas d'usage de narcotiques et de consommation d'alcool dont il a été question plus haut, la seule peine permise est l'amende maximale de \$100 prévue au paragraphe (2) de l'article 331 et la condamnation ne met jamais en jeu le brevet du pilote.

d) Réglementation en vertu de l'article 329 (g)

Les règlements de toutes les circonscriptions, sauf Churchill, contiennent une disposition intitulée «Mesures disciplinaires» qui semble se fonder sur l'alinéa (g) de l'article 329. La version qu'en donne le Règlement général d'Halifax, de 1961, semble identique en substance à la disposition que contenait à l'époque les règlements de 20 circonscriptions (les Règlements des circonscriptions de Terre-Neuve, antérieurs à la confédération, n'ont pas été établis en vertu de la Partie VI). En 1965 et en 1966, huit circonscriptions ont remplacé cette disposition par un nouvel article dont il sera question plus loin. L'article 23 du Règlement général de 1961 de la circonscription de pilotage d'Halifax se lisait comme suit:

- «23 (1) Tout pilote que l'Autorité juge coupable d'une infraction au présent règlement est passible
- a) d'une amende (*penalty*) d'au plus deux cents dollars, et
 - b) de la suspension ou de l'annulation de son brevet.
- (2) Tout pilote que le Surveillant juge coupable d'une infraction au présent règlement est passible d'une amende de quarante dollars.
- (3) En cas de présumée contravention au présent règlement, le pilote qui est accusé aura la permission de présenter sa défense à l'Autorité, soit de vive voix, soit par écrit.
- (4) Le Surveillant peut recouvrer par voies de retenues sur le salaire toute amende imposée à un pilote ou suspendre le brevet jusqu'à paiement de l'amende.
- (5) Toutes les amendes (*finés*) imposées en vertu du présent règlement sont versées à la Caisse des pensions et en feront partie.»

Dans quelques circonscriptions (Bathurst, Buctouche, Miramichi, Québec et Richibucto), ces règlements disciplinaires s'appliquent aussi aux aspirants. Dans certaines circonscriptions dont le Ministre est l'autorité, le terme surintendant est remplacé par le mot surveillant; dans les circonscriptions à commission, c'est le mot secrétaire qui est employé. A Restigouche, si le pilote présente sa défense de vive voix, il le fait devant le chef pilote et non devant le secrétaire. Le paragraphe (2) n'existe que dans les circonscriptions d'Halifax, de Québec et de Restigouche; dans les autres circonscriptions, l'agent administratif local de l'autorité de pilotage, c.-à-d. le surintendant, le surveillant ou le secrétaire, ne possède aucun pouvoir disciplinaire. Le paragraphe (5) ne figure que dans le Règlement de 1961 d'Halifax.

Les règlements ont manifestement été conçus en supposant que les autorités de pilotage avaient, à l'égard des pilotes, compétence judiciaire en matière pénale. Or, nous l'avons déjà signalé, tel n'est pas le cas.

Ces règlements présentent tous un point commun intéressant: l'autorité de pilotage, que ce soit le Ministre, ou une commission locale dont les membres sont censés être présents dans la circonscription, n'entend jamais de témoins et le pilote ne peut jamais se présenter devant l'autorité de pilotage, bien que celle-ci passe jugement et règle des cas disciplinaires indirectement comme s'il s'agissait d'affaires administratives. Deux moyens s'offrent au pilote qui veut se défendre: soit par écrit en s'adressant directement à l'autorité de pilotage, soit de vive voix, en se présentant devant le représentant local de l'autorité de pilotage (sauf dans la circonscription de Restigouche, devant le chef pilote) qui, censément, prend des notes et fait un rapport par écrit à cette autorité de pilotage, bien que ce point de procédure ne soit pas prévu par le règlement.

Une seconde particularité est que l'enquête préalable s'effectue, quand elle a lieu, très en dehors des règles. On ne prévoit pas le droit à une audition des témoins et l'autorité de pilotage peut utiliser tous les renseignements dont elle dispose. Il semble que l'on confonde le terme «défense», signifiant généralement la présentation de preuves, la plupart du temps sous forme de témoignages, avec «plaidoiries» qui désigne l'argumentation verbale ou écrite.

Ces dispositions n'auraient pu être adoptées en vertu de l'article 330 de la loi puisque cet article présuppose deux juridictions distinctes: la juridiction pénale exercée par l'un des tribunaux de droit commun (art. 683 et suiv.) qui juge la cause et impose une amende, et la juridiction de réévaluation qu'exerce l'autorité de pilotage, dans le cas d'une condamnation. Le mot «amende» (*penalty*) qui figure dans le règlement pourrait, à première vue, indiquer que le règlement se fonde sur l'alinéa (g) de l'article 329, ce qui ne saurait être puisque, dans cet alinéa, les «peines» sont affaire de choix: l'amende remplace la suspension ou l'annulation du brevet et on ne peut imposer

à la fois une amende et une suspension ou annulation du brevet. Cela n'est permis qu'aux termes de l'article 330, et à condition qu'interviennent deux juridictions distinctes, ce qui n'est pas ici le cas. Cependant, il est évident que le mot *penalty* employé dans la version anglaise des règlements est inexact et signifie vraiment *amende* (employé dans la version française des règlements), ce qu'indique l'article 23 (5) du Règlement de 1961 d'Halifax; en outre, le contexte de la disposition rend le mot *penalty* incompatible avec la définition qu'en donne M. Driedger, cité plus haut, c.-à-d. une dette d'un montant déterminé, appliquée automatiquement dans une certaine circonstance, alors qu'il répond à la définition d'une amende, c.-à-d. une dette imposée par une cour de juridiction pénale à titre de condamnation et dont le tribunal fixe le montant en ce moment-là, et à sa discrétion, dans les limites établies par la loi pertinente.

Quant à l'article 23 (4) du Règlement, qui prévoit le recouvrement des amendes ainsi imposées, nous pensons que les deux moyens d'application prévus sont, pour les raisons expliquées à l'occasion de l'étude de la dernière partie de l'alinéa (g) de l'article 329, antistatutaires (Cf. p. 421). A moins qu'une disposition spéciale de la loi ne le précise clairement, comme dans l'article 362 au sujet des droits de pilotage dus à un pilote et des dommages causés par sa négligence, il est douteux qu'on puisse procéder par compensation entre a) les sommes gardées en dépôt pour le compte du pilote, sous la forme de droits de pilotage par lui gagnés et perçus par l'autorité de pilotage et b) une amende due à la caisse des pilotes ou, à défaut de caisse, au Fonds du revenu consolidé, car bien que les deux dettes puissent exister et être liquidées, elles ne concernent pas les mêmes patrimoines. Le moyen de contrainte que constitue la suspension du brevet jusqu'à l'acquittement de la dette exigerait que la loi contienne une disposition formelle et non ambiguë, ce qui n'est pas le cas. Une suspension ne peut être imposée pour une infraction au règlement qu'en vertu de l'article 330, c.-à-d. qu'elle doit être prononcée par une autorité de pilotage dans l'exercice de ses pouvoirs de réévaluation, et non comme moyen de recouvrement d'une amende. Nous considérons, en outre, qu'elle constitue une mesure inutile dont les conséquences sont disproportionnées au but visé (*Gariépy v. the King*, 1940, 2 D.L.R. 12).

Du fait qu'une amende maximale de \$200 et la suspension ou l'annulation du brevet sont prescrites par les règlements en tant que peines du ressort d'une autorité de pilotage exerçant sa présumée juridiction pénale en matière de discipline, ces peines ne peuvent être imposées quand une affaire est entendue devant une cour de juridiction pénale. Comme, en fait, les autorités de pilotage n'ont pas compétence judiciaire en matière pénale, toute la disposition intitulée «Mesures disciplinaires» est inopérante. La seule peine possible pour une infraction au règlement est celle que prévoit le paragraphe (2) de l'article 331, soit une amende maximale de \$100.

Il est à noter que ni le surveillant ni le secrétaire ne sont dotés de pouvoirs disciplinaires que dans les circonscriptions d'Halifax, de Québec et de Restigouche. On s'est sans doute rendu compte que le surveillant ou le secrétaire reste trop en contact avec les pilotes pour être apte à les juger puisque, le plus souvent, il est directement impliqué, soit comme témoin principal, soit comme partie lésée.

Comme on le verra dans la dernière partie de ce chapitre, la manière d'agir au hasard de certaines autorités de pilotage dans les cas disciplinaires a été mise en cause devant la Commission. Un porte-parole du ministère des Transports a reconnu que la procédure établie par le règlement laissait fort à désirer du point de vue juridique, surtout en ce qui concerne le droit du pilote accusé à une défense normale. Il ajouta que le ministère comptait que la Commission formulerait un avis en la matière. Quoi qu'il en soit, on a adopté une nouvelle procédure probablement en raison de l'opposition accrue des accusés et manifestement pour assurer à ceux-ci plus de protection. La nouvelle disposition est apparue, en 1965, dans les trois circonscriptions de Terre-Neuve (Botwood, Humber Arm et Port-aux-Basques) lors de l'adoption de leur premier Règlement général aux termes de la Partie VI. Plus tard, dans la même année, la nouvelle disposition entra en vigueur dans les grandes circonscriptions où le Ministre est l'autorité, c.-à-d. celles de Colombie-Britannique, de Cornwall, de Montréal et de Québec et, en 1966, dans celle d'Halifax. Sauf l'ordonnance du texte et le fait que les pouvoirs judiciaires ne sont pas délégués à toutes les circonscriptions, la disposition correspond en substance à l'article 23 du Règlement général d'Halifax, de 1966, qui se lit, comme suit:

- «23 (1) Si un pilote est accusé d'avoir enfreint une disposition du présent règlement,
- a) l'Autorité pourra nommer une personne pour faire enquête sur le bien-fondé de l'accusation, ou
 - b) le Surveillant, du consentement du pilote accusé, pourra déterminer le bien-fondé de l'accusation.
- (2) Si une personne nommée en vertu de l'alinéa (a) du paragraphe (1) établit que le pilote a enfreint l'une des dispositions du présent règlement, l'Autorité pourra soit imposer à ce pilote une amende d'au plus deux cents dollars ou retirer ou suspendre son brevet, soit à la fois lui imposer une amende et retirer ou suspendre son brevet.
- (3) Si le Surveillant, en vertu de l'alinéa (b) du paragraphe (1), établit que le pilote accusé a enfreint l'une des dispositions du présent règlement, il pourra imposer à ce pilote une amende d'au plus cent dollars.

- (4) L'Autorité pourra recouvrer une amende imposée à un pilote en vertu du paragraphe (2) ou du paragraphe (3) par voie de retenues sur les sommes qu'elle doit à ce pilote, et elle pourra suspendre le brevet d'un pilote jusqu'à ce que l'amende imposée ait été payée.»

La première observation est que les nouvelles dispositions ne visent, dans aucune circonscription, les aspirants. Lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage, des pouvoirs judiciaires et le pouvoir d'imposer une amende maximale de \$100 sont dévolus au surintendant ou au surveillant mais, dans les trois circonscriptions de Terre-Neuve, ces pouvoirs ne sont pas dévolus au secrétaire.

Le nouveau régime vise à donner à l'accusé le bénéfice d'un procès équitable et normal; dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, l'accusé peut choisir d'être jugé formellement par l'autorité de pilotage ou de l'être sommairement par le surintendant.

Le seul changement de fond a trait à la procédure établie pour recueillir des témoignages. Afin de ne pas obliger le Ministre en tant qu'autorité de pilotage à présider les audiences, les faits et le bien-fondé de l'accusation sont déterminés par une personne spécialement chargée de conduire le procès (c.-à-d. de recueillir d'une manière judiciaire des témoignages, tout en donnant au pilote l'occasion d'invoquer des témoignages en sa faveur, et de plaider), et de rendre un verdict de culpabilité ou de non-culpabilité. Le rôle de l'autorité de pilotage se limite à imposer la peine encourue lorsque son délégué a rendu le jugement. C'est la procédure suivie, sauf quand le pilote choisit d'être jugé sommairement par le surintendant (ou le surveillant), qui entend l'affaire, rend le verdict et prononce la condamnation; la nouvelle disposition ne spécifie pas si le surintendant est tenu de se livrer à une enquête en vue d'établir les faits. Le pouvoir du surintendant en matière de peine se limite à une amende d'au plus \$100.

Le nouveau règlement ne mentionne pas, cependant, la procédure à suivre au cours de l'enquête, non plus que le droit de défense de l'accusé. Les pouvoirs de l'enquêteur n'y sont pas définis et aucune disposition ne l'autorise à exiger la présence de témoins et la production de documents ni à recevoir des témoignages sous serment. En fait, la situation antérieure à la modification reste inchangée. Pour ces raisons et pour les motifs expliqués en rapport avec le règlement de 1961, le règlement de 1966 est antistatutaire et absolument inefficace.

Les seules dispositions légales à cet égard sont les parties des paragraphes (1) et (2) des règlements des circonscriptions ayant trait à la consommation d'alcool ou de narcotiques (Cf. art. 19, Règlement de Québec, cité à la page 415), et qui déterminent, en vertu de l'article 330 de la loi, les pouvoirs de réévaluation des autorités de pilotage, c.-à-d. le paragraphe

(1) pour le retrait obligatoire du brevet, et le paragraphe (2) pour le pouvoir discrétionnaire de réévaluation. Aucune mention de sanctions pénales n'étant faite, la règle donnée dans l'article 331 (2) s'applique, c.-à.-d. que le tribunal de droit commun jugeant d'une affaire peut imposer une amende maximale de \$100. Cependant les autorités de pilotage ont, en fait, interprété les dispositions comme les autorisant à juger ces infractions; en outre, elles ont confondu la sanction découlant de la réévaluation avec la condamnation que peut imposer une autorité de pilotage en tant que tribunal de juridiction pénale.

Ni l'alinéa (g) de l'article 329 ni quelque autre disposition de la loi ne justifient une règle telle que celle de l'article 11 (e) de l'actuel Règlement général de la Colombie-Britannique, visant à refuser au pilote le droit à une part du fonds commun durant une suspension préventive. L'article 10 du règlement, qui traite du partage du fonds commun sur la base de la disponibilité pour le service, est affecté maintenant par la modification C.P. 1966-980 portant sur l'addition d'un alinéa (e) à l'article 11: «Le temps pendant lequel le nom d'un pilote ne figure pas sur la liste des affectations, en exécution d'un ordre donné par le Surintendant en vertu de l'article 31, ne sera pas compris», c.-à.-d. la période de suspension préventive que le surintendant doit imposer avant le procès lorsqu'il a lieu de croire que le pilote s'est trouvé sous l'empire de boissons enivrantes ou de narcotiques alors qu'il était de service. Cette disposition est raisonnable, à condition de s'assortir d'une disposition portant que le pilote, si les soupçons du surintendant se révèlent non fondés ou si l'affaire est abandonnée, bénéficiera du temps durant lequel il a été empêché d'exercer ses fonctions. En l'absence de cette restriction, l'alinéa (e) de l'article 11 constitue une mesure permanente. La perte conséquente de recettes devient une indirecte mais importante punition pécuniaire, imposée simplement parce que le surintendant avait lieu de croire à l'infraction, et qui subsistera quelle que soit l'issue de l'affaire. Cette disposition nous paraît souhaitable lorsque l'autorité de pilotage assure le service des affectations et la mise en commun des recettes et, dans ce cas, non comme mesure disciplinaire, mais comme la conséquence normale du droit d'imposer une suspension préventive pour des raisons de sécurité. Cela exigerait, d'abord, que la loi reconnaisse le droit d'imposer la suspension préventive en pareil cas; ensuite, qu'une disposition prévoie la rétroactivité de la décision accompagnant la réévaluation; enfin, que, s'il existe un mode d'affectations, le pilote, sauf s'il est ultérieurement trouvé coupable de l'infraction dont on l'accuse, bénéficie de la règle d'égalisation des tours dans les circonscriptions où elle s'applique et, lorsque l'autorité de pilotage se charge du fonds commun, qu'il ait droit à une part entière comme s'il n'avait pas été suspendu. Cela suppose aussi que l'autorité de pilotage possède le droit, qu'elle n'a pas, de diriger le service de pilotage.

4. POUVOIRS DU MINISTRE EN MATIÈRE D'ENQUÊTES ET DE MESURES CORRECTIVES

GÉNÉRALITÉS

Le Ministre, en tant que tel, ne peut intervenir dans les opérations d'une circonscription de pilotage, qui constitue selon la loi un organisme complètement décentralisé et entièrement autonome tant qu'il agit dans le cadre de ses pouvoirs.

D'autre part, le Ministre est l'autorité chargée de la sécurité de la navigation; à ce titre, il doit parfois s'occuper d'affaires où des pilotes sont impliqués.

En ce qui concerne la navigation, ses deux fonctions principales sont, d'abord de déterminer la cause de tout sinistre maritime afin de pouvoir prendre les mesures appropriées en vue d'en éviter, si possible, la répétition; ensuite, de veiller à ce que toutes les personnes autorisées à prendre charge de navires soient et demeurent parfaitement compétentes et ne compromettent jamais la sécurité des navires. Le Ministre dispose donc des pouvoirs d'ordonner une enquête complète sur tout sinistre maritime, qu'un pilote soit impliqué ou non, de faire vérifier la qualification et surveiller la conduite de tout titulaire d'un brevet ou d'un certificat et, au besoin, de faire annuler ou suspendre ceux-ci. Ici encore, il prend ces décisions que le titulaire soit ou non un pilote.

Dans le cas où un pilote devient impliqué, l'autorité de pilotage devrait aussi, normalement, assumer la responsabilité de s'assurer si le sinistre est dû à un défaut d'organisation du pilotage ou à une faute du pilote et de veiller constamment à ce que les pilotes demeurent compétents et ne compromettent pas la sécurité des navires pour quelque raison que ce soit.

Rien dans la loi n'empêche le Ministre et les autorités de pilotage d'agir séparément, mais comme elles ne possèdent pas de moyens spéciaux d'enquête et ne disposent que de pouvoirs correctifs limités, les autorités de pilotage, en pratique, signalent au Ministre les sinistres maritimes, lui fournissent les renseignements qu'elles ont pu obtenir et s'abstiennent de toute action ultérieure, sauf si le Ministre décide de ne pas agir.

Ce *modus operandi* est logique dans le contexte de la loi actuelle du fait qu'en plus d'éviter un double emploi et l'incoordination, il assure une action plus efficace, car le Ministre possède en la matière les pleins pouvoirs d'investigation qui manquent aux autorités de pilotage.

Cette situation peut aussi découler de la pratique établie par la législation antérieure qui interdisait à une autorité de pilotage d'intervenir dans toute affaire pouvant être traitée d'une autre manière, en vertu d'autres parties de la législation correspondant à la Partie VIII de la loi actuelle.

En 1904—4 Édouard VII, chapitre 37—les pouvoirs du Ministre en vertu de la loi sur les sinistres maritimes de 1901 (aujourd'hui Partie VIII de la Loi sur la marine marchande de 1952) furent étendus en vue de lui conférer un droit sur les brevets des pilotes; l'article 28 se lisait comme suit:

«28. Il ne sera tenu sous le régime de l'*Acte du pilotage* ou des actes le modifiant, aucune investigation ou enquête en aucune affaire qui aura fait l'objet d'une investigation ou enquête sous le régime du présent acte.»

En même temps, la loi sur le pilotage (4 Édouard VII, chap. 29) fut modifiée afin de permettre au Ministre de devenir l'autorité de pilotage à la place de la commission locale normale; il était spécifié que le Ministre ne pouvait jamais agir en tant que tribunal, que l'on devait traiter les affaires conformément à la loi sur les sinistres maritimes de 1901 et que seuls les cas non visés par la loi devaient être jugés devant des tribunaux ou des personnes désignés par le Ministre.

Ces dispositions furent répétées dans les lois de 1906 et de 1927 sur la marine marchande du Canada, mais, pour des motifs inconnus, ne furent pas reprises dans la version de 1934 et la loi n'a pas été, à cet égard, modifiée depuis.

La Partie VIII de la loi traite des pouvoirs du Ministre. Les dispositions relatives aux pilotes ont trait:

- a) à l'enquête préliminaire (art. 555 et suiv.);
- b) à l'enquête formelle (art. 558 et suiv.);
- c) aux enquêtes sur la compétence et la conduite des officiers (art. 579).

ENQUÊTE PRÉLIMINAIRE

Le droit de mener une enquête judiciaire sur un événement ou sur la conduite d'une personne en vue d'établir simplement les faits constitue un pouvoir extraordinaire impliquant un empiétement sur les droits fondamentaux des citoyens et, même aux termes de la Partie VIII, il n'est accordé que dans des cas particuliers et exceptionnels. Les cas dans lesquels sont impliqués des pilotes et qui peuvent faire l'objet d'une enquête préliminaire se limitent aux sinistres maritimes tels que définis dans la Loi sur la marine marchande du Canada. Ce genre d'enquête ne s'étend pas à des cas autres que les sinistres maritimes, par exemple la présumée mauvaise conduite d'un pilote (aussi grave soit-elle), la commission d'une infraction, son aptitude physique ou son manque de qualification. Dans ces cas, le Ministre ne doit fonder sa décision administrative que sur les renseignements fournis par une enquête officieuse.

Si le Ministre acquiert la certitude que le pilote risque de compromettre la sécurité ou s'il doit absolument punir un acte d'inconduite, il ne possède que le pouvoir d'entamer des poursuites contre l'intéressé; il ne possède lui-même aucun droit sur le pilote ou son brevet. Il dispose des moyens suivants:

- a) dans le cas d'une infraction au pilotage ou d'une infraction à quelque autre loi, il peut porter une accusation pertinente devant le tribunal de droit commun voulu et laisser à l'autorité de pilotage le soin de réévaluer la fiabilité du pilote, si l'article pertinent le prévoit et si le tribunal juge le pilote coupable.
- b) entamer des poursuites mettant en cause le brevet du pilote, lorsqu'il est fondé à croire que ce dernier, par son incompétence ou son inconduite, n'est plus apte à exercer ses fonctions; il institue un tribunal chargé de juger l'affaire aux termes de l'article 558 ou de l'article 579 de la loi;
- c) renvoyer l'affaire à l'autorité de pilotage de la circonscription, afin qu'elle prenne, dans la limite de ses pouvoirs, toute action qu'elle jugera nécessaire.

Le Ministre peut avoir connaissance d'un sinistre maritime de différentes manières, mais les pilotes et les capitaines des navires impliqués doivent obligatoirement signaler tout sinistre maritime.

L'obligation faite, à cet égard, au pilote, et dont nous avons mis en doute la légalité (Cf. p. 439), est contenue dans le règlement général de chaque circonscription, sauf Churchill, censément en vertu de l'alinéa (f) de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande du Canada. L'article 17 (3) du Règlement de Québec se lit comme suit:

«Lorsque survient à un navire ayant un pilote à son bord un sinistre maritime, aux termes de l'article 551 de la Loi, ou un incident hors de l'ordinaire qui se rapporte à la marche du navire, ou lorsqu'il y a infraction à la loi de la part d'autres navires, le pilote doit recourir à tout moyen à sa disposition pour en prévenir d'urgence le Surintendant et doit, le plus tôt possible par la suite, se présenter devant ce dernier et présenter un rapport détaillé à l'aide de la formule réservée à cet effet.»

D'après l'article 553 de la loi, l'officier responsable d'un navire canadien impliqué dans un sinistre, ou d'un navire britannique impliqué dans un sinistre survenu dans les eaux canadiennes, doit se présenter dans les 24 heures de son débarquement en vue de subir un interrogatoire au bureau du préposé en chef des douanes, ou près du lieu du sinistre, ou dans le voisinage du lieu de débarquement. Les officiers des navires étrangers n'étant pas obligés de rapporter un sinistre, à moins qu'un pilote n'y soit impliqué, la nouvelle d'un accident intéressant leur navire parvient normalement par des voies officieuses et indirectes.

On mène d'abord une brève enquête officieuse en vue de vérifier le rapport et de recueillir tous autres renseignements complémentaires faciles à obtenir, et de déterminer ainsi la nature et l'étendue de l'accident. Comme on l'a vu précédemment, lorsqu'un pilote est impliqué, l'enquête officieuse est menée par le secrétaire ou le représentant local de l'autorité de pilotage. Au ministère des Transports, l'enquête officieuse est menée maintenant par un officier enquêteur (nouveau poste créé en 1961), dont les fonctions ne se limitent pas aux sinistres impliquant un pilote, mais s'étendent à tous les sinistres maritimes survenant au Canada. Ses fonctions sont définies comme suit:

« Sous direction, procéder aux enquêtes préliminaires sur les sinistres maritimes; soumettre des rapports fondés sur les éléments de preuve établis et formuler des recommandations sur la suite à donner; prendre toutes dispositions pour les enquêtes à mener par les agents du ministère sur la conduite des officiers et des pilotes; interroger les témoins et obtenir leurs déclarations; prendre toutes dispositions pour la conduite des enquêtes formelles par les commissaires nommés par le Ministre pour enquêter officiellement sur les sinistres maritimes, y compris la nomination et l'assermentation des membres de la cour, la notification de l'enquête à tous les intéressés, la préparation de l'exposé de l'affaire, la préparation des questions à soumettre à l'avis de la cour; prendre toutes dispositions pour retenir les services de sténographes officiels; aider les avocats pour l'établissement des données et des présences aux enquêtes; prendre les dispositions pour le paiement des indemnités aux témoins, des frais de cour, etc.; exercer d'autres fonctions en rapport avec l'administration des affaires maritimes et du pilotage. » (C. du S.C., Concours 63-P-T-M-30 [pièce 1461b].)

Le capitaine J. Gendron fut le premier à exercer ces fonctions, de décembre 1961 jusqu'à son départ du ministère le 15 juillet 1963. Il a été remplacé, le 13 avril 1964, par le capitaine W. A. W. Catinus (pièce 1461 b). L'officier enquêteur n'a pas de plus grand pouvoir d'enquête que le surveillant de circonscription ou le surintendant régional et il n'a pas celui d'obliger les témoins à comparaître. La nomination d'un officier enquêteur ne lui confère pas pleins pouvoirs de mener des enquêtes préliminaires, car le Ministre doit dans chaque cas procéder, à cet effet, à une nomination (art. 555) (Cf. nomination aux fins d'une enquête préliminaire sur le sinistre du *Fort William*, pièce 1461b).

Si les renseignements recueillis ne lui permettent pas de déterminer la cause et les circonstances d'un sinistre, l'article 555 autorise le Ministre à charger un officier ou quelque autre personne de mener un « enquête préliminaire ». Ce pouvoir se limite aux sinistres maritimes. Bien que le droit d'ordonner une enquête préliminaire ne s'étende pas à la présumée mauvaise conduite d'un pilote ou à une présumée infraction commise par un pilote avant qu'une accusation soit portée, une enquête préliminaire sur un sinistre maritime ne se limite pas à déterminer la cause de l'accident, mais porte sur toutes les circonstances, y compris la conduite et la compétence de tous les intéressés, sauf si l'affaire est nettement sans rapport avec le sinistre en cause. Cependant le cas des pilotes semble faire exception, par suite des

pouvoirs accordés par le paragraphe (2) de l'article 555 en vertu duquel l'officier enquêteur est autorisé à imposer une suspension préventive lorsque, au cours de l'enquête sur le sinistre, il a lieu de croire que le pilote de service «s'est rendu coupable d'inconduite grossière ou d'ivresse», que cela ait ou non causé le sinistre ou y ait contribué.

Dans le cas d'un sinistre maritime, le Ministre n'est pas tenu d'ordonner une enquête préliminaire en vue d'arriver à une décision et il n'a aucune raison d'ordonner une telle enquête s'il peut recueillir les renseignements nécessaires par des voies officieuses (art. 561). Normalement, on ne recourt à une enquête préliminaire que lorsqu'il est impossible d'obtenir des renseignements suffisants sans les pouvoirs spéciaux d'enquête dont l'officier (ou toute autre personne) chargé de l'enquête dispose en vertu de l'article 556.

Ce n'est que récemment qu'on a jugé nécessaire que le Ministre (ou le sous-ministre) nommant un fonctionnaire pour conduire une enquête préliminaire signe un document officiel (lettre du ministère des Transports du 23 novembre 1965, pièce 1450*d*). Antérieurement, les enquêtes préliminaires avaient lieu à la demande, formulée généralement par télégramme, d'un fonctionnaire du ministère; parfois, cependant, la demande était verbale et, en certaines occasions, lorsque la rapidité devenait un important facteur, le fonctionnaire chargé normalement des enquêtes y procédait par routine, sans autorisation spéciale (pièce 1450*d*).

Normalement, la personne chargée de l'enquête préliminaire est un officier de la marine marchande, du ministère des Transports, titulaire du brevet de capitaine au long cours. Aucun usage n'oblige à nommer chaque fois la même personne; cependant, depuis la création du poste d'officier enquêteur, c'est celui-ci qu'on désigne normalement, s'il est disponible.

L'enquête préliminaire n'est pas un procès, mais une simple enquête administrative de recherche destinée à recueillir des faits concrets qui permettront au Ministre de prendre une décision sur la suite à donner à l'affaire. La personne chargée d'une enquête préliminaire est donc nantie de vastes pouvoirs et n'est pas limitée dans son action par les règles de la preuve puisque les preuves qu'elle réunit ne pourront, dans un futur procès, servir contre qui que ce soit. Quand l'enquête préliminaire est suivie d'un procès devant une cour d'enquête formelle, la lettre d'instructions à l'avocat du ministère souligne toujours que les preuves recueillies à l'enquête préliminaire ne peuvent être utilisées à l'enquête formelle, mais seulement pour aider l'avocat dans la conduite de l'audience. En vertu de l'article 568 (7), copie du rapport de l'enquête préliminaire doit être remise, avant le commencement de l'enquête formelle, au pilote dont le brevet est en jeu. Sauf dans ce dernier cas, le rapport étant uniquement destiné à renseigner le Ministre, tous les intéressés doivent le considérer normalement comme un document confidentiel, ainsi que les documents annexes tels que les rapports du capitaine et du pilote sur le sinistre. Cependant si le Ministre le décide il

n'existe aucune objection juridique à ce que les renseignements soient communiqués à quelqu'un, ou même rendus publics. Les renseignements visent avant tout à informer le Ministre de la situation, afin qu'il puisse prendre les décisions administratives qui s'imposent. Les renseignements font ensuite partie des dossiers du ministère et peuvent servir, à tout événement, à aider, entre autres, l'avocat de la Couronne dans toute action, réclamation ou poursuite impliquant la Couronne. Lorsqu'on juge les renseignements suffisamment complets, et qu'on estime en outre qu'aucun avantage ne s'attache à une enquête formelle, il n'existe aucune objection à les communiquer au public, afin d'informer celui-ci des circonstances d'un sinistre. Mais ces renseignements ne doivent être utilisés qu'à titre d'information. On ne peut, entre autres, les utiliser comme preuves justifiant une condamnation pénale, comme le faisait encore récemment l'autorité de pilotage, avec la procédure de la « mise en demeure de se justifier » (*Show-cause letter*).

La personne chargée de l'enquête préliminaire est investie de vastes pouvoirs pour compléter son enquête. Elle a, en plus du pouvoir de convoquer des témoins, le droit de monter à bord et d'inspecter tout bâtiment, d'en inspecter tous les locaux, d'exiger la production de documents, etc. (art. 556). Son rapport doit contenir un exposé complet des faits et présenter toutes observations jugées opportunes (art. 557).

L'article 555 (2) donne à la personne chargée d'une enquête préliminaire un pouvoir temporaire et limité sur le brevet du pilote à titre de mesure préventive lorsque l'enquête révèle que, *prima facie*, le pilote, n'est pas fiable. En pareil cas, elle peut suspendre le brevet jusqu'à ce que la cour d'enquête formelle ait jugé l'affaire; la durée de la suspension ne peut excéder trois jours sauf si, au cours de cette période, le Ministre notifie au pilote la tenue d'une enquête formelle.

Opposition par *certiorari* fut faite à ce droit à l'automne 1964, à la suite de la suspension du pilote Yves Pouliot au terme de l'enquête préliminaire tenue au sujet de la collision survenue entre le s/s *Leecliffe Hall* et le m/v *Apollonia* (pièce 1457).

Une première requête de *certiorari*, présentée à la Cour de l'Échiquier (dossier n° A-2423), fut rejetée pour la raison que la Cour de l'Échiquier en tant que tribunal statutaire, n'avait pas juridiction, sauf si celle-ci lui était conférée par une loi, et l'on n'en put découvrir aucune de cette nature. Le juge W. R. Jackett, dans son jugement rendu le 21 octobre 1964, mentionnait que le ministre des Transports, seul défendeur, n'était pas un « Officier de la Couronne » au sens donné par l'article 29 (c) de la Loi sur la Cour de l'Échiquier (1952, S.R.C., chap. 98, pièce 1449 a).

Une seconde requête, dans laquelle le ministre des Transports et l'agent enquêteur étaient co-défendeurs fut présentée devant la Cour supérieure de Québec et le juge en chef Frédéric Dorion accorda, le 20 novembre 1964,

l'autorité d'émettre le bref de *certiorari* (pièce 1449b). Dans les motifs de son jugement, le juge en chef établissait que le caractère de la cour d'enquête préliminaire diffère selon que l'on applique les seuls pouvoirs conférés par le premier paragraphe de l'article 555 ou ceux que confère le second paragraphe. A son avis, les fonctions exercées par l'officier enquêteur en vertu du premier paragraphe étaient d'ordre purement administratif et, partant, non sujets à *certiorari*; dans le cas du second paragraphe, cependant, l'officier enquêteur exercerait un pouvoir judiciaire en ce qu'il doit établir que le pilote s'est rendu coupable d'une des «infractions» y mentionnées. Le juge Dorion a affirmé que puisque le requérant n'avait pas été autorisé à assister à l'enquête et à contre-interroger les témoins, la décision judiciaire de suspendre le pilote avait été rendue *ex parte*, décision grosse de conséquences pour le pilote; en d'autres termes, on n'avait pas appliqué l'axiome *audi alteram partem*. Il a mentionné que ce cas se distinguait de la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Guay v. Lafleur* (1965 S.C.R. 12) où l'enquête contestée était d'ordre purement administratif et ne mettait en cause les droits de personne.

Le juge Dorion affirme que la décision rendue aux termes du paragraphe (2) de l'article 555 constitue, en fait, une condamnation. C'est un point sur lequel on peut différer d'avis en partie du fait qu'une condamnation constitue une décision finale, alors qu'en l'espèce il ne s'agissait que d'une mesure préventive et temporaire (pièce 1449) et non répressive, bien que les droits du pilote en fussent temporairement affectés.

Le juge Cannon confirma cette décision en rendant, le 12 août 1965, le jugement final qui maintenait le *certiorari* et annulait la suspension temporaire (pièce 1449 c).

L'application de l'axiome *audi alteram partem* dans le cas des mesures temporaires a fait, depuis, l'objet d'un récent jugement prononcé par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Her Majesty the Queen v. Bernard Randolph and World Wide Mail Services Corporation* (1966 S.C.R. 260). Il s'agissait de savoir si, dans l'expectative d'une décision finale à intervenir par la procédure établie par la loi, le ministre des Postes pouvait, dans l'intérêt public, émettre, en vertu de l'article 7 de la Loi sur les postes, une ordonnance de prohibition temporaire interdisant de livrer le courrier à une personne soupçonnée d'utiliser la poste dans l'intention de frauder. Le juge Cartwright, en rendant le jugement au nom de la Cour, affirmait, entre autres:

«Il ne fait aucun doute que le Parlement a le pouvoir d'abroger ou de modifier l'application de la maxime *audi alteram partem*. Dans l'article 7, il ne l'a pas abrogée. Il a plutôt disposé que la partie concernée, avant l'émission d'une ordonnance prohibitive finale, sera avisée et aura droit à une audience expéditive et il a défini la procédure à suivre . . . En règle générale, la maxime *audi alteram partem* se réfère à la prise de décisions affectant les droits des parties, qui revêtent un caractère définitif; il en est également ainsi de l'article 2 (e) de la Déclaration canadienne des droits, dont les défenseurs ont fait état.

L'article 7 vise surtout à permettre au ministre des Postes d'intervenir promptement afin d'empêcher qu'on utilise la poste dans le but de frauder le public ou d'exercer quelque autre activité criminelle. Ce but risquerait de ne pas être atteint si le Ministre ne pouvait intervenir qu'après notification et audience. Le paragraphe (1) lui permet d'agir promptement afin de s'acquitter de son devoir de protéger le public, tandis que le paragraphe (2) protège l'intéressé en lui accordant le droit de se faire entendre avant que l'ordonnance prise à son encontre ne devienne définitive.

A mon avis, les deux ordonnances prohibitives temporaires ont été émises valablement.»

COUR D'ENQUÊTE FORMELLE

La Partie VIII de la loi permet au Ministre de créer deux cours *ad hoc* chargées de régler le cas du brevet des pilotes et des officiers titulaires d'un certificat qui, à son avis, semblent pour quelque raison compromettre la sécurité.

Ces deux cours sont des tribunaux administratifs; on ne porte pas d'accusations devant elles; aucune n'est compétente pour entendre des plaintes au sujet d'actes criminels ou d'infractions statutaires aux termes de la loi; même les présumées infractions aux règlements échappent à leur juridiction. Leurs décisions n'empêchent pas la condamnation pour les infractions du ressort d'un tribunal de droit commun. Leur seule fonction à l'égard des individus consiste à déterminer si un officier ou un pilote risque de compromettre la sécurité et, le cas échéant, à remédier à la situation en disposant de leur certificat ou brevet; c.-à-d. une fonction revenant normalement à l'autorité ayant délivré le certificat ou le brevet. En outre, le Ministre ne peut instituer ces cours que s'il a des raisons de croire à un cas de leur ressort. Ces cours ne peuvent donc servir simplement à des fins d'enquête ou à des vérifications courantes, p. ex. en ce qui concerne les qualités professionnelles d'un pilote.

Le premier de ces tribunaux est la cour d'enquête formelle (art. 558 et suiv., Loi sur la marine marchande du Canada). Il faut y recourir dans les cas de sinistres maritimes où l'on veut en établir publiquement et officiellement les circonstances et les causes. Il faut aussi y recourir dans d'autres cas ne concernant pas un sinistre maritime, à moins que l'affaire puisse faire l'objet d'une procédure moins compliquée prévue par l'article 579 (que nous étudierons plus tard). En fait, depuis quinze ans, on n'a jamais tenu d'enquête formelle portant sur l'aptitude ou la conduite d'un pilote lorsqu'il n'y avait pas eu sinistre maritime, et les règles établies aux termes de l'article 578 pour la tenue d'enquêtes formelles s'appliquent aux seuls sinistres maritimes.

L'article 560 donne juridiction à une cour d'enquête formelle statutaire dans les cas suivants:

- a) sinistre maritime;

- b) capitaine, etc., ou pilote «accusé d'incapacité, d'inconduite ou d'omission» dans son service à bord d'un navire canadien ou à bord d'un navire britannique au Canada;
- c) défaut, en cas d'abordage, d'accorder assistance ou de donner les renseignements nécessaires à l'autre navire;
- d) lieu de croire, pour le Ministre, que, *pour quelque raison*, le pilote ou l'officier en cause est inapte.

La cour d'enquête formelle pourrait donc servir simplement à établir officiellement les faits relatifs à un sinistre maritime, indépendamment de la tenue d'une enquête préliminaire. On peut estimer souhaitable, dans le cas de sinistres graves, une enquête publique puisque, dans certains cas, on n'a pas la certitude de posséder toutes les données, malgré la tenue d'une enquête préliminaire, car l'enquête n'a pas lieu publiquement et les parties n'ont pas nécessairement la faculté de produire tous les éléments de preuves qu'elles estiment pertinentes, ou de contre-interroger les témoins. Cette procédure est justifiée, car l'enquête préliminaire n'a jamais été destinée à porter sur toutes les circonstances d'un sinistre ni à déterminer ses causes d'une manière concluante, mais simplement à fournir au Ministre des renseignements suffisants pour l'aider à décider si, eu égard à la sécurité de la navigation, une enquête plus complète et minutieuse est nécessaire pour établir la cause de l'accident et permettre ainsi de prendre, au besoin, les mesures correctives nécessaires.

La cour d'enquête formelle a aussi autorité pour enquêter et se prononcer sur la compétence, l'aptitude et la conduite d'un officier ou d'un pilote, que ces questions se rattachent ou non à un sinistre maritime. Le paragraphe (7) de l'article 568 conditionne ce pouvoir à la remise à l'officier ou au pilote avant le commencement de l'audience, d'un exposé des faits connus, à ce stade.

Quand une de ces cours rend un jugement sur la compétence ou l'aptitude d'un pilote, elle n'est pas liée par les normes fixées dans les règlements de la circonscription à laquelle appartient le pilote. Une telle exigence imposerait une limitation abusive et injustifiable de la juridiction de ces cours et les assujettirait aux autorités de pilotage en ce qui concerne les qualités requises d'un navigateur afin qu'il ne risque pas de compromettre la sécurité. Ces cours doivent s'inspirer de l'intérêt public et répondre aux questions suivantes:

- a) Compte tenu de l'état du pilote; est-il prudent de lui permettre de continuer à piloter des navires;
- b) le pilote, bien que satisfaisant aux normes minimales de qualification établies dans le règlement de la circonscription, manque-t-il de qualités jugées indispensables par la cour?

Par exemple une cour peut juger qu'un pilote risque de compromettre la sécurité parce qu'il manque de compétence pour l'interprétation des images du radar. Bien que le règlement n'exige pas cette qualification, la déficience peut justifier le retrait du brevet.

Lorsque le Ministre a déféré une affaire à la cour d'enquête formelle, il devient *functus officio* à cet égard en ce qui concerne le certificat des officiers ou le brevet des pilotes en cause. Le Ministre reste responsable de toutes les mesures correctives devant être prises en rapport avec les autres causes du sinistre, c.-à-d. modifier les règles de route pour parer à un danger spécial, faire enlever du chenal un obstacle, ou ajouter des aides à la navigation à un endroit déterminé, mais les décisions de la cour à l'égard des certificats et brevets sont définitives et les seuls pouvoirs et responsabilités du Ministre sont de veiller à l'exécution des décisions.

La cour est, en fait, une cour d'enquête spéciale se composant d'un commissaire assisté d'au moins deux assesseurs, ou d'une commission assistée aussi d'assesseurs. Ceux-ci sont des experts dans le domaine sur lequel porte l'enquête. C'est un véritable tribunal qui doit siéger avec la publicité normale, et qui possède les pouvoirs normaux d'une cour de convoquer des témoins, de recueillir des témoignages, de faire prêter serment comme une cour de justice et avec la même publicité.

Il s'agit, cependant, d'une cour d'un caractère bien spécial dont la juridiction n'est proprement ni civile ni criminelle, mais avant tout d'ordre administratif. Bien qu'elle soit dotée de certains pouvoirs accessoires, ses actes gardent constamment le caractère d'une enquête. Elle n'a pas à s'occuper d'une infraction commise par un pilote ou un officier, mais à décider si ce pilote ou cet officier, par leur inconduite ou leur incompétence, risquent de compromettre la sécurité de la navigation. Elle n'a pas le pouvoir de condamnation d'une cour de juridiction pénale; par exemple elle ne peut imposer un emprisonnement, mais peut traiter la question du certificat ou du brevet qui échappe à la juridiction du tribunal pénal. Lorsqu'il ne s'agit pas de compétence, mais simplement d'inconduite ayant incidemment compromis la sécurité, ou si la déficience du pilote est, de l'avis de la cour, susceptible d'être corrigée, elle peut imposer une suspension qu'elle juge suffisante pour prévenir une récidive ou corriger la déficience. Dans le cas d'un pilote (mais non d'un officier de navire), quand elle estime qu'on peut substituer, eu égard aux circonstances, une peine pécuniaire à la suspension ou l'annulation du brevet, la cour peut imposer à la place une amende maximale de \$400 et minimale de \$50 (art. 568 [3]). Nous considérons que ni une suspension en soi ni une peine pécuniaire ne constituent une sanction cadrant avec le rôle de réévaluation de cette cour (cette remarque s'applique également aux cours d'enquête instituées en vertu de l'article 579 et à l'autorité de pilotage en tant qu'autorité de réévaluation). La suspension et la peine pécuniaire devraient donc disparaître de la loi. A notre avis, la loi devrait prévoir la

suspension pendant qu'on remédie à tout affaiblissement affectant l'aptitude professionnelle, physique ou mentale ou les facultés morales. La suspension ne devrait cesser que lorsque le pilote peut prouver qu'on a porté remède à l'affaiblissement. C'est un point sur lequel nous insisterons dans nos recommandations.

Une fois sa décision remise, la cour d'enquête formelle cesse d'exister (à moins d'être rappelée par ordre du Ministre pour une réaudition du cas, en vertu de l'art. 576 [2]). Elle n'a pas le pouvoir d'assurer le recouvrement d'une amende que la Couronne doit chercher à obtenir par le canal d'un tribunal ordinaire, c.-à-d. «par voie sommaire... avec dépens, en vertu des dispositions du *Code criminel* relatives aux déclarations sommaires de culpabilité» (art. 568 [4]), et quiconque ne remet pas le certificat ou brevet suspendu ou annulé commet une infraction statutaire, infraction dont il doit répondre devant un tribunal de juridiction criminelle (art. 571).

En ce qui concerne les «peines», la cour d'enquête formelle possède deux pouvoirs supplémentaires:

- a) mettre, en totalité ou en partie, les frais de l'enquête à la charge d'une des parties à l'enquête (art. 570[1]);
- b) le droit implicite de blâme qui peut être assez sévère étant donné la nature de l'affaire et la publicité qui entoure la tenue d'une telle enquête (Cour d'enquête formelle sur la collision entre le m/v *Lawrencecliffe Hall* et le s/s *Sunek*, jugement du juge Chevalier sur des Objections, en date du 26 janvier 1966, et rappels de la jurisprudence (pièce 1461y).

COUR D'ENQUÊTE SUR LA CONDUITE ET LA COMPÉTENCE DES OFFICIERS OU DES PILOTES

«Lorsque le Ministre a lieu de croire»

- a) qu'un capitaine, etc., ou un pilote «est, pour cause d'incapacité ou d'inconduite, inapte à exercer ses fonctions» ou
- b) que, dans le cas d'un abordage, il n'a pas prêté assistance ou donné les renseignements nécessaires,

le Ministre peut donner suite à l'affaire d'une manière moins compliquée, par la procédure prescrite à l'article 579 plutôt que par l'intermédiaire d'une cour d'enquête officielle.

A la différence de la procédure formelle, le Ministre, après avoir institué la cour, loin d'être *functus officio*, en fait partie; il exerce des pouvoirs judiciaires en rendant le verdict et en prononçant la sentence, mais il doit fonder sa décision sur les faits établis par l'enquête menée par le commissaire ou le juge qu'il a nommé à cet effet. Le Ministre ne peut, cependant,

procéder ainsi que s'il acquiert la certitude, d'après les éléments de preuve obtenus, que le pilote ou l'officier:

- a) est incompetent; ou
- b) s'est rendu coupable d'inconduite, d'ivresse ou de tyrannie;
- c) a causé par un acte illicite ou par sa faute, la perte ou l'avarie grave d'un navire ou la perte de vies;
- d) s'est rendu coupable d'un acte criminel;
- e) a encouru le blâme d'un coroner après enquête sur la mort d'une personne; ou
- f) a, dans le cas d'un abordage entre navires, omis de prêter assistance ou de donner les renseignements nécessaires.

L'interprétation des prescriptions de l'article 579 doit être restrictive: il s'agit là des seuls cas justifiant la suspension ou l'annulation, et la procédure indiquée est la seule par laquelle le Ministre peut disposer lui-même du brevet d'un pilote. L'interprétation ne doit cependant pas se limiter aux infractions sur le pilotage définies par la loi et les règlements ni en être affectée; en outre, contrairement à la situation qui est celle de l'autorité de pilotage dans l'exercice de son pouvoir de réévaluation, il n'est pas nécessaire, lorsqu'il s'agit de la fiabilité d'un pilote, de porter plainte devant une cour ni d'obtenir la condamnation pour donner la compétence à cette cour ou à une cour d'enquête formelle.

Les paragraphes (1[b]) et (2) de l'article 568 étendent aux pilotes les dispositions de l'article 579. Cependant le ministère de la Justice ne partage pas ces vues, bien que les textes pertinents ne prêtent à aucune ambiguïté. Se référant à l'affaire *Arrow* (Cf. p. 468) dans une lettre en date du 19 mars 1963, le sous-ministre de la Justice écrivait, sans motiver son avis, qu'il doutait que le paragraphe (2) de l'article 568 assujettisse un pilote à une enquête en vertu de l'article 579 (Cf. *Titre IV—Circonscription de pilotage de Québec—Discipline*, et pièce 1312). Le 28 août 1963, dans l'affaire de la triple collision entre le *Calgadoc*, le *Canadoc* et le *Bariloche* (pièce 1466 l) où l'on envisageait d'adopter des «mesures disciplinaires» envers deux des capitaines et un pilote, le sous-ministre déclare que, dans le cas du pilote, «... il est assez clair, à mon avis, qu'une enquête en vertu de l'article 579 ne s'applique pas à un pilote sauf, bien entendu, s'il fait fonction de capitaine». La raison manifeste en est qu'une enquête en vertu de l'article 579 ne doit jamais servir comme moyen indirect de poursuites pour une infraction sur le pilotage, mais porter seulement sur une question de compétence.

La procédure à suivre par le Ministre consiste à nommer un commissaire, ou que l'enquête soit menée par un juge de la Cour d'Amirauté. Le juge a les mêmes pouvoirs que ceux d'une cour d'enquête formelle, tandis que le commissaire a ceux d'un inspecteur de navires à vapeur (art.

385), c.-à-d. qu'il peut convoquer des témoins. Dans les deux cas, le pilote doit pouvoir se défendre. Le commissaire ou le juge, et non le Ministre, décide de la question des frais.

Il s'agit d'une cour mixte agissant en deux stades: a) le commissaire ou le juge établit les faits et b) le Ministre se prononce ensuite en se basant sur les témoignages recueillis au cours du premier stade et décide des mesures correctives à prendre. Le Ministre a les mêmes pouvoirs de «punition» qu'une cour d'enquête formelle, c.-à-d. qu'il peut annuler ou suspendre le brevet du pilote ou imposer une amende de \$50 à \$400.

RÈGLES CONCERNANT LES SINISTRES MARITIMES

Conformément à l'article 578, le gouverneur en conseil a établi des règles relatives à la tenue des enquêtes préliminaires et des enquêtes formelles sur les sinistres maritimes, ainsi qu'aux appels des décisions rendues en l'espèce. Ces règles ne s'appliquent pas aux enquêtes menées en vertu de l'article 579 ni aux enquêtes formelles ne concernant pas un sinistre maritime.

Ces règles sont les «Règles sur les sinistres maritimes» (C.P. 1954-1861, du 1^{er} décembre 1954) et les «Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes» (C.P. 1954-1860, de la même date, pièce 1464 b).

Les Règles sur les appels en cas de sinistres maritimes contiennent certaines dispositions qui semblent constituer le droit positif et qui ont pour effet de limiter et de restreindre, irrégulièrement, la portée des dispositions de la loi vis-à-vis des enquêtes formelles et la Loi sur la preuve au Canada. Ainsi:

- a) définir l'«exposé de l'affaire» dont il est question au paragraphe (7) de l'article 568 semble avoir pour effet d'édicter le droit positif;
- b) déclarer que «l'exposé de l'affaire . . . comprendra la *date*, le *lieu* et la *nature* de l'accident» apparaît contraire à l'intention de la loi et en contradiction avec le contexte. Le paragraphe (7) semble exiger qu'on remette au pilote ou à l'officier en cause le rapport de l'enquête préliminaire (art. 557) si elle a eu lieu ou, à défaut, un exposé de l'affaire, c.-à-d. tous les faits révélés par l'enquête officielle sur laquelle le Ministre s'est fondé pour instituer la cour.

5. LES FAITS

La situation est cependant totalement différente de celle qu'envisagent et prescrivent la loi ou les règlements des circonscriptions.

On ne poursuit jamais devant les tribunaux de juridiction criminelle les coupables d'infractions ou de violations des règlements. Les autorités de pilotage pas plus que le ministère des Transports, la Couronne, les armateurs

ou autre tiers ne recourent jamais aux articles 683 et suivants ou à l'article 709 pour appliquer la Partie VI de la loi ou les règlements établis en vertu de cette partie. Le 3 mars 1966, le chef de la Division nautique et du pilotage du ministère des Transports, répondant à une demande que lui avait adressée la Commission quant au nombre de fois qu'on avait recouru à ces articles, au cours des dix dernières années, écrivait:

«La section du pilotage a examiné attentivement toutes les affaires de discipline des pilotes traitées au cours des dix dernières années. Il n'existe dans la circonscription de Québec aucun cas où une plainte ait été portée par l'autorité de pilotage ou le ministère des Transports, ou en leur nom, ou par qui que ce soit, devant un tribunal de juridiction pénale pour une infraction aux dispositions de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada.

Cela vaut aussi pour les autres circonscriptions où le Ministre des Transports est l'autorité.»

En ce qui concerne le recouvrement des pénalités imposées en vertu de l'article 709, le même fonctionnaire déclarait le 28 mars 1966:

«... Le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, n'a pas engagé de poursuites en vertu de l'article 709 pour recouvrement d'une pénalité au cours des dix dernières années» (pièce 1466 a).

Manifestement convaincue qu'elle avait juridiction pénale judiciaire sur les pilotes, du moins dans le cas d'infractions aux règlements, l'autorité de pilotage réglait elle-même les cas disciplinaires de la façon la plus officieuse, et généralement au mépris complet des principes fondamentaux de l'administration de la justice, sauf en de rares occasions où, soit à cause d'une forte opposition de la part du pilote ou de la gravité de l'infraction, on entamait des poursuites pour des infractions aux règlements devant une cour d'enquête instituée en vertu de l'article 579 comme si elle avait juridiction pénale. On n'y recourt pas pour les infractions statutaires, car on a élargi les règlements des circonscriptions de manière à inclure ces infractions.

D'après les témoignages recueillis au cours des audiences de la Commission, il semble qu'on n'ait pas recouru à la procédure normale prévue par la loi pour la poursuite des pilotes coupables d'infractions au pilotage (c.-à-d. devant les tribunaux de juridiction criminelle, en vertu des art. 683 et suiv.) parce que l'autorité de pilotage et ses conseillers étaient convaincus qu'elle avait pouvoir judiciaire sur les pilotes accusés d'avoir enfreint les règlements disciplinaires. Le fait que cette certitude ne se soit heurtée, pendant des années, à aucune opposition n'a fait que l'affermir davantage. En fait, on ne l'a jamais directement contestée devant les tribunaux; jusqu'ici, chaque fois qu'elle craignait une opposition, l'autorité de pilotage évitait d'affirmer son pouvoir judiciaire soit en transigeant sur la peine imposée, soit en traitant l'affaire en vertu de la Partie VIII.

Les objections formulées contre l'exercice d'une juridiction pénale par l'autorité de pilotage ont porté surtout sur des questions de preuve admissible et sur le droit absolu de l'accusé de se défendre. Comme on estimait que

le problème se limitait à une question de procédure, on a, au cours de ces dernières années, tenté souvent et sincèrement de permettre à l'accusé de se faire entendre et de produire des preuves, par exemple par la nouvelle procédure adoptée par la modification de 1965 aux règlements des grandes circonscriptions et visant surtout à permettre au pilote de se présenter devant le tribunal tout en tenant pour acquis que l'autorité de pilotage a le droit de siéger en tant que tribunal disciplinaire.

Dans une lettre en date du 30 août 1963, un des conseillers juridiques du ministère des Transports (pièce 1466 l) ne fait pas de distinction a) entre la poursuite des pilotes accusés d'une infraction et les mesures énoncées dans la Partie VIII en vue d'accroître la sécurité de la navigation, b) entre l'autorité de pilotage et le ministre des Transports, c) entre une enquête destinée à établir les faits en vue de prendre une décision administrative et une enquête qui fait partie d'un procès. En voici les extraits pertinents:

«Aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada, on peut prendre des mesures disciplinaires contre un pilote breveté, à la suite d'un sinistre maritime dans lequel il est établi qu'il était fautif, et dans les conditions suivantes:

- (1) En vertu de l'article 555 (2), à la suite d'une enquête préliminaire, par la suspension de son brevet jusqu'à la tenue d'une enquête formelle;
- (2) En vertu de l'article 568, par un tribunal tenant une enquête formelle, par l'annulation ou la suspension de son brevet;
- (3) En vertu des règlements sur le pilotage (dans le cas présent, l'article 21 du Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec), par une amende d'au plus \$20 et la suspension ou l'annulation de son brevet.

...

Le sous-ministre de la Justice a informé le ministère qu'en vertu de l'article 21, le pilote doit recevoir *notification des accusations d'inconduite* et que la question à déterminer est celle de l'étendue des renseignements devant, à cet égard, être fournis à (nom du pilote) quand on lui donne avis de *présenter sa défense*, soit de lui fournir le texte complet du rapport et des témoignages recueillis à l'enquête préliminaire ou de ne lui fournir que le texte de son propre témoignage.

...

Même si les témoignages de (nom du pilote) contiennent des éléments de preuve suffisants pour permettre au Ministre de conclure que le pilote a violé le règlement, le soussigné estime cependant, compte tenu de l'avis du sous-ministre de la Justice et des dispositions de la Déclaration des droits de l'homme, que, du point de vue juridique (nom du pilote) devrait recevoir le texte complet des témoignages . . .

Le fait d'informer (nom du pilote) que, sur ses seules déclarations, le Ministre juge qu'il a violé le règlement sur le pilotage, pourrait aller à l'encontre des dispositions susdites de la Déclaration des droits de l'homme à l'égard de l'auto-accusation.»

Il ne faut pas jeter le blâme sur ceux qui sont actuellement chargés d'appliquer la loi ni sur leurs conseillers juridiques. Ayant hérité une organisation, ils ont cherché à l'améliorer et s'inspiraient d'une interprétation de la loi élaborée par leurs devanciers. Leurs nombreuses autres responsabilités leur laissaient très peu de loisirs et il est normal, qu'à cause de la complexité

et de l'ambiguïté de cette législation désuète, son sens véritable leur ait échappé et que n'en comprenant pas l'illégalité fondamentale ils aient cherché à l'améliorer.

M. R. Macgillivray, avocat adjoint du ministère des Transports lorsque la Commission a tenu des audiences publiques, a fourni des renseignements sur la façon, dans la pratique, de mener les enquêtes et de sévir contre les pilotes, dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité.

Il explique qu'il existait deux procédures: procédure sommaire et procédure formelle. Une procédure sommaire est nécessaire pour régler efficacement les affaires quotidiennes: les affaires mineures n'étant pas de nature à donner lieu à discussion se traitaient par échange de correspondance plutôt que par voie d'audience; on ne tenait des audiences que dans le cas des affaires importantes.

Les affaires disciplinaires se traitent de différentes manières selon leur importance. Par exemple, le pilote ayant déjà reçu plusieurs avertissements et qui se présente en retard à son tour de service doit être puni modérément, mais sans la nécessité de tenir une audience prolongée et dans les formes. Il y a une quinzaine d'années, il était tout à fait normal que le surintendant (ou surveillant) de la circonscription s'occupât de ces affaires en faisant comparaître le pilote devant lui et en l'informant qu'il le condamnait à une amende de \$50. Les choses en finissaient là. En d'autres termes, dans le cas d'affaires sans gravité, le pilote était jugé sur place sans bénéficier d'une audience. Le ministère estimait que cette procédure donnait toute satisfaction.

Cependant quand la question des libertés civiles suscita plus d'intérêt, on reconnut qu'il fallait donner aux pilotes l'occasion de se défendre. Une conséquence fut l'apparition de la procédure de la «mise en demeure de se justifier». Dans le cas d'infractions mineures, le surintendant notifiait au pilote la nature et les détails de la plainte dont il était l'objet, lui transmettait l'exposé des renseignements disponibles en mentionnant l'intention de le punir. On réglait l'affaire soit par correspondance (affaire ainsi traitée en décembre 1964, cf. *Titre IV—Circonscription de pilotage de Québec—Discipline*), soit de vive voix, le surintendant faisant comparaître devant lui le pilote. Si le pilote reconnaissait la véracité de l'allégation et admettait qu'il avait violé le règlement, le surintendant lui imposait une peine, s'il en avait, en vertu du règlement, le pouvoir et s'il estimait ses pouvoirs répressifs suffisants. Si le pilote reconnaissait la véracité de l'allégation, mais niait une violation du règlement, on l'autorisait à discuter l'aspect juridique et à présenter un exposé de circonstances atténuantes; si, d'autre part, il niait la véracité de l'allégation, on lui permettait de produire des témoignages. Si le pilote demandait que les témoins ayant remis une déclaration écrite fussent convoqués, on faisait droit, si possible, à sa demande. En l'occurrence, le surintendant accordait un ajournement raisonnable pour permettre de convoquer les témoins et tout autre témoin que le pilote pouvait vouloir faire

comparaître. En principe, le surintendant, avant de repousser la demande, renvoyait normalement l'affaire au ministère afin d'obtenir l'avis de ses conseillers juridiques.

M. Macgillivray reconnut que le surintendant n'avait pas le pouvoir statutaire d'obliger des témoins à comparaître, sauf les pilotes, aux termes du règlement de sa circonscription. Quand on lui demanda ce qui arriverait si le pilote comparaisant devant le surintendant demandait la présence du plaignant que le surintendant ne pouvait obliger à comparaître, et si l'on renvoyait l'affaire dans le cas où le plaignant ne se présenterait pas, il n'a pu préjuger la décision puisque c'était un cas hypothétique qui ne s'était encore jamais présenté.

Le refus de comparaître ou la non-comparution du pilote devant le surintendant lorsqu'on lui en donne l'ordre, afin de répondre à une accusation, sont considérés comme un aveu de culpabilité. Le surintendant poursuit alors l'affaire et impose la «peine» qu'il estime appropriée dans la limite de ses pouvoirs. Il faut noter qu'en vertu de cette procédure, contraire aux principes de l'administration de la justice pénale, le pilote est déclaré coupable de l'infraction dont il est accusé à moins qu'il ne puisse établir son innocence et que, dans les procédures *ex parte*, il n'est pas du tout nécessaire d'établir la véracité d'une allégation.

Les affaires plus graves sont renvoyées à l'autorité de pilotage, soit que le règlement le prescrive (consommation d'alcool ou usage de narcotiques, sinistres maritimes) soit que le surintendant estime insuffisants ses pouvoirs disciplinaires.

M. Macgillivray a mentionné un autre caractère extraordinaire du processus disciplinaire: la sentence prononcée par le surintendant n'est pas nécessairement finale; l'autorité de pilotage peut l'aggraver quand elle estime insuffisante la peine imposée. «... Je pense (a-t-il expliqué) qu'on estimait qu'il appartient au Ministre de passer outre à la décision du surintendant s'il juge que celui-ci a imposé une peine inappropriée.» Il ne pouvait affirmer qu'on invaliderait une sentence imposée par le surintendant si celui-ci, en l'imposant, n'avait pas suivi les directives d'Ottawa.

D'autre part, le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, pouvait s'occuper lui-même de l'affaire à Ottawa. Le procès devait alors avoir lieu par correspondance selon la procédure de la «mise en demeure de se justifier». Le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage pourvue des renseignements recueillis au cours d'une enquête préliminaire tenue en vertu de l'article 555, ou par une enquête officieuse effectuée soit par ses représentants locaux, soit par l'officier enquêteur du ministère des Transports ou les deux, faisait alors envoyer au pilote une mise en demeure de se justifier. On faisait savoir au pilote que, d'après les renseignements reçus, il semblait qu'il s'était rendu coupable de l'infraction mentionnée, mais qu'avant de lui imposer une peine, on

l'invitait à présenter sa défense par écrit s'il le désirait, c'est-à-dire un plaidoyer et, au besoin, d'autres éléments de preuve par voie d'affidavits, ou encore à se présenter en personne devant le surintendant (Cf. exemplaires de ce genre de lettres datées du 11 août 1964, pièce 1364). La rédaction primitive de la lettre fut modifiée en vue de supprimer toute allusion à une décision préjugée d'après les éléments de preuve déjà en main. M. Macgillivray a reconnu que cette procédure privait le pilote du droit de contre-interroger les témoins, mais en ajoutant que le ministère pensait bien qu'un pilote qui s'estimerait sérieusement lésé par l'absence d'un contre-interrogatoire le dirait et demanderait à être entendu. Cependant, la lettre ne précisait pas au pilote qu'il en avait la faculté.

M. Macgillivray admit qu'il n'existe pas de rouages permettant à l'autorité de pilotage de faire enquête en matière de discipline, que celle-ci est dans l'impossibilité de tenir un procès puisqu'elle ne peut convoquer des témoins, et que lorsque la convocation de témoins s'impose parce que le pilote se défend énergiquement, l'autorité de pilotage doit passer par le Ministre, en vue de bénéficier des pouvoirs extraordinaires prévus dans la Partie VIII. M. Macgillivray ajouta que le ministère, quand les individus devinrent plus conscients de leurs droits civils et s'opposèrent à la procédure suivie jusqu'alors en matière disciplinaire, convint qu'il lui faudrait trouver une autre méthode, afin de substituer à la procédure de la « mise en demeure de se justifier » une autre procédure pour accorder au pilote une audience. Il considérait comme improbable qu'un pilote se déclarât satisfait du genre d'audience officieuse assurée par la procédure de la mise en demeure qui ne lui permet pas de contre-interroger des témoins; en fait, a-t-il dit, en pareil cas, le pilote accusé élevait de si fortes objections que l'autorité de pilotage s'estimait incapable d'y faire face par ses propres moyens. D'autre part, une audience tenue, en vertu de l'article 579 de la loi, par une cour d'enquête donne au pilote l'occasion de faire entendre ses propres témoins. M. Macgillivray a dit qu'on avait envisagé de modifier le règlement de chaque circonscription; cependant, on a pensé qu'il serait plus avisé de ne rien faire avant le rapport de la commission royale enquêtant actuellement sur la situation, et le ministère préférerait attendre ce rapport. Cependant, comme on l'a dit plus haut, les dispositions disciplinaires du règlement ont été sensiblement modifiées en 1965, afin d'assurer au pilote la possibilité de se faire entendre, que l'affaire soit traitée par le surintendant ou par l'autorité de pilotage.

Le 29 mars 1961, le ministère envoya à certains surintendants et surveillants un projet de directives concernant les enquêtes et les mesures disciplinaires. Ces directives ne sont jamais entrées en vigueur, peut-être à cause de la nouvelle ligne de conduite qu'elles énonçaient en précisant que, dans la région du Saint-Laurent, le surintendant régional s'occuperait des affaires disciplinaires, à la place des surveillants de circonscription; peut-être

aussi parce que le régime proposé s'opposait à quelques grands principes d'administration de la justice pénale, sans pouvoir se fonder sur quelque disposition de la loi.

Les principales directives étaient les suivantes (pièce 1363) :

- a) Tous les cas d'inconduite doivent être signalés au surintendant régional.
- b) Les incidents mineurs ou les violations légères du règlement doivent être réglés sommairement par le surintendant, avec possibilité d'appel à l'autorité de pilotage. La procédure sommaire était définie comme suit: «Quand le pilote se présente, le surintendant régional lui explique l'infraction présumée et les motifs sur lesquels il estime la preuve fondée. Si le pilote se reconnaît coupable ou si sa négation ne réussit pas à convaincre le surintendant du contraire, le surintendant imposera l'amende qu'il estime indiquée, et d'au plus \$40.»
- c) Les cas plus sérieux doivent faire l'objet d'une enquête du surintendant régional: «Il doit, si possible, recevoir une déclaration assermentée de toutes les personnes qui ne pourront vraisemblablement pas témoigner en personne à l'audience.» Le surintendant doit procéder à son enquête, même si l'on mène aussi une enquête préliminaire. En l'occurrence, les deux enquêtes seront menées simultanément. Il faut avertir le pilote que son témoignage, s'il est donné sous serment, pourra être utilisé contre lui lors de toute audience subséquente.
- d) Au reçu du rapport de l'enquête du surintendant régional, Ottawa décide s'il y a lieu de prendre des mesures disciplinaires et, dans l'affirmative, s'il faut saisir de l'affaire le surintendant régional ou le Ministre, en vertu de l'article 579.
- e) Dans le cas du renvoi de l'affaire au surintendant et si le pilote plaide non coupable, «il faudra lui montrer les déclarations des témoins et les preuves documentaires» réunies par le surintendant au cours de son enquête et «lui donner la possibilité de réfuter ces témoignages, en présentant des déclarations écrites, en convoquant des témoins et en témoignant pour son compte, et de plaider sur le point de droit en cause. . . ». En pareil cas, le surintendant ne doit décider qu'après avis du contentieux du ministère. Le surintendant peut en tout temps, s'il estime que la justice en sera mieux servie, recommander la tenue d'une audience en vertu de l'article 579. Si le pilote ne se présente pas ni ne se défend par écrit, «il sera réputé s'être rendu coupable de la violation du règlement».
- f) Si Ottawa «décide que l'affaire doit être traitée sans que l'autorité de pilotage tienne une audience», on recourt à la procédure de la «mise en demeure de se justifier».

- g) En vertu de l'article 579, le Ministre traite des affaires plus graves. Au sujet de la nature des éléments de preuve, «le conseiller juridique préparera des déclarations émanant de témoins dans l'impossibilité de témoigner en personne; ces déclarations seront, de préférence, produites par le surintendant régional qui pourra être appelé à donner son avis sur la crédibilité des témoins».

Il faut remarquer, entre autres, que ces directives trahissent une idée erronée de la nature et de l'objet des pouvoirs du Ministre aux termes de l'article 579 de la Partie VIII de la loi, car ces directives sont manifestement destinées au maintien de la discipline et à la répression des infractions statutaires et des violations des règlements. En outre, d'après ces directives (sauf dans les cas ressortissant à l'article 579), le pilote est jugé coupable avant même d'être accusé et, de plus, sur la base de preuves inadmissibles en justice. Dans les affaires réglées par le surintendant régional, le juge est non seulement le plaignant mais aussi la personne qui, agissant unilatéralement avant le procès, a établi les faits et a conclu que l'inculpé est coupable de l'infraction dont on l'accuse. L'inculpé est jugé par un juge prévenu et partial; que l'infraction soit sans gravité aux yeux de l'autorité de pilotage ou de son représentant local ne change rien à cette situation.

Dans son témoignage, M. Macgillivray a prononcé les mots «ministère», «autorité de pilotage» et «ministre» indifféremment pour désigner une seule et même chose. Il a expliqué que, lorsqu'une audience de cette nature est tenue, «il est joliment difficile de dire que l'autorité de pilotage n'est pas le juge». Il considérait que c'était un vice de procédure. Ce genre d'audience n'avait pour but que de réunir des preuves et on précisait toujours que la personne chargée de l'enquête ne prononçait pas de jugement et que la décision était laissée à l'autorité de pilotage.

Il était cependant au courant de la distinction que le ministère de la Justice avait signalée, à savoir que le ministre des Transports n'est pas, en tant que tel, l'autorité de pilotage. Il est la personne désignée comme autorité de pilotage, mais, quand il agit en vertu de l'article 579, il n'agit pas comme autorité. M. Macgillivray estimait qu'il était souhaitable que le libellé de l'article 327 fût modifié afin que le Ministre n'agisse jamais à deux titres distincts, en disposant qu'à défaut d'autorité locale, le ministre des Transports exercera la fonction d'autorité de pilotage. A notre avis, si la modification permettait une solution, celle-ci ne résoudrait qu'une partie du problème qui subsisterait entièrement pour les autres autorités de pilotage.

M. Macgillivray a reconnu aussi qu'il était douteux que l'on puisse faire intervenir l'article 579 en matière de maintien de la discipline des pilotes. L'article porte que le Ministre peut ordonner une enquête lorsqu'il «a lieu de croire qu'un capitaine, un lieutenant ou un mécanicien (ou un pilote) est, pour cause d'incapacité ou d'inconduite, inapte à exercer ses fonctions . . .».

Le mot «inconduite» fut utilisé en dehors de son contexte et dans son sens général pour désigner tout manquement à la discipline, sans se demander si le pilote était, de ce fait, inapte à exercer ses fonctions. M. Macgillivray a admis qu'on «étirait peut-être le sens des mots» quand on recourait à l'article 579 pour tenir le genre d'audience qui s'imposait dans un cas suffisamment grave pour justifier de sérieuses mesures disciplinaires.

Dans le cas de la procédure suivie à une audience tenue aux termes de l'article 579 et quand une personne a été chargée de mener l'enquête, on envoie un exposé du cas au pilote en cause. L'audience a lieu ensuite, le pilote étant présent ou représenté par un avocat. L'enquêteur, comme l'exige la loi, est secondé par un conseiller juridique qui appelle tous les témoins et produit toutes les preuves en sa possession. Le pilote peut, par l'intermédiaire de son avocat, fournir d'autres éléments de preuve et contre-interroger tous les témoins du ministère.

Par la voie de cette procédure, le Ministre a déjà fait enquête sur le cas d'un pilote accusé d'une infraction réglementaire d'ivresse durant son service. L'affaire fut entendue, mais il n'existait pas suffisamment de preuves pour appuyer une accusation devant un tribunal de droit commun et, à ce stage, on abandonna la cause (Cf. *Titre IV*—Circonscription de pilotage de Québec—Affaire *Arrow*, et pièce 1312). M. Macgillivray a reconnu que l'affaire n'était pas du type d'inconduite prévue à l'article 579; le ministère s'efforçait cependant de trouver dans la loi un moyen permettant de tenir une enquête sans la complication d'une enquête formelle. Le ministère de la Justice a fait savoir, depuis, que l'application de cet article en matière de discipline des pilotes était fort douteuse et le ministère des Transports cessa donc d'y recourir. Comme on l'a vu plus tôt, une cour d'enquête formelle n'est pas plus compétente pour tenir un procès à l'occasion d'une infraction, statutaire ou réglementaire, au pilotage. Sa compétence se limite à décider, dans les cas énoncés aux alinéas (a) (b) et (c) du paragraphe (1) de l'article 568, si le pilote constitue un risque pour la sécurité et, le cas échéant, à ordonner la mesure corrective appropriée. La décision de la cour qu'un pilote «s'est rendu coupable d'inconduite, d'ivresse, . . .» n'équivaut pas à le déclarer coupable d'infraction statutaire ou réglementaire. La décision d'une cour d'enquête formelle (et d'une cour d'enquête instituée en vertu de l'article 579) n'est pas plus un obstacle à des poursuites pour infraction devant les tribunaux de droit commun que le jugement rendu par un tribunal civil condamnant le pilote à payer les dommages qu'il a causés par son acte illégal ne s'oppose à poursuivre le pilote devant un tribunal pénal si le fait fautif constitue aussi une infraction. Un plaidoyer d'«autrefois convict», fondé sur la décision d'une cour instituée aux termes de la Partie VIII, sera rejeté parce que les juridictions de ces cours sont de nature différente.

Afin d'illustrer la situation juridique réelle sous le régime de la Loi sur la marine marchande du Canada, examinons le cas d'un sinistre maritime dont porte la responsabilité un pilote se trouvant sous l'influence de l'alcool. Les recours suivants interviendront:

- 1° Réclamations civiles contre le pilote devant un tribunal de juridiction civile pour tous les dommages causés par son acte illégal, la limitation du montant des dommages prévue par l'article 362 (2) ne s'appliquant pas à la négligence flagrante.
- 2° Réévaluation de la fiabilité du pilote par une cour d'enquête formelle, si le ministre des Transports en décide, ce qui peut entraîner la perte du brevet du pilote si l'on juge que celui-ci n'est plus fiable (art. 560 et 568). L'article 579 ne s'applique pas aux sinistres maritimes en tant que tels.
- 3° Poursuite du pilote devant un tribunal de juridiction criminelle pour un délit statuaire mentionné à l'article 369.
- 4° Suspension préventive du brevet du pilote aux termes de l'article 370 en attendant l'issue de l'accusation portée en vertu de l'article 369.
- 5° Réévaluation, par l'autorité de pilotage, de l'aptitude physique du pilote aux termes des règlements édictés en vertu de l'alinéa (j) de l'article 329; s'il est établi que l'inaptitude du pilote est due à des habitudes nuisibles à son utilité en tant que tel, ce pilote peut être mis à la retraite. L'autorité de pilotage n'a cependant pas le pouvoir de réévaluer la fiabilité du pilote si ce dernier est convaincu d'une infraction aux termes de l'article 369 parce que, chose étonnante, l'article 370 ne le prévoit pas (Cf. p. et suiv.). La fin du procès au criminel met fin automatiquement à la suspension préventive et au pouvoir que l'autorité de pilotage possède sur le brevet du pilote aux termes de l'article 370.

A l'exception de la suspension préventive (4°) en relation avec la poursuite du pilote pour une infraction prévue à l'article 369, les quatre autres recours restent distincts et peuvent être exercés en même temps.

M. Macgillivray a ajouté que, autant qu'il s'en souviennent, une audience tenue en vertu de l'article 579 n'était pas une audience publique (tandis qu'une enquête formelle l'est toujours, art. 566[2]), mais affaire entre l'autorité de pilotage ou le ministre et le pilote. On ne doit donc pas entendre d'autres avocats, tels que ceux qui représentent les armateurs, sauf en tant qu'avocats des témoins. Il ne savait pas au juste, cependant, si cette ligne de conduite s'appliquait toujours, car il n'existait aucune règle de procédure fixe pour les enquêtes menées en vertu de l'article 579, la raison en étant qu'une enquête de cette nature ne porte pas sur un sinistre en tant que tel, mais sur la conduite d'un pilote.

Le grand problème du ministère en matière de discipline des pilotes avait été de chercher à assurer aux pilotes une audience équitable. Le ministère reconnaissait que, parfois, l'officier enquêteur (qui mène une enquête officieuse et dont le rapport intervient comme preuve dans la procédure de la mise en demeure de se justifier) ne permettait pas aux pilotes de procéder à un contre-interrogatoire. Le temps pressait et il était nécessaire d'entrer en contact avec certains témoins pendant qu'ils étaient encore disponibles. C'est pourquoi le ministère cherchait à faire instruire sommairement l'affaire lorsque le navire en cause devait quitter incessamment le Canada puisque l'un des devoirs du ministère consiste à assurer les départs des navires. Le ministère estimait que l'on pouvait y parvenir en nommant un commissaire des naufrages, c'est-à-dire quelqu'un étant toujours disponible pour instituer et mener une enquête préliminaire au moment et au lieu appropriés.

Le ministère s'est efforcé de faire enquêter immédiatement en matière disciplinaire, en nommant un surintendant pour la région du Saint-Laurent. Auparavant, l'attitude passive du représentant local de l'autorité de pilotage restait la cause principale de l'inapplication de la discipline, faute de preuve (Cf. *Titre IV*—Circonscription de pilotage de Québec). Le retard des rapports constituait la principale difficulté. La plainte contre un pilote montant à bord d'un navire en état d'ivresse parvenait souvent au ministère longtemps après l'événement; l'agent de l'armateur envoyait copie de la lettre par laquelle le capitaine lui communiquait les détails, et accompagnée parfois d'affidavit. Il est très rare qu'on puisse obtenir la présence comme témoins, à un procès, de membres de l'équipage d'un navire; comme il n'existe pas d'autres témoignages, on ne peut, faute de preuves, procéder aux poursuites.

M. Macgillivray a expliqué qu'une des faiblesses de la procédure disciplinaire établie par les règlements était que les accusés ne comparaissaient pas en personne devant l'autorité. Le ministère a cherché, au cours du temps, à assurer au pilote une audience aussi juste que possible, compte tenu des circonstances, des fréquents retards qui se produisent avant que les affaires soient portées à la connaissance de l'autorité de pilotage et du souci de ne pas retarder les navires. Les deux principaux facteurs sont le facteur temps, en ce qui concerne les témoins, et l'éloignement de l'autorité de pilotage.

M. Macgillivray a rappelé à la commission que la loi a primitivement établi les autorités de pilotage comme des organismes locaux qui consacraient le plus clair de leur temps au pilotage, alors que le ministre des Transports, lorsqu'il est l'autorité de pilotage, assume beaucoup d'autres fonctions. Il a ajouté que, manifestement, le Ministre, sauf pour les cas plus importants, ne peut accorder toute son attention personnelle qu'aux rapports émanant de ses subordonnés. En d'autres termes, la loi n'a jamais prévu la situation actuelle.

M. Macgillivray, en signalant que le Ministre était, en tant qu'autorité de pilotage, fort occupé, n'a pu indiquer pourquoi on ne profitait pas du pouvoir de déléguer par règlement que confèrent les articles 327 (2) ou 329 (p). Il pensait que l'on ne déléguait pas les pouvoirs disciplinaires pour la raison que l'on placerait les surveillants locaux dans une situation à laquelle ils n'étaient pas préparés et qui ne cadrerait pas avec leurs autres fonctions. «Le ministère (a-t-il ajouté) s'est efforcé de trouver un moyen permettant d'assurer une audience au pilote. . . de l'avis du ministère, il n'existe pas actuellement de méthode satisfaisante pour régler les infractions» et il tient à trouver une solution.

Le capitaine Jacques Gendron, qui fut surintendant de la région du Saint-Laurent et officier enquêteur du ministère des Transports à Ottawa, a expliqué comment l'autorité de pilotage et le ministère des Transports résolvent, en fait, les problèmes disciplinaires des pilotes.

Dans le cas d'un sinistre impliquant un pilote, le surveillant local (ou le surintendant régional) fait sa propre enquête officielle et envoie à Ottawa son rapport ainsi que celui du pilote sur le sinistre. A Ottawa, interviennent alors des formalités compliquées: le rapport sur un sinistre est remis à l'officier enquêteur du ministère qui l'étudie et formule un avis sur la suite à donner s'il y a lieu. Quand l'officier enquêteur a terminé il transmet à son supérieur direct, le surintendant du pilotage, le dossier ainsi que ses avis, commentaires et recommandations. Le surintendant étudie le dossier, puis formule ses recommandations au chef de la Division nautique et du pilotage. Ce dernier procède à une étude semblable, ajoute ses recommandations et transmet ensuite le dossier au directeur des Règlements de la marine, et ainsi de suite, par la voie hiérarchique. La décision finale en matière de recommandation est prise soit par le sous-ministre adjoint, soit par le sous-ministre ou, parfois, par le Ministre. On communique ensuite cette décision finale au surintendant, chargé d'y donner suite. Si l'autorité de pilotage décide de punir le pilote, la procédure normale consiste à lui envoyer une mise en demeure de se justifier, mais on n'y recourt pas toujours. Le pilote reçoit parfois simplement une lettre lui annonçant sa suspension. Il ne reçoit jamais un exposé complet de l'affaire, non que le ministère s'y oppose, mais ce n'est pas la procédure; néanmoins, si le pilote le demande on lui communique.

Le Ministre, quand il prend des mesures disciplinaires aux termes de la Partie VIII, institue une cour d'enquête formelle ou une cour d'enquête, en vertu de l'article 579 de la loi, sauf s'il estime la chose impossible par suite de ses renseignements incomplets. En l'occurrence, il ordonne d'abord la tenue d'une enquête préliminaire. En fait, c'est la règle et ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'il institue d'emblée une enquête formelle.

Quand l'autorité de pilotage règle les questions disciplinaires, le Ministre ne siège jamais en tant que tribunal. Parfois, la procédure consiste à envoyer au pilote une mise en demeure de se justifier, en l'informant que,

d'après des renseignements reçus, il avait failli à son devoir et que l'on entendait prendre des mesures disciplinaires, à moins qu'il ne puisse se disculper. Cependant le capitaine Gendron a rappelé qu'il arrive que lorsque l'enquête montre que le pilote est à blâmer, on ne le met pas en demeure de se justifier et l'on applique la peine sans autre avertissement. A son avis, il n'existe pas de procédure bien établie; « nous passons d'une affaire à l'autre sans avoir de règle définie sur ce qu'il fallait faire dans telles circonstances et sur la procédure à suivre ». Dans certains cas, l'autorité décidait d'envoyer une mise en demeure de se justifier et dans d'autres, elle n'en envoyait pas. La présence ou l'absence du pilote à l'enquête n'intervenaient pas dans la décision.

Durant son mandat comme officier enquêteur du ministère des Transports (de décembre 1961 au 15 juillet 1963), le capitaine Gendron a mené un certain nombre d'enquêtes officieuses, et une enquête préliminaire dans un cas où aucun pilote n'était impliqué; il a siégé une fois comme enquêteur, en vertu de l'article 579.

Lorsqu'on menait une enquête formelle, le commissaire nommé à cet effet convoquait tous les témoins et tous les intéressés. Il était habituellement secondé par un avocat du ministère. Le ou les pilotes en cause et même certains des témoins étaient accompagnés d'un avocat. Les témoins subissaient interrogatoire et contre-interrogatoire, et toutes les parties pouvaient poser des questions.

Lorsque la mission de la cour (d'enquête formelle ou d'enquête, au titre de l'art. 579) était d'enquêter sur la conduite d'un pilote, l'exposé de l'affaire accompagnant la nomination du commissaire spécifiait que l'enquête ne devait porter que sur la conduite du pilote. Selon la coutume, quand un capitaine était appelé à témoigner on l'informait que sa propre conduite n'était pas en cause et que sa déposition ne visait qu'à aider l'autorité de pilotage. Cette procédure fut suivie, en particulier, dans l'enquête formelle, menée par le capitaine M. D. Atkins, sur l'échouement du *G. N. MacWhirter*, en 1963.

Après un séjour de quelques mois à Ottawa, le capitaine Gendron en vint à la conclusion que le processus aboutissant aux décisions, à la suite des enquêtes sur les cas disciplinaires, était laborieux, mettait inutilement en cause trop de personnes et occasionnait un grand retard dans les mesures disciplinaires.

Les avis, aux divers échelons, exprimaient des vues divergentes; par exemple, le chef des Services nautiques n'acceptait pas toujours les avis du capitaine Gendron car, disait-il, il connaissait bien les eaux et ne pouvait admettre les conclusions du capitaine Gendron. On s'avisa de la mauvaise impression résultant des contradictions des fonctionnaires du ministère et de l'avantage à ce qu'ils siègent en comité chargé de discuter des sinistres, mettant ainsi en commun leur expérience nautique.

On créa donc à Ottawa un comité composé d'un groupe de fonctionnaires du ministère siégeant en commission de révision. Le but était de libérer cinq ou six hauts fonctionnaires de l'obligation d'examiner et d'apprécier par eux-mêmes chaque cas et, en outre, que les constatations et les recommandations de la commission de révision servent de base pour une décision immédiate du sous-ministre, réduisant ainsi beaucoup les délais.

Le comité gardait un caractère officieux et ses fonctions n'étaient pas précisées par écrit. Il n'était pas tribunal, ne possédait aucun pouvoir judiciaire, ne pouvait mener lui-même une enquête et n'avait ni le pouvoir de convoquer des témoins ni celui d'accepter des observations. S'il estimait nécessaire une plus ample investigation, il renvoyait l'affaire à l'officier enquêteur en le priant de reprendre l'enquête ou recommandait au Ministre de recourir à une enquête préliminaire. S'il estimait les renseignements complets, le comité recommandait la suite à donner.

Le comité a siégé trois fois durant le séjour à Ottawa du capitaine Gendron, mais n'a pas répondu à ce qu'il en attendait. Les délais ne furent pas écourtés car, en dépit de l'existence du comité, on suivait toujours l'ancienne procédure. Le comité devait transmettre ses conclusions au chef des Services nautiques qui, au lieu de se borner à communiquer le dossier à son supérieur, continuait, comme auparavant, à examiner de nouveau l'affaire afin d'y joindre ses observations et ses avis. Les mêmes formalités se renouvelaient, par la filière habituelle, jusqu'au moment où le dossier parvenait au sous-ministre (les fonctionnaires, à chaque échelon, examinant l'affaire et formulant leurs avis, sans tenir compte du rôle du comité).

Quand le capitaine Gendron quitta le ministère, le 15 juillet 1963, aucun remède n'avait été apporté aux retards; par exemple, le cas d'un pilote impliqué dans l'accident du *Sarniadoc* (1959, Ex. C.R. 131)¹ était encore en suspens, 8 ou 9 mois après; l'affaire du *Timna* n'avait fait l'objet d'aucune décision après un an et demi ou deux ans et il était intervenu un retard d'un an et demi en ce qui concerne le pilote impliqué dans l'incident *Arrow*.

De l'avis du capitaine Gendron, il faudrait réorganiser le mode des enquêtes relatives à la discipline. Il pense que ni l'autorité de pilotage ni le ministre des Transports ne devraient en assumer la charge, mais qu'on devrait définir clairement, par des règles et règlements officiels, la procédure à suivre, et s'en tenir strictement aux décisions adoptées. Il a eu l'occasion d'assister à certaines enquêtes sur des sinistres maritimes menées par la Garde côtière des États-Unis et été fort impressionné par la publicité donnée aux audiences et aux conclusions, ainsi que par la procédure méthodique suivie.

¹ En juillet 1966, la Commission fut informée que le pilote du *Sarniadoc* avait été suspendu pour un mois, mais que les deux autres affaires avaient été abandonnées par suite des objections formulées par les avocats des pilotes.

On se référera au résumé de la preuve présenté dans d'autres parties du rapport portant sur les circonscriptions de pilotage, surtout celle de Québec où nous avons étudié spécialement ces questions, pour des exemples concrets de cas où l'autorité de pilotage a assumé ses fonctions de surveillance et de réévaluation et assure, la discipline des pilotes, et de la mesure dans laquelle elle a exercé ses pouvoirs. On peut résumer en disant qu'en règle générale les pilotes sont disciplinés et très compétents et que les autorités de pilotage ont très rarement besoin d'exercer leurs pouvoirs de réévaluation et de recourir à des mesures disciplinaires. Cependant dans les rares occasions où elles doivent intervenir la procédure devient longue et compliquée, car elle est illégale. Souvent, surtout dans les cas particulièrement graves, l'autorité de pilotage se trouve dans l'impossibilité d'assurer la discipline ou d'empêcher qu'un pilote qui n'est plus sûr continue à exercer sa profession.

COMMENTAIRE

a) Attitude passive des autorités de pilotage

A notre avis, la nouvelle législation sur le pilotage devrait permettre à chaque autorité de pilotage de s'acquitter pleinement de ses obligations et de jouer un rôle actif et positif dans le maintien au plus haut degré de la compétence de ses pilotes, même si cela oblige à organiser et à maintenir des écoles de pilotage et des programmes de formation à la mer. En vue de satisfaire aux progrès de la technologie et de la navigation modernes, le gouvernement fédéral devrait encourager vivement les autorités de pilotage à former leurs pilotes aux techniques modernes. Cependant une législation saine et des structures d'organisation appropriées resteront sans valeur si l'on n'en fait pas un usage efficace. On peut raisonnablement supposer que si le service de pilotage avait été établi par des entreprises privées se livrant une concurrence pour obtenir la clientèle, elles eussent, depuis longtemps, adopté des mesures propres à maintenir la compétence des pilotes au niveau des progrès techniques, ne fût-ce que pour faire face à la compétition et subsister. Dans ce domaine, et surtout lorsque la Couronne administre le pilotage, on ne devrait jamais tolérer la médiocrité.

Même avec le chaos actuel, découlant surtout d'une législation inadéquate, on aurait pu, à notre avis, résoudre entièrement ou en partie le problème si les autorités n'avaient pas adopté l'attitude passive ou négative que relève trop souvent l'expérience passée. Une plus grande confusion peut encore résulter du fait que les pilotes et les armateurs s'estiment peut-être contraints par la situation ainsi créée de renforcer leurs organisations en vue de parvenir à des résultats positifs. Cet état de choses n'est susceptible d'aucune amélioration, à moins que les autorités de pilotage n'assument toutes les responsabilités que le Parlement leur a confiées. Elles doivent diriger le service et prendre des décisions sans tergiverser ou attendre que les événements imposent leur conduite. Dans le domaine de la sécurité, elles

doivent se montrer actives et progressistes et ne pas attendre qu'un sinistre se produise pour résoudre les problèmes locaux. Elles doivent sans cesse, en procédant elles-mêmes à des enquêtes et études, en planifiant, s'efforcer de maintenir la qualification de leurs pilotes à la hauteur des progrès technologiques, sans se contenter de solutions de compromis avec les intéressés immédiats qui pensent plus à leurs intérêts qu'à l'intérêt public.

Le domaine de la sécurité et de la discipline fournit un bon exemple de la situation actuelle. Depuis au moins dix ans, les pilotes n'ont fait l'objet d'aucune accusation pour une des infractions statutaires mentionnées dans la Partie VI de la loi; il serait cependant faux de croire qu'aucune de ces infractions n'ait été commise dans les eaux canadiennes de pilotage au cours de cette période.

En ce qui concerne la consommation d'alcool par les pilotes, danger dont les autorités de pilotage devraient être extrêmement conscientes, l'examen des cas d'ivresse en service ou d'ivrognerie montre combien ces autorités semblent s'être désintéressées de leurs responsabilités envers le public. Par exemple, dans la circonscription de Québec, au cours d'une brève période, des capitaines ont refusé, à Pointe-au-Père, deux pilotes, en alléguant leur état d'ivresse (9 mai et 21 août 1959). Dans le premier cas, aucune sanction ne put être prise parce que le représentant local de l'autorité de pilotage à Pointe-au-Père conduisit mal l'affaire. Il semble logique que l'autorité de pilotage réagisse vivement et donne des instructions précises en prévision d'un cas semblable ou, du moins, des directives à son représentant pour qu'il rencontre les pilotes, à leur retour, afin de constater leur état à ce moment. Cependant lorsque le second incident survint, trois mois et demi plus tard, le même représentant local à Pointe-au-Père resta aussi passif que précédemment; il ne rencontra pas personnellement le pilote, mais se contenta de lui téléphoner. Ici encore, comme il fallait s'y attendre, l'affaire échoua, faute de preuve. (Pour les détails, cf. *Titre IV—Circonscription de pilotage de Québec—Comité consultatif.*) Le cas de l'ex-pilote Drapeau et celui du pilote numéro 70 sont semblables (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Discipline*). En dépit des leçons qu'on aurait pu tirer de l'expérience, on n'a pas donné d'instructions aux surveillants locaux ni aux responsables des stations d'embarquement.

A notre avis, la cause principale de cet état de choses fut de se départir du principe logique et fondamental de la décentralisation de l'administration. La nomination du ministre des Transports comme autorité de pilotage des grandes circonscriptions s'est traduite pour chacune d'elles par la centralisation à Ottawa de son administration de pilotage, au ministère des Transports. L'éloignement de cette autorité des opérations de pilotage, ajoutée à l'administration à distance, a provoqué immédiatement du mécontentement, comme l'indique la situation dans la circonscription de Québec en 1913 avant la Commission Lindsay (Cf. *Titre IV—Circonscription de pilotage de*

Québec—*Historique de la législation*). Le fait de ne pas décentraliser l'administration, même par délégation de pouvoirs au personnel local, le manque de contacts réels entre les pilotes, les usagers des services de pilotage et l'autorité de pilotage, aggravèrent une situation regrettable et qui laisse encore à désirer. Il est établi que, dans les quelques circonscriptions où l'administration est excellente, les représentants locaux de l'autorité de pilotage sont très compétents et n'hésitent pas, contraints généralement par une législation insuffisante, à assumer des responsabilités qui excèdent parfois leurs pouvoirs légaux.

Si les autorités de pilotage et le ministère avaient été pleinement conscients de leurs responsabilités ils se seraient alarmés de leur incapacité à maîtriser la situation par suite de leur manque de pouvoirs, étant donné surtout leurs responsabilités toujours accrues. Ils auraient tenté d'obtenir du Parlement les pouvoirs de contrôle nécessaires, mais ils ne le firent pas et continuèrent (ne tenant pas, vraisemblablement, à s'engager davantage) d'administrer le service public qu'était devenu le pilotage par des pourparlers et des compromis plutôt qu'en observant la loi, situation tout à fait incompatible avec la protection de l'intérêt public et une bonne administration.

b) Grèves de pilotes

Pour le service de pilotage, une grève des pilotes est la pire calamité. Le simple fait qu'un petit groupe d'individus refusent d'assumer leurs fonctions paralyse presque complètement la navigation dans la région concernée, au détriment des armateurs et du public en général. Une grève de pilotes, comme dans les autres professions ou activités, constitue une démonstration de force normalement adoptée en dernier recours lorsque les parties en cause n'ont plus confiance et respect réciproques et que leurs positions apparaissent inconciliables. Dès que les prestataires d'un service estiment que les conditions de travail sont injustes et pensent que la grève reste le seul moyen d'arriver à une solution, on peut s'attendre à ce qu'ils en usent. Dans une région où le pilotage revêt une grande importance économique, la création d'une circonscription de pilotage a pour effet d'attribuer un monopole à quelques-uns. La grève devient alors un moyen démesuré pouvant facilement servir à obtenir des avantages particuliers au détriment de l'intérêt public. La suppression des services de pilotage occasionne, pour le public en général, des difficultés exceptionnelles si l'on n'a pas prévu des solutions d'urgence.

Le droit de grève pour les employés d'un service public est injustifiable à moins que la réparation de l'injustice alléguée soutienne la comparaison avec les pertes et les inconvénients qu'entraîne l'arrêt de travail. Il est donc difficile aujourd'hui—et encore plus à l'avenir—de concevoir des circonstances susceptibles de justifier, dans la plupart des circonscriptions, une grève prolongée des pilotes.

Dans le service du pilotage, les grèves ne constituent pas une nouveauté, mais la grève des pilotes du Saint-Laurent, en 1962, fut la première du genre. Toutes les grèves antérieures s'étaient limitées à une seule circonscription, alors que celle de 1962 s'étendit aux trois circonscriptions du Saint-Laurent et menaça de revêtir des proportions nationales lorsque les pilotes de la Colombie-Britannique et de Saint-Jean (Nouveau-Brunswick), aux prises avec certaines des mêmes difficultés, menacèrent de s'y joindre. La nomination de la Commission royale en vue d'enquêter sur les problèmes de pilotage fut l'une des conditions du règlement de la grève.

Sans s'astreindre à dresser la liste de toutes les grèves survenues dans le service de pilotage au Canada, la Commission en a relevé un nombre considérable; un certain nombre d'autres passèrent peut-être inaperçues. Les pilotes de Montréal firent une grève spectaculaire en 1898 lorsque le sénat repoussa leur bill privé, approuvé par les communes. Ce bill fut le dernier d'une série de vains efforts tentés au cours des soixante dernières années en vue d'obtenir le contrôle de l'administration des services de pilotage en constituant une société de pilotes, privilège assuré aux pilotes de Québec depuis 1860. La nomination d'une commission royale figura parmi les conditions du règlement de la grève. En 1899, dans la circonscription de Miramichi, les vingt pilotes refusèrent d'accepter les taux réduits fixés par l'autorité de pilotage et démissionnèrent en bloc. En 1919, les pilotes de la Colombie-Britannique se mirent en grève pour protester contre l'application des recommandations de la commission royale, dont avaient résulté, entre autres, la fusion de toutes les circonscriptions de pilotage côtières (sauf celle de New Westminster) et une forte réduction des droits de pilotage que les pilotes n'acceptèrent pas. Le gouvernement réagit en abolissant la circonscription de la Colombie-Britannique, si bien que le service de pilotage resta désorganisé jusqu'au rétablissement de la circonscription en 1929, résultat d'une autre commission royale. Des grèves eurent lieu aussi dans d'autres circonscriptions (grève des pilotes de la circonscription de Kingston, en 1957) et, sous d'autres formes, les pilotes spéciaux de Québec protestèrent contre la décision des armateurs de réduire la prime de service spécial en refusant de faire fonction de pilotes spéciaux, ce qui obligea les compagnies en cause à prendre des pilotes à tour de rôle. Certaines grèves furent aussi évitées de justesse.

Les grèves de pilotes, en vertu de la Loi sur le pilotage au Canada, ont toujours été illégales. L'une des conditions attachées à la possession d'un brevet stipule que le pilote doit rester disponible pour le service, sauf en cas d'incapacité physique. Le règlement de la plupart des circonscriptions contient une disposition de cette nature. Antérieurement à 1934, le pilote qui refusait une affectation, sur la demande du capitaine ou de l'autorité de pilotage, commettait une infraction statutaire. Malgré cette disposition, de

nombreuses grèves se sont produites et l'on n'a pris aucune mesure disciplinaire contre les pilotes en cause. En outre, en cas de grève les autorités, en règle générale, évitent d'être impliquées. Lors de la grève, en 1962, des pilotes du Saint-Laurent, les autorités de pilotage intéressées s'abstiennent, dès qu'elles apprennent la grève, de procéder aux affectations des pilotes; c'est ainsi que, techniquement, les pilotes ne commirent pas d'infraction.

Comme on le constate dans d'autres sphères d'activité, l'interdiction faite à certains groupes d'individus de se mettre en grève ne les empêche pas d'y recourir et les autorités de pilotage tolèrent presque invariablement cette violation flagrante de la loi en ne prenant pas les sanctions prévues en vue d'assurer l'application de cette interdiction législative. On peut interdire les grèves, mais on ne peut les empêcher. Les meilleures lois ne remplacent pas la conscience morale des individus et des groupes. Il incombe, néanmoins, au législateur (le Parlement du Canada, pour le pilotage) de veiller à la protection des intérêts essentiels du public.

La Fédération des armateurs du Canada a recommandé que la loi refuse le droit de grève et, par conséquent, rendent illégales les grèves de pilotes. Chaque conflit n'atteint pas cependant l'intérêt public dans la même mesure, car l'importance et la nécessité du pilotage comme service public varient d'un lieu à l'autre. C'est pourquoi une interdiction générale pourrait bien n'être pas justifiée. Nous considérons que, sur ce point, la Commission doit s'abstenir d'émettre un avis. Le Parlement et le gouvernement étudient, depuis plusieurs années, la question de savoir si l'on doit accorder aux employés d'un service public le droit de grève, et la Commission ne peut apporter rien qui ajoute à la documentation du gouvernement. Nous tenons à mentionner, entre autres, le rapport du *Comité préparatoire aux négociations collectives dans le service public* (rapport Heeny) et la loi adoptée par la suite, c'est-à-dire la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* (14-15-16, Élisabeth II, chap. 72), les modifications de 1967 apportées à la *Loi sur l'administration financière* (14-15-16, Élisabeth II, chap. 74) et la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (14-15-16, Élisabeth II, chap. 71). Il faudrait cependant adopter toutes les mesures raisonnables en vue de prévenir les grèves de pilotes, étant donné les conséquences désastreuses d'une grève prolongée dans une circonscription où le pilotage est essentiel. Nous pensons que le remède ne réside pas dans une simple interdiction législative, mais d'abord dans une loi assurant une bonne organisation minimisant les causes de conflit et comportant des rouages suffisants pour permettre à tous les intéressés de défendre leur droit et d'obtenir redressement de leurs griefs. En outre, la loi devrait assurer, en cas de grève, le maintien d'un minimum de service dans les circonscriptions où le pilotage est indispensable. En second lieu, la direction du pilotage devrait relever de personnes compétentes et pleinement conscientes de leurs responsabilités. Ces personnes devraient ne pas perdre de vue que de bonnes décisions administratives ne suffi-

sent pas, mais qu'encore il est des plus important que l'autorité conserve la confiance des pilotes et des armateurs et s'emploie donc à convaincre les intéressés de la rectitude de leurs décisions.

Instruits et sérieux, les pilotes doivent être traités en conséquence. Certains d'entre eux doivent, avant d'obtenir le brevet de pilote, être titulaire du brevet de capitaine et, de plus, avoir exercé le commandement pendant un certain nombre d'années. Ils ont donc l'expérience de la fonction administrative et sont habitués à prendre des décisions réfléchies. De tels hommes seront mécontents d'ordres impératifs, s'irriteront de décisions arbitraires et refuseront de servir s'ils pensent qu'on les brime, comme le montre la genèse de la plupart des grèves (Cf. *Titre IV*, entre autres, Circonscription de Montréal—*Historique de la législation*, grève de 1898; Circonscription de Québec—*Statut et conditions de travail des pilotes*, menace de grève en 1960 et grève de 1962).

En dépit de la meilleure législation, d'une bonne organisation et de tous les efforts d'une autorité compétente à faire appel à la raison, il reste toujours la possibilité de quelque faiblesse du système ou d'une grève illogique servant de moyen de coercition en vue d'extorquer des avantages injustifiés. C'est pourquoi la loi, que la grève soit ou non interdite ou restreinte, doit en prévoir la possibilité.

En premier lieu, la loi doit accorder aux autorités de pilotage les pouvoirs nécessaires pour assurer un service raisonnable grâce à des dispositions qui puissent entrer en jeu en cas de grève; par exemple, pouvoir recourir aux services de tout capitaine, officier, ex-pilote ou personne que l'autorité de pilotage concernée juge compétent; pouvoir d'organiser des convois sous la conduite d'une personne qualifiée pilotant le navire de tête, ou d'un navire du gouvernement, soit un navire de la Garde côtière ou de la Marine royale canadienne. La technique moderne rend possibles beaucoup d'autres dispositions. Une autorité de pilotage vigilante et consciente de ses responsabilités vis-à-vis du public devrait toujours avoir en réserve un certain nombre de plans conçus pour répondre aux besoins de la circonscription et pouvant entrer en vigueur dès le début d'une grève. Toutes les dépenses engagées par le gouvernement et l'autorité de pilotage pour la réalisation de ces plans devraient être considérées comme des dépenses administratives de la circonscription.

Le but de tels plans n'est pas de briser la grève, mais de protéger le public en réduisant ses conséquences, autrement disproportionnées. La meilleure alternative ne restera jamais qu'un moyen de fortune temporaire. Dans une circonscription où le pilotage constitue un service public, une grève occasionnera toujours des inconvénients graves, car rien ne pourra remplacer un service de pilotage efficace.

En second lieu, un autre moyen, déjà indiqué (Cf. chap. 3, p. 49), de minimiser les conséquences d'une grève consiste à faciliter la navigation dans

les eaux de pilotage afin que les navires puissent se déplacer sans pilote, malgré certains inconvénients, par exemple en améliorant les chenaux et en installant des aides à la navigation efficaces. Dans ces conditions, il deviendrait possible de se dispenser des services des pilotes, sauf conditions défavorables. Ainsi donc, au pis aller, le trafic serait ralenti mais non interrompu, à moins de circonstances extrêmement défavorables. L'étude du trafic lors de la grève de 1962 (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Grève des pilotes de 1962*) montre que beaucoup de navires naviguèrent sans pilote à un moment où un grand nombre d'aides à la navigation n'étaient même pas en place. Nous pensons qu'avec une assistance effective des autorités de pilotage et du gouvernement il eut été possible de maintenir un trafic régulier, exception faite pour les quelques jours où prévalurent des conditions météorologiques défavorables.

Chapitre 10

CAISSES DES PILOTES

PRÉAMBULE

Une «caisse des pilotes» est le moyen que fournit la Loi sur la marine marchande du Canada aux autorités de pilotage en vue d'accorder une aide financière aux pilotes indigents et aux personnes qui étaient à charge des pilotes décédés. On n'emploie pratiquement pas cette expression mais, fait caractéristique, l'expression «caisse de retraite», comme si elles étaient synonymes. Les caisses de retraite, censément établies en vertu des dispositions statutaires qui régissent les caisses des pilotes, n'existent normalement que dans les grandes circonscriptions; généralement parlant, elles ne sont pas solvables du point de vue actuariel et les pilotes des circonscriptions en cause sont presque tous mécontents des prestations qu'ils en obtiendront.

D'après son mandat, la Commission doit enquêter sur cette situation, en déterminer la cause et s'assurer si les caisses des pilotes ont encore leur utilité. Une conclusion se dégage des études menées par la Commission sur l'ensemble de la question du pilotage: les caisses des pilotes s'imposaient quand le rôle de l'autorité de pilotage se limitait à attribuer les brevets et que le seul statut prévu pour le pilote était celui d'un entrepreneur indépendant dans une société dépourvue d'une assistance sociale assurée par l'État; mais les programmes de bien-être social d'aujourd'hui ont modifié les choses au point de rendre ces caisses surannées. Une seconde conclusion est que les caisses de retraite issues du concept initial des caisses des pilotes ne sont ni envisagées par la loi ni en accord avec elle, d'où la situation peu satisfaisante actuelle.

Une caisse est constituée de certaines sommes mises à la disposition de l'autorité de pilotage dans le but de fournir une aide financière aux pilotes brevetés empêchés d'exercer leur activité de façon momentanée ou définitive, par suite d'une incapacité physique, ou aux personnes qui étaient à charge des pilotes décédés et, depuis quelques années, aux pilotes dont le brevet est annulé par une Cour d'enquête formelle (Cf. chap. 5, p. 108). La limite que peuvent atteindre éventuellement l'ensemble des prestations est le montant d'argent disponible dans la caisse. Bien qu'un surplus puisse s'accumuler du fait de la nature des sources de revenus de la caisse, celle-ci n'a jamais été conçue comme pouvant devenir déficitaire et, partant, tout surplus possible ne pourrait jamais être considérable.

LÉGISLATION SUR LES CAISSES DES PILOTES

La caisse des pilotes est une institution qui remonte au tout début de la législation canadienne sur le pilotage. Toutes les dispositions de la loi actuelle s'y rapportant se trouvent presque mot pour mot dans la première législation sur le pilotage adoptée après la Confédération, c'est-à-dire la Loi sur le pilotage de 1873 dont les dispositions afférentes dérivent du *Merchant Shipping Act* de 1854 du Royaume-Uni.

CIRCONSCRIPTIONS DE QUÉBEC ET DE MONTRÉAL

Aperçu historique

Lors de l'adoption de la première loi canadienne sur le pilotage (1873), il a fallu tenir compte de la loi particulière sur le pilotage régissant les vastes opérations de pilotage sur le Saint-Laurent dans ce qui devait être connu comme les circonscriptions de Québec et de Montréal. Alors que le principe d'une caisse de pilotes était nouveau pour le reste du pays, il en existait déjà une au bénéfice des pilotes du Saint-Laurent depuis 1805, quand l'organisation du pilotage sur le Saint-Laurent fut établie sur le même pied que la Maison de la Trinité de Londres. Un des points de la réorganisation, dont mention spéciale est faite dans le titre de la Loi de 1805, était la création d'une caisse connue jusqu'en 1934 sous le nom de «Fonds pour les pilotes infirmes». La Loi de 1805 prévoit, entre autres, ce qui suit:

« . . . et la dite Corporation (Maison de la Trinité) est par le présent revêtue du dit fonds à cet effet, lequel sera sous la conduite de la Corporation qui est par le présent autorisée et requise d'accorder telle aide sur icelui aux Pilotes infirmes et en détresse, et aux veuves et enfants de Pilotes que la dite Corporation ou la majorité d'icelle jugera juste et convenable, et les argents qui, à la fin de chaque Année, ne seront pas distribués pour le dit objet, seront appliqués en sûreté sur des biens-fonds portant intérêt au meilleur Jugement de la dite Corporation ou d'une majorité d'icelle . . . »

En 1812, cette caisse commune fut divisée en deux caisses distinctes, l'une pour les pilotes de Montréal et l'autre pour ceux de Québec.

Telle était la situation lors de l'adoption de la Loi de 1873; aussi une exception fut-elle faite pour les circonscriptions de Québec et de Montréal, afin que leur caisse demeurât régie par leur propre loi, soit à Québec, celle de la Maison de la Trinité de Québec telle que révisée en 1849 et subséquentement modifiée. Quand la Maison de la Trinité de Québec fut supprimée en 1875 pour être remplacée comme autorité de pilotage par les commissaires du havre de Québec, la tutelle et l'administration du «Fonds pour les pilotes infirmes» de Québec furent, fait sans précédent, confiées aux pilotes eux-mêmes, c.-à-d. à la Corporation des pilotes de Québec de 1860. Québec

était la seule circonscription où les pilotes étaient constitués en corporation publique aux fins d'assurer le service de pilotage sous la surveillance de l'autorité de pilotage. En ce qui concerne la caisse des pilotes, la situation est restée depuis inchangée, car bien que la Loi de 1914 ait enlevé à la Corporation de 1860 tous pouvoirs d'exploitation, cette responsabilité lui a été laissée. En 1950, à la suite du rapport du Comité Audette qui avait trouvé la caisse de Québec, comme d'autres caisses, dans une situation financière précaire, on apporta une modification à la loi, pourvoyant au transfert de la tutelle et de l'administration de la caisse à l'autorité de pilotage de Québec et abrogeant les dernières dispositions d'exception qui subsistaient à cet égard. La modification prévoyait cependant que les nouvelles dispositions ne devaient entrer en vigueur que sur la proclamation du gouverneur en conseil, proclamation qui n'est pas encore faite. A la dernière codification des statuts (1952), on a substitué, bien qu'elles ne fussent pas en vigueur, les dispositions de 1950 aux autres qu'elles devaient remplacer à leur proclamation, si bien que le paragraphe 329 (1) et les articles 373 et 374 de la Loi sur la marine marchande du Canada de 1952 ne sont pas en vigueur alors que les articles 319 (1) et les articles 366 à 370 inclus de celle de 1934 le sont encore (Cf. chap. 1, pp. 8-9 et 18 à 20).

Caisse des pilotes de la circonscription de Québec

En dehors du paragraphe 319 (1) et de l'article 366, tous deux de la Loi de 1934, qui renferment une disposition d'exception, les autres dispositions d'application générale concernant les caisses des pilotes devraient s'appliquer à la caisse de Québec, sauf si elles sont incompatibles avec les dispositions particulières qui régissent celle-ci et avec la législation antérieure, maintenue en vigueur par référence. Point n'est besoin de nous livrer ici à une étude exhaustive de la question. Il semble, *a priori*, qu'aucune de ces dispositions ne s'applique à la caisse de Québec, car tous les aspects traités dans les dispositions d'application générale de la loi sont déjà visés par les articles 367 à 370 de la Loi de 1934, et 56 à 63 de la Loi de 1849 sur la Maison de la Trinité de Québec (pièce 703). Cependant, à l'exception du titre légal à la tutelle, de la question des règlements et de la surveillance des opérations de la caisse, la caisse des pilotes de Québec fonctionne dans des conditions semblables à celles des autres circonscriptions.

Les dispositions statutaires particulières applicables à la caisse de Québec sont les suivantes:

- (i) l'article 367 de la Loi de 1934 charge l'autorité de pilotage de Québec de fixer la cotisation et l'autorise à retenir les déductions nécessaires sur les gains des pilotes et à les verser au trésorier de la Corporation des pilotes de Québec;

- (ii) l'article 368 de la Loi de 1934 mentionne les pouvoirs statutaires de la Corporation des pilotes de Québec qui «aura les mêmes droits et pouvoirs que la Maison de la Trinité de Québec possédait» en ce qui concerne la caisse, et exige que l'administration en soit conforme à la Loi sur la Maison de la Trinité de Québec de 1849 modifiée;
- (iii) l'article 369 de la Loi de 1934 limite les pouvoirs de placement de la corporation à ceux que possèdent les fiduciaires en général, rendant ainsi applicables à cet égard les dispositions pertinentes du Code civil de Québec;
- (iv) l'article 370 de la Loi de 1934 fait obligation à la corporation de rendre compte de sa gérance de la caisse des pilotes au Ministre comme tel et non comme autorité de pilotage.

La référence aux lois antérieures à la Confédération, abrogées pour toutes autres fins, constitue une source de difficultés; ainsi, les prescriptions de procédure concernant l'adoption de règlements contenues dans la Loi sur la Maison de la Trinité ou dans la Loi de la Corporation des pilotes de Québec de 1860 ne peuvent plus s'appliquer. Cela soulève un grave problème quant à la validité du règlement de la corporation qui régit la caisse de Québec. (On traite plus en détail de la caisse des pilotes de la circonscription de Québec au *Titre IV—Circonscription de Québec—Caisse des pilotes.*)

Caisse des pilotes de la circonscription de Montréal

Dans la circonscription de Montréal, la dernière exception relative à la caisse des pilotes a disparu en 1934 lors de l'abrogation de l'article 484 de la Loi de la marine marchande de 1927; la caisse devenait ainsi assujettie entièrement aux dispositions d'application générale de la loi. En fait, cette modification de la législation n'a rien changé pour les pilotes de Montréal puisqu'ils n'ont jamais eu le contrôle de leur caisse.

AUTRES CIRCONSCRIPTIONS

Les dispositions d'application générale qui régissent les caisses des pilotes de toutes les autres circonscriptions, y compris celle de Montréal, sont les suivantes: article 2(68), articles 319(*l*) (1934), 329(*m*), 351(2), 358, 366 (1934), 375 et 708 de la Loi sur la marine marchande du Canada. Il faut étudier attentivement ces dispositions statutaires pour déceler la vraie nature de l'institution que la législation primitive considérait comme «caisse des pilotes».

Dispositions d'application générale

L'article 2(68), première de ces dispositions générales, est la définition statutaire :

«*Caisse des pilotes** signifie une caisse déjà ou désormais établie par une autorité de pilotage pour le secours des pilotes brevetés qui sont retraités, pensionnés ou infirmes, ou pour celui de leurs épouses, veuves ou enfants;»

Cette définition est encore presque mot pour mot la définition donnée dans l'article 2 de la Loi de 1873; elle ne fut modifiée qu'en 1934 lors de l'adoption du texte actuel. La seule modification qu'on pourrait considérer essentielle fut l'adjonction, à la liste des bénéficiaires, des pilotes brevetés «retraités», indiquant par là que ce ne sont pas seulement les pilotes physiquement inaptes qui peuvent en bénéficier, mais aussi ceux qui sont en retraite tout en étant physiquement aptes à exercer leurs fonctions. Cette adjonction a coïncidé avec celle de la disposition qui constitue aujourd'hui l'article 373(c).

Le paragraphe 319 (1) de la Loi de 1934 porte qu'une caisse des pilotes est créée par un règlement édicté par une autorité de pilotage (Cf. chap. 8, p. 354). Il autorise aussi la création conjointe, par un règlement commun, de caisses des pilotes par un certain nombre d'autorités de pilotage. Bien qu'elle se soit toujours trouvée dans la loi, cette disposition semble n'avoir jamais été appliquée. Le texte en a été copié de la Loi régissant la Maison de la Trinité de Londres où le fait que la Maison est l'autorité de pilotage d'un grand nombre de circonscriptions facilite le fonctionnement de caisses de pilotes conjointes (Cf. *appendice XIII*, Royaume-Uni). Au Canada, la seule expérience d'une caisse conjointe eut lieu dans les débuts de la Maison de la Trinité de Québec alors que sa juridiction s'étendait aux pilotes de Québec et de Montréal. Ceux de Québec se plaignirent bientôt des demandes importantes faites sur la caisse par leurs collègues du groupe de Montréal et leurs objections amenèrent le partage de la caisse en 1812. Cette mesure annonçait la division de la circonscription (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Historique de la législation*).

L'emploi du pluriel (*caisses*) indique la possibilité de créer plusieurs caisses dans une circonscription, sans doute au profit de différentes catégories de bénéficiaires ou à d'autres fins. Depuis la Confédération, cependant, on n'a jamais établi plus d'une caisse des pilotes par circonscription. D'autre part, le paragraphe autorise l'autorité de pilotage à déterminer par règlement les cotisants de chaque caisse et prévoit qu'elle fixera le montant de la cotisation.

* Dans la version anglaise, l'expression employée à l'article 2(68) est «*Pilots' fund*» que l'on considère comme résultant d'une faute de rédaction (Cf. chap. 5, note p. 108). (*Note de traduction*)

Détail intéressant, les caisses pouvant exister en vertu de l'article ne sont pas identifiées dans le texte par l'expression «caisse des pilotes» («*pilots' fund*» ou «*pilot fund*») comme on pourrait s'y attendre du fait de la définition statutaire. Le paragraphe redéfinit plutôt ces caisses en reprenant le texte de la définition statutaire, mais en omettant la mention des pilotes brevetés «retraités». Une stricte interprétation pourrait faire croire à un acte délibéré du Parlement, signifiant ainsi qu'on ne pourrait créer, en vertu du paragraphe, une caisse des pilotes au bénéfice des pilotes retraités pour tout autre motif que celui d'être «pensionnés» (*superannuated*). Cette interprétation aurait cependant pour effet de rendre inapplicable la disposition du paragraphe 373(c) du fait qu'on ne prévoit pas d'autre moyen de créer une caisse des pilotes. Il faut donc en déduire, ici encore, que cela provient d'une des nombreuses fautes de rédaction de la Loi de 1934, du fait qu'on a négligé de procéder aux corrélations nécessaires.

En vertu de ce paragraphe, l'autorité de pilotage peut édicter les règlements nécessaires relatifs à l'administration de ces caisses (les dispositions de l'article 328 ne s'appliquent pas à la caisse des pilotes—Cf. chap. 8, p. 357), en vue de déterminer les cotisants et le montant de leur cotisation obligatoire (au sujet du pouvoir de poursuivre et d'être poursuivie—Cf. chap. 8, p. 361 et suiv.). Avant 1934 (Cf. 415[1], Loi de 1927), la fixation de la cotisation constituait un pouvoir absolu de l'autorité de pilotage, qu'elle devait exercer par voie de règlements. En dépit du silence de la loi sur les critères en matière de cotisation, il ressort du contexte que la cotisation devait représenter un pourcentage suffisant du gain des pilotes, afin de permettre à la caisse de faire face aux obligations courantes et prévues restant à payer après épuisement des sommes provenant d'autres sources de revenu. Depuis la modification de 1934, le rôle de l'autorité de pilotage en matière de réglementation est réduit à l'obligation de reproduire dans le règlement la décision adoptée à ce sujet soit par accord entre les pilotes et l'autorité de pilotage, soit, à défaut, par arbitrage du Ministre (Cf. chap. 8, p. 336). La seule cotisation qui puisse être imposée doit l'être sur les gains des pilotes (*pilots' earnings*) et non sur les droits de pilotage (*pilotage dues*)* (Cf. chap. 5, p. 121). A l'exception de la modification de 1934 concernant la fixation de la cotisation, le contenu du paragraphe correspond à la première partie de l'article 18(12) de la Loi de 1873.

Le paragraphe (m) de l'article 329 autorise l'autorité de pilotage d'une circonscription à déterminer, par règlement, les personnes bénéficiaires de la caisse et à fixer «les conditions auxquelles elles possèdent ce droit» (d'y participer). Cette disposition reprend mot pour mot le paragraphe (m) de l'article 433 de 1906. Auparavant (Cf. art. 18[12] de la Loi de 1873),

* Pour l'erreur grammaticale commise dans la dernière partie de la phrase de l'alinéa (l) de l'article 329 (Version anglaise de la Loi sur la marine marchande, 1952), se reporter au chapitre 8, p. 336. (Note de traduction)

les dispositions de ce paragraphe étaient incluses dans le paragraphe (l). Pour être comprise, cette disposition doit être lue dans son contexte et, surtout, en rapport avec les articles 358 et 375.

Le paragraphe 315(2) reprend mot pour mot le paragraphe 60(3) (c) de 1873. Il traite d'une situation qui n'existe pratiquement plus. Il crée deux autres sources de recettes pour la caisse: a) droits de pilotage, dans les circonscriptions où le paiement en est obligatoire, perçus des navires tenus de prendre un pilote à leur voyage d'entrée, mais qui ne l'ont pas fait; ces droits doivent être versés à la caisse si l'autorité de pilotage ne peut trouver les pilotes y ayant légitimement droit (Cf. chap. 5, p. 109); b) la quasi-amende imposable, en vertu de l'article 350(1), aux navires non exemptés qui ne se sont pas conformés à la prescription de l'article 349 (Cf. chap. 5, p. 109, et chap. 6, p. 244).

L'article 358 accorde à certaines personnes un droit statutaire de bénéficier d'une caisse des pilotes, en stipulant que le pilote «obligé de prendre sa retraite . . . en raison de son âge ou d'une infirmité mentale ou physique, et toute veuve et tout enfant d'un pilote décédé, ont droit . . . » de bénéficier de la caisse, mais c'est à l'autorité de pilotage de fixer les prestations. Cet article reprend presque mot pour mot l'article 39 de 1873. Il en résulte que les bénéficiaires possibles d'une caisse des pilotes, énumérés à la définition statutaire et dans la première partie de l'article 319(l) de 1934, se répartissent en deux catégories: les bénéficiaires en vertu d'un droit statutaire, quand existe une caisse des pilotes (énumérés à l'article 358), et ceux que peut désigner un règlement édicté en vertu du paragraphe (m) de l'article 329, toujours sous la condition que ces bénéficiaires tombent sous les délimitations imposées à cette caisse telles qu'indiquées ci-dessus. Les seules catégories de bénéficiaires autorisés, mais non visés par l'article 358, sont les pilotes frappés d'une incapacité physique temporaire et les pilotes que le retrait de leur brevet par une Cour d'enquête formelle oblige à se retirer. L'omission de ce dernier groupe à l'article 358 (sauf si elle est due à une erreur de rédaction en 1934) signifierait que l'autorité de pilotage pourrait, par décision administrative—puisque la question ne relève pas de ses pouvoirs réglementaires définis au paragraphe (m) de l'article 329—fixer, en vertu de l'article 375(c), non seulement l'importance des prestations auxquelles ces bénéficiaires auraient droit, mais aussi leur droit à des prestations, ce que ne semble pas vouloir la loi. Quant au premier groupe, on peut se demander si les pilotes inaptes temporairement et institués bénéficiaires par un règlement, en vertu du paragraphe m), pourraient légalement retirer des prestations d'une caisse des pilotes. La Commission estime que la réponse est affirmative, comme on le montrera plus loin.

L'article 366 de 1934 traite de la gestion des caisses «de pension, de retraite et d'annuités». Il autorise les ministres des Transports et des Finances à devenir co-administrateurs, stipule que les sommes déposées auprès

du receveur général doivent porter intérêt à un taux fixé par le ministère des Finances et règle la question des placements que l'autorité de pilotage est autorisée à faire, au besoin, en précisant qu'ils se limitent aux placements «en obligations du Dominion ou autres effets publics approuvés par le gouverneur en conseil, au nom du ministre des Finances en fiducie pour ces caisses». Cette procédure, obligatoire lorsque le Ministre est l'autorité de pilotage, est facultative ailleurs.

Cela implique deux questions: *a*) comment gérer les caisses des pilotes autres que celles des trois types mentionnés, puisque le Parlement, en employant un autre vocabulaire pour définir le genre de caisses auxquelles s'applique l'article 366 de 1934, a manifestement limité l'application des dispositions de l'article aux dites caisses; *b*) les autorités de pilotage n'ayant pas opté de faire administrer leur caisse des pilotes conformément aux dispositions de l'article 366 de 1934, seraient-elles autorisées à placer des fonds dont elles n'ont pas un besoin immédiat et, le cas échéant, existe-t-il des restrictions à leurs pouvoirs de placement? Quant à la première question, la loi contient toutes les dispositions nécessaires: les caisses sont administrées conformément aux règlements établis en vertu de l'article 319(1) de 1934. Il ne semble pas qu'il y ait objection à confier l'administration à un tiers, mais les autorités de pilotage demeurent toujours les fiduciaires légaux et, par conséquent, comptables et personnellement responsables. La seconde question soulève des difficultés. Elle indique, d'une part, que, dans les circonscriptions dont le Ministre n'est pas l'autorité de pilotage, il peut exister des caisses des pilotes sous forme de caisses de pension, de retraite et de rentes, donc des placements. Une bonne administration exige aussi que tout surplus disponible et tous fonds vraisemblablement disponibles pour une période assez longue doivent être placés, compte tenu du fait que les cotisations des pilotes ne peuvent être inférieures au minimum statutaire de 5% (Cf. chap. 8, p. 361). En l'absence de dispositions limitant leurs pouvoirs de placement, il semble que les autorités de pilotage aient le pouvoir de placer ces fonds à leur gré; elles restent cependant toujours personnellement responsables des pertes dues à des placements aléatoires. Cette situation très décevante pour les fiduciaires et les autres intéressés résulte de la modification de 1934 qui limite trop l'application de l'ancienne disposition générale qu'elle a remplacée. Auparavant, l'article 490 de la Loi de 1927 contenait cette disposition et correspondait presque mot pour mot à l'article 84 de 1873. L'article 490 venait immédiatement après l'actuel article 375, article qui définit les seules dépenses autorisées sur la caisse des pilotes. Il se trouvait dans l'ordre logique puisque l'on y autorisait le placement d'un excédent, après acquittement de toutes les obligations de la caisse, et il s'appliquait à toute catégorie de caisse. L'article 490 de 1927 se lit comme suit:

«490. Tous les fonds appartenant à une caisse de pilotes qui n'ont pas été employés aux paiements susdits, y compris les fonds appartenant aux caisses des pilotes actuellement existantes et qu'il est devenu nécessaire de placer de nouveau, sont placés en effets publics fédéraux ou autres effets publics du gouvernement approuvés par le gouverneur en conseil, au nom de l'administration de pilotage chargée de la gestion des fonds de cette caisse.»

Les dispositions de l'article 490 de 1927 se retrouvent encore dans la dernière partie de l'article 366 de 1934, mais elles sont maintenant restreintes par la première partie qui, d'une part, en limite l'application et ne couvre plus les autres catégories de caisses auxquelles l'article 366 de 1934 ne s'applique pas. En outre, les dispositions de cet article ne peuvent s'appliquer aux placements effectués par les autorités de pilotage en leur propre nom comme cela se pratique, par exemple, à Miramichi, ou il y a quelques années encore, se pratiquait à New Westminster, puisque ces placements n'étaient pas faits «au nom du ministre des Finances en fiducie pour ces caisses». De plus, l'interversion des articles a fait disparaître la subordination des investissements à l'existence d'un excédent après acquittement de toutes les obligations, ajoutant ainsi à la confusion.

Nous pensons que la modification de 1934 tient au fait que les rédacteurs n'ont pas saisi le véritable objet d'une caisse des pilotes en tant qu'institution. En l'identifiant à une caisse de placement (ce qu'elle était, en fait, devenue), ils ont encouragé un concept incompatible avec les autres dispositions statutaires régissant les caisses des pilotes.

L'article 375 définit les seules façons dont l'autorité de pilotage, en tant que fiduciaire de la caisse des pilotes, puisse disposer des fonds de fiducie. Tout autre paiement constitue donc un détournement de fonds publics (Cf. chap. 5) que les membres de l'autorité de pilotage sont tenus de rembourser personnellement, indépendamment de la sanction pénale dont ils deviennent passibles. L'existence de règlements semblant autoriser d'autres dépenses ne change en rien la situation; nulle part on n'accorde à qui que ce soit le pouvoir de modifier ou d'étendre les dispositions complètes et limitatives de l'article 375. Les seules dépenses permises sur la caisse des pilotes sont les suivantes:

- (A) frais d'administration de la caisse, y compris le coût des poursuites dans lesquelles l'autorité de pilotage peut devenir impliquée à titre de fiduciaire (Cf. chap. 8, pp. 363 à 366);
- (B) prestations pour incapacité de travail aux pilotes durant leur incapacité, et aux personnes qui étaient à charge des pilotes décédés;
- (C) prestations aux pilotes dont le brevet est annulé par une Cour d'enquête formelle à la suite d'un sinistre maritime.

Les fonds des caisses des pilotes ne peuvent servir à d'autres fins. Entre autres, aucun paiement, même le remboursement partiel de leurs cotisations, n'est autorisé aux pilotes prenant volontairement leur retraite, ou qui sont contraints de la prendre pour des raisons autres que celles indiquées en (B) et (C) ci-dessus, par exemple si leur brevet est déchu par suite de non-usage, en vertu de l'article 336, ou annulé par l'autorité de pilotage pour cause d'incapacité morale (Cf. chap. 9, pp. 413 et suiv.).

Les paragraphes (a) et (b) de l'article 375 reprennent mot à mot l'article 83 de 1873; le texte du paragraphe (c) fut ajouté en 1934 (art. 371 [c] de 1934). Avant cette modification, le pilote dont une Cour d'enquête formelle annulait le brevet ne pouvait bénéficier de la caisse des pilotes, même s'il en résultait pour lui une gêne financière. Artisan de son malheur, estimait-on, qui n'avait pas droit à l'aide de ses collègues. A notre avis, cette modification de 1934 traduisait aussi une fausse idée de la nature de la caisse des pilotes, car on la considérait à tort comme une caisse de retraite conférant des droits acquis aux cotisants, bien que ce ne soit pas le rôle d'une caisse des pilotes.

L'article 708 crée une cinquième source de recettes: l'amende infligée au pilote ou à l'aspirant pilote pour une infraction aux dispositions de la Partie VI ou une violation des règlements sur le pilotage. Cette disposition correspond en substance aux articles 18 et 89 de 1873. Vraisemblablement, par suite d'une erreur intervenue dans la rédaction de la Loi de 1934, où l'on faisait une distinction entre «*fine*» et «*penalty*»*, la disposition antérieure correspondant à l'article 708 fut limitée aux «*finés*» et restait muette sur les autres sanctions pénales pouvant être imposées, par exemple les «*penalties*». Il semble qu'aucune raison valable ne justifie qu'on n'ait pas assigné les «*finés*» et les «*penalties*» à la caisse des pilotes. Cela ne soulève, en fait, aucune difficulté, car on ne fait pas usage du pouvoir d'imposer des «*penalties*» par règlements (Cf. chap. 6, p. 225).

PROBLÈMES PARTICULIERS

Nature des caisses des pilotes

Comme nous l'indiquons ci-dessus, la plupart des modifications apportées en 1934 aux dispositions statutaires régissant les caisses des pilotes ont été rédigées en considérant, à tort, que «caisse des pilotes» était synonyme de «caisse de retraite», c.-à-d. une caisse sur laquelle les cotisants acquièrent des droits à des prestations déterminées. La rédaction des dispositions non modifiées et de celles antérieures aux modifications indique clairement qu'une caisse des pilotes était conçue pour fonctionner de sorte que les obligations fussent payées sur la caisse au fur et à mesure qu'elles se présentaient; le

* Les deux termes ont été traduits, dans la version française, par «amendes». (*Note de traduction*)

placement de fonds ne constituait pas le facteur déterminant, mais seulement une éventualité possible dans le cas de l'existence d'un excédent après acquittement de toutes les obligations courantes. Une telle caisse était censée ne jamais devenir déficitaire puisque toutes les obligations qui subsistaient après épuisement des sommes reçues d'autres sources devaient être couvertes par une cotisation appropriée sur les gains des pilotes. En d'autres termes, la caisse devait, en quelque sorte, fonctionner comme la caisse de dépenses générales d'une circonscription. Conception fort éloignée de la conception actuelle d'une caisse de retraite sur laquelle chaque cotisant acquiert des droits, au point que, s'il cesse prématurément de devenir admissible aux prestations, il garde normalement le droit de retirer ses cotisations. Ces droits n'existent pas dans le cas d'une caisse des pilotes: les cotisations des pilotes n'ont pour but que d'honorer les obligations courantes.

Comme les dépenses d'administration de la circonscription, les prestations de la caisse sont, en fait, à la charge des armateurs, par le truchement des droits de pilotage. Le fait qu'elles soient perçues sur le gain des pilotes ne constitue qu'un mode de taxation indirecte, puisque l'autorité de pilotage tient compte, pour fixer les droits de pilotage, du gain net des pilotes, après toutes déductions faites sur ces droits.

Détermination des prestations

Même si l'existence d'une caisse des pilotes donne droit aux bénéficiaires mentionnés dans la loi et dans les règlements à une prestation lorsqu'ils se trouvent en difficulté financière, ils n'acquièrent cependant pas un droit à un montant précis ou prédéterminé. La loi ne mentionne aucune somme particulière pour aucune des diverses catégories de bénéficiaires et l'autorité de pilotage est légalement incapable de se lier d'avance en précisant par règlement le montant d'une prestation. La détermination des prestations ne dépend pas de la législation, mais d'une décision administrative, compte tenu des circonstances propres à chaque cas, c.-à-d. l'importance de l'aide pécuniaire, celle des autres obligations de la caisse, et des fonds disponibles. Le paragraphe (m) de l'article 329, qui porte sur la désignation des bénéficiaires, permet à l'autorité de pilotage d'établir les conditions auxquelles les bénéficiaires sont admis à participer à l'une des caisses pouvant exister dans la circonscription, mais ne l'autorise pas à fixer le montant des prestations. Cela reste conforme à la nature de la caisse dont les opérations sont surtout financées par les recettes courantes, ce qui rend incompatible la rédaction de règlements qui lui ferait assumer automatiquement des obligations indépendamment de sa solvabilité, ce que corrobore le texte des articles 358 et 375(c) qui fait de la fixation du montant des prestations une prérogative de l'autorité de pilotage et n'en assujettit l'exercice à aucune condition, à la différence de la restriction toujours incluse lorsqu'un pouvoir doit s'exercer par la voie de règlements (Cf., entre autres, art. 327, 329 et 330).

Le pilote, frappé d'incapacité physique temporaire, en tant que bénéficiaire

Une autre question d'interprétation est celle de savoir si la caisse, au sens défini dans les divers textes de la loi, s'applique seulement aux ex-pilotes et aux personnes qui étaient à la charge des pilotes décédés ou peut aussi s'appliquer aux pilotes en activité en difficulté financière du fait d'une incapacité temporaire par suite de maladie ou de blessure.

Il faut d'abord se souvenir que le régime fut établi au bénéfice d'entrepreneurs libres dont le seul revenu provenait des droits de pilotage gagnés par eux-mêmes et qu'une interruption d'activité se traduisait par une perte des gains pendant toute la durée de leur incapacité. La lecture successive des articles 2(68) de la Loi sur la marine marchande, 319(1) de 1934, 490 de 1927, 358 et 375 indique clairement cette intention.

Les bénéficiaires désignés à l'article 358 l'étant en termes différents de ceux qu'on utilise constamment aux autres articles, il est clair qu'on veut faire une distinction.

L'article 358 vise clairement les pilotes à la retraite et les personnes qui étaient à charge des pilotes décédés, et qui participent à une caisse en vertu de la loi s'ils satisfont aux conditions énoncées dans l'article. La définition statutaire (art. 2[68]) distingue entre les pilotes brevetés retraités, pensionnés et infirmes (la catégorie des «retraités» ne fut ajoutée qu'en 1934, probablement en vue de couvrir les nouveaux bénéficiaires non visés antérieurement, c.-à-d. les pilotes, ni pensionnés ni infirmes, dont une Cour d'enquête formelle annule le brevet). «Pensionné» désigne un pilote obligé de prendre sa retraite en raison de l'âge ou d'incapacité incompatible avec sa profession. On mentionne les pilotes «infirmes» sans donner de précisions (contrairement au texte de l'article 329[j]). Employé seul, le mot «infirmes» désigne uniquement une personne qui, à un moment donné, est en mauvaise santé soit temporairement, soit définitivement. Il importe de retenir que la rédaction de ces articles remonte à plus de 150 ans, car ces dispositions se retrouvent presque mot à mot dans certains articles de la législation du Royaume-Uni sur le pilotage antérieure à notre Confédération. En fait, au Royaume-Uni, ces mots ont donné lieu à la même confusion et certaines autorités de pilotage y ont vu l'autorisation d'accorder des secours en cas d'incapacité temporaire (Cf. *Report of the Departmental Committee on Pilotage* [Royaume-Uni] 1911, art. 210). La même procédure fut adoptée au Canada dans les premiers jours de la Maison de la Trinité de Québec, comme le prouvent les plaintes portées par des pilotes contre l'obligation de rembourser les secours pécuniaires reçus au cours d'une incapacité physique temporaire. Dans la plainte qu'adressaient les pilotes, en 1831, au gouvernement, ils demandaient instamment, entre autres, que «tous les pilotes reçoivent, en cas de maladie, une allocation proportionnelle de la même caisse sans être tenus de la rembourser à leur rétablissement» (Cf. *Titre IV—Circonscription de Québec—Historique de la législation*).

RÉSUMÉ DES DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Les dispositions statutaires générales précédentes peuvent se résumer ainsi:

- (i) une caisse des pilotes ne constitue qu'une caisse de bienfaisance d'un caractère bénévole, en vue d'aider les pilotes et les personnes à charge en difficulté financière, mais ni un régime d'épargne obligatoire ni un régime conférant aux cotisants le droit à des prestations prédéterminées;
- (ii) une caisse des pilotes doit, pour exister, être créée par des règlements de circonscriptions (sauf la Caisse des pilotes de Québec, créée par une loi [Loi sur la Maison de la Trinité de Québec]); quand il n'en existe pas, les sources de recettes attribuées par la loi à la caisse des pilotes appartiennent au Revenu consolidé du Canada, sauf alternative prévue (Cf. chap. 5);
- (iii) une caisse des pilotes dispose de cinq sources de recettes:
 - 1° paiement obligatoire des droits de pilotage quand les conditions de l'article 351 sont satisfaites;
 - 2° quasi-amendes imposées en vertu de l'article 350(1);
 - 3° amendes payées par les pilotes et les aspirants pilotes (art. 708);
 - 4° intérêt provenant du placement de tout excédent, après acquittement des obligations (art. 366 de 1934);
 - 5° prélèvement, par règlement, d'au moins 5% des gains des pilotes pour acquitter les dépenses et obligations prévues (paragr. 319[k], de 1934);
- (iv) Il existe deux catégories de bénéficiaires:
 - (A) les bénéficiaires statutaires, soit:
 - 1° pilotes mis à la retraite en raison de l'âge ou d'une incapacité mentale ou physique (art. 358);
 - 2° veuve et enfants de pilotes décédés (art. 358);
 - 3° pilotes mis à la retraite par suite du retrait de leur brevet par une Cour d'enquête formelle à la suite d'un sinistre maritime (art. 375[c]);
 - (B) bénéficiaires réglementaires, c.-à-d. les pilotes temporairement incapables du fait d'une maladie ou d'une blessure, si cette éventualité est prévue par un règlement (art 2[68], 319[l] de 1934, 329 [m], 375 [b] de la Loi sur la marine marchande du Canada);

- (v) la détermination des prestations est laissée à la décision administrative de l'autorité de pilotage (art. 329[m], 358 et 375); elles ne peuvent être fixées d'avance par règlement, mais, chaque fois, doivent faire l'objet d'une décision administrative *ad hoc*.

Il faut enfin noter qu'il existait, avant 1934, une autre source de recettes: les droits payables par les capitaines et officiers pour leur certificat de pilotage ou son renouvellement. Dans la Loi de 1927, l'article 471 couvrirait ce poste mais, comme toutes les autres dispositions relatives aux certificats de pilotage, il fut abrogé lorsque la législation en cette matière tomba dans le domaine réglementaire des autorités de pilotage. La définition des sujets relevant de la réglementation, dans les paragraphes (d), (e) et (f) de l'article 329, n'autorisait cependant pas les autorités de pilotage à légiférer sur l'affectation des cotisations qu'elles peuvent imposer. Parmi tous les postes de recettes énumérés ci-dessus (iii) la cotisation des pilotes reste la plus importante. Les trois premiers postes sont toujours minimes. Le quatrième, l'intérêt, ne sera jamais important car, normalement, il ne provient pas d'excédents considérables si la caisse est administrée strictement sur le principe de recettes et de dépenses afin que le prélèvement d'une contribution n'intervienne que pour faire face aux obligations courantes.

SITUATION DE FAIT

CAISSES DES PILOTES OU DE RETRAITE ACTUELLES

La situation est, en fait, complètement différente de celle que prévoit la loi. On emploie dans les règlements des circonscriptions l'expression «caisse de pension» au lieu de *caisse des pilotes*, ce qui indique bien le type de mode de prestations vers lequel ont évolué les caisses des pilotes. En 1963, huit circonscriptions seulement (exception faite de Saint-Jean de Terre-Neuve) étaient dotées d'un régime quelconque de pension et il n'en existait pas dans les petites circonscriptions, sauf Miramichi. En outre, dans toutes les circonscriptions où existe la mise en commun des gains des pilotes, ceux-ci bénéficient d'avantages pécuniaires tels que vacances payées, congés de maladie payés, assurance médicale et hospitalière, assurance-invalidité, tous payés directement ou indirectement sur le fonds commun.

En 1963, la situation dans les circonscriptions dotées d'un type quelconque de caisse des pilotes ou de caisse de retraite était la suivante:

- a) six circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage avaient une caisse de retraite: Colombie-Britannique, Halifax, Montréal, Québec, Saint-Jean (N.-B.) et Sydney;
- b) trois circonscriptions dont une commission locale est l'autorité de pilotage avaient une protection fondée sur les dispositions statutaires:

- (i) Miramichi: genre d'épargne obligatoire, c.-à-d. un régime à paiement constitutif préfix (*Money-purchase plan*), la cotisation annuelle servant à acheter des rentes sur l'État au bénéfice des cotisants;
 - (ii) Saint-Jean (Terre-Neuve): forme d'épargne obligatoire par laquelle l'autorité de pilotage, en tant que fiduciaire, accumule les cotisations qui sont remises avec intérêt au pilote lorsqu'il quitte le service;
 - (iii) New Westminster: régime privé à paiement constitutif préfix, administré par une compagnie d'assurances qui a remplacé la caisse fiduciaire de retraite de la circonscription que les pilotes ont décidé d'abolir;
- c) les quatre circonscriptions de Bras d'Or, Churchill, Cornwall et Kingston dont le Ministre est l'autorité de pilotage n'avaient ni caisse des pilotes ni caisse de retraite;
- d) les treize autres circonscriptions dont une commission locale est l'autorité de pilotage (Bathurst, Botwood, Buctouche, Caraquet, Humber Arm, Pictou, Port-aux-Basques, Île du Prince-Édouard, Pugwash, rivière Restigouche, Richibucto, Shediac et Sheet Harbour) n'avaient ni caisse des pilotes ni caisse de retraite.

Étant donné l'importance de la question, la Commission a demandé à la *Wyatt Co.*, société d'actuaire et d'experts-conseils, d'étudier les caisses des pilotes ou de retraite existantes, d'analyser leurs prestations et de déterminer leur situation actuarielle. Cette compagnie a examiné tous les témoignages pertinents reçus au cours des différentes audiences de la Commission, ainsi que toute la documentation disponible, en particulier le rapport du Comité Audette et un certain nombre d'études actuarielles effectuées par le Département des Assurances en plusieurs occasions. Leur rapport (18 mai 1965) figure dans l'appendice XII du présent titre du rapport de la Commission. De plus, on étudie en détail chaque cas dans les autres titres du rapport traitant des circonscriptions en cause.

RAPPORT DU COMITÉ AUDETTE

En vue de comprendre l'évolution d'une situation aussi confuse et de s'expliquer l'attitude des autorités de pilotage et du gouvernement, il convient de se reporter au rapport du Comité Audette (1949) et de suivre la succession des événements intervenus depuis.

Le Comité Audette fut nommé le 10 août 1949 par arrêté du conseil C.P. 3978 «aux fins de faire enquête et rapport sur les questions de pilotage et questions connexes» dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, soit Halifax, Sydney, Saint-Jean (N.-B.), Québec, Montréal,

Saint-Laurent—Kingston—Ottawa et Colombie-Britannique. Le Comité a constaté que la situation des diverses caisses de retraite existant dans la plupart de ces circonscriptions était particulièrement inquiétante. Il y a lieu de noter que le Comité, tout en décelant la source des difficultés, n'y a proposé aucun remède. Aux pages 10 et 11 de son rapport, on lit:*

«Notre témoin s'est donné beaucoup de mal pour nous démontrer que les difficultés étaient dues à une confusion entre ce qui était à l'origine une caisse des pilotes invalides et une caisse de retraite ordinaire comportant certains éléments d'assurance. Nous ne pensons pas qu'il soit essentiel, pour les fins de notre rapport, d'analyser cette différence.»

Le Comité continua d'essayer de déterminer les changements de structure propres à l'amélioration des caisses de retraite actuelles prenant pour acquis, apparemment, la nécessité de ces caisses sans se demander cependant si l'on pouvait les maintenir en vertu de la loi en vigueur. A la page 10, le Comité fait ressortir les deux principales raisons ayant entraîné la détérioration des caisses de retraite:

«Notre étude des vicissitudes des caisses de retraite nous a amenés à conclure que les difficultés des circonscriptions et l'instabilité ou l'insécurité des diverses caisses tiennent au fait qu'il n'existe pas un rapport actuariel logique entre cotisations et prestations. Une autre cause provient de ce que le nombre de cotisants des divers régimes de pension est trop faible pour en assurer la stabilité.»

Le Comité a constaté que les six caisses de retraite existant alors dans les circonscriptions dont le Ministre était l'autorité de pilotage avaient un fort déficit et que la situation ne pouvait qu'empirer parce que les pilotes étaient mécontents des prestations qu'ils retiraient de leurs cotisations et exigeaient une forte augmentation. Le Comité a signalé que si l'on accordait cette augmentation, il faudrait l'étendre aux pensionnés actuels pour compenser la dépréciation du dollar. Quant au déficit, on lit à la page 11:

«Le déficit total de l'ensemble des caisses, sur leur base actuelle, nous est indiqué comme s'élevant approximativement à \$1,500,000. On nous informe de plus que sur un taux de prestations de \$100 par année de service, ce que réclament les pilotes, le déficit dépasserait \$3,000,000.»

Au chapitre des moyens propres au redressement de la situation, le Comité signalait que demander aux pilotes de combler le déficit serait leur imposer un trop lourd fardeau; il proposait plutôt, étant donné sa part de responsabilité, que l'autorité de pilotage (c'est-à-dire le Ministre) accepte, en tant qu'autorité responsable des caisses des pilotes, que la Couronne comble le déficit de \$1,500,000, que les six caisses soient fusionnées pour être ensuite administrées sévèrement afin de les maintenir actuariellement saines. Voici les passages pertinents:

«... à notre avis, la situation en est au point où il serait écrasant pour les pilotes d'avoir à combler le déficit.

Nous recommandons que le gouvernement comble le déficit approximatif de \$1,500,000 et que l'on fusionne les caisses des diverses circonscriptions, sous le contrôle et la garde de l'autorité de pilotage. Nous pensons qu'une partie du paiement que ferait le gouvernement compenserait sa part de responsabilité des pertes subies par les caisses de retraite des pilotes et que l'autre partie aurait un caractère de gratuité.»

«... à notre avis, la fusion, en assurant la stabilité actuellement absente, serait bénéfique à tous.»

En formulant cette proposition, le Comité a omis de considérer l'ensemble de la situation. Il était impossible de centraliser une caisse de retraite entre les mains de l'«autorité de pilotage», car le pilotage, en vertu de la Partie VI, reste essentiellement décentralisé et il existe autant d'autorités de pilotage que de circonscriptions. En mentionnant l'autorité de pilotage, le Comité ne considère que les circonscriptions dont le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, est devenu, en fait, une autorité centrale. Le Comité n'a pas tenu compte des autres caisses de retraite alors existantes ou pouvant être créées dans les circonscriptions où le Ministre n'était pas l'autorité de pilotage.

A la page 14, le Comité signalait la cause de la difficulté inhérente, sinon l'incompatibilité, à l'existence d'une véritable caisse de retraite pour les pilotes. C'est ce qui explique les profondes transformations apportées ultérieurement à la nature des caisses de retraite:

«A notre avis, les cotisations des pilotes à leur caisse de retraite ne peuvent être faites sur la base d'un pourcentage direct de leurs gains. Ceux-ci oscillent et varient sur une longue période et sont, très souvent, saisonniers. Si l'on base la cotisation sur un élément essentiellement variable, la caisse pourrait fort bien accuser un important déficit si le volume des affaires diminue, ou un excédent dans les périodes de prospérité. Nous ne pensons pas qu'il faille établir un régime de pension sur une base comportant un élément aléatoire en relation avec la conjoncture économique, et nous recommandons une relation actuarielle directe et logique entre les cotisations et les prestations que les pilotes désirent toucher sur leurs vieux jours. En formulant cette recommandation, nous savons parfaitement que la charge des cotisations sera comparativement plus légère les bonnes années, et plus lourde les mauvaises. C'est une conséquence inéluctable des principes économiques...»

MESURES PRISES PAR LE GOUVERNEMENT

On n'a pas donné suite à la recommandation du Comité. La Couronne n'a ni comblé le déficit ni fusionné les caisses de retraite, même dans les circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage. Son rapport a néanmoins mis le gouvernement dans l'obligation de prendre connaissance de la situation, ce qui entraîna les mesures suivantes:

- a) En vue de permettre un contrôle direct sur la caisse de retraite de Québec, une modification apportée en 1950 à la loi a abrogé toutes les dispositions statutaires spéciales relatives à la Caisse

des pilotes de Québec. La modification attribuait à l'autorité de **pilotage, c.-à-d. au Ministre**, la pleine responsabilité de la Caisse des pilotes de Québec à l'instar des autres circonscriptions où il était l'autorité de pilotage, tout en enlevant à la Corporation des pilotes de Québec tous les contrôles et les pouvoirs qu'elle exerçait, depuis 1874, sur cette caisse. Comme nous l'avons dit plus haut, la modification ne devait entrer en vigueur qu'après sa proclamation; en l'absence de cette dernière, la caisse reste toujours sous le contrôle et l'administration de la Corporation des pilotes de Québec.

- b) Les pilotes en activité ont été tenus de réparer les erreurs de leurs prédécesseurs et de leurs autorités de pilotage.
- c) On a établi des règlements ayant pour but d'assurer un rapport actuariel entre les cotisations et les prestations garanties.

Pour atteindre ce dernier objectif, le gouvernement a exercé une surveillance plus étroite sur les caisses de retraite et le Département des Assurances a procédé à plusieurs évaluations actuarielles dont le résultat a été certains rajustements des cotisations et des prestations. Bien que le déficit global des six caisses en cause reste très élevé, la situation s'est, dans l'ensemble, graduellement améliorée. La mesure corrective la plus radicale, prise en 1956, portait sur la caisse de retraite d'Halifax dont les prestations cessèrent pour service postérieur au 31 mars 1956, mais les pilotes durent continuer de verser 5% de leurs gains pour combler le déficit sans, pour autant, avoir droit à des prestations éventuelles. Même si cette mesure était, en fait, judicieuse, elle n'en restait pas moins illégale en vertu des dispositions statutaires régissant les caisses des pilotes. Dès qu'une caisse des pilotes existe, les personnes mentionnées à l'article 358 de la loi acquièrent le droit statutaire d'en bénéficier et, tout en laissant à la discrétion de l'autorité de pilotage le montant de la prestation, celle-ci doit être raisonnable et équitable, ou l'on arrive alors à dénier, en fait, ces droits statutaires.

Comme le signalait le rapport du Comité Audette, il n'était pas, du point de vue actuariel, judicieux de prévoir par voie législative des prestations fixes en retour de cotisations variables. Aussi chaque régime contrôlé par le gouvernement fut finalement transformé en régime à paiement constitutif préfix associé à un plan de liquidation du déficit. Le déficit fut arrêté à une certaine date en modifiant la nature des prestations futures en unités de pension déterminées par le total des contributions. Un tel régime élimine le déficit, mais les pilotes ne peuvent calculer d'avance le montant de la pension qu'ils toucheront éventuellement. D'autre part, comme il fallait s'acquitter des obligations contractées jusqu'alors, on affecta, conformément au plan de liquidation, une partie des cotisations des pilotes à combler le déficit accumulé.

En 1962, la Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement a effleuré la question des régimes de retraite des pilotes. Dans le volume 3 du rapport, elle formule (pp. 294 et 295) les observations et avis suivants:

«Une seule caisse est actuellement solvable. Les déficits des autres dépassent, d'après les calculs, \$1,200,000, et proviennent de prestations toujours accrues sans une majoration correspondante des cotisations. Ces régimes n'intéressent que 360 pilotes; leur déficit *per capita* est considérable. Celui d'Halifax a cessé d'exister; d'autres connaîtront le même sort à moins que leur financement ne repose sur des bases plus solides.

Néanmoins, vos commissaires se rendent compte qu'en réglant cette question, on ne résout qu'une partie d'un problème plus difficile qui consiste à clarifier le statut futur des pilotes et les obligations du gouvernement.

Nous recommandons donc: Que les caisses de pension des pilotes soient établies sur une base financière solide ou que le gouvernement définisse plus clairement sa position en abrogeant les articles de la Loi sur la marine marchande du Canada qui lui attribuent une certaine responsabilité.»

DISPOSITIONS PRISES PAR LES PILOTES

Ces derniers temps les pilotes en tant que groupe ont tendance à se retirer de leur régime actuel de pension et à en confier la gestion à des compagnies d'assurances et de fiducie. Les premiers à le faire furent les pilotes de New Westminster en passant un contrat collectif avec une compagnie d'assurances pour obtenir une rente-groupe. Le régime, institué le 1^{er} octobre 1958, remplace une caisse de retraite antérieurement administrée par leur autorité de pilotage. L'actif de la fiducie fut transféré à la compagnie d'assurances pour le bénéfice des membres alors en activité et de ceux en retraite, d'après leurs années de service. En dépit du fait que les conditions du contrat intervenu avec la compagnie d'assurances ne sont pas précisées dans le règlement de la circonscription et que l'autorité de pilotage n'a ni créé le nouveau régime de pension par règlement ni n'en exerce le contrôle, celle-ci invoque les dispositions de l'article 319(1) de la Loi de 1934 pour continuer de prélever des cotisations obligatoires destinées à financer une caisse privée. La Commission considère irrégulière cette situation. Étant donné que dans la circonscription de New Westminster il n'existe pas de caisse des pilotes créée par règlement, on ne peut exercer à d'autres fins, même avec le consentement unanime des pilotes, les pouvoirs conférés par l'article 319(1) pour imposer par règlement un régime de pension privé. Les pilotes sont libres de souscrire individuellement à un régime privé de leur choix, mais aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada, on ne peut rendre obligatoires leur participation et leur contribution.

ÉVALUATION ACTUARIELLE

L'évaluation actuarielle des caisses de retraite de six circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage, faite par les experts-conseils de la Commission (Cf. appendice XII, annexe 3) indique, au 31 décembre 1963, une forte amélioration. Même si celle-ci tient peut-être en partie à une meilleure administration des différentes caisses, elle est également due à un autre facteur, un meilleur rendement des placements qui a permis de baser l'évaluation actuarielle en supposant un taux d'intérêt plus élevé, soit 4% au lieu de 3½%, taux sur lequel étaient basées les évaluations précédentes. L'évaluation indiqua un excédent actuariel en ce qui concerne la Colombie-Britannique, Montréal, Sydney et Saint-Jean (N.-B.), tandis qu'existait encore un déficit à Halifax (\$44,525) et à Québec (\$553,148).

MODIFICATIONS RÉCENTES

Afin de présenter la situation réelle, il faut tenir compte de certains changements importants intervenus depuis les données de 1963 sur lesquelles les experts-conseils ont établi leur rapport:

- a) A compter du 23 septembre 1963, les pilotes de la Colombie-Britannique, suivant l'exemple de ceux de New Westminster, ont affranchi leur caisse fiduciaire de retraite de la tutelle des ministres des Transports et des Finances et l'ont confiée à une compagnie de fiducie à titre de premier apport sur le prix d'achat de prestations de pension dans le cadre d'un régime de paiement constitutif préfix, souscrit en tant que groupe. La valeur comptable de l'actif de la caisse au 31 décembre 1963, intérêt couru non compris, atteignait \$1,307,277 et, suivant la dernière évaluation actuarielle, accusait un excédent actuariel de \$80,259. La contribution est toujours prélevée par voie de règlements adoptés en vertu de l'article 319(1) de la Loi de 1934. Les modifications aux articles du règlement de la circonscription concernant la caisse, qui s'imposaient par suite de ce changement, furent effectuées le 22 septembre 1966 (C.P. 1966-1812).
- b) Les pilotes de Sydney devinrent, en 1966, des employés de la Couronne et eurent automatiquement droit à toutes les prestations sociales assurées aux fonctionnaires, y compris celles prévues dans la Loi sur la pension du service public. En considération du transfert à la Couronne de la totalité de leur caisse fiduciaire (valeur comptable arrêtée au 31 décembre 1963), intérêt couru non compris (\$431,421), les pilotes de Sydney furent crédités, aux fins de pension, en proportion de la valeur de leurs cotisations personnelles accumulées et les obligations de la caisse envers les pensionnés furent prises en charge par la Couronne. On traite de ce change-

ment dans les «Règlements concernant la pension des pilotes de Sydney» édictés en vertu de la Loi des subsides, N° 9 de 1966, le 19 janvier 1967. D'autre part, l'autorité de pilotage de Sydney, par un règlement en date du 9 décembre 1966 (C.P. 1966-2313), a abrogé la Partie II de son règlement portant sur la caisse de retraite, ainsi que les autres dispositions fixant la cotisation obligatoire, supprimant ainsi la caisse qu'elle avait créée en vertu des dispositions de la loi relatives à la caisse des pilotes.

- c) Les pilotes de Montréal ont demandé à leur autorité de pilotage de les autoriser à suivre l'exemple des pilotes de New Westminster et de la Colombie-Britannique, mais l'autorisation n'avait pas encore été accordée au début de 1968.

COMMENTAIRE

La plupart des caisses de retraite prévoient le remboursement minimal d'une tranche importante des cotisations accumulées lorsqu'un pilote prend volontairement sa retraite avant d'avoir droit à une pension, bien que ce remboursement soit contraire aux dispositions statutaires qui régissent les caisses des pilotes.

Que les caisses soient devenues ou non des régimes d'épargne ou d'assurance obligatoires, deux faits sont manifestes: la loi actuelle ne permet aucun type de caisse de retraite et aucun des régimes existants n'assure aux pilotes la protection financière dont ils ont le plus besoin, soit contre le risque toujours possible de la retraite prématurée ou d'une suspension temporaire à la suite d'une maladie ou d'un accident. De prime abord, il semble étrange que les pilotes n'aient ni réagi ni demandé une protection efficace, et que les diverses autorités de pilotage n'aient pris aucune mesure en vue de la leur assurer. Cela tient au fait que la situation réelle a évolué considérablement et que, dans l'ensemble, les pilotes obtiennent indirectement cette protection par l'entremise de plans de protection qui n'existaient pas auparavant.

Le milieu social est devenu, au Canada, totalement différent de celui d'il y a cent ans et les pilotes, comme les autres citoyens, bénéficient aujourd'hui d'un certain nombre d'avantages sociaux qui rendent inutiles des organismes de secours mutuel comme les caisses des pilotes. Le pilote n'est plus dans la nécessité de s'assurer un minimum d'assistance pécuniaire dans ses vieux jours, que lui procurent déjà la pension de vieillesse et, depuis quelque temps, le Régime de pension du Canada. Dans certaines provinces, la loi provinciale oblige les pilotes à participer au régime provincial d'indemnisation des travailleurs accidentés, qui apporte ainsi une solution à la question de la protection financière en cas de blessures en service. Il existe aussi un grand nombre de régimes publics et privés auxquels individus et groupements peuvent souscrire librement et qui, moyennant une prime raisonnable, assurent

tous les genres de protection; par exemple, prestations médicales et hospitalières, assurance-vie collective et régimes de pension. Un pilote peut facilement obtenir toute protection spéciale que ne lui procure pas la caisse commune.

Comme on l'a déjà vu, la disparition de la libre entreprise s'est traduite par la mise en commun des gains de tous les pilotes et celle-ci a rendu possible (en fait sinon en droit), par un autre moyen, l'assistance financière en cas d'incapacité temporaire. Les règles de mise en commun des gains prévoient la rémunération pendant la maladie, traitée alors comme une dépense normale permise sur la caisse commune, absolument comme les cotisations au régime provincial d'indemnisation des travailleurs accidentés pour les pilotes jugés admissibles, et les primes des régimes de protection-groupe auxquels les pilotes ont décidé de souscrire. Toutes les prestations payées en vertu de ces régimes ne pourraient, aux termes de la loi actuelle, provenir que de la caisse des pilotes. La rémunération des congés de maladie, les cotisations et les primes auraient bien pu être payées sur les fonds accumulés à cet effet dans une caisse des pilotes, mais la création d'un fonds commun qui, rendu légal, rendrait périmées les caisses des pilotes en tant qu'institution, permet une procédure beaucoup plus simple.