

Chapitre 11

RECOMMANDATIONS GÉNÉRALES

PRÉAMBULE

Ce chapitre contient les recommandations, d'une portée générale, de la Commission. Les recommandations d'une portée locale apparaissent dans les autres titres du rapport traitant des circonscriptions intéressées. Les recommandations que nous discutons ici énoncent les principes sur lesquels devrait se fonder la nouvelle Loi sur le pilotage au Canada, en vue de satisfaire aux exigences actuelles et, dans la mesure où elles sont prévisibles, aux exigences futures. En outre, nous avons inclus dans quelques recommandations certaines propositions concernant les dispositions les plus propres à mettre en œuvre ces principes fondamentaux. De nombreuses autres sont contenues, sous la rubrique «Commentaire» et aussi sous forme de remarques et de conclusions, dans les dix précédents chapitres, mais elles n'apparaissent pas ici, afin d'éviter les répétitions et aussi parce qu'elles seront mieux comprises en les lisant dans leur contexte.

Une aide considérable a été apportée à la Commission par les nombreux avis des particuliers et des représentants de groupes qu'elle a entendus mais, leurs recommandations générales étant invariablement accompagnées de recommandations d'une portée locale, il était nécessaire, afin d'être parfaitement comprises, qu'elles fussent étudiées dans l'optique locale de la circonscription ou de la zone où elles étaient formulées. C'est la raison pour laquelle nous ne les avons pas détaillées ici et qu'elles apparaissent dans les titres du rapport qui traitent respectivement de la circonscription à laquelle les mémoires se rapportent. En rédigeant le *Titre I* du rapport et en formulant ses recommandations, la Commission a pris soigneusement en considération tous les avis reçus et s'y est référée chaque fois qu'elle l'a cru approprié.

RECOMMANDATION 1

Que la législation existante sur le pilotage soit remplacée par une législation entièrement nouvelle

La principale conclusion découlant de l'étude de la législation sur le pilotage, dans la Loi sur la marine marchande du Canada, c'est qu'elle est sérieusement désuète, inutilement compliquée, obscure et ambiguë et

même, à certains égards, incompréhensible pour ceux qui sont chargés de l'appliquer. Le plan général de la loi est devenu incohérent et inexécutable par suite de modifications incompatibles avec ses principes fondamentaux et d'une législation d'application générale qui fut approuvée sans les adaptations corrélatives nécessaires.

La loi est désuète, en grande partie, du fait qu'elle fut rédigée en vue de répondre aux besoins de l'époque, il y a près d'un siècle. Même à cette époque, elle ne fut pas originale, mais une adaptation de la loi anglaise rédigée dans un langage datant, peut-être, de plus de cinquante ans. En 1873, le Canada adoptait la législation, les principes, les expressions et le style anglais. La seule modification apportée au schéma général fut d'éviter l'expression «pilotage obligatoire» en lui substituant celle de «paiement obligatoire des droits». En dépit de cette modification, le régime choisi resta, en fait, essentiellement le même, si bien que la loi canadienne n'offre pas autant de clarté et de simplicité que la législation anglaise.

En plus du manque d'originalité, la Loi de 1873 souffrait d'illogisme, car sa structure de base ne visait que le pilotage dans les ports à une époque où, au Canada, le pilotage le plus important était le pilotage fluvial dans les deux circonscriptions de Québec et de Montréal. Cette situation s'est perpétuée, surtout après l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent en 1959. On traita du pilotage fluvial comme d'un cas d'exception en incorporant dans la loi certaines dispositions opérationnelles de la législation antérieure à la Confédération, qui régissait ces deux circonscriptions. Une autre lacune importante était l'absence de dispositions traitant des problèmes particuliers au pilotage côtier, alors que l'importance du littoral canadien aurait dû rendre évidente la nécessité d'une telle législation.

Depuis 1873, on a apporté à cette législation composite, dans deux domaines, des modifications fondamentales qui ont rendu la loi incohérente et l'ont écartée davantage des réalités du pilotage au Canada. D'abord, on abrogea graduellement toutes les dispositions d'exception destinées à adapter la loi de base au pilotage fluvial sans les remplacer, ne laissant en vigueur que le schéma fondamental de la loi anglaise, axée sur le pilotage portuaire. Ensuite, par l'introduction d'un régime d'exception, bientôt devenu la règle, l'organisation fut essentiellement modifiée en éliminant nombre de commissions locales, commissions autonomes, comme autorités de pilotage pour en confier les pouvoirs et les responsabilités à un service de l'exécutif, le ministère des Transports. On parvint à ce résultat par ce qu'on pourrait appeler un subterfuge consistant à désigner le ministre des Transports comme autorité de pilotage dans chacune des grandes circonscriptions, et cela sans modifier les dispositions fondamentales incompatibles avec une administration centralisée qui «commande à distance».

En outre, la législation canadienne sur le pilotage est désuète car elle ignore les exigences et les besoins actuels du pilotage. Dans la Partie

VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, nous en sommes encore à l'ère des voiliers qui n'avaient ni la vitesse ni la manœuvrabilité des navires à vapeur modernes, et devaient s'en remettre à des signaux visuels ou sonores pour communiquer avec des stations terrestres ou d'autres navires. La loi oblige encore les pilotes à guetter les navires entrants. De plus, pour appeler un pilote, on doit arborer le signal prescrit, qui n'existe plus, car le gouverneur en conseil, auquel échoit la responsabilité de définir ce signal, n'a jamais jugé à propos de le faire pour la raison bien évidente qu'en pratique ce signal est inutile. Depuis de nombreuses années, les services des pilotes sont requis longtemps d'avance par radio.

Le schéma de la loi actuelle se fonde sur la libre entreprise et sur des pilotes indépendants travaillant à leur compte, condition n'existant plus dans aucune circonscription de pilotage au Canada. La libre entreprise a été remplacée par le pilotage dirigé, en vue de répartir équitablement les affectations et les gains (quand les pilotes ne sont pas des salariés). Non seulement ce régime n'est pas prévu dans la loi, mais il est contraire aux principes essentiels de la loi, si bien qu'un bon nombre de ses plus importants articles sont, de toute façon, devenus inapplicables.

La Commission est d'avis qu'il ne faut pas tenter de rajeunir la législation existante au moyen de modifications. Tout milite en faveur d'une loi entièrement nouvelle adaptée aux besoins actuels et basée sur des principes absolument différents. Cette loi devrait attribuer aux autorités de pilotage un rôle beaucoup plus important dans la surveillance des pilotes et du service. La réforme législative nécessaire est d'une telle profondeur que les quelques parties de la loi actuelle pouvant être conservées ne suffiraient même pas à servir de cadre à la loi future.

La nouvelle loi devrait être rédigée en termes simples et ordinaires; définir clairement les principes d'organisation et grouper les articles, suivant un enchaînement logique, en les présentant aussi simplement que possible (Cf. recommandation 3).

L'autorité de pilotage repose sur la loi et celle-ci devient sans objet si les pouvoirs, les droits et les responsabilités de l'autorité de pilotage ne sont pas définis en termes clairs, simples, précis et logiques. La confusion actuelle le démontre: l'autorité de pilotage ne possède ou n'exerce aucun pouvoir effectif et son rôle se réduit à celui de médiateur entre les pilotes et les armateurs dont les intérêts s'opposent toujours.

RECOMMANDATION 2

Que la nouvelle législation du Parlement sur le pilotage soit une loi distincte

Il est vraiment surprenant de constater, d'abord, le nombre de dispositions inadéquates de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui ne peuvent passer inaperçues tant elles sont évidentes;

et, ensuite, l'emploi considérable du moyen illogique et illégal de modifier indirectement la loi par des règlements *ultra vires*.

L'un des principes de la procédure parlementaire exige que la présentation d'un projet de loi visant à modifier une législation donne, automatiquement, ouverture à l'examen de la loi complète par le Parlement, aussi minime que soit la modification apportée; les conséquences de cette procédure sont imprévisibles. Le gouvernement hésite donc à présenter de tels projets de loi à moins que l'importance de la question en jeu rende difficile ou impossible de l'éviter. En outre, quand on présente de tels projets de loi on prend ordinairement bien soin, comme moyen pratique de limiter le débat, de s'en tenir à la modification de la question précise en cause et, conséquemment, d'exclure d'autres modifications souhaitables, mais moins essentielles ou susceptibles de provoquer une controverse. Un exemple est le Bill S-3 (1959) proposé peu de temps avant l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent pour tenter de résoudre logiquement les nouveaux problèmes qui se poseraient. Le projet de loi visait à modifier certaines dispositions fondamentales sur le pilotage, en vue de permettre plus de souplesse et de supprimer les articles devenus inapplicables. Cependant, la mesure souleva tant d'opposition que le gouvernement décida de ne pas mettre le Bill aux voix et l'abandonna. Le Bill C-80 (1960) fut présenté plus tard. Afin de limiter les débats, il portait strictement sur les problèmes concernant la Voie maritime par le moyen peu satisfaisant d'une mesure législative d'exception. Néanmoins, ce moyen fut couronné de succès.

De plus, la situation devient inutilement compliquée par le fait que la Loi sur la marine marchande du Canada constitue un assemblage d'un certain nombre de mesures législatives distinctes, sans aucun lien, n'ayant comme dénominateur commun que le fait de concerner la navigation et les transports par eau. Cette particularité pose de graves difficultés de rédaction qu'on ne résout qu'au détriment de la simplicité et de la clarté. Par suite de la règle d'interprétation exigeant que la signification des mots reste la même d'un bout à l'autre d'un texte législatif, les définitions deviennent nécessairement soit vagues, soit très complexes. Mais l'interprétation d'une disposition particulière devient une tâche d'autant plus compliquée qu'un autre principe exige qu'on l'interprète dans l'optique de toutes les autres dispositions de la loi. En outre, la version actuelle de la Loi sur la marine marchande du Canada, qui date de 1934, a toujours laissé beaucoup à désirer tant dans son fond que dans sa forme.

Un autre facteur mis en lumière par cet état de choses regrettable, c'est la facilité avec laquelle on prend en toute impunité des mesures illégales en adoptant des règlements antistatutaires. Quand il devient nécessaire

d'apporter des changements à la structure définie dans la loi même et si tous les intéressés désirent ces changements, ou du moins ne s'y opposent pas, la législation par règlements devient une solution tentante, rapide et facile, bien qu'illégale. L'étude sur la législation montre qu'on a constamment recouru à ce moyen.

La Commission est d'avis que la solution rationnelle de ce problème serait que la législation sur le pilotage fit l'objet d'une loi séparée et distincte, comme avant 1906. Il est intéressant de signaler ici qu'en 1906, alors que le Canada adoptait la formule de codification en vigueur au Royaume-Uni depuis 1854 au moins, le Royaume-Uni songeait à revenir à une législation distincte car, en 1913, il adopta une nouvelle loi sur le pilotage, donnant ainsi suite aux recommandations du comité ministériel sur le pilotage de 1911.

RECOMMANDATION 3

Que la nouvelle législation soit claire, simple, adaptable et souple

Comme la législation sur le pilotage est à la base du fonctionnement d'un service public, elle devrait être rédigée en termes faciles à comprendre par ceux qui, à n'importe quel échelon, l'utilisent. On ne peut atteindre cet objectif si la loi manque de cohésion dans sa facture et de clarté dans sa présentation. Une loi compliquée risque d'entraîner la confusion. Dans le domaine du pilotage, une telle loi serait d'une compréhension difficile pour la plupart des usagers, et les inévitables fausses interprétations entraîneraient bientôt l'administration du pilotage dans la même situation de confusion et d'illégalité qui prévaut actuellement. En respectant les règles fondamentales de la rédaction et de la logique, il est possible d'arriver à la simplicité et à la clarté.

Un service doit répondre à un besoin et à mesure que le besoin change, le service doit changer. Le pilotage étant un service qui requiert des spécialistes de la navigation locale, l'une de ses principales caractéristiques devrait être une souplesse suffisante pour répondre aux exigences variables, suivant le lieu et l'époque. Après que la loi eut établi les principes de base et la structure essentielle du service, y compris les dispositions visant l'application générale et les exigences minimales, le reste de la législation devrait offrir assez de souplesse pour répondre aux exigences variables du service. Adaptabilité et souplesse restent deux caractéristiques essentielles d'une législation qui s'appliquerait correctement à un service aussi diversifié que le pilotage au Canada.

L'étude de la législation actuelle, exposée dans la première partie du rapport, met en lumière les défauts à éviter et, en même temps, fait ressortir certains moyens d'arriver à la simplicité et à la clarté désirées. En particulier:

- a) Recourir à des définitions statutaires, afin de restreindre certaines définitions usuelles qui manquent de précision pour les fins de la loi sur le pilotage, ou d'en étendre d'autres, en vue d'éviter l'énumération répétée et les litanies de qualificatifs. On devrait définir les expressions et les mots clefs tels que «pilote», «naviguer», «navire» et «pilotage obligatoire», tout en évitant les définitions vides de sens, inutiles ou complexes telles que celles de «autorité de pilotage» (art. 2[69]), «navire» (art. 2[98]) et «bâtiment» (art. 2[111]), dans la Loi sur la marine marchande du Canada.
- b) Adopter un plan de base aussi simple que possible. Par exemple, l'organisation financière actuelle est inutilement compliquée et la rédaction de l'alinéa (p) de l'article 329 concernant la délégation de pouvoirs est gauche et obscure.
- c) Faciliter la compréhension de la loi en énonçant les principes et les règles, et non en les sous-entendant par le truchement de conséquences ou d'exceptions. Par exemple, avant 1956, la règle statuant que seuls des pilotes brevetés fussent engagés découlait tacitement de l'article 354 qui énumérait simplement des exceptions. On a, sans aucun doute, constaté que cette règle était inapplicable par suite de l'absence d'une interdiction expresse et, par la modification de 1956, la règle fut enfin énoncée dans le paragraphe (3) de cet article. Un malentendu semblable concerne la nature et l'ampleur du rôle de surveillance de l'autorité de pilotage. La définition de ce rôle reste simplement tacite dans la loi; on risque donc qu'il soit mal interprété et que les autorités de pilotage adoptent une attitude passive à cet égard. De fait, c'est précisément ce qui s'est produit.
- d) Ordonner la nouvelle législation d'une manière logique, et non fortuite comme la loi actuelle. On devrait traiter à fond chaque sujet avant de passer au sujet suivant. On peut rédiger une loi de deux manières: (i) subjectivement, c'est-à-dire en examinant tour à tour chaque autorité et ses pouvoirs; (ii) objectivement, en suivant la structure d'organisation et en épuisant chaque sujet avant de passer au suivant (comme c'est actuellement le cas pour la question des exemptions aux articles 346 et 347). Une disposition basée sur la première méthode n'est ni normale, ni la plus logique, comme le prouve la loi actuelle. On l'avait adoptée dans la Loi de 1873 sur le pilotage, mais des modifications subséquentes furent apportées selon la seconde méthode, et la com-

binaison des deux aboutit à la confusion. Par exemple, dans la Loi de 1873, l'article 18 (à l'origine du présent article 329) fut rédigé de manière à inclure complètement les pouvoirs de réglementation de l'autorité de pilotage. La loi ne prévoyait alors que des exemptions statutaires fixes. Quand on décida d'apporter plus de souplesse, la disposition permettant à l'autorité de pilotage de modifier par règlement certaines exemptions fut néanmoins insérée immédiatement après l'article relatif aux exemptions (aujourd'hui, l'article 346) plutôt que dans l'ancien article 18 (aujourd'hui, l'article 329), comme nouveau sujet à réglementation.

La principale cause des fausses interprétations relativement aux matières sujettes à réglementation semble venir du fait qu'en les groupant en un seul article; on les a sorties du contexte d'autres dispositions spécifiques de législation directe en la matière.

- e) Rédiger la nouvelle législation de manière à se conformer à tous les statuts d'application générale tels que la Loi sur l'administration financière (S.R.C. 1952, chap. 116), la Loi sur les règlements (S.R.C. 1952, chap. 235) et toutes dispositions demeurant dans la Loi sur la marine marchande du Canada, susceptibles d'affecter le pilotage, et quand on veut s'en écarter d'une manière quelconque, préciser clairement l'exception.

La seule manière pratique d'obtenir l'adaptabilité et la souplesse nécessaires consiste à déléguer les pouvoirs législatifs. Le Parlement ne devrait garder le contrôle législatif exclusif que sur les articles de la loi d'une application générale ou d'un caractère permanent. Il est en fait impossible d'édifier une loi qui couvrirait dans les moindres détails chaque exigence de tous les services de pilotage existants, ou pouvant exister ultérieurement, dans les eaux navigables du Canada, qu'il s'agisse du littoral, des cours d'eau, des lacs, des ports ou des canaux. Comme un service de pilotage reste essentiellement axé sur des particularités et des exigences locales, il est impossible de définir des normes applicables à l'ensemble du Canada, à l'exception des principes et du schéma général de l'organisation. Par exemple, un service répondant à la brièveté relative des opérations de pilotage dans les ports ne répond guère à un service de pilotage fluvial, comme entre Les Escoumains et Québec, où le pilote doit assumer la navigation pendant des périodes moyennes de douze heures et même, parfois, beaucoup plus longtemps; ou à un service de pilotage côtier dans une circonscription comme celle de la Colombie-Britannique où la durée des voyages et le manque de communications terrestres posent de nombreux problèmes administratifs qu'on ne rencontre pas ailleurs. L'effectif des pilotes affecte la structure d'un service. Un effectif élevé de pilotes, comme à Québec, à Montréal et en Colombie-Britannique exige une organisation

très complexe, alors qu'une telle organisation deviendrait inutile et inconmode dans des circonscriptions où un ou deux pilotes seulement assurent le pilotage, comme à Churchill et dans la plupart des petites circonscriptions des provinces atlantiques. L'organisation détaillée d'un service de pilotage (et par conséquent de chaque circonscription où le service est assuré) répond à des besoins locaux impossibles à exposer en détail dans une législation d'ensemble, à moins que le Parlement ne soit disposé à approuver tous les ans les nombreuses modifications qu'entraînent les changements d'exigences. En outre, une telle loi deviendrait tellement volumineuse que les règles et les principes d'organisation seraient noyés dans la masse des détails.

On devrait aussi rédiger la loi, non seulement pour répondre aux besoins actuels, mais encore chercher à prévoir des règles, des principes et un cadre qui puissent s'appliquer dans un avenir raisonnable sans avoir à subir des modifications constantes. L'expérience montre que des modifications fréquentes mènent à la confusion.

Il ne faudrait toutefois pas pousser à l'extrême ce principe. L'expérience montre également qu'à moins d'une surveillance efficace, on peut s'attendre à ce que les autorités qui édictent les règlements ne s'acquittent pas pleinement de leurs responsabilités législatives, si bien qu'à l'échelon local la législation continuera d'être incomplète et que l'administration deviendra arbitraire et illégale, comme à l'heure actuelle.

Des leçons tirées de cette étude de la législation, y compris les règlements, nous considérons possible de simplifier le problème en observant, entre autres, les règles suivantes:

- a) Prévoir dans la loi, et non dans les règlements locaux, les dispositions d'application générale et de caractère permanent. Par exemple, il est essentiel que tous les pilotes soient sains de corps et d'esprit et jouissent d'une ouïe et d'une vue excellentes. En outre, aucun pilote ne devrait avoir le droit d'exercer sa profession s'il devient définitivement ou temporairement frappé d'incapacité, par suite de maladie ou de blessure, ou s'il devient victime d'une habitude préjudiciable. De même, il est aussi grave dans une circonscription que dans une autre de laisser un pilote exercer ses fonctions sous l'influence de narcotiques ou de l'alcool. Il n'existe aucune raison valable de laisser les règles qui régissent l'une ou l'autre de ces questions à la discrétion de l'autorité de pilotage, avec le risque qu'elles soient oubliées ou mal définies.
- b) La loi devrait fixer les exigences minimales générales sur toute question, face à la conjoncture suivante:
 - (i) lorsqu'il est essentiel que la législation établisse une norme de qualification, mais

- (ii) qu'en raison des variations locales, la loi ne peut pas définir complètement, et
- (iii) que cette norme ne peut descendre au-dessous d'un certain niveau.

Les autorités de pilotage seraient autorisées à adopter des règlements élevant la norme, pour répondre aux exigences spéciales de leur circonscription, mais sans avoir le droit de l'abaisser au-dessous de ces exigences statutaires minimales.

Par exemple, si la loi stipule qu'un pilote doit détenir, au minimum, un brevet de lieutenant au cabotage, il serait interdit aux autorités de pilotage d'accorder un brevet à une personne qui, même experte en connaissances locales, n'est pas qualifiée pour assumer la responsabilité de la conduite d'un bâtiment, compétence que lui impose la définition statutaire de «pilote» (Cf. recommandation 13).

- c) La loi devrait contenir un ensemble de dispositions susceptibles de s'appliquer à la plupart des circonscriptions et stipuler que ces dispositions pourraient être modifiées (mais non abrogées) par des règles adoptées, au besoin, par chaque autorité de pilotage quand l'absence de dispositions relatives aux sujets concernés laisse la loi essentiellement incomplète. Ces dispositions statutaires feraient loi dans la circonscription, à moins d'amendement par règlements.

On suivit cette procédure, qui donna de bons résultats, pour établir les exemptions énumérées à l'article 346(e) et à l'article 347. On adopta la procédure inverse pour prévoir les exemptions accordées à des petits bâtiments (à l'exception des bâtiments immatriculés dans les «dominions» britanniques), c'est-à-dire que les exemptions ne sont accordées que lorsqu'elles sont prévues dans les règlements de la circonscription et dans la mesure où elles le sont (art. 346[c]), si bien que ce sujet n'est pas complètement traité (Cf. chap. 7, pp. 254 et 255). La plupart des autorités de pilotage négligèrent d'adopter des règlements et les rares autorités qui le firent ne résolurent que partiellement le problème. Il en résulte que les petits bâtiments (sauf les bâtiments immatriculés dans les «dominions» britanniques) sont soumis au paiement obligatoire des droits, situation évidemment ridicule qui a conduit, dans la pratique, à ne pas appliquer, dans ces cas, le paiement obligatoire malgré la législation adoptée. Cette situation franchement irrégulière ne se serait pas produite si la procédure adoptée pour les exemptions figurant à l'alinéa (e) de l'article 346 avait été étendue à l'alinéa (c).

Si la loi avait prévu un modèle normalisé de brevet de pilote qui puisse être modifié par des règlements dans la mesure où l'autorité aurait le pouvoir d'imposer une restriction, au lieu de laisser trancher uniquement par règlements le modèle des brevets (art. 333 et art. 329[e]), la conjoncture actuelle ne se serait pas produite. Chaque autorité de pilotage ayant négligé d'adopter les règlements appropriés, il n'existe aucun modèle de brevet valide officiel de pilote, à l'exception des brevets délivrés avant la loi de 1934.

- d) Enfin, l'autorité chargée de ratifier les règlements devrait, au besoin, être appelée à jouer un rôle plus positif et actif (quant au sens de l'expression «autorité chargée de ratifier les règlements», cf. chap. 8, pp. 274 et suiv.); on devrait accroître ses pouvoirs
- (i) pour imposer les règlements essentiels à une circonscription dont l'autorité de pilotage a négligé de le faire;
 - (ii) pour corriger et modifier les règlements soumis à son approbation, s'ils comportent un vice de fond ou sont *ultra vires*.

Il faudrait prendre soin que ces pouvoirs n'empiètent indûment sur ceux des autorités de pilotage et que la loi définisse clairement leurs limitations, en vue d'éviter toute ingérence par des décisions arbitraires (Cf. recommandation 19).

RECOMMANDATION 4

Que l'on renforce le contrôle sur la réglementation; qu'une autorité compétente et indépendante examine quant à leur légalité les projets de règlements avant qu'ils ne soient soumis à l'approbation

Les «règlements» que l'on mentionne ici comprennent la législation faite dans l'exercice d'un pouvoir législatif délégué par le Parlement, tel que défini par l'article 2 de la Loi sur les règlements. Dans le domaine du pilotage, ce pouvoir législatif délégué est actuellement exercé par deux autorités: en premier lieu, par le gouverneur en conseil quand il crée des circonscriptions de pilotage, les délimite, impose un régime de paiement obligatoire et détermine le signal que doit hisser un navire pour indiquer qu'il demande le pilote; en second lieu, par l'autorité de pilotage, d'abord quand elle établit les critères et règles suivant lesquels seront exercés le pouvoir d'attribuer des brevets et le pouvoir accessoire de surveillance, mais aussi au sujet d'autres questions telles que celles des tarifs, des exemptions, de la délégation de pouvoirs, des droits de brevets et de certificats, etc. (Cf. chap. 8, pp. 270 et suiv.). De tels règlements adoptés par une autorité

de pilotage doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, exigence imposée comme mesure de contrôle en vue de prévenir tout mauvais usage ou abus de ce pouvoir important.

A l'appui de la première partie de cette recommandation—renforcement du contrôle sur la réglementation—il suffit de se référer à la situation exposée dans l'étude de la législation existante contenue dans la présente partie du rapport, où l'on a établi que de nombreux règlements de pilotage sont illégaux par suite, apparemment, d'un abus délibéré, par certaines autorités de pilotage, de ce pouvoir délégué. Il faut améliorer l'organisation, sous peine de voir se perpétuer les mêmes irrégularités. (Pour la procédure proposée pour l'élaboration des règlements, voir la recommandation 19.)

Il est en outre évident que le mode actuel de contrôle fait défaut dans un autre domaine. La question de la légalité d'un règlement proposé est l'un des nombreux facteurs dont doit tenir compte l'autorité chargée de ratifier les règlements, parmi lesquels la certitude que le règlement présenté reste conforme aux principes directeurs, et le bien-fondé de la modification proposée pour la circonscription en cause. L'autorité chargée de ratifier les règlements garde toute liberté d'apprécier ces derniers facteurs, alors qu'elle n'en a aucune quant à la légalité; la ratification d'un règlement illégal ne le rend pas valide. Il est essentiellement mauvais que des règlements *ultra vires* puissent être adoptés et tolérés car cela constitue une usurpation, délibérée ou non, des pouvoirs du Parlement. En conséquence, l'autorité supérieure doit, avant tout, s'assurer que le règlement proposé est légal. La question de pertinence ne vient qu'en second lieu.

Il est évident que l'autorité chargée de ratifier les règlements a négligé, jusqu'ici, de s'acquitter de cette fonction essentielle. Puisque le gouverneur en conseil, à qui échoit cette responsabilité en vertu de la Partie VI, doit être guidé en la matière par ses conseillers, il ressort que la raison de cette négligence réside dans la défection des conseillers. On peut présumer à bon escient qu'elle est due, soit à leur inaptitude à juger de la légalité du règlement proposé, soit au fait qu'ils n'étaient pas à même de donner un avis impartial, soit à ces deux raisons.

La première raison ne prête guère à la discussion. Une opinion juridique sur des questions de pilotage doit nécessairement être donnée par un conseiller juridique qui, en plus de ses autres titres de compétence, connaît à fond toute la législation pertinente. Ces connaissances ne se limitent pas à la Loi sur la marine marchande du Canada, mais doivent inclure aussi a) certaines autres lois telles que la Loi de 1860 sur la Corporation des pilotes de Québec, ou la Loi sur la Maison de la Trinité de Québec qui s'applique encore à la caisse des pilotes de Québec; b) toute législation provinciale antérieure à la Confédération encore applicable; c) d'autres lois fédérales qui touchent, directement ou indirectement, la législation sur le

pilotage. Le conseiller doit aussi connaître parfaitement les règlements de la circonscription en cause pour s'assurer, du point de vue juridique, qu'une modification proposée n'est pas incompatible avec les autres règlements.

La Commission estime que la seconde raison constitue la grande faiblesse du système. La Commission royale d'enquête sur l'organisation du gouvernement fédéral, traitant des fonctions des avocats occupant des postes juridiques dans les ministères, a signalé (Vol. 2, page 409) que ces avocats «ne se soucient pas toujours, comme les avocats du ministère de la Justice, de déterminer d'abord si les affaires qui leur sont soumises sont légales ou illégales; leur rôle consiste souvent à trouver les moyens d'appliquer un programme administratif souhaitable.» L'autorité chargée de ratifier les règlements s'est probablement trop fiée à ces conseillers juridiques, sans se rendre compte qu'ils n'étaient pas en mesure d'exprimer l'opinion désintéressée et impartiale qu'exigeait la situation.

Il est essentiel d'obtenir l'avis d'un conseiller juridique qui, en plus d'être un spécialiste de la législation sur le pilotage, soit étranger à l'organisation du pilotage, occupant un poste indépendant, sans aucune responsabilité quant à l'élaboration de la politique à mettre en œuvre par le règlement. Que le règlement soit adopté ou non devrait le laisser entièrement indifférent.

La Commission est d'avis cependant qu'il serait imprudent de subordonner l'exercice du pouvoir d'adopter des règlements à un contrôle supplémentaire s'exerçant à un échelon supérieur à l'autorité chargée de ratifier les règlements. On doit considérer simplement le rapport de l'expert juridique comme l'expression d'une opinion à cette autorité, en vue de l'aider à prendre la décision. Il faut que la responsabilité de l'approbation incombe à l'autorité qui en est chargée, mais un avis juridique pertinent reste une condition préalable essentielle. Quand on apporte au règlement proposé un amendement, même sur l'initiative de l'autorité chargée de la ratification des règlements, un autre avis juridique reste indispensable. Comme moyen de contrôle, chaque règlement devrait être accompagné d'une formule par laquelle l'autorité juridique désignée attesterait que cette formalité a été observée.

La Commission estime que le sous-ministre de la Justice est l'autorité tout indiquée pour procéder à cet examen juridique.

RECOMMANDATION 5

Qu'une procédure soit prévue pour la mise à jour de la législation sur le pilotage

La Commission considère qu'il faudrait désigner un groupe ayant pour fonction de veiller à ce que la législation sur le pilotage ne tombe pas en désuétude. Ce groupe prendrait note des besoins nouveaux et chan-

geants du pilotage et examinerait à fond les autres mesures législatives adoptées par le Parlement pour y déceler toute disposition susceptible d'être incompatible avec la législation sur le pilotage ou de la modifier indirectement, en vue de soumettre, au besoin, les amendements appropriés. Si l'on avait, dans le passé, refusé l'approbation de tous les règlements locaux *ultra vires*, et que les mesures demandées s'imposassent, les autorités responsables eussent été obligées d'obtenir du Parlement les amendements voulus à la loi. La législation sur le pilotage aurait été ainsi graduellement révisée. En conséquence, la mise en œuvre de la susdite recommandation 4 aurait eu pour effet indirect d'aider à la mise à jour de la législation.

Il est stupéfiant que la loi existante sur le pilotage ait complètement ignoré les nombreux changements et les progrès considérables réalisés depuis un siècle dans les domaines de la navigation, du transport par eau et des communications, que la plupart des dispositions de la Partie VI sont des répétitions littérales de celles de la Loi de 1873, conçues pour les navires de cette époque.

Le problème n'est cependant pas particulier à la loi sur le pilotage, mais constitue plutôt un défaut généralisé affectant la plupart des lois, tant au Canada qu'à l'étranger. Les juristes ont étudié la question et proposé des remèdes. Certains gouvernements ont adopté diverses formules de réforme. En Angleterre, par exemple, la tâche de réviser la loi est maintenant celle d'une Commission juridique permanente établie par la *Law Commission Act of 1965* (pièce 1502). Elle donne, dit-on, des résultats exceptionnels.

M. G. F. Curtis, doyen de la faculté de droit de l'Université de Colombie-Britannique, a étudié la question dans une communication présentée, en 1965, à la troisième conférence de droit du Commonwealth et de l'Empire (pièce 1496). Il a signalé que les commissions royales et les comités ministériels, créés de temps à autre pour enquêter sur un secteur particulier du droit ou de l'administration juridique, «ne couvrent, en somme, qu'une petite partie de la loi . . . et . . . ils sont nommés à titre provisoire et ne fournissent pas l'élément de continuité d'examen.» Il ajoute:

«A l'occasion, une commission royale ou un comité ministériel a le droit d'engager un personnel de recherche. La plupart du temps, cependant, le processus de la modification statutaire doit s'effectuer sans cette aide. Une bonne partie de l'amendement législatif constitue un rapiéçage, fait à la hâte pour répondre aux exigences du moment. Aucune étude en profondeur ne le précède, quant à la forme à adopter ou sa répercussion sur l'ensemble des lois. Dans de telles conditions, le rédacteur législatif doit tirer le meilleur parti de données incomplètes. L'état désordonné d'une grande partie de notre droit statutaire et son obscurité constituent le principal élément des plaintes judiciaires et des revendications professionnelles, pas toujours justifiées, mais suffisamment fondées pour motiver la recherche d'un remède.»

Il déclare aussi que nous avons «besoin d'une continuité d'examen et d'une systématisation de la documentation». Son étude de l'expérience de révision de la *Law Revision Commission* de l'État de New York, qui atteint

sa forme définitive en 1934 à titre d'organisme permanent, le conduit à conclure:

«Il semble que seul un organisme officiel, bien financé, doté d'un bon personnel et ayant pour mandat d'examiner l'ensemble de la loi et son administration, puisse répondre au besoin.»

On réalise bien que la recommandation de M. le doyen Curtis dépasse les attributions de cette Commission, mais l'état de la loi existante sur le pilotage est un exemple frappant d'une loi qui n'est plus de son temps. Dans ce domaine, la Commission a le devoir de recommander qu'on fixe une procédure en vue de prendre des mesures pour que toute nouvelle loi sur le pilotage adoptée par le Parlement ne perde plus contact avec la réalité et ne devienne désuète et inopérante.

RECOMMANDATION 6

Que la nouvelle loi sur le pilotage soit d'une grande portée et contienne des dispositions couvrant tous les aspects du pilotage

Le pilotage au Canada est caractérisé par sa très grande diversité. Dans aucun des quatorze pays étrangers dont la législation du pilotage a été étudiée (appendice XIII) la Commission n'a trouvé autant de situations différentes que celles existant au Canada et que doit couvrir une législation compréhensive.

La législation sur le pilotage au Canada devrait, entre autres, couvrir:

- a) toute la gamme des services de pilotage;
- b) le service de pilotage assuré dans les circonscriptions de pilotage organisées et dans les régions non organisées;
- c) les pilotes de statut différent: pilotes employés par le gouvernement ou par des compagnies privées, pilotes quasi-employés et pilotes travaillant à leur propre compte;
- d) les services de pilotage assurés par l'intermédiaire de l'entreprise privée ou du secteur public;
- e) le pilotage, en fonction de son importance variable; depuis le service public essentiel jusqu'au service fourni seulement dans l'intérêt des transports par eau;
- f) les organismes assurant leur propre financement, et les autres, qu'il est néanmoins nécessaire de maintenir dans l'intérêt public;
- g) les services existants et ceux qu'il serait nécessaire de créer et de maintenir.

La plus grande déficience de la législation actuelle sur le pilotage est due au concept limité et restreint du service de pilotage auquel la législation s'applique, du fait que la Partie VI de la Loi sur la marine mar-

chande du Canada n'est en réalité rien de plus qu'une législation *ad hoc* sur le pilotage, donc insuffisante lorsqu'on l'applique à des conditions de pilotage pour lesquelles elle n'a jamais été conçue. La législation sur le pilotage de la Partie VI porte essentiellement sur l'attribution des brevets. Le seul contrôle possible pour l'État est le pouvoir d'exclure de la profession de pilote toute personne dont la qualification ne satisfait pas aux normes minimales exigées, ainsi que les pilotes brevetés dont la qualification s'avère insuffisante par la suite.

La Loi sur la marine marchande du Canada ne concerne que les services de pilotage existants et aucune autorité n'est autorisée à créer un nouveau service quand il n'en existe pas, même s'il est, dans l'intérêt public, nécessaire.

Aux termes de la loi actuelle, le service doit assurer lui-même son financement et le régime du paiement obligatoire des droits ne constitue qu'un moyen d'augmenter les revenus. Mais, lorsque l'augmentation des droits atteint le maximum permis et qu'un service de pilotage ne peut, même dans ces conditions, assurer son propre financement, il ne reste que l'alternative de supprimer la circonscription et partant de mettre fin au contrôle administratif de l'État. Il est interdit de maintenir un service de pilotage local en réglant, directement ou indirectement, les dépenses sur des fonds publics (Cf. chap. 5). On aurait donc dû supprimer les circonscriptions qui ont recouru à ce moyen pour couvrir une grande partie de leurs dépenses, par exemple celles d'Halifax, de Saint-Jean (N.-B.) et de Sydney, à moins que des augmentations appropriées des droits de pilotage n'eussent été suffisantes pour assurer leur autonomie financière.

La Loi ne s'applique qu'à la libre entreprise dans laquelle les pilotes agissent en tant qu'entrepreneurs indépendants se concurrençant entre eux pour obtenir la clientèle et dont la seule rémunération permise provient des droits qu'ils gagnent, déduction faite de leurs frais d'exploitation. Est absolument incompatible avec la loi actuelle la fourniture de services de pilotage aux navires de la Marine marchande par des pilotes employés par l'État ou par une entreprise privée, ou encore quasi-employés, c.-à-d. des pilotes dirigés par une autorité, et ayant donc perdu la liberté de conclure un contrat de pilotage.

On ne peut priver un capitaine de son droit de choisir son pilote sauf dans le cas exceptionnel, prévu aux articles 349 et 350 de la loi, où c'est le hasard, et non une affectation régulière, qui lui impose le pilote.

Le pilotage obligatoire, dans la pleine acception du terme, est incompatible avec la législation actuelle (Chap. 7, p. 231) au point que, lorsque le Canada fut obligé de rendre le pilotage obligatoire dans le bassin des Grands lacs, on adopta une législation d'exception (Partie VIA). En vertu de la Partie VI, le pilotage est facultatif.

La législation sur le pilotage de la Partie VI a été conçue pour le pilotage dans les ports, dont le but essentiel est de rendre service aux navires. On n'a pas accordé au pilotage le statut d'un service public, dans lequel l'intérêt public prime les intérêts privés, pas plus qu'on n'a pris en considération, sauf très vaguement, la sécurité de la navigation (Cf. chap. 3, p. 50). Un concept aussi restreint du rôle et de l'importance du service de pilotage rend tout à fait logique que les autorités de pilotage soient guidées par ce que les armateurs considèrent leur avantage. C'est un fait que les autorités de pilotage ont généralement cédé aux demandes des armateurs et ne les ont repoussées que lorsqu'elles étaient absolument inacceptables pour les pilotes, ou injustifiées au point de compromettre l'efficacité du service. La plupart des modifications ont été faites uniquement quand les armateurs ont cédé aux pressions constantes et persistantes des pilotes qui, en plus d'une occasion, se sont traduites par une grève. Ce concept limité était déjà illogique et rétrograde lorsqu'il apparut, en 1873, dans la première législation sur le pilotage adoptée après la Confédération. Il est devenu complètement inapproprié aujourd'hui, car le but principal actuel du pilotage est de faciliter le transport par eau, de rendre moins hasardeuse la navigation sur les voies navigables canadiennes et de favoriser ainsi l'économie nationale.

Avant la Confédération, on reconnaissait pleinement l'importance vitale du Saint-Laurent en tant que voie de communication et de transport, et on n'a ménagé aucun effort en vue de rendre navigable tout son cours. En 1849, le gouvernement du Bas-Canada, conscient des dangers que présentait encore la navigation sur le fleuve, en dépit des dépenses publiques destinées aux améliorations et aux aides à la navigation, prit une autre mesure pour améliorer la navigation en obligeant les capitaines à confier la conduite de leurs navires, entre l'île Bic et Québec, aux pilotes brevetés de Québec (12 Victoria, chap. 114, art. 53, 54 et 55). En 1864, le pilotage devint obligatoire jusqu'à Montréal (27-28 Victoria, chap. 58). En 1860, on abolit le régime de la libre entreprise dans ce qui devait constituer la circonscription de Québec et on le remplaça par un régime de pilotage entièrement contrôlé, car les armateurs et les pilotes se rendaient compte que le régime de la libre entreprise n'assurait pas l'efficacité et la fiabilité d'un service essentiel. Les pilotes de Québec furent, sur leur demande, groupés en une corporation publique à laquelle ils devaient obligatoirement appartenir et qui contrôlait complètement les services de pilotage proprement dits, l'administration, les affectations et les recettes des pilotes.

Depuis 1873, les navires ont subi de très importantes modifications structurales. Ils sont maintenant beaucoup plus grands et rapides et disposent de moins d'espace de manœuvre dans des eaux restreintes, si bien que les fleuves, les ports, les chenaux, les canaux et les écluses sont, fréquemment, utilisés jusqu'à l'extrême limite de la marge de sécurité. Dans

ces conditions, la connaissance des lieux, dans certaines régions, doit maintenant être complète et précise en toutes occasions. Les capitaines qui ne possèdent pas cette connaissance précise ont grand besoin de pilotes et, dans certaines régions, ne peuvent se dispenser de leurs services (Cf. chap. 3, pp. 47 et suiv.). Il serait illogique de continuer à laisser aux capitaines des navires étrangers, dont certains ont peu ou, dans certains cas, pas d'expérience des eaux canadiennes, la responsabilité de décider de prendre ou non un pilote, ce qui pourrait présenter un danger pour la navigation. On ne peut envisager l'interruption du commerce maritime. Le commerce maritime international est pour le Canada si essentiel que, dans certaines régions, des sinistres maritimes, l'arrêt momentané des opérations de pilotage, ou même, la reconnaissance officielle d'un service de pilotage d'une qualité et d'une efficacité laissant à désirer affecteraient gravement l'intérêt national.

Depuis 1873, l'importance des divers services de pilotage pour l'économie du pays est devenue de plus en plus apparente et, pour cette raison, le gouvernement s'est trouvé justifié d'intervenir de plus en plus dans le domaine du pilotage, principalement:

- a) en affectant des fonds publics au paiement des frais d'exploitation des circonscriptions (Cf. chap. 5, pp. 128 et suiv.);
- b) en assumant dans toutes les principales circonscriptions le contrôle complet des opérations de pilotage et des pilotes, avec comme résultat, la suppression du régime de la libre entreprise et le droit des capitaines de choisir leurs pilotes (Cf. chap. 4, pp. 85 et suiv.);
- c) en centralisant l'administration au ministère des Transports, à Ottawa (Cf. chap. 3, pp. 65 et suiv.).

Cette intervention, qui modifiait la nature du service, s'est faite pour des motifs d'intérêt public, en dépit de l'esprit et de la lettre de la loi qui subsistent, avec ce résultat que les principes de la législation actuelle sur le pilotage sont en contradiction constante avec la réalité et constituent la source principale des nombreuses difficultés administratives qui, depuis, n'ont cessé de surgir.

Du point de vue du service, le pilotage a été défini comme le moyen fondamental d'améliorer la sécurité et la rapidité du trafic des navires dans des eaux restreintes. C'est un *service public* dans toute l'acception du mot lorsqu'il est contrôlé, entretenu ou fourni pour servir surtout l'intérêt supérieur de l'État; c'est un *service privé* lorsque son principal objectif vise à servir les intérêts privés, mais la sécurité demeure, dans les deux cas, sa principale raison d'être: dans le premier cas, la «sécurité de la navigation»

sur les voies navigables du Canada; dans le second cas, la «sécurité du navire», y compris la sécurité des installations portuaires appartenant au secteur privé.

Quelle que soit la raison d'être d'un service donné, le public en retire des avantages, à des degrés différents. Comme pour toute autre occupation ou profession, l'importance de l'intérêt de l'État reste le critère des limites de l'intervention de ce dernier dans la liberté d'exercice de la profession de pilote. Dans certaines régions, le pilotage est un service public dans toute l'acception du mot et l'État est justifié d'en assumer le contrôle absolu; dans d'autres, l'intérêt public n'a qu'une certaine incidence et le contrôle de l'État devrait se limiter au minimum.

Aucun autre pays maritime ne se trouve dans la situation résultant de la voie navigable de 2,280 milles que constituent le Saint-Laurent et les Grands lacs, et où la sécurité de la navigation et la rapidité de transit du trafic maritime sont aussi essentielles à l'économie nationale. Le blocage d'un chenal ou d'un canal dans une section peut se traduire par un ralentissement et, parfois, par l'interruption du trafic dans tout le réseau de voies navigables.

Le pilotage dans les ports n'a pas une aussi grande importance mais, d'autre part, un port donné peut en prendre plus que d'autres s'il est équipé en vue de répondre, dans l'intérêt national, aux plans établis par le gouvernement à des fins stratégiques ou de transport. Dans ce cas, l'importance de ce port deviendrait telle qu'il faudrait tout faire pour assurer la sécurité des déplacements des navires en vue d'éviter, dans la mesure du possible, toute interruption du trafic maritime.

Une législation complète sur le pilotage devrait prévoir toutes ces situations et permettre, en toute circonstance, le contrôle dans la mesure où le justifie l'intérêt de l'État. Le contrôle législatif sera suffisant dans certains cas, alors que d'autres exigeront un contrôle administratif dont l'importance variera du simple pouvoir d'attribuer des brevets jusqu'à l'entière direction des pilotes.

L'importance de la participation financière de la Couronne restera également fonction, suivant les circonstances, de ce même intérêt national.

RECOMMANDATION 7

Que la portée d'application de la nouvelle législation soit étendue afin de permettre que le pilotage devienne effectivement le moyen fondamental d'assurer la sécurité de la navigation, la rapidité et la sûreté des déplacements lorsque l'exige l'intérêt supérieur du pays

Si ce n'est indirectement, l'objectif initial de la législation actuelle sur le pilotage n'était pas l'amélioration de la sécurité de la navigation; aucun bâtiment fréquentant les eaux navigables canadiennes (sauf dans le bassin

des Grands lacs, en vertu d'une loi d'exception, c.-à-d. la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada), ne pouvait être astreint à employer un pilote à quelque moment ou circonstance que ce soit. La législation visait simplement à assurer une sélection des pilotes pour les bâtiments qui requerraient normalement leurs services. Il était donc logique de limiter l'application de la loi à ces bâtiments et de la rendre inapplicable à un grand nombre d'autres, c.-à-d. ceux qui, à l'origine, n'entraient pas dans la définition statutaire du «navire» qui remonte au temps des navires à voiles. L'évolution de la construction des bâtiments et de leurs moyens de propulsion a depuis longtemps rendu sans signification la distinction initiale entre «navire» et «bateau» et, si l'on doit observer cette distinction, une nouvelle définition devient nécessaire. L'exclusion des «bateaux» de l'application de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada est maintenant illogique et les autorités de pilotage ont essayé de la corriger en employant dans leurs règlements le terme générique «bâtiment».

Comme la Commission l'a expliqué précédemment (Cf. chap. 7, pp. 238 à 247) la définition complexe mais restrictive du mot «navire», et l'ambiguïté du terme «naviguer» dont on s'est servi dans l'article 345 de la Loi sur la marine marchande du Canada, et qui est limité par le terme «déplacer» dans l'article 357, ont soulevé de sérieuses difficultés d'interprétation et les nombreuses interprétations judiciaires sont souvent contradictoires. On devrait faire cesser cette situation déplorable.

La définition légale actuelle de «navire» est trop ambiguë pour être gardée dans la nouvelle législation sur le pilotage. En outre, la législation régissant le pilotage qui, dans certaines circonstances, est un service public essentiel, ne peut être d'une application limitée à un groupe restreint de bâtiments, à moins que les bâtiments exclus risquent peu de compromettre la sécurité.

Un service de pilotage efficace reste le meilleur moyen d'assurer la sécurité de la navigation et le déplacement rapide et sûr des navires, car il fournit des experts locaux aux capitaines n'ayant pas la connaissance requise des lieux. Le domaine d'application de la loi devrait être complet, afin que l'on puisse imposer le pilotage à tout bâtiment susceptible de compromettre la sécurité, en raison des conditions locales, à moins qu'un marin compétent et possédant la connaissance nécessaire des lieux n'en assure la direction a) lorsque le pilotage local est essentiel, b) lorsqu'un sinistre maritime risque vraisemblablement d'entraver le transport par eau, et c) qu'une telle entrave porterait un grave préjudice à l'intérêt public. De plus, les bâtiments n'entrant pas dans la définition des navires ne devraient pas être privés du droit de recourir aux services d'un pilote lorsque leur capitaine le demande, et les autorités de pilotage devraient avoir le pouvoir de fixer par règlement les taux appropriés pour les services rendus à ces navires par les pilotes. Ce droit et ce pouvoir sont actuellement déniés, aux

termes de la Partie VI, puisque l'application de celle-ci se limite aux «navires». Pour y parvenir, il faut étendre la portée de la loi de manière qu'elle puisse s'appliquer à tous les bâtiments répondant à la définition donnée ci-dessous. Cela exige, entre autres, que l'on donne à des mots clés tels que «bâtiment», «navigation» et «pilote» un sens aussi large que possible par des définitions statutaires.

On devrait employer le terme générique «bâtiment» au lieu de «navire», avec une définition statutaire assez large pour inclure tous les engins flottants destinés à naviguer, utilisant leur propre puissance, ou mus par d'autres moyens, lorsque l'homme contrôle et dirige leur déplacement. Un bâtiment devrait comprendre l'ensemble d'une unité de navigation, quel que soit le nombre de ses éléments.

Suivant une telle définition, le terme «bâtiment» désignerait et comprendrait, aux fins du pilotage, non seulement ce que l'on désigne maintenant sous les noms de bateaux et navires, mais aussi tout engin flottant remorqué tel qu'une estacade flottante, un train de bois, un chaland, une péniche, ou même un coffrage que l'on remorque jusqu'à son emplacement. L'ensemble des éléments engagés dans une opération unique de navigation serait considéré comme un bâtiment, formant, à ce moment, une unité de navigation; par exemple, les remorqueurs assistant un navire pour l'accostage ou l'appareillage, que les machines du navire soient utilisées ou non, seraient considérés comme constituant, avec le navire qu'ils assistent, un seul bâtiment. Pareillement, un remorqueur et ce qu'il remorque, que ce soit un autre navire, un chaland ou un train de chalands ou des trains de bois, seraient considérés comme formant un seul bâtiment. Tous ces éléments forment en réalité une seule unité de navigation sous la direction d'un seul navigateur.

Une définition de cette ampleur ne s'intégrerait pas dans la législation composite de la Loi sur la marine marchande du Canada, mais il est évident qu'elle aurait sa place dans une loi destinée à améliorer la sécurité de la navigation. Comme tous les engins flottants, notamment les trains de bois et les estacades flottantes dont la propre sécurité est relativement de peu d'importance, peuvent présenter de graves dangers pour la navigation s'ils sont mal dirigés, une législation judicieuse sur le pilotage devrait inclure des dispositions régissant leur navigation.

Pour les mêmes raisons, les termes «navigation» ou «naviguer» devraient s'entendre dans le sens le plus large. Pour éviter les controverses, la navigation devrait être définie comme «tout déplacement qu'un bâtiment (tel que défini ci-dessus) effectue, ou qu'on aide à effectuer, sous la direction et le contrôle d'une personne responsable» ou dans des termes appropriés. Un bâtiment, qu'il utilise ou non sa force de propulsion, serait alors réputé navigant. Dans ces conditions, si la personne ayant la charge d'un bâtiment le fait mouvoir par des forces extérieures—courant, vents,

amarres ou remorqueurs—le bâtiment est dirigé, au sens où l'entend la législation sur le pilotage. Les seules situations dans lesquelles un bâtiment ne serait pas dirigé seraient ainsi celles où il est immobilisé, c.-à.-d. amarré au rivage ou ancré ou échoué, ou lorsqu'il n'est dirigé par personne, c.-à.-d. à la dérive et hors de contrôle. Dans le cas où il serait nécessaire de traiter d'un type particulier de bâtiment, par exemple pour le pilotage obligatoire, ou pour un genre spécial de mouvement, il serait facile de l'indiquer dans la législation par l'emploi de qualificatifs appropriés.

La définition statutaire du mot «pilote» figurant au paragraphe (64) de l'article 2 de la loi est exacte quant au fond, mais il faudrait modifier la forme de manière à faire cesser toute ambiguïté et éviter ainsi les nombreuses fausses interprétations et les controverses auxquelles a donné lieu le libellé actuel. Nous avons fait un commentaire et des propositions à ce sujet (Cf. chap. 2, pp. 26 à 39). Dans la définition de «pilote» il faudrait remplacer le terme «navire» par le terme «bâtiment», comme nous venons de le recommander.

La définition du pilote ne devrait cependant pas être un obstacle à ce que la nouvelle législation traite des autres genres d'aide relative à la navigation que peuvent donner aux capitaines des personnes n'appartenant pas à l'équipage d'un bâtiment. Lorsqu'il devient nécessaire de traiter des autres genres d'assistance, il serait bon d'employer un vocabulaire approprié afin d'éviter toute ambiguïté.

RECOMMANDATION 8

Que la circonscription de pilotage demeure l'unité fondamentale de l'organisation

Un plan d'organisation reste essentiellement subordonné à l'entreprise ou au service pour lesquels on le prévoit et on doit l'établir en conséquence. Il n'existe donc aucune méthode normalisée d'organisation pour des entreprises et des services différents. Le pilotage ne fait pas exception à cette règle.

Un service de pilotage a essentiellement un caractère local et reste soumis aux besoins des bâtiments auxquels on l'assure. Un pilote se distingue des autres marins compétents par les connaissances théoriques et pratiques spéciales qu'il acquiert en vue de devenir un expert de la navigation dans certaines eaux hors desquelles il cesse d'être pilote. Le genre d'aide dont les navires ont besoin en un lieu donné détermine à la fois la nature des services de pilotage fournis et le mode d'organisation. Exception faite de quelques principes généraux, le mode d'organisation varie d'une région à l'autre par suite de l'importance des particularités et des conditions locales; les règles appropriées dans un lieu deviennent inapplicables dans un autre.

Les facteurs déterminant l'importance et l'organisation de chaque circonscription devraient donc être la nature et l'étendue des services de pilotage assurés. Plus la navigation s'avère difficile dans certaines eaux restreintes, plus le rayon d'action d'un pilote devrait être limité, par suite de la connaissance très approfondie qu'il doit toujours posséder des particularités, des dangers et des conditions variables dans ces eaux, et de l'expérience constante qu'il doit avoir pour conserver sa compétence. L'établissement d'une grande circonscription implique l'alternative que la navigation présente, dans ses limites, peu de graves difficultés ou que ses pilotes n'acquière qu'une formation générale parce que, pour des raisons pratiques, il est impossible de former les spécialistes que désigne essentiellement le terme «pilote».

Les deux objectifs principaux d'une législation complète sur le pilotage sont de créer l'instrument nécessaire:

- a) pour définir la qualification requise des pilotes, et assurer que les pilotes répondent à cette qualification;
- b) pour diriger et, au besoin, fournir des services de pilotage où et quand l'exige l'intérêt national.

Ces deux objectifs doivent être essentiellement centrés sur la zone limitée pour laquelle les pilotes se qualifient. L'efficacité de l'organisation reste en relation directe avec le degré de connaissance approfondie que l'autorité possède sur la nature, les particularités, les conditions, les circonstances et les difficultés de la circonscription. En d'autres termes, l'autorité de pilotage de chaque circonscription, ses fonctionnaires et ses conseillers doivent être experts dans leur domaine.

Normalement, il devrait exister une circonscription par groupe homogène de pilotes, que le service ait existé avant l'intervention de la Couronne ou qu'il ait été organisé et assuré par celle-ci, à moins que plus d'un groupe de pilotes ne soit entièrement occupé dans la même ou dans une même partie de région. Dans certaines circonstances et pour assurer l'efficacité de l'organisation et de l'administration, une ou plusieurs parties d'une circonscription de pilotage donnée pourraient être desservies par un ou plusieurs groupes distincts de pilotes, par exemple, les pilotes du fleuve (cours supérieur) de Montréal, et les pilotes du port de Montréal, qui assurent les uns et les autres le pilotage dans le port de Montréal. En ce qui concerne l'organisation, les deux groupes doivent être placés sous la même autorité. Si, cependant, les pilotes du fleuve cessaient d'être légalement compétents dans le port, la région du port devrait être séparée du reste et constituer une circonscription distincte. La circonscription de Montréal aurait dû être subdivisée en deux circonscriptions distinctes en 1959 (il aurait alors fallu modifier la loi) lorsqu'on a subdivisé le trajet de Québec à Montréal en deux, l'un entre Québec et Trois-Rivières, l'autre entre

Trois-Rivières et Montréal, en vue de permettre que le service dans chaque secteur soit effectué par un groupe distinct de pilotes. Il est également irrégulier de délivrer aux pilotes des deux groupes (comme on le fait maintenant) un brevet attestant leur compétence dans les deux secteurs bien qu'en réalité ils ne pilotent que dans un seul des deux secteurs et ne maintiennent donc leur compétence que pour ce secteur.

Dans certaines circonstances particulières, on peut déroger au principe d'une circonscription pour chaque service de pilotage distinct. Dans l'organisation du pilotage, il ne devrait y avoir (les principes fondamentaux exceptés) que le minimum de règles rigides. L'une des principales caractéristiques d'une bonne législation sur le pilotage est la souplesse permettant son application aux nombreuses différentes situations.

D'abord, les petits ports où le pilotage est nécessaire et où des pilotes sont disponibles, mais dont le trafic n'est qu'occasionnel ou insuffisant pour occuper, raisonnablement, plus d'un ou deux pilotes. Dans ces ports, le pilotage ne constitue pas un service public essentiel et l'administration devrait se restreindre à l'attribution des brevets et de ses conséquences: surveillance, réévaluation, établissement de règlements et fixation des droits, et ne pas comprendre le contrôle des opérations. Dans ces conditions, la difficulté et les frais d'organisation ne justifient pas l'impératif théorique de l'établissement, dans chaque port, d'une circonscription distincte. Si ces ports sont situés dans la même région géographique, il convient de choisir le type intégré de circonscription adopté, par exemple, dans l'Île du Prince-Édouard, pour ces raisons pratiques, et qui fonctionne remarquablement bien (Cf. chap. 3, pp. 53 et 54). Le facteur déterminant de la grandeur d'une telle circonscription est l'étendue que l'autorité de pilotage peut contrôler efficacement, compte tenu des circonstances locales et de l'importance des fonctions et des responsabilités qui lui incombent. Les cinq services de pilotage portuaire de l'Île du Prince-Édouard ne sont ni intégrés ni liés, mais groupés à des fins administratives seulement.

Dans le type intégré d'organisation:

- a) les ports ne devraient pas perdre leur identité physique;
- b) leurs eaux ne devraient pas être artificiellement reliées par des étendues d'eau libre où le pilotage est inutile (défaut de l'organisation actuelle dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard);
- c) du point de vue des règlements, de l'attribution des brevets et de la fixation des tarifs, les ports devraient être considérés comme des zones de service distinctes: le règlement de la circonscription de Montréal, par exemple, contient des dispositions différentes pour les pilotes du port et les pilotes du fleuve.

En second lieu, il se peut qu'il n'y ait aucun pilote sur place et que la demande de pilotage ne justifie pas l'établissement d'une station permanente de pilotes, par suite de l'organisation qu'elle exige, notamment les facilités d'accès à bord des navires, comme par exemple aux approches de Kitimat, circonscription de Colombie-Britannique. La solution pratique dans ce cas consiste à rattacher une telle région à une circonscription existante dont les pilotes fournissent le service nécessaire jusqu'au moment où les conditions permettent la création d'une circonscription distincte. Entre-temps, la qualité du service dépend de l'expérience du lieu que peuvent acquérir les pilotes de la circonscription; si les rares affectations sont réparties entre tous les pilotes, ceux-ci n'auront que peu d'occasions d'en acquérir.

Troisièmement, les régions ou les ports isolés, situés dans le voisinage d'une circonscription de pilotage et ayant leurs propres pilotes (par exemple les ports du bas Saint-Laurent situés en dehors de la circonscription de Québec), pourraient également être rattachés à cette circonscription (mais non les eaux qui les séparent et qui n'exigent pas de pilotage) en ce qui concerne seulement l'attribution des brevets et la fixation des tarifs, ce qui leur permettrait de bénéficier de tous les avantages d'une circonscription de pilotage tout en les libérant du fardeau de l'administration. Dans ce cas, le brevet des pilotes de la circonscription ne s'étendrait pas à la région ou au port rattachés et vice versa les règlements de la circonscription devraient alors contenir des dispositions *ad hoc* couvrant les besoins locaux des ports rattachés.

Quatrièmement, une grande partie des côtes du Canada restant encore inhabitée, de nombreuses régions n'ont actuellement que peu ou point de besoins de pilotage. Tant que ces conditions prévaudront, la création de circonscriptions de pilotage ne se justifierait pas dans ces régions qui resteraient inorganisées. La nature du service de pilotage à y prévoir fait l'objet de la recommandation 10.

Si possible, le pilotage ne devrait comprendre qu'un trajet d'entrée et de sortie, à condition que cela n'entraîne pas normalement un nombre excessif d'heures de travail. Pour de plus longs trajets, la région de pilotage serait subdivisée en circonscriptions contiguës où le pilotage serait assuré par des groupes différents de pilotes. Les critères de démarcation sont:

- a) la région dans laquelle les pilotes peuvent raisonnablement acquérir leur qualification et maintenir leur compétence;
- b) la période de travail considérée normale pour les conditions dans lesquelles s'effectue généralement la navigation.

La Commission traite des problèmes que pose la contiguïté des circonscriptions dans la recommandation 9.

Le pilotage est un service; il ne devrait donc pas exister là où il est inutile. Le service est nécessaire lorsque la navigation dans des eaux restreintes pose des problèmes ne pouvant être résolus que par la connaissance et l'expérience des lieux, mais les régions où la navigation ne présente aucune difficulté particulière, et où n'existe pas le besoin de pilotage, ne devraient donner lieu ni à la création d'une circonscription ni à leur inclusion dans une circonscription de pilotage existante. Les eaux libres des côtes et celles de grande étendue—golfe, estuaire ou lac—où la navigation est normale, ne devraient donc pas être incluses dans des circonscriptions de pilotage. Pour la même raison, il serait inutile et illogique d'inclure dans les eaux de pilotage les eaux libres au large de la côte des provinces de l'Atlantique, le golfe du Saint-Laurent ou la Baie d'Hudson. Dans certains cas, cependant, il faut inclure dans une circonscription de pilotage certaines étendues d'eaux libres, mais accessoirement, lorsque les circonstances le rendent nécessaire pour assurer le service. L'exemple le plus commun en est la zone d'embarquement qui devrait être située en eau libre, afin que les bâtiments disposent d'un espace suffisant pour manœuvrer par tous les temps lorsqu'ils embarquent ou débarquent des pilotes. Des étendues assez vastes d'eaux libres peuvent être incluses lorsqu'il est impossible ou impraticable de disposer d'une zone d'embarquement aux approches des eaux restreintes; c'est, par exemple, actuellement le cas de la plupart des ports du secteur nord de la circonscription de Colombie-Britannique. Cette situation devrait cesser dès que les conditions changent et que le trafic justifie une zone d'embarquement aux approches des eaux restreintes. Dans ces circonstances, l'inclusion ou non d'eaux libres dans une circonscription dépend donc des services de pilotage assurés dans des eaux restreintes.

RECOMMANDATION 9

Que la loi porte sur les problèmes des circonscriptions contiguës

La législation actuelle sur le pilotage ignore complètement le problème d'assurer aux navires en transit un service de pilotage ininterrompu lorsqu'ils atteignent la limite entre des circonscriptions contiguës. Il en résulte que les autorités de ces circonscriptions font face à des questions de droit pour lesquelles la Loi sur la marine marchande du Canada n'offre aucune solution et que les pilotes sont constamment obligés d'agir illégalement (Cf. chap. 3, pp. 54 à 58).

Les autorités de pilotage de circonscriptions contiguës n'ont aucun pouvoir au-delà des limites de leur propre circonscription et ne peuvent donc ordonner à leurs pilotes de piloter au-delà de ces limites, même pour le changement de pilote. Elles n'ont pas non plus le pouvoir d'étendre, par accord, les limites de leurs juridictions respectives pour couvrir une zone adjacente à leur limite commune. Les deux autorités de pilotage concernées

ne peuvent légalement conclure aucun accord permettant de résoudre ces problèmes, car une autorité de pilotage ne peut ni établir des règlements ni fixer des tarifs pour le pilotage effectué soit en dehors de sa circonscription par ses propres pilotes, soit dans les limites de sa circonscription par les pilotes de l'autre circonscription qui ne sont pas brevetés pour sa circonscription.

Lorsqu'un pilote a franchi la limite de sa circonscription, on le considère comme non breveté (Loi sur la marine marchande du Canada, art. 333[3]). S'il continue de piloter en attendant d'être relevé par un pilote breveté de l'autre circonscription, il agit illégalement et devient passible de poursuites (art. 356) à moins qu'en l'absence d'un pilote breveté il ne décide de le faire pour la sécurité du navire; dans ce cas, il a droit à une partie de la rémunération de l'autre pilote pour les services rendus jusqu'à son remplacement (art. 355). Cependant, un pilote n'est pas obligé de rester sur un navire, même pour une question de sécurité; il a le droit absolu de quitter un navire «dès que le navire sort de la circonscription de pilotage à laquelle s'étend son brevet» (art. 361) et n'est donc pas obligé d'attendre l'arrivée d'un pilote de relève (Cf. recommandation 11).

En outre, les deux circonscriptions sont autonomes et leurs autorités respectives restent complètement indépendantes l'une de l'autre, malgré le fait que les transports par eau exigent un service de pilotage intégré d'une circonscription à l'autre, afin d'assurer un service ininterrompu aux navires en transit.

Jusqu'à maintenant, la difficulté a été résolue par accord mutuel, surtout du fait que la plupart des circonscriptions contiguës sont placées sous la même autorité de pilotage, le Ministre. Mais c'est une solution artificielle. Si aucun accord n'intervient entre les autorités de pilotage, aucun mécanisme ne permet de parvenir à une décision exécutoire, situation risquant d'être préjudiciable au service.

Jusqu'en 1935 environ, les Autorités de pilotage de Québec et de Montréal avaient leur propre station de pilotage dans la ville de Québec, bien que le Ministre fût, depuis 1905, l'autorité de pilotage des deux circonscriptions. En ce qui concerne les relations entre ces deux circonscriptions, on s'est rendu compte que l'efficacité des opérations nécessitait l'établissement d'un service des affectations unique, avec une seule station de pilotes. Bien que cela ne fût pas autorisé par la loi et que les règlements des deux circonscriptions n'en fissent pas mention, on réalisa l'unification en fusionnant les deux stations de pilotes de Québec en une seule placée sous l'autorité du surveillant de la circonscription de Québec, qui exerçait alors toute autorité sur les pilotes des deux circonscriptions quand ils étaient dans le port de Québec. Cela fut fait dès 1935, comme le montre l'affaire Gariépy contre Boulay (pièce 1466 *d*), dans laquelle le pilote Gariépy, de

la circonscription de Montréal, avait interjeté appel de la décision prise envers lui par le surintendant de la circonscription de Québec pour refus d'obéissance à un ordre d'affectation, le 30 août 1935.

La même situation existe dans les autres circonscriptions du Saint-Laurent ayant une limite commune et dans les circonscriptions de New Westminster et de Colombie-Britannique avec cette différence, cependant, qu'elles n'ont pas de territoire mixte à leur limite commune comme celui que prévoit la loi pour les circonscriptions de Québec et de Montréal. Ce fut une source de graves difficultés administratives à St-Régis (Cf. *Titre IV*—Circonscription de pilotage de Cornwall) et même à l'écluse de St-Lambert (Cf. *Titre IV*—Circonscription de pilotage de Montréal). La légalité des ordres donnés aux pilotes par un surveillant d'une autre circonscription ou par son personnel n'a jamais encore été contestée, mais il semblerait que ces ordres ne soient pas valables en droit du fait de l'absence de juridiction d'une part, et de délégation dans les règlements d'autre part (art. 327[2] et 329[p] de la Loi sur la marine marchande du Canada). En outre, les pilotes de chaque circonscription continuent d'être régis par leurs propres règlements, si bien que les deux groupes, lorsqu'ils agissent dans le même territoire, sont régis, pour la surveillance et la discipline, par des législations différentes. Dans l'affaire Gariépy, le droit qu'avait le surintendant de la circonscription de Québec de faire comparaître et de juger un pilote de la circonscription de Montréal ne fut pas contesté; le jugement fut cassé, non pas pour manque de juridiction, mais pour abus de pouvoir de la part du surintendant.

Afin d'assurer la continuité du service de pilotage d'une circonscription à l'autre, la loi devrait prévoir l'établissement d'un territoire mixte à la limite commune et l'intégration des services auxiliaires au point de relève.

La loi devrait d'abord exiger l'établissement, à l'intérieur du territoire d'une circonscription, près de la limite commune, d'une zone d'embarquement dans laquelle les pilotes de la circonscription contiguë pourraient naviguer légalement pour commencer un trajet de pilotage se terminant dans leur propre circonscription ou pour terminer un trajet de pilotage commencé dans leur propre circonscription. Pour le reste, la région concernée devrait relever exclusivement d'une seule circonscription; par exemple, les mouvements devraient être effectués seulement par les pilotes de la circonscription dans laquelle se trouve le territoire, sauf si le mouvement du mouillage à un quai ou vice versa, ou d'un quai à un autre quai n'est que la continuation d'un trajet commencé dans la circonscription contiguë ou le début d'un trajet qui doit s'y terminer.

La loi devrait préciser que les pilotes de circonscriptions contiguës sont soumis à l'autorité de pilotage de la circonscription dans laquelle le territoire mixte est situé, en ce qui concerne la surveillance et les affectations.

L'autorité serait alors automatiquement considérée comme le représentant légal de l'autorité de pilotage de la circonscription contiguë et serait donc liée par la législation et le mode des affectations de celle-ci.

On ne devrait pas tolérer qu'au point de relève deux services auxiliaires fassent double emploi; la loi devrait accorder aux autorités de pilotage des circonscriptions concernées le pouvoir de conclure des accords pour la mise en commun des services auxiliaires, sous réserve de l'approbation de l'autorité centrale. Tout différend devrait être tranché par l'autorité centrale et, si les autorités de pilotage des circonscriptions concernées faillissaient à fournir les services auxiliaires communs, l'autorité centrale devrait avoir le pouvoir de prendre la décision nécessaire au lieu et place des autorités des circonscriptions, après que celles-ci et tous tiers intéressés aient eu la possibilité de faire valoir leur point de vue (Cf. recommandations 17, 18 et 19).

RECOMMANDATION 10

Que les régions non organisées soient soumises à un contrôle limité sur le pilotage

Il serait à la fois illogique et utopique d'insister pour qu'il existe des services de pilotage pour toutes les eaux navigables du Canada, comme ce serait le cas si celles-ci se trouvaient réparties et entièrement comprises dans des circonscriptions de pilotage. Comme nous l'avons fait ressortir dans la recommandation 8, aucune zone d'eaux libres ne devrait normalement faire partie d'une circonscription de pilotage, car les services de pilotage y sont inutiles. Néanmoins, dans d'autres régions, bien que des conditions locales particulières puissent justifier le pilotage il est, actuellement, du point de vue économique, sans importance que les bâtiments n'y naviguent pas rapidement ou, en fait, qu'ils n'y puissent pas naviguer sans les services d'un pilote. A moins que la situation ne change, ces régions ne devraient donc pas être comprises comme circonscriptions de pilotage.

Cependant, ni la loi ni les responsables de son application ne devraient ignorer les services privés de pilotage fournis dans ces régions ou pouvant l'être. Une aide raisonnable devrait être apportée en vue d'encourager ceux qui les fournissent, ou qui souhaiteraient les fournir dans ces régions non organisées, mais il faudrait en même temps exercer un minimum de contrôle, afin d'assurer la qualité et la sécurité de ces services. On pourrait y parvenir par les moyens suivants:

- a) d'une manière générale, en assurant un contrôle législatif, par des dispositions statutaires conçues pour protéger à la fois les transports par eau et ceux qui pilotent de bonne foi;
- b) plus particulièrement, en étendant autant que possible le contrôle administratif de l'attribution des brevets.

La recommandation 11 traite des questions particulières qui devraient faire l'objet de dispositions statutaires quant au contrôle législatif.

Il existe, en fait, des obstacles qui s'opposent à l'application générale de mesures relatives à l'attribution des brevets. Comme le précise la recommandation 8, lorsque les zones concernées ne sont pas trop éloignées d'une circonscription existante, la Commission estime que, en ce qui concerne l'attribution des brevets, la surveillance et la fixation des tarifs, elles devraient être rattachées à cette circonscription, ce qui donnerait à leurs pilotes le statut de pilote breveté, avec tous les privilèges attachés à ce statut.

Lorsque l'affiliation à une circonscription existante n'est pas réalisable, on devrait s'efforcer de reconnaître la qualification des pilotes assurant le service. La loi devrait spécifier que les personnes se livrant au pilotage, ou qui le désirent, dans ces zones ont le droit de faire évaluer leur qualification. La fonction d'évaluation, ainsi que la surveillance et la réévaluation qu'elle entraîne, devrait être confiée à l'autorité de pilotage d'une circonscription existante (normalement, la plus proche) que désignerait l'autorité centrale. Quand une autorité d'une circonscription de pilotage aurait déjà assumé la responsabilité pour un pilote dans la zone, elle l'assumerait automatiquement pour les autres personnes qui, dans la même région, désirent faire approuver leur qualification.

La Commission est d'avis que l'on devrait confier l'évaluation et la surveillance à l'autorité de pilotage de la plus proche circonscription, car la rareté des cas susceptibles de se présenter ne justifie pas la création d'une organisation spéciale, et parce qu'il vaut mieux donner la responsabilité à l'autorité de pilotage de la circonscription plutôt qu'à l'autorité centrale, la question de l'attribution des brevets étant déjà familière à la première, tandis que ces fonctions n'entrent pas dans le champ d'activité de l'autorité centrale.

Du fait de la seule éventualité de cas particuliers, les normes de qualification et de modalité de l'appréciation devraient rester à l'entière discrétion de l'autorité chargée de l'évaluation (c.-à-d. l'autorité de pilotage désignée), dont la décision devrait se fonder sur son expérience en cette matière et sur les exigences des services pour lesquels on réévalue l'aptitude d'un pilote. Cette autorité de pilotage devrait, cependant, établir des règlements destinés à couvrir ces cas, ou indiquer, soit dans des règlements, soit dans le rapport d'évaluation, les règlements spéciaux qui s'appliquent.

Il faudrait établir une distinction entre ces pilotes et les pilotes brevetés pour une circonscription de pilotage, afin qu'on ne puisse confondre les premiers avec les autres; c'est ce que font les pays où existe une procédure analogue. Le titre de «pilotes approuvés» pourrait leur convenir. On devrait porter sur le certificat d'approbation les résultats de celle-ci ainsi que sa durée et ses modalités, en y incluant la limite des eaux pour lesquelles le pilote est qualifié.

Ce certificat constituera pour le pilote concerné une simple reconnaissance officielle de sa qualification pour naviguer dans la zone définie sans lui accorder aucun des privilèges dont jouissent les pilotes brevetés, entre autres le droit de remplacer un pilote non approuvé. Les noms des pilotes approuvés, une description des limites de leur compétence territoriale, les renseignements nécessaires pour obtenir leurs services et une définition du terme «pilote approuvé», devraient apparaître dans toutes les publications officielles relatives à la navigation dans les zones concernées.

RECOMMANDATION 11

Que la loi contienne des dispositions de contrôle législatif pour la protection des pilotes, des transports par eau et du public

Quand un service de pilotage est assuré, même par une personne dont la compétence n'a pas été officiellement reconnue, soit dans les limites d'une circonscription de pilotage, si un service exceptionnel de ce genre peut être autorisé, soit à l'extérieur d'une circonscription, il reste toujours un service dont le public retire quelque avantage. Il est donc normal que le Parlement intervienne dans le domaine du pilotage en adoptant une législation d'application générale visant à l'amélioration de la qualité du service et à la sécurité de son fonctionnement, partout où il existe, tout en assurant aussi la protection de ceux qui assurent de bonne foi des services.

Comme nous l'avons montré au chapitre 2 (pp. 39 à 43), la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada contient des dispositions générales, mais cela n'apparaît pas, car leur libellé n'indique pas leur portée générale, et d'autre part elles se mêlent à des dispositions concernant spécifiquement le pilotage organisé. La Commission estime que la nouvelle loi devrait contenir des dispositions générales de contrôle législatif et qu'on devrait les rédiger de manière à ne laisser aucun malentendu possible quant à leur domaine d'application.

La définition statutaire actuelle du terme «pilote» devient une condition préalable d'une législation destinée à couvrir intégralement le domaine du pilotage. Les modifications proposées dans la recommandation 7 ne changent en rien cette exigence fondamentale étant donné qu'elles n'ont pour but que d'améliorer la définition actuelle. Le terme «pilote» employé seul (à moins que le contexte ne rende évident le contraire) désigne donc toute personne n'appartenant pas à l'effectif d'un navire et qui, à un moment donné, dirige ce dernier. Cette personne, brevetée ou non, inscrite ou «approuvée», a donc droit à une reconnaissance officielle et à une protection de base lorsqu'elle assure légalement des services de pilotage. Réciproquement, le transport par eau doit être protégé contre toute fausse représentation possible et tout délit des personnes assumant la fonction de pilote, qu'elles jouissent ou non d'un statut officiel.

Les principaux points que devrait couvrir un contrôle législatif sont les suivants:

- a) *Dispositions statutaires visant à la protection des transports par eau*
 - (i) définition adéquate des infractions statutaires, afin de protéger les bâtiments contre les fausses représentations, actes illicites ou négligences des pilotes, ou de personnes prétendant illégalement ou à tort posséder la compétence nécessaire pour piloter;
 - (ii) prévision de moyens pour empêcher une personne de piloter si l'on considère qu'elle risque de compromettre la sécurité;
 - (iii) obligation pour un pilote de rester à bord d'un navire aussi longtemps que la sécurité du navire l'exige.
- b) *Dispositions statutaires visant à la protection des pilotes*
 - (i) limitation de leur responsabilité civile;
 - (ii) prévision d'une protection accrue à la créance de pilotage;
 - (iii) prévision d'une courte prescription des réclamations contre les pilotes;
 - (iv) prévision de mesures destinées à faire respecter le droit des pilotes à débarquer dès qu'ils ont terminé leur mission de pilotage.

Infractions statutaires applicables à tous les pilotes

Pour la protection du public et plus particulièrement des transports par eau, la loi devrait prévoir des infractions statutaires applicables à tous les pilotes, notamment:

- a) maintenir l'infraction criminelle figurant à l'article 369 de la Loi sur la marine marchande du Canada, c'est-à-dire le fait, pour tout pilote, de mettre en danger un navire ou d'exposer à la mort ou à des blessures une personne qui se trouve à bord du navire, par manquement ou par négligence ou sous l'influence de boissons enivrantes ou de narcotiques (Cf. chap. 9, pp. 384 et suiv.);
- b) prévoir une infraction moins grave pour toute personne se trouvant sous l'influence de boissons enivrantes ou de narcotiques pendant qu'elle agit ou est sur le point d'agir en tant que pilote, ou qu'elle offre ses services, mais qui ne met pas, de ce fait, en danger la sécurité d'un navire ou toute personne présente à bord (Cf. chap. 9, p. 440 et recommandation 33);
- c) maintenir l'infraction figurant à l'article 371, soit le fait de mettre en danger un navire «par un faux exposé des circonstances dont dépend la sécurité d'un navire»;

- d) créer une infraction de toute fausse déclaration d'une personne quant à son véritable statut de pilote, ou quant à la portée et aux limites de sa compétence légale ou professionnelle, même si cette fausse représentation peut n'avoir pas compromis la sécurité d'un bâtiment;
- e) créer une infraction du fait, pour une personne, d'offrir ses services comme pilote ou d'agir en tant que pilote lorsqu'il lui est interdit de piloter, ou lorsque son brevet d'officier de pont ou son brevet de pilote, son certificat «approuvé» ou son certificat personnel d'exemption de pilotage a été suspendu pour le motif qu'on considère que cette personne risque de compromettre la sécurité en agissant comme pilote ou comme navigateur d'un bâtiment; cette infraction devrait être considérée plus grave que celle de piloter sans brevet;
- f) étendre à tous les pilotes les infractions énumérées à l'article 368;
- g) prévoir qu'une personne inculpée de l'une des infractions graves énumérées aux alinéas (a) ou (c) non reconnue coupable de cette infraction, pourra, si la preuve en est faite, être reconnue coupable de l'une des infractions moins graves énumérées aux alinéas (b) ou (d).

La loi devrait également prévoir qu'un pilote breveté ou «approuvé» reconnu non coupable de l'une de ces infractions devrait faire l'objet d'une réévaluation (Cf. recommandation 33); le pilote de toute autre catégorie devrait être passible, sur déclaration de culpabilité, d'une interdiction permanente ou temporaire de piloter, ainsi que la Commission le recommande dans le paragraphe suivant.

Élargissement de la compétence des tribunaux prévus par la loi, énumérés dans la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada

La Commission estime que la compétence des tribunaux énumérés dans la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada devrait être élargie pour connaître de la conduite de toute personne répondant à la définition légale de pilote et agissant en tant que tel. Le tribunal d'enquête formelle et le tribunal d'enquête prévus par l'article 579 de la Loi sur la marine marchande devraient avoir le pouvoir d'interdire à toute personne non reconnue officiellement comme pilote (pilote breveté ou «approuvé») d'agir en tant que tel, sous peine de commettre un acte criminel, si l'on considère qu'elle risque de compromettre la sécurité.

*Un pilote s'il en est requis dans l'intérêt de la sécurité,
doit rester à bord et fournir ses services*

La législation actuelle ne contient aucune disposition empêchant un pilote breveté de cesser de piloter lorsque le navire qu'il pilote atteint la limite de sa circonscription de pilotage (article 361, Loi sur la marine marchande du Canada), même si la sécurité du navire risque d'être compromise. L'article 361 ne le concernant pas, un pilote non breveté peut, à tout moment, cesser de piloter (sous réserve de sa responsabilité contractuelle pour dommage s'il cesse ses services avant d'atteindre l'endroit jusqu'où il devait piloter le navire).

La nouvelle loi devrait imposer à un pilote l'obligation de continuer à piloter, si la sécurité l'exige et s'il en est requis par le capitaine, au delà de l'endroit où il aurait normalement le droit de débarquer. Aux points de relève, à la limite commune de circonscriptions contiguës, le pilote qui doit être relevé devrait continuer le pilotage jusqu'à ce que le pilote de relève soit à bord et prêt à prendre la suite (Cf. chap. 3, pp. 56 à 58).

Ne pas s'y conformer devrait constituer une infraction prévue par la loi et passible d'une peine sévère. En outre, le pilote reconnu coupable devrait être l'objet d'une réévaluation ou d'une interdiction de piloter, comme la Commission le recommande ci-dessus pour les autres infractions statutaires proposées. Les quelques cas possibles seraient considérés comme des risques professionnels normaux ne donnant lieu à aucune rémunération supplémentaire.

Limitation de la responsabilité civile des pilotes

La Commission est d'avis que le principe d'une limitation relative de la responsabilité civile des pilotes, qui fut introduit dans la Loi de 1936, devrait être maintenu mais en relevant notablement la limite.

Il est normal qu'un homme porte la responsabilité de ses actes et il n'existe aucune raison que les pilotes fassent exception à cette règle.

La responsabilité civile d'un membre d'une profession libérale l'incite normalement à exercer sa profession avec un soin raisonnable et à maintenir sa qualification.

Cependant, on doit se rendre compte qu'en ce qui concerne le pilotage une erreur de jugement, ou la moindre négligence, risque d'occasionner, et occasionne souvent, des dommages dépassant de beaucoup les ressources privées d'un pilote.

Il est humain de se tromper et l'on ne peut compter qu'une personne consciencieuse s'engage dans la profession astreignante de pilote s'il lui faut toujours craindre que la moindre erreur puisse, même après plusieurs années de service irréprochable, le ruiner.

Il existe deux manières d'envisager cette question: soit ne fixer aucune limite à la responsabilité civile et laisser les pilotes contracter une assurance individuelle ou une assurance-groupe contre ce risque, soit fixer une limite statutaire raisonnable à la responsabilité civile.

Avec un groupe important de pilotes, il semblerait, de prime abord, que la première solution soit tout indiquée. Il incomberait alors aux pilotes de s'assurer à une compagnie d'assurances digne de confiance. Cependant, une couverture totale entraînerait de fortes primes qui devraient alors être compensées par des droits de pilotage plus élevés, car ces primes doivent être considérées comme faisant part des dépenses d'exploitation des pilotes. En dernière analyse, ces primes seraient indirectement à la charge des armateurs.

Abstraction faite des primes élevées, il faudrait tenir compte de la situation difficile du pilote isolé qui se trouverait dans l'impossibilité de bénéficier de la répartition du risque sur un groupe. Il est tout à fait possible que ce pilote n'ait pas la possibilité d'obtenir une protection entière à un taux raisonnable et que l'importance du risque pécuniaire le décourage de piloter dans les rares occasions où l'on peut requérir ses services. Avec ce système, les personnes consciencieuses et qualifiées se décourageraient de rendre un service bénéfique au public, et les régions non organisées seraient particulièrement désavantagées, car elles seraient privées de services de pilotage fiables dont elles bénéficieraient autrement.

La Commission considère donc que la solution réside dans la seconde proposition, c.-à-d. une limitation statutaire de la responsabilité civile dont on fixerait le montant en fonction des moyens financiers du pilote. C'est l'excellente solution qui fut adoptée, en 1936, en fixant à \$300 la limite maximale de la responsabilité civile des pilotes. Cependant, cette limite, non modifiée depuis, est devenue sans aucun doute trop faible maintenant. Comme nous l'avons signalé au chapitre 9, page 438, la personne ou la compagnie qui a subi des dommages ne poursuit jamais un pilote en dommages-intérêts, la raison évidente étant que la perte de temps, les ennuis et les dépenses qu'entraîne un procès au civil le rendent vain. Une augmentation notable de la limite de la responsabilité remédierait à cette situation. De plus, la Commission estime qu'il serait plus équitable, tant pour le pilote que pour les demandeurs de dommages-intérêts élevés, de fixer pour ceux-ci, quel que soit leur montant, une même limite. La Commission considère qu'une limite convenable pourrait être fixée à un dixième des dommages subis par toute partie impliquée, avec un plafond de \$25,000 pour le même accident.

Comme c'est actuellement le cas (paragr. 362[2] de la Loi sur la marine marchande du Canada), la limitation de la responsabilité civile ne devrait s'appliquer qu'aux dommages résultant de négligence ou d'incompétence, et non aux cas de négligence grave, de délit ou d'omission.

A cause des différences possibles entre les lois provinciales portant sur ce sujet, et pour éviter toute ambiguïté, la Commission estime qu'il faudrait l'énoncer complètement dans la loi sur le pilotage. De plus, la loi devrait préciser clairement que la limitation de la responsabilité constitue un privilège personnel accordé à un pilote et qu'elle ne modifie en rien la responsabilité de toute autre partie qui, soit avec le pilote, soit par suite de la faute du pilote, sera tenue responsable des dommages.

En outre, sauf lorsque les pilotes sont employés de la Couronne, une condition statutaire devrait subordonner la possession d'un brevet ou d'un certificat d'approbation à la couverture de la responsabilité civile du pilote par une caution en garantie de \$25,000, en vue de ne pas rendre vaines les poursuites au civil engagées contre des pilotes.

La créance de pilotage doit bénéficier d'une protection accrue

Si l'on admet le principe que tous les pilotes effectuent un service public, bien qu'à des degrés différents, on devrait le concrétiser en accordant à la créance de pilotage un rang privilégié et en prévoyant un privilège maritime contre les bâtiments afin d'en assurer le paiement, qu'elle soit payable soit à une autorité de pilotage ou au pilote même, soit à tout organisme ayant procuré ses services. Ce qui s'ajouterait au droit de toute autorité de pilotage de faire retenir le congé d'un bâtiment lorsque des droits de pilotage n'ont pas été payés, conformément à l'article 344(2) de la loi (Cf. chap. 6, pp. 218 et suiv.).

L'expression «créance de pilotage» devrait être définie de façon à inclure non seulement les droits de pilotage, mais aussi toute somme qu'un bâtiment peut avoir à payer pour le pilotage, par exemple des indemnités, des dommages-intérêts liquidés, des pénalités ou autres dettes établies par la législation, ainsi que les dommages non réglés et payables par un bâtiment à un pilote ou à ceux qui fournissent leurs services.

La loi devrait en outre prévoir, pour un bâtiment, le droit d'appareiller en dépit du non-paiement d'une créance de pilotage lorsque sa validité est contestée, en accordant au bâtiment le droit de déposer en cour le montant de la dette plus le montant estimé des dépens, ou une caution, jusqu'à ce qu'intervienne la décision sur la validité de la réclamation.

Courte prescription pour les réclamations contre les pilotes

Afin de ne pas laisser les pilotes dans l'incertitude lorsqu'ils ne savent pas si des poursuites en dommages et intérêts seront instituées contre eux (cette incertitude serait préjudiciable à leur moral et risquerait d'affecter leur efficacité), il faudrait prévoir dans la loi un court délai de prescription, à l'expiration duquel toute réclamation au civil, de dommages-intérêts à la suite d'actes de pilotes, que ce soit pour rupture de contrat ou par suite de délit, serait prescrite si des procédures judiciaires n'ont pas été intentées. La

Commission considère comme suffisant un délai d'un an. Ce délai devrait permettre de terminer les enquêtes officielles. Plus court, le délai pourrait avoir la conséquence regrettable de provoquer la prise de poursuites au civil inutiles contre des pilotes, à titre de mesures conservatoires, si les enquêtes officielles ne sont pas terminées à l'expiration du délai. Cette question est actuellement régie par la législation générale de chaque province, en matière de délit et de contrat, et les délais varient d'une province à l'autre. Étant donné l'importance de la question, la Commission est d'avis qu'il serait préférable que le Parlement fédéral en prenne le contrôle, afin d'appliquer à tous les pilotes un traitement uniforme en insérant des dispositions appropriées dans la loi sur le pilotage.

Droit des pilotes de débarquer lorsque leurs services sont terminés

Comme contrepartie de leur obligation de rester à bord, après avoir terminé leur service, si la sécurité du bâtiment l'exige ou jusqu'à leur remplacement dans le cas de relève, la loi devrait accorder aux pilotes le droit de débarquer dans la zone normale de débarquement lorsque leurs services sont terminés, et prévoir les différentes éventualités possibles.

L'une des obligations contractuelles des navires est de permettre aux pilotes de débarquer, la sécurité le permettant, dès la fin du service de pilotage pour lequel ils sont employés, alors que, d'autre part, il incombe aux pilotes ou aux responsables du service d'assurer, dans la zone de débarquement, leur transport du navire à la terre et de prévoir le transport de retour à leur station. L'emploi d'un pilote implique l'engagement du capitaine de se rendre aux stations d'embarquement normales ou, dans un territoire non organisé, au lieu fixé dans l'accord intervenu entre le capitaine et le pilote.

Cependant, cinq circonstances justifient qu'un pilote soit emmené au delà de la limite prévue:

- a) circonstances hors du contrôle du bâtiment ou du pilote;
- b) faute du pilote;
- c) manque de moyens de débarquement;
- d) accord mutuel du capitaine et du pilote;
- e) faute du bâtiment.

On devrait maintenir la disposition de l'article 359 de la Loi sur la marine marchande, relative au paiement d'une indemnité à un pilote qui, pour des raisons ne dépendant ni de sa volonté ni du navire, est emmené au delà du point du débarquement officiel ou convenu et, de plus, il faudrait indiquer clairement que cette disposition s'applique à tous les pilotes. A la première occasion, le pilote devrait être renvoyé à sa station, aux frais du navire et, en outre, ses frais de nourriture et de logement plus l'indemnité statutaire devraient lui être payés pendant toute la durée de son absence. Cette indemnité ne devrait pas être basée sur la valeur moyenne d'une

journée de pilotage, car le dépassement des limites devient, dans ces conditions, un risque professionnel normal que doivent accepter les pilotes. Nul doute que ce soit précisément pour cette raison que cette indemnité a toujours été très faible; de 1873 à 1934, \$2 par jour; en 1934, elle fut portée à \$3; enfin, en 1952, on l'a fixée à \$15. La Commission recommande que, dans les circonstances actuelles, cette indemnité soit portée à \$25 (Cf. chap. 6, pp. 225 et suiv.). La journée ne devrait pas être celle du calendrier (de minuit à minuit), mais une période de 24 heures partant du commencement du dépassement, une fraction de journée comptant pour une journée entière.

Lorsque le dépassement a pour cause la faute du pilote, le bâtiment ne devrait assumer aucun des frais supplémentaires, et ses obligations se limiteraient à débarquer le pilote à la première occasion sans être tenu de se dérouter ou de subir un retard indu.

Lorsqu'il n'existe que l'alternative de transporter le pilote au delà de la limite prévue, par suite de l'absence de moyens de débarquement sur l'itinéraire prévu, un bâtiment ne devrait pas être tenu de payer quoi que ce soit en sus des droits de pilotage pour les services rendus, ce qui s'applique *a fortiori* pour un bâtiment obligé de prendre un pilote. Il incombe au pilote ou aux responsables des services de prévoir les arrangements nécessaires pour le débarquement. Si, pour des raisons d'organisation interne, on décide de ne pas disposer de moyens de débarquement dans les zones où l'on ne prévoit que des besoins occasionnels, les bâtiments que touche cette décision administrative ne devraient être tenus de supporter aucun des frais supplémentaires qui en résultent. Les pilotes devraient alors être débarqués à la première occasion et tous les frais encourus pour leur retour à la station seraient supportés par la circonscription au titre de frais d'exploitation, comme l'auraient été les frais d'exploitation des moyens de débarquements, eussent-ils existé. Ces dépenses devraient être réparties entre tous les usagers dans les taux de pilotage et être payées uniquement par les rares bâtiments concernés. Dans les zones non organisées la question devrait être réglée par accord mutuel des capitaines et des pilotes, comme clause du contrat de pilotage.

Parfois, des bâtiments peuvent être obligés de suivre un itinéraire plus long par suite de l'obligation d'embarquer ou de débarquer un pilote. Dans ce cas, si les exigences du service de pilotage le permettent, la loi devrait avantager les bâtiments en autorisant l'embarquement ou le débarquement des pilotes hors de la circonscription. Les autorités de pilotage des circonscriptions où cette situation est possible devraient être autorisées à prévoir dans leurs règlements et à incorporer dans le tarif la somme à payer à titre de droits de pilotage pour le temps que passe un pilote hors de la circonscription pour la commodité d'un bâtiment, en sus des droits de pilotage pour les services rendus, des frais de transport de ou à la station d'embarquement la plus proche et des autres frais de voyage. Dans ce cas,

l'indemnité journalière à fixer dans le tarif devrait représenter le gain moyen journalier d'un pilote de la circonscription, ou toute autre somme que l'autorité de pilotage jugerait équitable pour rémunérer le service supplémentaire.

Lorsqu'un navire aurait pu raisonnablement débarquer un pilote, sans danger, au lieu de débarquement, mais ne l'a pas fait pour une raison de commodité et contre le désir du pilote, le bâtiment serait passible du paiement au pilote ou aux responsables des services, soit du plein montant des dommages-intérêts contractuels causés, soit d'une peine sévère fixée par la loi, telle que le double de l'indemnité statutaire de dépassement, plus les autres frais, au choix du pilote ou des responsables des services. Dans ce cas le dépassement constitue une rupture de contrat dont le bâtiment doit porter l'entière responsabilité.

RECOMMANDATION 12

Que l'attribution de brevets constitue un élément essentiel de toute forme de contrôle administratif public sur le pilotage

Chaque fois que la Couronne intervient, à un degré quelconque, dans le pilotage, soit complètement, lorsque des employés de la Couronne assurent le service, soit en se limitant à autoriser certaines personnes à agir en tant que pilote, l'intervention de la Couronne garantit, implicitement, au public et aux armateurs que les pilotes officiellement reconnus ou les détenteurs d'un certificat personnel d'exemption de pilotage (Cf. recommandation 23) possèdent la qualification requise pour naviguer dans les eaux restreintes pour lesquelles sont valides les brevets ou certificats.

Cette garantie impose à la Couronne la responsabilité de s'assurer que les détenteurs de brevets et de certificats sont dûment qualifiés. Étant donné que c'est essentiellement une question de fait, sa solution ne peut dépendre d'une décision administrative arbitraire, pas plus que de négociations incertaines entre les parties directement intéressées. La compétence d'une personne existe *per se* et ne peut reposer sur la décision d'une autre personne, ou sur un accord. Le seul moyen dont on dispose est d'évaluer la qualification d'une personne, en vue de s'assurer qu'elle satisfait aux normes minimales requises. Cette évaluation présuppose d'abord d'établir, dans la législation, des normes minimales requises, et ensuite une procédure d'attribution des brevets et des certificats. L'attribution des brevets et des certificats s'entend de l'évaluation quasi judiciaire de la qualification d'une personne (Cf. chap. 8, p. 337). En matière de pilotage, il faut non seulement qu'une personne soit qualifiée au moment de l'attribution de son brevet ou de son certificat, mais encore qu'elle reste qualifiée par la suite; l'attribution des brevets et des certificats implique donc des responsabilités de surveillance et de réévaluation (Cf. chap. 9).

Comme la Commission le souligne au chapitre 8 (pp. 339 et suiv.), l'attribution des brevets et certificats reste le seul moyen convenable dont on dispose pour protéger l'intérêt supérieur du public, quel que soit le statut d'un pilote. Dans les régions organisées, c.-à-d. dans les circonscriptions de pilotage et les ports et régions y rattachés en ce qui concerne l'attribution des brevets et des certificats (Cf. recommandation 8), la possession d'un brevet devrait être la condition préalable exigée de toute personne pour qu'elle puisse piloter, qu'elle possède le statut d'entrepreneur indépendant, de quasi-employé, ou d'employé de la Couronne, d'une association de pilotes, ou d'une entreprise privée. Si le pilote est un employé, le retrait définitif de son brevet terminerait automatiquement son emploi comme pilote, que la situation soit ou non prévue dans les modalités du contrat d'emploi, et tout accord contraire serait *ipso facto* invalide comme allant à l'encontre de l'intérêt public. La procédure d'attribution des brevets et des certificats est *a fortiori* le seul mode d'attribution d'un certificat d'exemption de pilotage, par suite de l'absence de toute relation contractuelle entre l'autorité de pilotage et le capitaine ou le lieutenant d'un bâtiment.

En outre, la loi devrait contenir des dispositions permettant à une autorité de pilotage d'attribuer des brevets ou des certificats à des personnes assumant seulement auprès des capitaines la fonction de conseiller en pilotage, pour des particularités locales afférentes à la navigation en certains lieux où:

- a) les conditions locales permettent aux capitaines de naviguer sans danger, en se passant de pilote s'ils reçoivent de l'aide sous forme de renseignements et de conseils;
- b) le manque de marins qualifiés disponibles ne permet pas d'attribuer des brevets de pilote.

Dans ces conditions, et pour une meilleure protection des transports par eau, si l'on n'estime pas impératif que les bâtiments soient dirigés par des pilotes, l'autorité de pilotage devrait être autorisée à accorder un brevet de conseiller à certaines personnes dont on s'est assuré de la connaissance approfondie des dangers de la navigation et des conditions prévalentes dans des eaux restreintes données. Lorsque leurs connaissances locales seraient jugées satisfaisantes, on leur délivrerait une reconnaissance officielle, que l'on pourrait appeler «brevet de conseiller en pilotage», auquel seraient attachés, *mutatis mutandis*, les mêmes droits, privilèges et obligations qu'un brevet de pilote.

Cette situation prévaut dans la circonscription de l'Île du Prince-Édouard et dans quelques circonscriptions à commission locale de la côte est où l'on ne trouve personne avec un certificat de compétence convenable, mais

où certains marins possédant des connaissances locales suffisantes, pêcheurs ou autres, naviguant beaucoup dans la région sur de petits bateaux, peuvent être et sont employés. C'est donc faciliter la navigation que de mettre leurs connaissances locales à la disposition des capitaines.

Quand on juge cependant que cette aide limitée reste insuffisante pour assurer la sécurité d'un bâtiment, on ne devrait pas accorder le pouvoir d'attribuer des brevets de conseiller. La question d'accorder ou non ce pouvoir à une autorité de pilotage donnée et, dans l'affirmative, de la limiter à certaines classes de bâtiments ou à une partie seulement d'une circonscription, devrait ressortir à l'autorité supérieure chargée de la création des circonscriptions de pilotage, c.-à-d. à l'autorité centrale (Cf. recommandation 17). Dans une région où l'intérêt public exige le pilotage, mais où l'on refuse ce pouvoir, la seule solution, lorsqu'on manque de candidats pilotes qualifiés, consiste à faire effectuer le service par des pilotes employés par la Couronne.

Une autorité de pilotage ayant le pouvoir d'attribuer des brevets de conseiller en pilotage pour certaines eaux données devrait automatiquement avoir celui d'accorder des brevets de pilote pour ces mêmes eaux, si des candidats qualifiés se présentent. Les brevets de pilote et ceux de conseiller en pilotage pourraient exister concurremment. Les principaux facteurs déterminants pour décider si l'on doit attribuer des brevets de conseiller en plus des brevets de pilote sont les suivants:

- a) avantages relatifs que peuvent offrir les services de pilotes compte tenu des taux élevés de rémunération de leurs services;
- b) les pilotes disponibles peuvent ou ne peuvent pas satisfaire la demande pour leurs services.

En vertu de la législation actuelle, on appelle «autorité de pilotage» l'autorité qui possède le pouvoir d'attribuer des brevets. Tous les autres pouvoirs et toutes les autres fonctions qu'elle possède sont d'une moindre importance. Comme la Commission l'a déjà dit (Cf. chap. 8, pp. 265 à 271), l'actuelle définition statutaire de l'expression «autorité de pilotage» n'est pas *ad rem* et peut être une source de confusion; la Commission estime qu'on devrait lui substituer une nouvelle définition légale identifiant l'expression avec la fonction d'attribution des brevets, indiquant ainsi clairement que toute autre personne ou autorité possédant et exerçant toute autre fonction de pilotage ou tout autre pouvoir dans l'organisation du pilotage, par exemple la direction du service, ne peut, à ce titre, être une «autorité de pilotage». Toutes ces fonctions accessoires devraient normalement être exercées aussi par l'autorité de pilotage, mais le fait que l'une d'elles peut avoir été confiée à une autre personne ou autorité ne fait pas de cette personne ou autorité une «autorité de pilotage».

RECOMMANDATION 13

**Que la loi définisse la qualification minimale fondamentale
requisse des pilotes brevetés et des pilotes approuvés**

Les seules exigences de cette nature dans la Loi sur la marine marchande du Canada actuellement en vigueur se trouvent à l'article 338 qui fixe la limite d'âge à soixante-dix ans, et dans l'article 336 qui prévoit qu'un pilote breveté ne doit pas interrompre ses activités de pilotage plus de deux années consécutives. La détermination des autres exigences est laissée (en les limitant, cf. recommandations 31, 32 et 33) à la décision de chaque autorité de pilotage, afin, vraisemblablement, que les normes de qualification satisfassent aux exigences locales.

Étant donné qu'on a laissé toute liberté aux autorités de pilotage de définir dans leurs règlements la qualification requise des pilotes et que la loi n'a établi aucune norme minimale, il en résulte que dans certaines circonscriptions, quelques exigences fondamentales essentielles, comme la compétence pour diriger un bâtiment, ne sont même pas requises (Cf. chap. 8, pp. 281 à 284). Cette situation s'aggrave du fait que les bâtiments, par suite du régime du paiement obligatoire, sont obligés ou quasiment obligés d'utiliser les services d'un pilote qui leur est imposé au hasard du tour de rôle, ce qui équivaut à une fausse représentation de la part des autorités de pilotage en cause, car le moins qu'un capitaine soit en droit d'espérer est que toute personne présentée comme pilote par une autorité de pilotage réponde à l'exigence fondamentale implicite de la définition légale du mot «pilote», c.-à-d. soit compétente pour assumer la charge d'un bâtiment. L'attribution d'un brevet à un pilote implique la garantie de la Couronne à un capitaine que le détenteur du brevet est qualifié pour conduire le bâtiment du capitaine (Cf. signification du mot «pilote», chap. 2, pp. 26 et suiv.) et est également expert en matière de navigation dans les eaux pour lesquelles son brevet est valide.

Du fait que la compétence générale pour diriger et manœuvrer des bâtiments est commune à tous les navigateurs et n'est pas soumise aux conditions locales d'une circonscription, on ne devrait pas laisser à chaque autorité de pilotage le soin de décider des normes de qualification requises, mais confier cette responsabilité à une autorité unique, pour l'ensemble des circonscriptions. Cette autorité existe déjà et aucune raison ne justifie qu'une autre autorité évalue la compétence de base d'un pilote comme marin.

Pour devenir pilote, une personne doit, en fait, être un navigateur compétent, qualité impliquant non seulement la possession des connaissances techniques requises, mais l'expérience suffisante voulue. Les candidats pilotes devraient donc détenir des brevets attestant pour le moins qu'ils ont la formation théorique et l'expérience nécessaires.

La Commission estime que la loi devrait imposer, comme condition minimale préalable permettant qu'une personne soit admissible à devenir pilote breveté ou pilote approuvé, la possession d'un brevet de capitaine au cabotage ou de capitaine d'eaux intérieures délivré par le ministère des Transports en vertu de la Partie II de la Loi sur la marine marchande du Canada. Ces brevets prouvent que leur détenteur a acquis une expérience satisfaisante de la navigation comme officier de quart.

Sous ce régime, le ministère des Transports et l'autorité de pilotage ont chacun la responsabilité de leur juridiction et fonction respectives; la loi autorise l'autorité de pilotage à ajouter à cette exigence minimale toute qualification supplémentaire qu'elle considère nécessaire pour satisfaire aux besoins du service dans sa circonscription. D'autre part, la recommandation reconnaît et respecte la juridiction et la responsabilité du ministre des Transports en matière de compétence des marins. Ce régime permettrait aussi de limiter les activités de chacune de ces autorités à son propre domaine de juridiction (Cf. recommandation 36).

La loi devrait également énumérer toutes les autres exigences minimales nécessaires, qu'il s'agisse de la qualification professionnelle, de l'aptitude physique ou mentale, ou de la fiabilité (Cf. recommandations 31, 32 et 33).

RECOMMANDATION 14

Que la direction et la gestion du service à l'échelon local soient assurées par l'autorité de pilotage dans les circonscriptions où le pilotage constitue un service public nécessaire

Dans les circonscriptions où les pilotes n'exercent pas librement leurs activités professionnelles et reçoivent des ordres d'affectations d'une autorité de contrôle, on dit que le pilotage est *dirigé* (ou contrôlé). Si le droit ou pouvoir de contrôle de l'autorité découle en tout ou en partie d'un contrat d'engagement, les pilotes sont des employés; lorsque ce pouvoir de contrôle découle entièrement de la législation, les pilotes sont des employés de fait (on les appelle aussi des quasi-employés dans le présent rapport). Dans ce dernier cas, le contrôle partiel devient total quand, en plus d'être obligés d'accepter leurs affectations, les pilotes sont rémunérés suivant un régime de mise en commun des recettes et que l'autorité exploite ou contrôle les services auxiliaires tels que les bateaux-pilotes et les stations de pilotes.

Le pilotage dirigé est une situation de fait dont toute législation logique sur le pilotage doit tenir compte. Au Canada, bien que ce soit inadmissible aux termes de la législation actuelle, et en dépit de la perte de liberté qu'il implique pour les pilotes et pour les armateurs, le pilotage dirigé s'est entièrement substitué au régime de la libre entreprise (Cf. chap. 4, pp. 83 et suiv., et Commentaire, p. 106). La raison majeure en est que le contrôle des services de pilotage constitue une condition préalable au maintien d'un service de pilotage satisfaisant, efficace et sûr. La sévérité du contrôle

s'accroît en fonction de l'importance de l'organisation de la circonscription et des exigences d'intérêt public.

La libre entreprise ne peut exister sans la concurrence. Celle-ci incite une personne à maintenir et améliorer sa qualification en vue d'attirer la clientèle, et à travailler plus afin d'augmenter son revenu.

Actuellement, en matière de pilotage, la concurrence a disparu; l'initiative privée n'existe plus. Les pilotes ont abandonné le risque calculé inhérent à la libre entreprise de leur profession, ses avantages et ses inconvénients, pour une sécurité accrue que leur garantissent leur nombre limité, l'amélioration des conditions de travail et un revenu assuré raisonnable. Les motifs naturels ayant disparu avec la libre entreprise, il devient nécessaire d'imposer, dans la mesure requise par l'intérêt public, des mesures de contrôle afin d'assurer le service voulu.

La libre entreprise présentait de nombreux inconvénients pour les pilotes et pour les transports par eau. En particulier, elle ne garantissait pas le service efficace et sûr qu'exige l'intérêt national.

Le pilotage dirigé a graduellement remplacé le libre exercice de la profession de pilote depuis que les pilotes de Québec l'obtinrent en 1860 et les derniers vestiges de la libre entreprise ont disparu en 1960 et 1961 lors de l'abolition du mode des pilotes spéciaux. Le pilotage dirigé étant devenu une réalité, il ne reste plus qu'à décider qui effectuera ce contrôle et sous quelle forme.

Actuellement, dans toutes les circonscriptions, les autorités de pilotage exercent exclusivement le contrôle. C'est, depuis l'abandon de la libre entreprise, devenu la règle, sauf pour les anciennes organisations de pilotage des circonscriptions de Québec et de Montréal. A ce moment-là, les exigences du service rendirent nécessaire le pilotage dirigé, mais les autorités de pilotage en cause n'étant pas en mesure d'accepter les responsabilités supplémentaires qu'impliquait ce système, les pilotes durent les assumer. Les pilotes de Montréal perdirent le contrôle lorsque le préposé aux affectations devint employé de l'autorité de pilotage, et ceux de Québec, lorsqu'ils abandonnèrent volontairement, pour des raisons financières, leurs pouvoirs au ministre de la Marine et des Pêcheries; ils les perdirent complètement quand la Loi de 1914 les confia officiellement au Ministre. Depuis lors, dans les circonscriptions les plus importantes, les services ont été dirigés par l'autorité de pilotage de chaque circonscription. Ce système a bien fonctionné. La Commission n'a reçu aucune critique au sujet des mesures prises par les diverses autorités de pilotage pour assurer les services de pilotage, et l'expérience montre qu'elles s'en sont acquittées d'une façon très satisfaisante. La Commission estime qu'on ne devrait rien faire qui puisse se traduire par la désorganisation d'un système qui donne de bons résultats, à moins que des motifs très sérieux ne l'exigent. La Commission ne voit aucune raison qui justifierait un changement.

Dans son plan d'organisation du pilotage au Canada, la Fédération des pilotes du Saint-Laurent propose que le contrôle complet des opérations soit, à l'échelon local, confié aux pilotes mêmes groupés en corporation placée sous le contrôle législatif et sous la surveillance administrative de l'État. Elle donne en exemple les organisations du pilotage en France, en Italie et en République fédérale allemande où, à l'échelon de la circonscription, le service est dirigé et géré, à un degré variable, par les pilotes. Il ne faut accepter ces cas qu'avec une grande circonscription, car, en premier lieu, l'État exerce, dans chacun de ces pays, une grande part du contrôle et, en second lieu, les situations ne sont pas comparables. Les facteurs déterminants sont: d'abord, l'aspect financier, du fait que chaque station doit être financièrement autonome et, ensuite, qu'on a dû, pour légiférer, prendre en considération une situation de fait déjà ancienne. D'ailleurs, dans ces pays, la tendance est au renforcement du contrôle de l'État. La Fédération a mentionné aussi les États-Unis, mais il n'existe que peu de points de comparaison valables. Le pilotage y fait l'objet de mesures *ad hoc* dans la législation de 20 États et d'une loi fédérale pour le bassin des Grands lacs (Cf. annexe XIII—*Pilotage à l'étranger*). La situation du Canada n'est pas comparable à celle de l'un quelconque de ces quatre pays, à cause d'abord de l'importance vitale du pilotage pour notre économie nationale, en particulier dans certaines régions où il est impératif de maintenir des services de première qualité, que ces services puissent ou non assurer leur autofinancement et, ensuite, d'une situation de fait différente puisque l'État exerce d'ores et déjà un contrôle satisfaisant, par l'intermédiaire des autorités de pilotage. La Commission estime qu'il serait donc rétrograde de remplacer le système satisfaisant actuel par un autre dont l'efficacité reste encore à prouver au Canada où le maintien d'un service adéquat est d'utilité publique.

La question suivante concerne l'étendue du contrôle de l'État: doit-il se limiter au service des affectations, avec ou sans mise en commun des recettes du pilotage, ou s'étendre jusqu'à être exercé par une autorité assurant les services de pilotes qui sont ses employés?

Aucune incompatibilité théorique ou pratique ne s'oppose à ce qu'une autorité de pilotage assume, en plus de sa fonction d'attribution des brevets et certificats, la responsabilité d'assurer et de diriger les services des pilotes. Il n'y aurait non plus aucune incompatibilité à ce qu'un tiers, soit un autre organisme de la Couronne, soit un organisme privé indépendant, soit les pilotes constitués en groupe, assume cette dernière responsabilité.

La Commission estime que la Couronne doit exercer le contrôle total en deux circonstances:

- a) lorsqu'on considère que le pilotage est un service public essentiel;
- b) lorsque l'intérêt public exige d'assurer un service de pilotage là où il n'en existe pas.

La Commission estime que, dans le premier cas, l'autorité de pilotage doit diriger le service tandis que, dans le second, la direction du service peut être exercée par un ministère ou un autre organisme de la Couronne, mais ce contrôle devrait cesser dès que se présente une alternative satisfaisante. Cependant, en vue d'éviter la multiplication d'organismes de la Couronne, l'autorité de pilotage devrait exercer ce contrôle.

Dans les circonscriptions où l'on considère le service de pilotage comme un service public essentiel, c.-à-d. lorsque l'existence du service, son importance et son efficacité sont d'intérêt national, la Commission estime que l'État devrait exercer le contrôle total du service. On ne devrait pas confier un intérêt national vital à des tiers sur lesquels la Couronne n'a aucun contrôle et dont la principale motivation est leurs intérêts privés; moins encore à ceux qui fournissent les services, c.-à-d. aux pilotes (à cause du conflit d'intérêts fondamental qui en résulterait). Personne ne devrait être mis dans la situation d'avoir le choix entre son intérêt immédiat et l'intérêt public; tout porte à croire que le public en souffrirait. L'expérience fournit de nombreux exemples de tels conflits dans toutes les circonscriptions importantes. Il semblerait que les pouvoirs contrôlés que possédait la Corporation des pilotes de Québec en 1860 lui furent retirés surtout à cause des abus qui s'étaient produits (Cf. *Titre IV*—Circonscription de Québec). Ajoutons, comme raison supplémentaire, que ces organismes privés sont irresponsables envers le Parlement.

La Commission estime donc que lorsqu'on considère qu'un service de pilotage est un service public essentiel, il faudrait en confier le contrôle à l'autorité de pilotage dont la raison d'être est la sauvegarde des intérêts de l'État et de ceux du public. Lorsqu'un service doit être organisé et assuré par la Couronne, la Commission estime que cette responsabilité devrait être confiée à l'autorité de pilotage.

Lorsqu'un service de pilotage est classé comme service privé, c.-à-d. maintenu surtout au bénéfice des transports par eau, aucune objection ne s'oppose à en confier le contrôle à un organisme privé ou à une association de pilotes. Cependant, la décision devrait être laissée à l'autorité centrale, compte tenu des circonstances particulières à chaque cas. Le fait d'accorder ce contrôle signifierait, en fait, l'octroi d'une franchise à l'organisme concerné, qui devrait alors assumer la responsabilité de fournir des pilotes répondant aux normes fixées par l'autorité de pilotage pour l'attribution des brevets, et en nombre suffisant pour satisfaire à la demande. En cas d'échec, il faudrait supprimer et rétablir la liberté d'exercice de la profession, sous le contrôle normal de l'autorité de pilotage en matière d'attribution des brevets.

Partout où l'on doit maintenir le service dans l'intérêt public, sans qu'il soit essentiel (simplement un service public), du fait qu'un arrêt prolongé n'affecterait pas gravement l'économie nationale, le contrôle de l'État à

l'échelon de l'exploitation devient moins nécessaire. C'est à l'autorité centrale de décider, dans chaque cas, en tenant compte de la situation particulière, si l'on doit ou non imposer ce contrôle.

L'autorisation d'exercer un tel contrôle, soit par l'autorité de pilotage, soit par un organisme privé, soit par les pilotes, doit se fonder sur des dispositions législatives appropriées et devrait donc être clairement énoncée dans la nouvelle loi (Cf. chap. 8, pp. 339 et suiv.).

Le contrôle de l'État ne signifie pas que les pilotes se désintéressent du service. En fait, en vertu du contrôle de l'État qui s'exerce maintenant dans toutes les circonscriptions, les pilotes prennent une part active à l'élaboration des décisions relatives aux principes directeurs, à la gestion de leur circonscription et à la mise en œuvre des services. On constate que la plupart des réformes progressives du pilotage, particulièrement dans les circonscriptions du Saint-Laurent, furent le résultat de l'initiative et des études des pilotes. En tant qu'experts du pilotage, il faut les consulter et leur aide est nécessaire, mais en prévision de conflits d'intérêts possibles, l'État doit assumer la responsabilité des décisions finales.

Chaque fois que les pilotes ne gardent pas la liberté d'exercice de leur profession (sauf lorsqu'ils sont employés et reçoivent un traitement), des dispositions réglementaires de la circonscription devraient créer la mise en commun des recettes, effectuée par l'autorité chargée des affectations, chaque pilote recevant à titre de rémunération une part du fonds commun. Ce régime de fonds commun devrait être basé sur le temps de disponibilité des pilotes pour le service, compte tenu des périodes d'attente, de repos, des vacances et des congés de maladie; la même classe de brevets donnerait droit à la même rémunération, et des classes différentes à des parts calculées en fonction de la classe.

Comme le montrent les études sur la législation du pilotage à l'étranger (appendice XIII), le régime prévalant est le pilotage dirigé, les pilotes recevant leurs affectations suivant un tour de rôle. Ce mode d'affectation s'accompagne toujours de la mise en commun obligatoire des recettes, et certaines législations (en France, notamment) le précisent expressément (Cf. chap. 6, pp. 215 et suiv., et pour les règles recommandées, p. 217 et chap. 4, pp. 94 et suiv.).

RECOMMANDATION 15

Que le principe de décentralisation soit maintenu et intégralement appliqué

La Loi sur le pilotage de 1873 établissait un contrôle administratif à deux échelons, qui, en principe, n'a jamais été modifié:

- a) une autorité centrale responsable de l'établissement d'unités locales de contrôle administratif, possédant des pouvoirs de contrôle limi-

- tés et financée par des fonds publics (cette fonction a toujours été exercée par le gouverneur en conseil);
- b) des unités de contrôle autonomes, assurant leur autofinancement, c.-à-d. des circonscriptions placées sous la direction de leur autorité de pilotage respective (Cf. chap. 3 et 5).

Les pouvoirs de contrôle limités de l'autorité centrale s'accordaient avec le principe selon lequel la Couronne ne devait pas s'immiscer dans un service principalement conçu comme un service privé rendu aux transports par eau. Le principe de décentralisation de l'administration et du pouvoir réglementaire était logique et parfaitement justifiable par la nature du pilotage, en particulier au Canada où existe une grande diversité d'opérations et de services de pilotage.

Bien que ce régime juridique soit resté le même, l'administration de toutes les principales circonscriptions a été centralisée à Ottawa, au ministère des Transports. Cette centralisation s'est effectuée en remplaçant un certain nombre d'autorités de pilotage (formées de commissions ou de corporations locales) par le Ministre investi de l'autorité de pilotage pour chacune de ces circonscriptions. Cette mesure, prise pour les circonscriptions les plus importantes, a donné au ministère des Transports le contrôle effectif pour tout le Canada, sur la direction générale et sur l'administration locale du pilotage. Il est important de noter que les neuf circonscriptions de pilotage dont le Ministre est l'autorité de pilotage représentent 93.8% du coût total du pilotage au Canada (Cf. chap. 5, p. 138). Il n'était pas dans l'intention du Parlement que le gouvernement ou l'un quelconque de ses ministères assumât ce rôle lorsque la législation sur le pilotage fut introduite en 1873 (Cf. chap. 3, pp. 64 à 66, et chap. 9, p. 476).

Cette centralisation n'était pas l'aboutissement d'une quelconque nécessité du service, mais le résultat imprévu d'une législation trop restrictive fondée sur une conception non réaliste du service du pilotage et de ses exigences. En 1873, dans certaines circonscriptions, le pilotage était un service public essentiel et, à mesure que le Canada et la marine marchande se développaient, il le devenait également dans d'autres circonscriptions. Cette évolution exigea que la Couronne intervienne sur une grande échelle, bien qu'une telle intervention ne fût pas autorisée par la législation existante. La procédure normale aurait consisté à rédiger une nouvelle législation investissant l'autorité centrale du pouvoir d'établir des directives et de coordonner les activités des diverses circonscriptions, en prévoyant des fonds suffisants pour aider le pilotage dans les régions où son autonomie financière était impossible. A la place, on nomma un ministre fédéral pour assumer les fonctions distinctes et indépendantes d'autorité de pilotage de plusieurs circonscriptions.

Cette nomination créa, en réalité, un troisième échelon dans l'administration du pilotage, puisque le surintendant (ou surveillant) devenait, à l'échelon de la circonscription, un simple gérant placé sous les ordres d'Ottawa.

L'exception est maintenant devenue la règle avec ce résultat que le programme d'action et l'administration locale sont centralisés au ministère des Transports, à Ottawa. Les circonscriptions concernées sont donc administrées et dirigées par des fonctionnaires dont on ne peut s'attendre qu'ils soient au courant des détails administratifs et des besoins variés de chaque circonscription. Bien que seuls les principes généraux et l'organisation de base soient applicables dans tout le Canada, la centralisation s'est traduite par des efforts en vue de normaliser des services locaux essentiellement différents.

Cet éloignement de l'autorité de pilotage s'est révélé décevant par suite des longs délais qu'il entraîne et des décisions inappropriées résultant du manque de connaissance détaillée des exigences locales. En outre, surchargés, les fonctionnaires du ministère des Transports n'ont que le temps d'accorder une attention superficielle au pilotage et de résoudre au jour le jour les problèmes sans avoir la possibilité de les étudier à fond.

Il en résulte une confusion regrettable des fonctions du ministre des Transports agissant *ès qualités* et des fonctions du Ministre en tant qu'autorité de pilotage pour les plus grandes circonscriptions, et un mésusage des pouvoirs impartis à chacune de ces fonctions (Cf. chap. 9). Il en résulte aussi un conflit, car l'autorité ainsi devenue responsable de l'administration du pilotage est aussi l'autorité chargée par la loi d'en assurer la surveillance, avec la conséquence d'un manque total de surveillance (Cf. chap. 3, pp. 70 et 71).

La situation aurait pu être améliorée quelque peu si l'organisme central d'Ottawa avait limité ses activités à l'établissement des principes directeurs et des règlements, laissant à des délégués locaux le soin de les appliquer et d'administrer les circonscriptions. Un effort louable a été fait dans ce sens lorsqu'on modifia, en 1933, le paragraphe (2) de l'article 327 de la loi pour autoriser le Ministre à déléguer ses pouvoirs d'autorité de pilotage (Cf. chap. 8, p. 326). Cependant cette disposition législative est restée, en fait, lettre morte.

Si l'on considère qu'un service est essentiel dans l'intérêt de l'État, il faut l'organiser de manière à assurer un maximum d'efficacité et, dans la mesure du possible, on ne devrait pas permettre que, pour des raisons financières, ce principe soit ignoré.

La Commission estime que cet objectif ne peut être atteint que par une décentralisation maximale assortie de contrôles appropriés, c.-à-d. la décentralisation des pouvoirs réglementaires, de l'administration des circonscriptions et de l'exploitation des services.

La qualité, l'efficacité et la sûreté du pilotage sont directement liées à la compétence et à la disponibilité constante d'une autorité parfaitement au fait de la situation locale.

L'expérience acquise du contrôle centralisé au ministère des Transports à Ottawa montre que la conception originale de la décentralisation est logique et que les meilleurs juges des besoins du pilotage dans une circonscription sont les personnes investies de la responsabilité des opérations au niveau local.

En conséquence, la Commission estime que le principe d'une organisation à deux échelons devrait être maintenu avec, toutefois, des pouvoirs accrus de l'autorité centrale:

- a) par la nomination d'une autorité centrale indépendante ayant non seulement le pouvoir de créer des circonscriptions mais aussi celui d'établir les principes directeurs d'un contrôle effectif, de manière à assurer (i) que chaque circonscription de pilotage ait le système dont elle a besoin, (ii) que chaque autorité de pilotage assume ses responsabilités et (iii) que chaque circonscription où le pilotage est reconnu d'utilité publique reçoive l'aide financière pour maintenir un service satisfaisant;
- b) par le maintien du principe du recrutement local des autorités de pilotage pour l'administration des circonscriptions;
- c) par l'établissement, à chaque échelon, d'un mode convenable de surveillance et de contrôle, avec des moyens de recours appropriés pour prévenir le mésusage ou l'abus du pouvoir.

RECOMMANDATION 16

Que l'autorité centrale de pilotage soit une agence de la Couronne constituée en corporation et responsable devant le Parlement par l'intermédiaire d'un ministre désigné

En vertu de la limitation du contrôle administratif prévu par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, l'autorité centrale (gouverneur en conseil) a peu de pouvoirs. Ces pouvoirs ont trait à la création de circonscriptions de pilotage, la fixation de leurs limites, la nomination des autorités de pilotage et la décision rendant obligatoire ou non le paiement des droits dans chaque circonscription. Le pouvoir de créer des circonscriptions est restreint par le critère implicite que le pilotage n'est qu'un service privé rendu aux transports par eau, devant être financièrement autonome (Cf. chap. 3, p. 52, et chap. 5). L'autorité centrale possède également des pouvoirs de contrôle limités sur les activités des autorités de pilotage par le moyen du remplacement des membres, tous amovibles, constituant ces autorités, et du fait que la loi exige l'approbation par l'autorité centrale des règlements et des dépenses des autorités de pilotage.

En supposant que ces pouvoirs limités soient pleinement exercés, ils ne répondraient plus aux besoins actuels du pilotage qui, en grande partie, s'est transformé en service d'importance nationale dans lequel le gouvernement intervient de plus en plus.

Jusqu'à maintenant, la fonction d'autorité centrale a toujours été exercée par le gouverneur en conseil, mais il n'existe légalement aucune objection à ce que ces pouvoirs soient exercés par une autre autorité. En outre, du point de vue pratique, le gouverneur en conseil ne devrait pas être surchargé de responsabilités dont d'autres pourraient parfaitement s'acquitter. L'autorité exercée par le gouverneur en conseil fut, et est encore, une pure formalité, comme l'indique l'approbation de nombreux règlements *ultra vires*, déjouant ainsi la raison même de l'exigence de la loi. Une autre complication provient de la pratique, de plus en plus commune, de ne pas demander l'approbation du gouverneur en conseil pour les dépenses (ce qui contrevient à la disposition impérative de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande du Canada). D'autre part, le gouverneur en conseil n'a pas la possibilité de consacrer le temps et l'attention qu'exigent maintenant l'organisation et l'administration du pilotage.

Le pilotage est un service public nécessaire dans de nombreuses circonscriptions et le devient de plus en plus dans d'autres secteurs. L'attention constante, active et exclusive d'une autorité centrale indépendante s'impose de plus en plus pour faire face à cette situation. Si cette autorité centrale veut assumer effectivement ses responsabilités, il lui faut, en plus des pouvoirs nécessaires (Cf. recommandation 17), obtenir la garantie légale de sa liberté d'action, condition préalable à l'exercice réel du pouvoir, mais qui n'exclut pas cependant l'existence de contrôles appropriés en vue de prévenir des excès arbitraires et d'assurer l'exécution des obligations.

La Commission estime que la meilleure façon d'atteindre ce but serait:

- a) de confier la fonction d'autorité centrale à une agence de la Couronne établie sous forme d'un conseil;
- b) d'accorder à ce conseil le statut de corporation avec tous les pouvoirs qu'il implique normalement (Cf. chap. 8, pp. 267 et suiv., pp. 355 et suiv.);
- c) de rendre ce conseil responsable envers le Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre désigné par le gouverneur en conseil;
- d) d'assurer l'indépendance des membres du conseil en prévoyant une durée fixe pour leur mandat, et non durant bon plaisir;
- e) d'assurer son indépendance financière au moyen du paiement sur des crédits parlementaires de toutes ses dépenses d'administration et de fonctionnement.

La Commission estime que la fonction d'autorité centrale devrait être confiée à un conseil et non à une personne unique, car le rôle que jouera l'autorité centrale dans la nouvelle législation proposée sur le pilotage sera si important et absorbant que l'organisme le plus apte à l'assumer est un conseil. Celui-ci a l'avantage de baser ses décisions sur l'opinion de la majorité de ses membres, protection contre les erreurs individuelles de jugement. Il offre également l'avantage de l'impersonnalité, garantie supplémentaire d'impartialité et qui réduit la possibilité d'influences ou de pressions exercées sur une seule personne. Un conseil offre, en outre, l'avantage de la continuité nécessaire.

La Commission suggère de désigner l'autorité centrale sous le nom de «Conseil canadien du pilotage» qui semble approprié.

La Commission est d'avis que ce conseil devrait avoir le statut de corporation à cause des avantages qu'il implique, entre autres:

- a) identification claire du conseil à une agence de la Couronne dotée de la personnalité morale, plutôt qu'à un groupement d'individus;
- b) simplification des opérations du fait qu'une corporation peut posséder un actif, contracter, poursuivre et être poursuivie en son propre nom;
- c) existence d'une corporation continue indépendamment de ses membres.

Un statut d'une agence de la Couronne autonome offre également, entre autres, l'important avantage de prévenir les influences politiques partisans abusives dans le domaine du pilotage. L'expérience montre que ces influences ont joué, dans le passé, un rôle de premier plan et interviennent encore lors de la nomination de membres des autorités de pilotage (Cf. chap. 3, pp. 63 et 64). Ces activités sont inacceptables dans l'administration d'un service dont dépend la sécurité de la navigation. Les activités politiques de ce genre ont diminué considérablement depuis la nomination du ministre des Transports au lieu d'une commission comme autorité de pilotage pour toutes les grandes circonscriptions, mais le transfert de la responsabilité de l'autorité de pilotage locale à un ministère du gouvernement a donné lieu à une autre sorte de pression politique visant à exercer une influence sur les principes directeurs et l'administration.

La loi devrait définir le statut de l'autorité centrale comme étant celui d'une agence de la Couronne, ce qui, entre autres, clarifierait le statut de ses employés et la question de responsabilité de la Couronne en regard des actes et des contrats de l'autorité centrale, de ses fonctionnaires et de ses employés.

Pour lui assurer l'indépendance nécessaire, il faudrait rendre l'autorité centrale responsable seulement envers le Parlement. Cela ne signifie pas qu'elle ne serait pas assujettie au contrôle judiciaire normal des tribunaux ni que toutes ses décisions et ordonnances seraient définitives et sans appel,

mais plutôt qu'une autorité autre que le Parlement (grâce à des modifications apportées à la loi sur le pilotage) ne pourrait, directement ou indirectement, entraver le libre exercice de ses pouvoirs.

En plus des rapports que l'autorité centrale peut être requise de soumettre au Parlement, il faudrait établir un mécanisme officiel de contrôle qui donnerait au ministre désigné le droit d'exiger, en tout temps, que l'autorité centrale lui fournisse des informations ou des rapports sur ses activités propres ou celles d'une autorité de pilotage. Si l'on constate une situation non satisfaisante et que celle-ci ne soit pas redressée, elle devrait faire l'objet d'un rapport au Parlement.

Pour que l'autorité centrale jouisse d'une plus grande indépendance, le financement de ses opérations et de son administration ne devrait pas dépendre des revenus tirés du pilotage, mais être assuré par des fonds publics affectés par le Parlement. Cette dépense de deniers publics se justifie par le caractère de service public que présente le rôle futur de l'autorité centrale. Tout revenu provenant du pilotage reçu par l'autorité centrale, qu'il s'agisse de droits de pilotage ou de subventions de la Couronne (Cf. recommandation 21), sera gardé uniquement comme dépôt en trust pour être géré et utilisé directement au profit des divers services de pilotage, mais jamais pour régler les dépenses de l'autorité. A ce point de vue, la situation restera inchangée, sauf que les frais d'exploitation de l'autorité centrale seront considérablement augmentés par suite de l'accroissement de ses activités. C'est ce système qu'ont adopté presque tous les principaux pays maritimes (Cf. appendice XIII).

La Commission estime qu'au début, le conseil devrait être formé de trois membres nommés par le gouverneur en conseil pour une période fixe, sous réserve de bonne conduite; ce nombre pourrait, au besoin, être augmenté ultérieurement. Leur nomination ne serait pas faite à titre amovible, car l'insécurité d'emploi serait préjudiciable à l'indépendance et à la liberté d'action dont les membres devraient jouir. Il faudrait que la durée du mandat soit suffisante (au moins dix ans, sauf pour les premières nominations) en vue de permettre aux membres d'acquérir la connaissance et l'expérience nécessaires pour assumer leurs nombreuses responsabilités. Afin d'assurer la continuité et une haute compétence en tout temps, il faudrait échelonner le renouvellement de manière qu'à l'arrivée d'un nouveau membre, il reste toujours au conseil deux membres parfaitement expérimentés. En outre, les mandats des membres devraient être renouvelables, afin que le service puisse continuer à bénéficier de leur expérience et de leurs connaissances. Leur rémunération devrait être un traitement fixe établi par le gouverneur en conseil, avec la garantie qu'aucune diminution n'interviendra au cours d'un mandat.

La Commission estime que si la composition de l'autorité centrale se limite à trois membres, ceux-ci devraient être employés à plein temps, afin d'être en mesure de s'acquitter de leurs nombreuses fonctions avec efficacité.

La Commission estime également qu'il n'est pas souhaitable que les membres soient identifiés de quelque manière avec l'une ou l'autre des parties intéressées au pilotage, c.-à-d. qu'ils ne devraient représenter ni les armateurs ni les pilotes. Toute personne dont les intérêts sont incompatibles avec l'exercice des fonctions de l'autorité centrale devrait être inéligible au conseil et une condition préalable à la nomination serait un sens impartial et désintéressé de l'accomplissement des fonctions de l'autorité. Il ne faudrait pas établir de règles trop rigides imposant, comme condition préalable à la nomination d'un membre, une qualification technique particulière, parce que l'autorité centrale aura l'entière liberté de consulter des experts, procédure normale suivie par les tribunaux lorsque se pose une question technique importante. Le fait de préciser dans la loi la qualification des membres constituerait une restriction injustifiée imposée au gouvernement quant au choix des personnes les plus aptes à exercer les fonctions de l'autorité centrale.

A cet égard, le gouvernement devrait se guider sur les exigences qu'impose la mission du Conseil national du pilotage; des connaissances techniques spéciales dans les domaines de la navigation, du pilotage, du droit, de l'économie et de l'administration devraient compter parmi celles qui justifient le choix des commissaires. La Fédération des pilotes du Saint-Laurent a recommandé que le poste d'autorité centrale soit occupé par une personne bilingue afin que tout pilote ou toute autre partie intéressée, francophone ou anglophone, puisse communiquer avec l'autorité centrale dans la langue qui lui est la plus familière. Bien que la Commission recommande un conseil et non pas une autorité constituée d'une seule personne, la proposition de la fédération garde toute sa valeur, car l'autorité centrale consacrerait une grande partie de son temps à des auditions publiques dans les diverses circonscriptions; les témoins et experts comparaisant devant elle devraient avoir la liberté de s'exprimer dans l'une ou l'autre langue. Il est extrêmement souhaitable d'éviter d'avoir recours à la traduction, procédé qui n'est qu'un pis-aller.

En outre, la Commission estime qu'il ne serait pas indiqué d'imposer à l'autorité centrale un comité consultatif composé de représentants des parties directement intéressées, c.-à-d. les pilotes, les armateurs et les autorités de pilotage, car elle croit qu'il en résulterait plus d'inconvénients que d'avantages. En premier lieu, un comité consultatif gênerait inutilement les activités de l'autorité centrale qui devrait rester libre de consulter, au besoin, qui elle veut. Il ne semble pas souhaitable d'exiger la consultation obligatoire de personnes dont la principale qualification est leur implication dans les problèmes en discussion. En second lieu, l'expérience des comités

consultatifs (Cf. *Titre IV*—Circonscription de Québec) a montré qu'ils risquent de causer du mécontentement, car un comité s'attend à ce que son opinion entraîne la décision. La Commission convient que toutes les parties intéressées devraient avoir la possibilité de se faire entendre avant que toute décision importante ne devienne définitive, mais elle ne croit pas qu'un comité consultatif soit le moyen approprié, et elle propose une procédure dans les recommandations 19 et 20.

RECOMMANDATION 17

Que les pouvoirs de l'autorité centrale soient modifiés et élargis en vue de satisfaire aux nouveaux objectifs de la législation proposée

L'autorité centrale doit veiller à l'application de la loi sur le pilotage. Il lui incombe donc de déterminer les besoins en services de pilotage partout au Canada, d'établir les services requis dans l'intérêt public, d'organiser les contrôles administratifs, d'assurer la surveillance générale de l'administration et des opérations de pilotage et de fixer les directives.

En plus des pouvoirs de nommer son propre personnel, d'employer des conseillers, d'établir des règlements relatifs à ses opérations internes et à la procédure d'expédition des affaires de la corporation, l'autorité centrale devrait être investie des pouvoirs suivants:

1. pouvoirs originaux d'établir des règlements («ordonnances de pilotage») pour les fins suivantes:
 - a) créer des circonscriptions de pilotage dans l'une des conditions suivantes, et les supprimer quand cette condition n'existe plus:
 - (i) lorsqu'on juge nécessaire, dans l'intérêt public, l'établissement d'un service de pilotage en un lieu donné ou du contrôle administratif d'un service de pilotage existant; ou
 - (ii) lorsqu'on juge souhaitable l'établissement d'une circonscription, mais avec trois restrictions: il faut qu'existe déjà un service adéquat, que l'organisation puisse assurer son autofinancement, et que les armateurs ou autres parties intéressées en aient fait la demande;
 - b) séparer ou grouper des circonscriptions en vue d'une plus grande efficacité ou d'une administration plus facile (Cf. recommandation 8);
 - c) fixer ou modifier les limites d'une circonscription (Cf. recommandations 8 et 9); entre autres, établir une zone mixte de relève entre des circonscriptions contiguës (Cf. recommandation 9);

- d) déterminer la forme de l'autorité de pilotage de chaque circonscription, soit une commission *ad hoc*, soit une autorité constituée d'un commissaire unique, soit une corporation publique existante (Cf. recommandation 18) et, sauf si l'on adopte cette dernière solution, nommer le ou les commissaires et fixer leur rémunération;
- e) classer le service de pilotage dans chaque circonscription ou partie de circonscription, en fonction de son importance relative dans le contexte de l'économie nationale;
- f) autoriser toute autorité de pilotage à attribuer des brevets de conseiller en pilotage (Cf. recommandation 12) lorsque les circonstances le justifient;
- g) imposer le pilotage obligatoire, avec ou sans restrictions, en tout ou en partie, sur un service lorsque celui-ci est classifié service public (le pilotage devient automatiquement obligatoire lorsque le service est classifié service public essentiel) (Cf. recommandation 12);
- h) définir les «marchandises dangereuses» pour les fins du pilotage obligatoire;
- i) définir l'étendue du contrôle administratif à exercer dans chaque circonscription et, dans le cas où un organisme autre que l'autorité de pilotage doit exercer un certain contrôle (autre que la fonction d'attribution des brevets et certificats), désigner cet organisme et en définir les pouvoirs (Cf. recommandation 13); entre autres, préciser si l'autorité de pilotage ou cet autre organisme sont autorisés à fournir des services de pilotage ou à exploiter un service de bateau-pilote ou tout autre service auxiliaire;
- j) déterminer le statut des pilotes dans chaque circonscription ou partie de circonscription (Cf. recommandation 24);
- k) accorder, au besoin, à toute corporation statutaire de pilotes l'un quelconque des pouvoirs spéciaux prévus par la loi, et le lui retirer lorsque l'intérêt supérieur de l'État et l'intérêt du service le rendent souhaitable (Cf. recommandation 25);
- l) étendre le contrôle administratif, dans des secteurs non organisés, à la qualification des pilotes, soit en rattachant des ports ou zones à une circonscription contiguë, soit en confiant à une autorité de pilotage existante, par ordonnance de pilotage, la responsabilité, et toutes les obligations accessoires, d'évaluer dans une zone déterminée, la qualification des pilotes qui en font la demande (Cf. recommandation 10);

- m) établir la procédure à suivre pour la bonne marche des audiences publiques tenues sous sa juridiction;
 - n) établir les règles générales devant régir les rapports que doivent fournir toutes les autorités de pilotage, et les ordres permanents que l'autorité centrale juge nécessaires dans l'exercice de ses fonctions générales de surveillance;
 - o) établir le mode de comptabilité, c.-à-d. les règlements financiers que doivent observer les autorités de pilotage en matière de revenus de pilotage et de subventions (Cf. recommandation 20);
 - p) fixer le mode de contribution des usagers de la Caisse centrale de péréquation, et réglementer la gestion de la caisse et les conditions permettant aux circonscriptions d'y faire appel (Cf. recommandation 21);
2. le pouvoir supplétif d'établir des règlements de circonscription, soit lors de l'approbation de règlements établis par les autorités de pilotage, soit lorsqu'une autorité de pilotage néglige d'établir la réglementation nécessaire (Cf. recommandation 19);
3. le pouvoir administratif suivant:
- a) recommander au gouverneur en conseil la destitution d'un commissaire pour cause d'inconduite, d'incompétence flagrante ou d'inaptitude physique ou mentale, lorsque l'autorité de pilotage est (par ordonnance de pilotage) une commission *ad hoc* ou une autorité constituée d'un seul commissaire (Cf. recommandation 18);
 - b) entreprendre toutes études ou recherches nécessaires en vue de déterminer les programmes d'action ou d'assumer ses responsabilités;
 - c) approuver les règlements de circonscription (Cf. recommandation 19) ou agir comme tribunal d'appel sur toute décision d'une autorité de pilotage en rapport avec l'approbation des règlements d'une corporation de pilotes (Cf. recommandation 25);
 - d) approuver, avec ou sans modification, le budget des autorités de pilotage et, au besoin, autoriser les dépenses non prévues au budget (Cf. recommandation 21);
 - e) gérer la Caisse centrale de péréquation (Cf. recommandation 21);
 - f) tenir, ou faire tenir, les enquêtes judiciaires jugées nécessaires dans l'exercice de ses fonctions générales de surveillance;
 - g) faire suspendre ou suspendre *proprio motu* une autorité de pilotage ou tout organisme investi d'un pouvoir de contrôle;

confier temporairement l'administration de la circonscription à une autorité de pilotage provisoire ou investir du pouvoir de contrôle une personne désignée, en attendant le résultat de l'enquête sur les irrégularités soupçonnées, et après autorisation, au besoin, du gouverneur en conseil.

Il n'y a aucune objection à confier, par une législation appropriée, d'autres responsabilités et fonctions à l'autorité centrale, à condition de ne pas altérer le caractère fondamental de l'autorité et de ne pas empiéter sur le principe de décentralisation de l'administration locale.

La Commission estime que le service de pilotage dans chaque circonscription (ou dans chaque partie d'une circonscription, en cas de subdivision à l'intérieur de la circonscription) devrait être classifié selon son importance par rapport à l'intérêt national, ce qui permettrait de préciser le degré maximal de contrôle pouvant être exercé sur les pilotes et les transports par eau. Les classifications principales devraient être:

- a) service public essentiel,
- b) service public,
- c) service maintenu au bénéfice des armateurs ou d'intérêts privés.

Le pilotage est un *service public* lorsqu'il est établi, maintenu et contrôlé essentiellement dans l'intérêt national; un *service privé* lorsqu'il est institué surtout pour répondre aux besoins et intérêts privés (Cf. recommandation 6). En tant que service public, on devrait le considérer comme *service public essentiel* lorsque sa raison d'être, sa portée et son efficacité sont d'intérêt national, et comme *service public seulement* lorsque, nonobstant le fait d'être nécessaire dans l'intérêt public, son interruption, même prolongée, ne risque pas de nuire sérieusement à l'intérêt national.

Lorsque l'autorité centrale a des raisons de croire que de graves irrégularités ont été commises dans l'exercice de l'une ou l'autre des fonctions d'une autorité de pilotage ou d'un organisme investi de pouvoirs de contrôle par ordonnance de pilotage, l'autorité de pilotage ou l'organisme en cause devrait être privé temporairement de ses pouvoirs ou d'une partie de ses pouvoirs, à titre de mesure préventive dans l'intérêt du service, et une autorité *ad hoc* devrait être nommée pour les exercer durant l'enquête menée sur les faits et jusqu'à ce que des mesures correctives appropriées soient prises. Lorsque l'autorité de pilotage est en cause, cette action devrait prendre la forme d'un décret du gouverneur en conseil pris en vertu d'une recommandation de l'autorité centrale, alors que dans le cas d'un autre organisme, on devrait recourir à une ordonnance de pilotage. Les pouvoirs de contrôle temporairement révoqués devraient être toujours exercés par l'autorité *ad hoc* nommée par décret du gouverneur en conseil ou, selon le cas, par ordonnance de pilotage, mais jamais par l'autorité centrale.

RECOMMANDATION 18

Que la fonction d'autorité de pilotage soit confiée dans chaque circonscription à une corporation publique locale autonome, responsable envers l'autorité centrale

Le but réel de la législation sur le pilotage est d'imposer des mesures de contrôle assurant la qualité et la sûreté du service et, dans toute organisation du pilotage, l'élément le plus important est l'autorité de pilotage. Le moyen de contrôle le plus effectif est ce contrôle administratif, à savoir l'attribution des brevets et certificats, qui constitue la fonction essentielle d'une autorité de pilotage (Cf. recommandation 12). L'efficacité d'une législation sur le pilotage est en relation directe avec la compétence et l'efficacité de l'autorité de pilotage dans chaque circonscription. L'attribution des brevets et certificats constitue une fonction administrative de nature quasi-judiciaire qui présuppose des normes et des principes directeurs établis par une législation appropriée, ainsi qu'une autorité indépendante, bien informée et impartiale, pour évaluer les pilotes, exercer une surveillance constante et prendre immédiatement des mesures propres à maintenir et assurer la qualité du service. Cela exige une disponibilité constante, une liberté d'action et une indépendance dans les limites d'un mandat déterminé, ce qui ne peut être garanti que si la fonction d'autorité de pilotage est exercée par un organisme fédéral autonome placé dans chaque circonscription. Cette fonction peut être confiée à une agence de la Couronne *ad hoc*, ou à une corporation publique locale existante créée en vertu d'une loi fédérale ou provinciale.

Les raisons données au sujet de l'autorité centrale, dans la recommandation 16, en faveur d'un conseil (par opposition à une autorité constituée d'une seule personne), ayant un statut corporatif avec des pouvoirs y afférents, s'appliquent, *a fortiori* et *mutatis mutandis*, à l'autorité de pilotage.

En règle générale, l'autorité de pilotage devrait être une commission *ad hoc*. Ce fut l'idée qu'on adopta dans la Loi sur le pilotage de 1873 mais, dans le contexte actuel, la règle devrait, lorsque les circonstances le justifient, être assouplie (sous réserve que la qualité du service n'en souffre pas), afin de prévenir une organisation excessive et la prolifération inutile d'organismes d'État.

La fonction d'autorité de pilotage devrait être confiée à une commission de pilotage *ad hoc* et non à une corporation publique existante, à moins que celle-ci ne satisfasse aux conditions suivantes:

- a) corporation locale;
- b) autonome;
- c) activités connexes au service de pilotage;
- d) compétence territoriale correspondant approximativement à la circonscription de pilotage;

- e) absence d'incompatibilité ou conflit d'intérêts entre les fonctions originales de la corporation et celles de l'autorité de pilotage;
- f) absence de complication excessive pour l'organisation du service de pilotage.

En ce qui concerne le pilotage de port, l'autorité portuaire, s'il s'agit d'un port public, est l'organisme tout indiqué pour assumer la fonction d'autorité de pilotage puisque le pilotage reste un élément essentiel au bon fonctionnement du port. Cependant, l'autorité portuaire devrait constituer un organisme local et autonome (comme le sont les commissaires des ports); sinon, elle ne satisferait pas aux conditions préalables essentielles d'une autorité de pilotage. En outre, la responsabilité liée à la fonction d'autorité de pilotage devrait être acceptée librement, étant bien entendu que cette fonction sera révoquée si elle n'est pas exercée correctement.

D'autre part, l'envergure et la complexité de l'organisation de pilotage nécessaire, ajoutées aux autres activités de la corporation publique locale disponible, peuvent imposer la création d'une autorité de pilotage distincte. Il est indispensable qu'une autorité de pilotage dispose d'un temps suffisant pour satisfaire aux exigences de sa fonction.

Une autorité portuaire ne devrait pas être nommée autorité de pilotage lorsque le service de pilotage déborde les limites du port et de ses abords immédiats. Une autorité portuaire préoccupée surtout de ce qui affecte directement l'efficacité de l'organisation du port risque de négliger ce qui ne ressortit pas normalement à sa compétence originale; c'est, par exemple, ce qui s'est produit lorsque les commissaires du havre de Québec et les commissaires du havre de Montréal furent respectivement autorités de pilotage des circonscriptions de Québec et de Montréal, c.-à-d. que leur compétence d'autorité de pilotage s'étendait aussi au fleuve (Cf. *Titre IV—Histoire de la législation*—en particulier pour la circonscription de Montréal).

De même, pour le pilotage de canal et d'écluse, l'autorité des canaux est également l'autorité de pilotage tout indiquée, sous la même réserve lorsque les compétences territoriales ne coïncident pas.

Lorsque, pour une raison quelconque l'autorité d'un port ou d'un canal ne peut pas servir, et à moins qu'il n'existe une autre corporation publique pouvant convenir, l'autorité de pilotage devrait être une commission *ad hoc* au sein de laquelle les autorités locales du port ou du canal seraient normalement représentées en vue d'assurer la liaison et la coordination nécessaires. Si les activités d'un port sont dirigées par un fonctionnaire d'une autorité centrale, ce fonctionnaire devrait normalement être un membre de la commission.

Cependant, dans un cas comme dans l'autre, ce devrait être à l'autorité centrale de décider des avantages et des inconvénients, le critère étant d'éviter les conflits d'intérêts possibles.

Lorsque la nomination d'une commission n'est pas indiquée par suite du nombre de pilotes ou de l'importance du service existant ou à être fourni par la suite, ou des attributions de l'autorité de pilotage, l'autorité centrale devrait alors avoir la faculté de nommer une autorité de pilotage comportant une seule personne. Dans ce cas, la personne habilitée serait encore une agence de la Couronne dotée du statut corporatif, lorsqu'elle agirait en tant qu'autorité de pilotage. On ne devrait choisir cette alternative que lorsque, pour des raisons d'ordre pratique, on considère que la nomination d'une commission de trois membres n'est pas indiquée.

Lorsque l'autorité de pilotage est une commission *ad hoc* ou une corporation d'un seul membre, on devrait sauvegarder le principe de la décentralisation et de l'autonomie par la procédure de nomination de ses membres et par des dispositions légales appropriées garantissant leur indépendance.

Selon le principe interdisant que la compétence d'une autorité de pilotage s'étende à plus d'une circonscription de pilotage, personne ne devrait être autorisé à devenir membre de plus d'une autorité de pilotage, afin d'éviter le risque d'une centralisation indirecte. La compétence d'une autorité de pilotage équivalant à la somme des compétences de ses membres, les critères admis pour une autorité de pilotage en tant qu'entité devraient être observés pour ses membres pris individuellement. Ils devraient donc tous, entre autres, résider dans leur circonscription et être constamment disponibles.

La loi devrait prévoir que les membres seront nommés, sous réserve de bonne conduite, pour un terme fixe d'une durée suffisante pour leur permettre de connaître à fond leur circonscription, condition nécessaire à l'acquiescement efficace de leurs responsabilités. La durée d'un mandat ne devrait pas être inférieure à dix ans. Ici encore, les dates d'expiration des mandats devraient être échelonnées de telle sorte que lors de l'entrée en fonctions d'un membre nouvellement nommé, la commission comprenne toujours des membres ayant l'expérience nécessaire. Pour la même raison, les membres pourraient voir leur mandat renouvelé. Les membres pourraient être révoqués par le gouverneur en conseil pour une raison justifiée telle que mauvaise conduite, incompétence flagrante, inaptitude physique ou mentale. Il devrait également être possible d'abrégé leur mandat en raison de modifications fondamentales apportées à l'organisation du pilotage, par exemple en cas de la fusion de plusieurs circonscriptions, de la subdivision ou de la suppression d'une circonscription; ou de la modification de la constitution d'une autorité de pilotage comme lorsqu'on juge à propos la nomination d'une corporation publique existante, entraînant la suppression de la commission existante. Un tel changement devrait être effectué au moyen d'une ordonnance de pilotage appropriée qui, après qu'il aurait été statué sur tout appel à son sujet (Cf. recommandation 19), n'entrerait en vigueur qu'après approbation du gouverneur en conseil, exigence justifiée par la sauvegarde des droits acquis des membres et la protection de leur indispensable indépendance.

Le fait, pour une personne, d'être un officier de la Couronne ou un fonctionnaire ne devrait pas constituer un empêchement à sa nomination; dans certains cas, la nomination de cette personne peut même s'avérer nécessaire. Ici encore, les critères devraient être l'absence d'incompatibilité des deux fonctions, la résidence obligatoire du membre dans le voisinage et les loisirs suffisants que doivent lui laisser ses autres occupations pour lui permettre d'assumer ses responsabilités en matière de pilotage.

Jusqu'à maintenant, on attendait des membres des autorités de pilotage qu'ils servent sans rémunération, exigence raisonnable lorsque le pilotage ne constituait qu'un service établi pour la commodité des armateurs et où le contrôle administratif de l'État se limitait à l'attribution des brevets et certificats et aux responsabilités qu'elle entraîne. Les autorités de pilotage se composaient alors généralement de représentants des parties directement intéressées et leurs fonctions en matière de pilotage n'exigeaient qu'une partie de leur temps. De plus, un secrétaire salarié travaillant à plein temps assurait généralement la gérance de la circonscription. La situation est aujourd'hui très différente. Les autorités de pilotage ont la responsabilité non seulement d'assurer mais, en certains cas, de fournir un service de pilotage adéquat, efficace et sûr, afin de protéger les intérêts de l'État et du public. Cette situation exige donc que les représentants des parties directement intéressées ne soient plus membres des autorités de pilotage et que les membres de ces autorités reçoivent une rémunération suffisante.

Cependant, dans une législation générale sur le pilotage on doit prévoir toutes les situations possibles. La Commission estime que les membres d'une commission de pilotage devraient continuer à servir à titre gratuit lorsque le pilotage sert des intérêts privés. Dans ce cas, les membres pourraient être des représentants des intérêts privés concernés et ne devraient pas être rémunérés. D'autre part, les membres n'appartenant pas à ces groupes devraient être rémunérés en fonction de leurs responsabilités et du temps qu'ils devront consacrer à l'exercice de leurs fonctions. Les officiers de la Couronne ou les fonctionnaires nommés devraient recevoir une rémunération supplémentaire proportionnée à l'accroissement de leurs responsabilités. Les membres seraient employés à plein temps ou à temps partiel, suivant les exigences de l'organisation locale, fixées de temps à autre par des ordonnances de pilotage. Cependant, aucune modification ne devrait affecter, au cours du mandat des membres, leurs droits acquis, à moins qu'ils n'y consentent ou qu'après qu'il ait été statué sur tout appel (Cf. recommandation 19) les ordonnances de pilotage en cause ne soient confirmées par le gouverneur en conseil.

La rémunération des membres des autorités de pilotage devrait être fixée, par voie d'ordonnance de pilotage, par l'autorité centrale qui se

trouve dans la situation voulue pour apprécier la valeur des services à rendre par les titulaires de ces postes. Afin d'accroître la garantie d'indépendance des autorités locales, leur rémunération, au cours de leur mandat, pourrait être au besoin augmentée de temps à autre, mais jamais diminuée. Ces rémunérations étant prélevées sur les revenus du pilotage, devraient être classées comme dépenses administratives de la circonscription.

En plus du pouvoir d'établir des règlements intérieurs régissant le fonctionnement de la corporation et l'organisation interne des activités de l'autorité de pilotage, ainsi que les pouvoirs normalement inhérents au statut corporatif, chaque autorité de pilotage devrait avoir les pouvoirs suivants:

- a) pouvoir d'établir par règlements la législation locale nécessaire (y compris celle des zones rattachées [Cf. recommandation 8], les pilotes approuvés [Cf. recommandation 10] et les circonscriptions contiguës [Cf. recommandation 9]), dans les limites des sujets définis par la loi (Cf. chap. 8, pp. 270 et suiv.), notamment en ce qui concerne la fixation des tarifs et toutes ses implications, c.-à-d. le nombre maximal des pilotes (effectif des pilotes), le revenu à atteindre basé sur des conditions de travail définies lorsque les recettes sont mises en commun (Cf. chap. 6) et l'établissement des conditions qui régissent le pilotage obligatoire et les exemptions personnelles dans les cas qui sont du ressort de son autorité (Cf. recommandations 22 et 23);
- b) le pouvoir d'attribuer des brevets aux pilotes, y compris le pouvoir de réévaluation (Cf. recommandations 12, 26, 27, 28 et 29) dans sa circonscription et dans les zones rattachées à la circonscription (Cf. recommandation 8), ou aux conseillers en pilotage (Cf. recommandation 12); ou des certificats aux capitaines et lieutenants, pour les exemptions personnelles (Cf. recommandation 23), le pouvoir d'évaluation qu'implique l'approbation des pilotes pour les zones situées en dehors des régions organisées (Cf. recommandations 8 et 10) ainsi que le pouvoir de surveillance qui en découle (Cf. recommandations 26, 27, 28 et 29);
- c) le pouvoir, lorsqu'elle y est autorisée par ordonnance de pilotage, de diriger le service de pilotage et, au besoin, d'employer les pilotes (Cf. recommandations 13 et 24);
- d) le pouvoir, lorsqu'elle y est autorisée par ordonnance de pilotage, d'exploiter un service de bateau-pilote et tout service auxiliaire du pilotage et, dans le cas de circonscriptions contiguës, le

pouvoir d'exploiter ces services en collaboration avec la circonscription voisine, ou pour le bénéfice des deux circonscriptions (Cf. recommandations 9 et 14);

- e) le pouvoir d'approbation des statuts et règlements des corporations statutaires des pilotes de sa circonscription (recommandation 25).

En outre, une autorité de pilotage pourrait être requise, par une législation appropriée, d'assumer d'autres fonctions, à condition qu'elles ne soient pas incompatibles avec la fonction d'attribution des brevets et certificats ni avec tout autre pouvoir qu'elle peut avoir à exercer en vertu de la loi.

Une autorité de pilotage devrait avoir le droit de déléguer ses pouvoirs, à l'exception du pouvoir réglementaire et de celui d'attribution des certificats et brevets, dans la mesure spécifiée par ses règlements et suivant la procédure et les modalités y établies. Une autorité de pilotage ayant son siège dans sa circonscription, la délégation de pouvoirs devrait toujours être une exception, seulement dans les cas où l'on veut obtenir le maximum d'efficacité (Cf. chap. 8, pp. 325 et suiv.). Par exemple, une délégation de pouvoirs serait justifiée pour la conduite d'une enquête dans l'exercice de la fonction de surveillance (Cf. recommandation 28); l'autorité de pilotage pourrait alors investir l'enquêteur des pleins pouvoirs judiciaires d'enquête. Normalement, elle serait également justifiée dans le but de confier à un jury d'examen la responsabilité de s'assurer de la compétence des candidats qualifiés en matière de connaissances locales, et en navigation, manœuvre, amarrage et désamarrage des navires, dans les limites de sa circonscription, mais la décision finale appartiendrait à l'autorité de pilotage qui la prendrait après avoir pris connaissance du rapport du jury d'examen et des observations des autres parties. Pour certains membres, les critères de nomination à un jury d'examen seraient une compétence spéciale dans les matières sur lesquelles porte l'examen et, pour d'autres, une compétence générale en vue d'obvier à la partialité possible d'un expert, trop étroitement lié au service. Il est essentiel que des pilotes fassent partie d'un jury d'examen, mais il est tout aussi important qu'en soient membres des marins qualifiés, étrangers au pilotage. La Commission considère que les armateurs, en tant que tels, ne devraient pas y être représentés; l'argument qu'ils paient pour le service n'est pas valable. Ils font partie du public que l'autorité de pilotage a la responsabilité de protéger. Il n'y a aucune objection à ce qu'un marin pleinement qualifié, recommandé par les armateurs, fasse partie d'un jury d'examen, mais en laissant la décision finale à l'autorité de pilotage qui doit rester libre de nommer toute personne qu'elle juge plus compétente ou dont la présence serait plus indiquée dans les circonstances.

RECOMMANDATION 19

Que l'autorité centrale et les autorités de pilotage partagent, selon leur compétence respective, la responsabilité du pouvoir réglementaire et que l'exercice de ce pouvoir soit assujéti à un contrôle approprié

Réglementer c'est légiférer par délégation au lieu et place, selon le cas, du Parlement ou d'une législature. C'est, en matière de réglementation, la pratique normale du Parlement de déléguer son pouvoir législatif à ceux qui sont chargés d'appliquer des lois, lorsque les dispositions à établir n'ont pas un caractère de permanence ou ne sont pas des mesures d'application générale. La nature même du pilotage exige une délégation, car c'est un service dont l'organisation varie considérablement d'une époque à l'autre et d'un lieu à l'autre, par suite de l'évolution des exigences de la navigation et de l'intérêt public.

Le Parlement délègue le pouvoir législatif en définissant dans une loi les sujets relevant des règlements que les délégués peuvent établir, d'une part, et la procédure de réglementation, d'autre part. Il délimite ainsi la portée de la compétence déléguée (Cf. chap. 8, pp. 270 et suiv.).

Il est souhaitable d'établir un système qui assure:

- a) des règlements bien appropriés;
- b) des règlements conformes aux principes directeurs du pilotage et du gouvernement et contribuant à leur application;
- c) l'occasion de se faire entendre à tous ceux dont les intérêts sont affectés;
- d) des remèdes satisfaisants contre des règlements inappropriés, discriminatoires ou abusifs.

Les règlements établis par l'autorité centrale conformément à son pouvoir réglementaire original devraient porter un nom distinct afin d'éviter une confusion avec les règlements établis par les autorités de pilotage. La Commission estime que l'expression «ordonnance de pilotage» (*Pilotage Order*), employée au Royaume-Uni, est celle qui conviendrait le mieux pour les premiers, les derniers étant alors appelés «règlements de circonscriptions». On ne devrait pas confondre le mot «règlement» avec l'expression «règlement intérieur» (*By-law*) que l'on devrait employer pour désigner les règles établies par l'autorité centrale et par les diverses autorités de pilotage pour régir leurs activités internes et l'administration de la corporation. Ces règlements intérieurs n'affectent pas les tiers (y compris les pilotes et les armateurs) et n'ont donc pas à être soumis à un contrôle quelconque; il suffit qu'ils soient à la disposition de ceux qui désirent les consulter.

Cette répartition des pouvoirs réglementaires entre une autorité centrale et les autorités locales de pilotage fut adoptée dans la Loi sur le pilotage de 1873 et est demeurée inchangée jusqu'à ce jour. L'autorité de chaque circonscription de pilotage doit acquérir une connaissance locale détaillée afin d'exercer ses pouvoirs d'attribution des brevets et certificats; elle est donc la mieux qualifiée pour être investie des pouvoirs nécessaires pour établir sur le pilotage une législation *ad hoc* qui convienne à l'échelon local.

En général, les autorités de pilotage se sont bien acquittées de cette responsabilité, mais l'autorité centrale n'avait pas les pouvoirs nécessaires pour faire établir une législation complète; elle pouvait refuser l'approbation, mais elle n'avait pourtant aucun moyen d'obliger une autorité de pilotage à établir un règlement considéré comme essentiel (Cf. chap. 8, p. 274). Le nombre de règlements *ultra vires* établis par les autorités de pilotage n'indique pas leur incompétence dans ce domaine, mais démontre que le régime de contrôle existant est inadéquat et que la loi actuelle ne satisfait pas aux exigences d'un service de pilotage moderne.

Le fait qu'un règlement soit *ultra vires* indique seulement qu'il sort du domaine des pouvoirs délégués, mais ne signifie pas nécessairement qu'il ne réponde pas à un besoin du service. Les autorités de pilotage ont généralement établi la législation supplémentaire requise pour rendre plus efficace le service de pilotage dans leur circonscription. Normalement, une autorité centrale agissante ayant suffisamment de connaissances et de temps à consacrer aux problèmes du pilotage devrait être en mesure de déceler l'illégalité de ces règlements, et de se rendre compte aussi de leur valeur et de leur nécessité. Le devoir de l'autorité centrale serait alors d'en informer le Parlement et de lui soumettre les modifications à la loi qu'elle juge appropriées.

Le grand nombre de règlements *ultra vires* souligne la nécessité d'une loi complètement nouvelle, mais aussi celle d'une autorité centrale à plein temps. Cette conclusion est d'autant plus vraie que, maintenant, les autorités de pilotage fournissent souvent les services de pilotage et ne se trouvent donc plus dans une situation désintéressée (Cf. chap. 8, pp. 271 et 272). En outre, les intérêts de l'État doivent être protégés.

Il faut imaginer une organisation capable d'assurer à chaque circonscription une législation qui convienne à ses besoins, dans le cadre général des exigences de l'État. Il semble que la meilleure façon d'y parvenir soit de laisser à l'autorité de pilotage, à titre de pouvoirs réglementaires originaux, ceux qui concernent les besoins locaux, tout en étendant, sous un contrôle approprié, les pouvoirs de l'autorité centrale dans ce domaine:

- a) l'autoriser à modifier les règlements de circonscription au stade de l'approbation;
- b) l'autoriser à agir *proprio motu* pour établir des règlements de circonscription au lieu et place de l'autorité de pilotage lorsque celle-ci omet ou refuse de le faire;

- c) prévoir un appel des décisions de l'autorité centrale, soit devant un tribunal administratif existant ou un tribunal spécial créé à cet effet (désigné par la suite sous le nom de Commission d'appel des règlements de pilotage).

Le premier moyen de contrôle du pouvoir réglementaire est exercé par le Parlement lorsqu'il définit les sujets relevant de la réglementation. Tout règlement qui n'entre pas dans ces limites devient automatiquement anti-statutaire (*ultra vires*). Ce contrôle est assuré par les tribunaux de droit commun, sur des poursuites intentées par toute partie lésée ou intéressée.

Il semble qu'on pourrait établir un contrôle administratif approprié, en matière de règlements de circonscription, de la manière suivante:

- a) Les règlements de circonscription seraient établis par l'autorité de pilotage de la circonscription.
- b) Ces règlements ne prendraient effet qu'après l'approbation de l'autorité centrale.
- c) Tout règlement proposé serait publié dans la circonscription concernée, avant son approbation et pendant un délai prescrit.
- d) Toute personne en désaccord sur un règlement proposé aurait le droit de faire enregistrer une objection à l'autorité centrale et celle-ci, sauf en cas de retrait préalable de l'objection, devrait tenir une audience publique dans la circonscription ou dans ses environs, afin de permettre à toutes les parties intéressées, notamment l'autorité de pilotage en cause, de se faire entendre.
- e) En l'absence d'objection dans le délai prévu, l'autorité centrale serait tenue d'approuver le règlement, à moins qu'elle n'ait l'intention de le rejeter ou de le modifier. En pareil cas, on considérerait que le règlement fait l'objet d'une opposition et on annoncerait une audience publique. L'avis public devrait alors indiquer la raison de l'audience et, si l'on se propose de modifier le règlement, le texte de la modification proposée.
- f) Après cette audience, l'autorité centrale aurait le pouvoir de rendre la décision qu'elle considère la meilleure dans l'intérêt du service, c.-à-d. l'approbation, le rejet ou la modification du règlement.
- g) Le règlement devrait prendre effet dès que l'autorité centrale a rendu sa décision, tout en restant assujéti aux exigences de transmission et de publication de la Loi sur les règlements.
- h) On devrait prévoir, dans un délai prescrit, un droit d'appel devant la Commission d'appel des règlements de pilotage contre toute décision de l'autorité centrale prise après une audience publique à la suite de laquelle un règlement est approuvé ou établi. Il ne devrait

pas y avoir de droit d'appel contre une décision rejetant un règlement proposé ou approuvant un règlement dont l'approbation n'a soulevé aucune opposition.

- i) Le pouvoir de la Commission d'appel des règlements de pilotage se limiterait au droit de maintenir ou de renverser la décision de l'autorité centrale; en cas de modification d'un règlement par l'autorité centrale, une décision contraire de la Commission d'appel n'aurait pas pour effet d'approuver le règlement initialement proposé; il en résulterait tout simplement l'annulation de ce règlement.
- j) L'autorité centrale aurait le pouvoir d'établir des règlements de circonscription (y compris celui de modifier ou d'abroger les règlements existants) au nom d'une autorité de pilotage, si l'autorité centrale considère ces règlements comme essentiels pour la circonscription, et à condition que l'autorité de pilotage en cause ait été mise en demeure par l'autorité centrale de les établir et qu'elle ait négligé ou refusé de le faire.
- k) Dans ce cas, la même procédure que ci-dessus devrait s'appliquer, c.-à-d. publication du règlement proposé; audience publique, lorsqu'une objection est formulée soit par l'autorité de pilotage en cause, soit par toute autre partie intéressée; approbation par l'autorité centrale et appel à la Commission d'appel des règlements de pilotage.
- l) La Commission d'appel tiendrait une audience publique avant de rendre une décision d'appel afin que toute partie intéressée ait l'occasion de se faire entendre avant la décision définitive. L'application du règlement concerné serait suspendue en attendant la décision finale de la Commission d'appel, si celle-ci en ordonne ainsi.

La Commission estime que les audiences publiques devant l'autorité centrale devraient se tenir dans la circonscription en cause ou dans ses environs, car les tenir au siège de l'autorité centrale ou en un lieu éloigné de la circonscription irait à l'encontre de leur but principal, savoir la consultation de toutes les parties intéressées avant qu'une décision ne soit rendue. La même exigence ne s'applique cependant pas aux audiences devant la Commission d'appel des règlements de pilotage dont les audiences publiques devraient se tenir à Ottawa, à moins de décision contraire de la Commission d'appel.

Dans le passé, les règlements (appelés règlements généraux) d'un grand nombre de circonscriptions de pilotage n'ont pas été aussi complets ou adéquats qu'ils auraient dû l'être, en premier lieu parce que l'autorité de pilotage se préoccupait surtout de ses devoirs administratifs et omettait donc d'inclure dans sa législation les règles unanimement et volontairement

acceptées par tous les intéressés; en second lieu, les étroites relations de service qu'elle avait avec les pilotes l'incitaient à ne pas établir de règlements qui n'auraient pas reçu l'approbation de ceux-ci. (Les certificats de pilotage constituent un exemple frappant de cette tendance.) L'une des raisons en faveur de l'extension des pouvoirs de l'autorité centrale est justement qu'elle permettrait de remédier à cette situation en autorisant l'autorité centrale à modifier les règlements proposés ou à agir *proprio motu* pour protéger les intérêts de l'État.

C'est pour la même raison que l'on devrait prévoir une procédure pour prévenir l'incompatibilité des règlements de pilotage et des principes directeurs du gouvernement. C'est ce qui explique la recommandation que la Commission d'appel des règlements de pilotage, nommée par le gouvernement, ait le droit de confirmer ou de renverser les décisions de l'autorité centrale ayant pour effet d'approuver ou d'établir des règlements. Cette Commission d'appel ne devrait cependant pas disposer de pouvoirs plus étendus, d'abord parce qu'elle n'a pas la connaissance requise des questions de pilotage, soit sur le plan général, soit à l'échelon des circonscriptions, et ensuite parce que des pouvoirs plus étendus lui permettraient, en fait, de se substituer à l'autorité centrale et de rendre inefficace le rôle de cette dernière.

La Commission considère que le mandat confié par le Parlement à la Commission canadienne des Transports récemment créée (Loi nationale sur les Transports, 14-15-16 Élisabeth II, chap. 69) la désigne comme l'organisme de la Couronne idéal pour exercer les fonctions de la Commission d'appel des règlements proposée. La responsabilité que cette Commission des Transports assume en matière de réglementation et de coordination des transports au Canada en fait l'organisme d'État par qui sont transmis les principes directeurs du gouvernement en matière de transports et qui est chargé d'y donner suite. Si, par ailleurs, il appert qu'il serait préférable de confier cette fonction à une commission créée spécialement dans ce but, celle-ci devrait être composée de représentants du gouvernement, dont le Ministre désigné (Cf. recommandation 16) en serait le président, *ex officio*, et dont les autres membres seraient nommés par le gouverneur en conseil et recrutés parmi les hauts fonctionnaires de la Couronne dont le rang ne serait pas inférieur à celui de sous-ministre.

Les audiences publiques ne sont cependant pas indiquées à l'échelon de l'autorité de pilotage, premièrement du fait que l'autorité de pilotage possède une connaissance détaillée de sa circonscription et, deuxièmement, parce qu'elle ne se trouve pas dans la position désintéressée nécessaire pour rendre une décision impartiale. Cependant, chaque autorité de pilotage reste libre de demander des avis et des consultations et devrait encourager les suggestions de toute partie intéressée. Une autorité de pilotage compé-

tente devrait, au préalable, s'efforcer, dans une mesure raisonnable, d'éliminer les objections possibles; la consultation à l'échelon local est un moyen d'y parvenir.

Afin de décourager les appels dilatoires, tout règlement devrait prendre effet immédiatement dès son approbation par l'autorité centrale, nonobstant appel, à moins que la Commission d'appel n'ordonne autrement.

Le retard causé par la publication d'un règlement proposé et par une audience publique devant l'autorité centrale, lorsqu'elle est nécessaire, se justifie, car la législation devrait résulter d'une mûre considération et non d'une adoption hâtive.

Le droit accordé à l'autorité centrale d'agir toujours *proprio motu* constitue un moyen d'éviter que la législation locale ne devienne inadéquate ou désuète. Ce pouvoir donnera à toute partie intéressée la possibilité de se plaindre à l'autorité centrale et, si cette autorité estime la plainte suffisamment fondée, elle aura le pouvoir de remédier à la situation.

En ce qui concerne les ordonnances de pilotage, on devrait adopter une procédure analogue, avec des modifications appropriées:

- a) Une ordonnance de pilotage serait publiée pendant un certain temps avant de prendre effet et entrerait en vigueur automatiquement si l'autorité centrale n'a reçu aucune objection avant l'expiration de ce délai.
- b) Si elle reçoit une objection, l'autorité centrale tiendrait une audience publique, à moins que l'objection n'ait été préalablement retirée, et l'ordonnance de pilotage ne prendrait effet que si l'autorité l'approuve, après la tenue de l'audience.
- c) La décision prise par l'autorité centrale à la suite d'une audience publique serait, dans un délai déterminé, susceptible d'appel devant la Commission d'appel des règlements, ce droit d'appel étant assujéti aux mêmes restrictions qu'en matière de règlements de circonscriptions.
- d) Un décret du gouverneur en conseil serait nécessaire quand une ordonnance de pilotage porterait atteinte aux droits acquis d'un membre de l'autorité de pilotage d'une circonscription (Cf. recommandation 18).

Ni l'autorité centrale, en sa qualité d'autorité approuvant les règlements, ni la Commission d'appel des règlements n'ayant le droit de rendre arbitrairement des décisions, et l'intérêt public exigeant que les autorités de pilotage et toutes les parties intéressées aient connaissance des principes sur lesquels ces décisions sont fondées, la Commission est d'avis que la loi devrait exiger que de telles décisions soient rendues par écrit et, sauf le cas d'une simple approbation, qu'elles soient entièrement motivées.

RECOMMANDATION 20

Que les circonscriptions de pilotage soient autonomes, du point de vue comptable, mais sous le contrôle de l'autorité centrale, et soumises à la vérification de l'auditeur général

Les droits de pilotage et autres sommes officiellement reçus par une autorité de pilotage sont des deniers publics affectés à une fin spéciale et, en conséquence, relèvent de la Loi sur l'administration financière. Il est vrai que la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada porte certaines dispositions concernant la gestion de ces fonds mais, selon les règles d'interprétation des statuts, ces dispositions ne s'appliquent plus parce qu'elles sont antérieures aux dispositions générales de la Loi sur l'administration financière qui ne prévoient pas d'exception en ce qui concerne les droits de pilotage et autres deniers afférents au pilotage (Cf. chap. 5).

En fait, la situation est très différente. Chaque circonscription est, du point de vue comptable, traitée comme une unité autonome et ses fonds ne sont ni crédités ni déposés au compte du Receveur général du Canada, à l'exception de ceux qui appartiennent au fonds du revenu consolidé et qui sont d'abord perçus et gérés par l'autorité de pilotage pour être ensuite remis à la Couronne. En d'autres termes, les autorités de pilotage considèrent la Couronne comme un tiers.

Cette conception est si générale qu'aucun contrôle n'est exercé sur la gestion des fonds des circonscriptions où l'autorité de pilotage est une commission locale. Dans ces circonscriptions, les livres ne sont pas vérifiés par l'auditeur général et le gouvernement se contente d'un état financier accompagnant le rapport annuel de chaque circonscription, et dans le cas où un rapport manque, un rappel constitue la seule mesure prise. Par exemple, la circonscription de Richibucto (N.-B.) n'a pas fourni de rapport au cours des cinq dernières années, de 1963 à 1967 inclusivement, en dépit de fréquents rappels qu'elle a ignorés. On n'envisage pas que l'omission de fournir un rapport puisse être l'indice du mauvais fonctionnement de la circonscription ou d'une mauvaise gestion des fonds. On ne procède à aucune enquête. Ces rapports ne sont traités, à leur réception, que comme des documents destinés à l'information du ministre des Transports (art. 332); ils ne sont vérifiés, quand ils le sont, que d'une manière superficielle et on ne fait aucun effort pour tenter de découvrir une mauvaise gestion possible de certains fonds. On traite cette question non comme si elle concernait le gouvernement, mais comme une affaire intéressant un organisme privé sans rapport avec la Couronne.

Il en est à peu près de même dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage. Leurs rapports annuels sont beaucoup plus détaillés et leurs livres sont soumis à la vérification de l'auditeur général, mais uniquement parce que des fonctionnaires fédéraux sont en cause. Mis à part cette

différence, on considère, du point de vue comptable, chaque circonscription comme une unité autonome sur les fonds de laquelle l'autorité de pilotage exerce un contrôle absolu et définitif.

Il est évident qu'on n'a jamais fait aucun effort en vue d'assujettir la gestion des fonds de pilotage aux dispositions de la Loi sur l'administration financière, car cela eut été contraire aux exigences administratives du service de pilotage. Les circonscriptions de pilotage ont toujours été, de fait, des organismes autonomes, financièrement indépendants, statut qu'elles devraient légalement posséder, mais la situation actuelle devrait être régularisée, entre autres, en les constituant en corporations (Cf. recommandation 18).

Mais on n'observe même pas les quelques dispositions financières de la Loi sur la marine marchande du Canada applicables aux fonds du pilotage. Le seul contrôle imposé par la loi est l'approbation des dépenses d'exploitation par le gouverneur en conseil (art. 328). Comme nous l'avons vu (Cf. chap. 5, pp. 121 et suiv. et chap. 8, pp. 356 et suiv.), cette exigence n'est plus satisfaite (si elle le fut jamais); en conséquence, on laisse aux autorités de pilotage toute liberté de dépenser à leur gré les fonds du pilotage. Les fonds sont généralement utilisés d'une façon judicieuse, mais néanmoins en contrevenant à la loi. La principale raison en est que les dépenses réelles (en dehors de la rémunération des pilotes) sur les revenus du pilotage sont peu élevées. Dans les circonscriptions les plus importantes, les principaux frais d'exploitation, dont l'article le plus important est le déficit d'entretien et d'exploitation des bateaux-pilotes, sont payés par la Couronne par des subventions indirectes (Cf. chap. 5, pp. 139 et suiv.). En outre, l'affectation illégale de ces fonds a lieu ouvertement sous l'autorité de règlements *ultra vires* (Cf. chap. 5, p. 114).

La raison fondamentale de la disposition impérative de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande du Canada reste valide, puisque les droits de pilotage appartiennent aux pilotes qui les ont gagnés et qu'une autorisation est indispensable pour prélever sur ces gains le montant des dépenses de la circonscription. La sanction du gouverneur en conseil tient lieu du consentement unanime des pilotes concernés et son intervention constitue une protection contre des abus possibles de la part des autorités de pilotage, puisqu'elle lui permet de décider si les dépenses sont faites ou non dans l'intérêt du service.

Les frais d'exploitation ayant considérablement augmenté, la Commission estime que le mode prévu à l'article 328 est incommode et insuffisant (Cf. chap. 5, pp. 124 et suiv.).

Les nombreuses irrégularités techniques constatées révèlent la nécessité d'un mode de surveillance et de contrôle adéquat qui donnerait à l'autorité centrale, étant donné la nature de ses fonctions, un rôle important. Ce mode devient de plus en plus souhaitable à cause de l'intervention croissante de la plupart des autorités de pilotage dans le contrôle du pilotage, avec le résultat

d'augmenter les frais d'exploitation et, souvent même, d'amener ces autorités à gérer les revenus des pilotes par l'intermédiaire d'un fonds commun.

La Commission estime que, mis à part la question de l'approbation préalable des dépenses (traitée à la fin de la présente recommandation), les améliorations désirées en matière de contrôle financier pourraient être réalisées par les dispositions légales suivantes:

- a) autoriser l'autorité centrale à établir, par ordonnances de pilotage (Cf. recommandation 17), une procédure financière comportant une organisation comptable uniforme;
- b) autoriser les autorités de pilotage à déposer les fonds de pilotage en leur propre nom à un ou plusieurs comptes dans toute banque à charte du Canada;
- c) autoriser les autorités de pilotage à défalquer les créances irrécouvrables, sous réserve de l'approbation préalable de l'autorité centrale;
- d) exiger que chaque circonscription adresse à l'autorité centrale un rapport financier annuel, complet et détaillé, en la forme prescrite par l'autorité centrale dans ses règlements financiers;
- e) prescrire une vérification des rapports annuels des circonscriptions par l'auditeur général qui devrait soumettre à l'autorité centrale un rapport de sa vérification en indiquant, entre autres, toutes transactions financières effectuées contrairement aux dispositions statutaires ou réglementaires, ou sans respecter la procédure prescrite ou sans avoir obtenu l'autorisation requise;
- f) exiger que les autorités de pilotage soumettent des rapports supplémentaires fournissant tous les renseignements particuliers demandés par l'autorité centrale et mettent leurs livres, leurs registres et leurs pièces justificatives à la disposition de l'auditeur général chaque fois qu'il le demande;
- g) prévoir une procédure (Cf. recommandation 17) pour la suspension temporaire d'une autorité de pilotage en attendant le résultat d'une enquête, afin d'affirmer le pouvoir de surveillance de l'autorité centrale dans ce domaine.

La nouvelle loi sur le pilotage devrait également porter que la Loi sur l'administration financière ne s'applique pas à la gestion des fonds du pilotage par les autorités de pilotage, sauf en ce qui concerne certaines dispositions qui seraient énumérées dans la loi sur le pilotage; par exemple:

- a) la définition d'expressions telles que deniers publics, année financière, et celle des pouvoirs de l'auditeur général;
- b) les dispositions concernant les corporations de la Couronne (Partie VIII, Loi sur l'administration financière), avec la réserve que le

budget de l'autorité de pilotage devrait être soumis à l'autorité centrale pour approbation, avec ou sans modification de la part de l'autorité centrale, et sous réserve d'un droit d'appel devant la Commission d'appel des règlements de pilotage;

- c) les dispositions relatives à la responsabilité civile et aux infractions (Partie IX, Loi sur l'administration financière).

Une autorité de pilotage devrait posséder tous les pouvoirs financiers d'une corporation de la Couronne. Elle devrait être tenue de faire approuver tous les ans par l'autorité centrale son budget d'exploitation, et d'obtenir une autorisation spéciale pour les dépenses extraordinaires et imprévues. La procédure d'approbation des dépenses devrait être la même que celle que la Commission recommande pour l'approbation des règlements de circonscription (Cf. recommandation 19), c.-à-d. la publication, des audiences publiques en cas d'objections enregistrées, et le droit d'appel devant la Commission d'appel des règlements de pilotage, ainsi que, à ce stade, le droit de l'autorité centrale de modifier les soumissions. Ni l'autorité centrale ni la Commission d'appel des règlements de pilotage ne devraient avoir le pouvoir d'intervenir *proprio motu* pour réduire ou modifier un budget déjà approuvé, mais l'autorité centrale devrait avoir le droit d'agir au lieu et place d'une autorité de pilotage qui, au détriment du service et de l'intérêt public, néglige ou refuse de présenter un budget ou de demander une autorisation spéciale de dépense.

RECOMMANDATION 21

Qu'une caisse centrale de péréquation soit créée en vue de financer les déficits autorisés des circonscriptions de pilotage

En vertu de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, il faut qu'une circonscription de pilotage soit financièrement indépendante et si elle n'y parvient pas, on doit obligatoirement la supprimer. Il n'existe aucune disposition prévoyant une aide financière aux circonscriptions, au moyen, par exemple, de subventions, et comme on considère chaque circonscription comme une unité distincte et indépendante, on ne peut exiger qu'une circonscription en finance une autre moins fortunée.

Ce principe s'harmonisait avec la conception du pilotage comme service privé aux transports par eau lorsque l'État exerçait un contrôle et une surveillance sans frais pour le public. C'est là un vestige du temps où chaque port de mer pouvait gérer ses affaires en toute liberté, le pilotage n'étant alors considéré que comme une commodité locale.

Cette conception est maintenant désuète. Bien que chaque service de pilotage ait essentiellement un caractère local, il n'en reste pas moins qu'il s'insère dans un système national ayant pour objet d'accroître l'efficacité de nos eaux navigables qui font partie du réseau de voies de communication dont

dépend l'économie du pays. Le critère de la décision de créer ou de maintenir une circonscription n'est plus de savoir si elle peut ou non être financièrement indépendante, mais bien si l'intérêt national justifie son existence. Dans ce cas, il faut que les circonscriptions disposent de fonds. Le vieux principe demeure que lorsqu'un service ne sert pas l'intérêt national et n'est maintenu que pour la commodité ou la protection d'intérêts privés, il faut qu'il assure son autofinancement.

La question du financement des circonscriptions de pilotage est complexe, car les facteurs déterminants sont les exigences locales. Toutes choses égales d'ailleurs, des services essentiels dans une circonscription peuvent entraîner un déficit alors que les mêmes services dans d'autres circonscriptions peuvent laisser un bénéfice, par exemple (mis à part les situations extrêmes comme celles de Goose Bay et de Churchill), la circonscription de Saint-Jean (N.-B.) reste défavorisée par rapport à celle de Cornwall.

A Saint-Jean (N.-B.), où le service de pilotage doit être maintenu toute l'année, la période de pointe est celle des trois mois d'hiver et, bien que le trafic diminue pendant les neuf autres mois, le nombre total des pilotes requis pour le service est déterminé par la demande d'hiver. De plus, les frais d'exploitation y sont relativement élevés, principalement parce qu'il faut des bateaux-pilotes solides et tenant bien la mer, capables d'assurer un service ininterrompu dans la zone d'embarquement où la mer est généralement mauvaise. Par contre, dans la circonscription de Cornwall, le trafic des navires ayant besoin de pilotes est réparti plus également au cours des neuf mois de la saison de navigation; il faut moins de pilotes pour satisfaire la même demande moyenne. En outre, les frais d'exploitation y sont minimes du fait de l'absence de bateaux-pilotes, puisque les pilotes embarquent et débarquent à quai ou dans les écluses.

Si l'on appliquait à la lettre la législation actuelle, il faudrait supprimer la circonscription de Saint-Jean, à moins que les pilotes ne se contentent d'une très maigre rémunération. Dans ce cas, ou la qualité du service en souffrirait, par suite du désintéressement des pilotes d'expérience que requièrent le port de Saint-Jean et ses approches, ou les droits de pilotage nécessaires pour obtenir les revenus à atteindre imposeraient des tarifs si anormalement élevés que la plupart des navires éviteraient, dans la mesure du possible, de faire escale à Saint-Jean, faisant ainsi supporter aux usagers des droits disproportionnés. D'autre part, dans la circonscription de Cornwall, les tarifs seraient comparativement trop bas, ou la rémunération des pilotes serait trop élevée, sans aucune justification du point de vue professionnel, en comparaison de la rémunération des pilotes dans d'autres circonscriptions.

Le régime du paiement obligatoire des droits, adopté dans la Loi sur le pilotage de 1873, demeuré inchangé depuis, ne constituait qu'un expédient pour permettre à une circonscription d'encaisser plus d'argent sur le plan local lorsque les revenus provenant des usagers étaient insuffisants. Le fait qu'il

constitue un impôt indirect est mis en évidence par les exemptions absolues accordées par la loi, exemptions basées sur la propriété et le pavillon du bâtiment, sans aucun souci de la sécurité de la navigation. On retire, au besoin, des revenus supplémentaires par le truchement du retrait de certaines autres exemptions qu'accorde également la loi. En conséquence, les caboteurs qui n'ont pas besoin de pilote se plaignent d'être obligés de payer des droits dans certaines circonscriptions, alors qu'ils en sont exempts dans d'autres (Cf. chap. 7, p. 256). Il est intéressant de noter que le même expédient est utilisé dans d'autres pays où il est de règle que le service assure son autofinancement. Dans ces pays, on désigne souvent ce régime sous le nom de pilotage obligatoire, alors que la seule sanction pénale est, en fait, le paiement des droits.

La valeur d'un tel régime, même comme moyen d'obtenir des fonds, reste douteuse, car il comporte de sérieuses faiblesses; d'abord, le besoin du service et son importance deviennent d'une appréciation difficile; en second lieu, l'ensemble des dépenses dans une circonscription s'accroît souvent sans qu'on le veuille. L'une des conséquences injustifiables du régime est qu'il crée une demande inutile de services de pilotage; par exemple, les navires non exemptés, et n'ayant pas besoin de pilote, en emploient un, par principe, puisqu'il leur faut payer les droits; ce qui oblige souvent à augmenter l'effectif des pilotes et à créer ainsi une demande additionnelle de revenus pour la rémunération des nouveaux pilotes. C'est un mauvais principe que d'utiliser, directement ou indirectement, le régime du paiement obligatoire des droits dans le seul but de créer de nouveaux postes pour les pilotes. Dans chaque circonscription, on devrait maintenir le nombre des pilotes à un niveau suffisant pour satisfaire la demande réelle, et la sécurité de la navigation devrait rester le seul critère du régime du pilotage obligatoire (Cf. recommandation 22).

Afin d'éviter la discrimination contre certains ports ou autres zones et d'assurer un service de pilotage adéquat, à un prix raisonnable, chaque fois qu'il est utile dans l'intérêt national, il faut fournir une aide financière aux circonscriptions ou autres zones qui ne peuvent couvrir leurs dépenses. Cette aide peut être fournie soit par les armateurs, soit par le gouvernement, soit par les deux, c.-à-d. prélevée sur les revenus excédentaires d'exploitation, sous forme de contributions des circonscriptions les plus avantagées, ou de subventions. La Commission estime qu'on devrait avoir recours aux deux sources de revenu.

Le coût d'un service de pilotage devant être supporté par les bénéficiaires, l'affectation de deniers publics à l'organisation, à l'entretien et à l'exploitation de ce service n'est justifiée que si le public en bénéficie et dans la mesure où il en bénéficie. Il est injuste de dépenser des fonds publics pour subventionner un service ne servant que des intérêts privés. D'autre

part, ne pas subventionner un service dont le public bénéficie, et en faire supporter entièrement le prix par les usagers au moyen de droits exagérément élevés, équivaut à un impôt indirect discriminatoire.

Dans ce contexte, on entend par «le public» ceux à qui appartiennent les deniers publics, c.-à-d. les Canadiens. Lorsqu'un nombre considérable d'étrangers bénéficient d'un service, on devrait imaginer une méthode qui permette de ne faire servir les contributions de fonds publics canadiens qu'aux intérêts du public canadien, à moins qu'une contribution directe ne soit compensée par un accord réciproque, ou par des services fournis par un autre pays et dont le public canadien retire à titre gratuit un avantage équivalent. Dans le domaine du pilotage, cette situation se présente, en particulier, sur le réseau navigable Saint-Laurent—Grands lacs où de nombreux navires transitent seulement dans les eaux canadiennes; elle se présente également, mais dans une moindre mesure, sur la côte du Pacifique.

La Commission estime que les usagers devraient contribuer au maintien du service considéré dans son ensemble, c.-à-d. sur le plan national. Le principe voulant que les revenus du pilotage d'une circonscription ne servent pas à aider une autre circonscription est désuet et ne convient plus dans l'organisation du pilotage moderne. Les navires utilisant normalement des pilotes bénéficient largement de l'existence d'un service adéquat de pilotage lorsque les contingences du commerce les obligent à emprunter une autre route. Il est raisonnable qu'ils paient non seulement pour les services de pilotage qui leur sont rendus, mais encore qu'ils contribuent à l'organisation générale qui rend ces services possibles.

Les contributions qu'il est possible de réclamer des armateurs sont déterminées par les taux pouvant être raisonnablement réclamés pour le service et par le montant total nécessaire pour maintenir le pilotage en tant qu'organisation. On établit des «taux raisonnables» en se basant sur ceux qui sont normalement appliqués ailleurs pour des services comparables (c.-à-d. les taux en cours, compte tenu dans chaque cas des circonstances locales telles que le coût de la vie), ou qu'on peut imposer sans nuire à l'économie nationale.

L'importance de la contribution du public (subventions) serait fonction des fonds nécessaires pour combler le déficit global. Le fait que le public retire un avantage substantiel de services classifiés comme services essentiels ou d'intérêt public n'implique pas la nécessité de les subventionner, mais seulement que l'État serait tenu de couvrir la partie du coût ne pouvant être raisonnablement réclamée aux usagers. On se souviendra, à ce sujet, que l'État supporte un fardeau considérable du fait qu'il finance l'autorité centrale et ses activités; d'autre part, les droits de pilotage payés par les usagers sont finalement à la charge du public puisqu'ils entrent dans les dépenses d'exploitation des compagnies de transport. La responsabilité fondamentale de l'État est de s'assurer que la qualité des services ne soit pas affectée

par des facteurs financiers. La simple garantie que l'État paiera tout déficit global net constitue en elle-même une contribution convenable, même s'il n'a pas besoin de déboursier par la suite. La Commission estime que l'aide financière éventuelle du gouvernement à la caisse prévue ne devrait jamais être faite sous forme de prêt, ce qui se traduirait ultérieurement par des contributions imposées aux armateurs.

L'application des principes précédents exige la création d'une caisse centrale, que l'on pourrait appeler la Caisse centrale de péréquation. Sa comptabilité et sa gestion seraient confiées *en trust* à l'autorité centrale qui, de par sa situation de surveillance, son indépendance financière et sa connaissance détaillée et à jour de l'ensemble de la situation en matière de pilotage, est tout indiquée pour en être la gérante et la fiduciaire.

Les revenus de la caisse proviendraient:

- a) des contributions versées par les usagers par l'intermédiaire des circonscriptions participantes selon des règles applicables établies par ordonnances de pilotage;
- b) des amendes et pénalités de toute nature payées par les navires, pilotes et autres personnes, en vertu des dispositions de la nouvelle loi sur le pilotage;
- c) des fonds publics affectés, au besoin, par le Parlement.

Étant donné la connaissance détaillée du pilotage que possède l'autorité centrale, le contrôle qu'elle exerce sur les dépenses des circonscriptions et sur les contributions des usagers, et ses fonctions de gérante et de fiduciaire de la caisse, cette autorité aurait la responsabilité de demander au Parlement l'assistance financière requise. Bien que l'aide fédérale puisse prendre la forme d'une subvention statutaire directe, la Commission estime plus logique d'adopter la procédure des prévisions budgétaires, plus souple. Les prévisions garantissent simplement la disponibilité de fonds, calculés d'après les prévisions de dépenses, et l'on n'engage les deniers publics qu'en cas de nécessité.

Pour gérer une telle caisse, il faut déterminer les contributeurs et l'importance de leur contribution; les bénéficiaires et dans quelle mesure ils peuvent en bénéficier.

La détermination des participants résout automatiquement la question des bénéficiaires. Les contributions des usagers (en réalité une forme d'impôt) et la contribution de l'État ne sont justifiées que pour aider des services d'intérêt général et non pour entretenir ceux qui servent principalement des intérêts privés, et dont l'État ne profite qu'indirectement.

Les participants, c.-à-d. les circonscriptions appelées à contribuer à la caisse et celles qui en tirent des subsides, devraient être seulement les circonscriptions où le pilotage est classifié soit comme «service public»,

soit comme «service public essentiel». Comme on l'a vu dans la recommandation 17, c'est l'autorité centrale qui établit cette classification, par ordonnances de pilotage. Les droits de tous les intéressés et ceux de la Couronne sont bien protégés par la procédure des ordonnances de pilotage telle que recommandée (Cf. recommandation 19).

Il est très compliqué d'établir la définition des contributeurs et des bénéficiaires et de déterminer une échelle de contributions et de prestations, car il n'existe pas et il ne peut exister d'uniformité entre les diverses circonscriptions en matière de statut des pilotes, forme de leur rémunération, conditions de travail et valeur de leurs services.

On peut proposer de nombreuses solutions, mais il semble qu'il n'existe pas de formule simple et unique. Il faut donc recourir à une combinaison de formules tenant compte de chaque statut de pilotes.

Les principales méthodes semblent être les suivantes:

- a) Déterminer la contribution des usagers au moyen d'une majoration générale uniforme appliquée sur le plan national, c.-à-d. sur la base d'un pourcentage de tous les droits contenus au tarif de chacune des circonscriptions participantes. Pour déterminer le montant des subsides requis par les circonscriptions en difficulté financière, il serait nécessaire d'établir séparément, pour chacune des circonscriptions considérées, un revenu minimal adéquat garanti pour ses pilotes. Les subsides requis de la Caisse de péréquation seraient alors la différence totale entre le revenu minimal garanti et la rémunération réelle reçue par les pilotes de la circonscription. A tous égards, cette formule présente la caractéristique d'une rémunération des pilotes basée sur les revenus nets de la circonscription. Il n'est donc pas question de rémunération maximale. Les critères de la fixation des tarifs ne devraient pas être les taux «régnants», mais la somme totale nécessaire pour couvrir le coût total de la circonscription, sous réserve que les taux qui en résultent ne constituent pas une charge injuste pour les usagers.
- b) Fixer les taux en fonction de la valeur du service aux usagers sans tenir compte des exigences financières de la circonscription, ce qui occasionnerait un excédent ou un déficit d'exploitation. Cette méthode exigerait que l'on fixe dans chaque circonscription où les pilotes ne sont pas des employés de la Couronne, des rémunérations minimale et maximale adéquates pour les pilotes, de manière à calculer un déficit ou un excédent d'exploitation. Un déficit déterminerait le montant des subsides à recevoir, tandis qu'un excédent déterminerait le montant de la contribution à verser à la caisse par la circonscription. Cette méthode serait également valable pour les circonscriptions où les pilotes sont des employés et dont la rémunération, n'ayant aucun rapport avec le total des

droits perçus, est basée sur la disponibilité pour le service et non sur le travail effectif. Elle pourrait satisfaire aussi pour les circonscriptions où existe un fonds commun, à la condition toutefois de prévoir le cas d'un déficit de ce fonds et que l'on puisse calculer la part d'un pilote indépendamment du montant du fonds disponible. Pour y parvenir, il faudrait que la rémunération des pilotes fût fixée par règlements, à la manière d'un salaire, sur la base de la disponibilité pour le service et conformément aux mêmes règles, c.-à-d. une rémunération fixe pour une période déterminée de travail avec une rémunération spéciale pour les heures supplémentaires ou pour le travail effectué dans des conditions spéciales, comme encouragement à satisfaire à la demande pendant les périodes de pointe.

- c) En adoptant la même méthode qu'en (b), avec la différence que la rémunération des pilotes serait prélevée sur un fonds de revenus différent de celui des dépenses d'exploitation de la circonscription. Cette méthode nécessiterait le fractionnement du prix acquitté par les usagers du pilotage en deux parties distinctes, l'une appelée «rétributions de pilotage», constituant la rémunération des pilotes, et l'autre appelée «droits de pilotage», affectée au paiement des dépenses d'exploitation de la circonscription et à celles du service, autres que la rémunération des pilotes. Si l'on adoptait cette méthode, le régime de la Caisse de péréquation ne s'appliquerait pas à la rémunération des pilotes, mais seulement au financement de l'exploitation de la circonscription. Il n'y aurait pas lieu d'établir des rémunérations minimale ou maximale pour les pilotes. La seule exigence serait d'établir les taux des «rétributions» au niveau nécessaire pour que le total des rétributions produise le revenu à atteindre (*target income*). Les droits représentent alors la différence entre le prix imposé aux usagers pour chaque service et la part versée au compte des rétributions, avec un déficit ou un excédent dans la caisse des dépenses d'exploitation de la circonscription. La Commission estime que, normalement, cette méthode ne ferait qu'ajouter aux complications sans offrir d'avantages appréciables, car elle ne ferait que déplacer les problèmes fondamentaux. Les pilotes n'auraient ni la garantie ni la sécurité qu'offre une rémunération minimale fixe; s'il arrivait que leur rémunération totale réelle tombât sensiblement au-dessous du niveau du revenu à atteindre, les pilotes n'auraient alors droit à aucune compensation et les taux des rétributions ne seraient pas réajustés l'année suivante, à moins qu'il n'ait été possible d'attribuer la différence à une autre cause que des circonstances fortuites, par exemple une modification radicale de la situation pour laquelle on avait calculé

les taux. Cette méthode présente aussi l'inconvénient de n'être applicable que lorsque l'ensemble des recettes de la circonscription sont au moins suffisantes pour assurer une rémunération adéquate aux pilotes, ce qui ne serait pas le cas à Churchill et à Goose Bay. En outre, elle est inapplicable dans les circonscriptions où les pilotes sont des employés.

- d) Une autre méthode consiste à percevoir la contribution des usagers en la retenant sur la propre rémunération des pilotes. Dans ce cas, la rémunération globale des pilotes correspondrait aux recettes nettes de la circonscription; il ne serait pas question d'un excédent ou d'un déficit d'exploitation. Les pilotes dont la rémunération dépasserait un certain niveau seraient tenus de contribuer à la Caisse de péréquation, alors que ceux dont la rémunération tomberait au-dessous de ce même niveau recevraient une prestation de la caisse. C'est la méthode adoptée au Danemark. Tous les pilotes danois recevant un revenu annuel supérieur au traitement prévu dans la Fonction publique pour la classe 23 sont tenus de verser à la caisse 27% de l'excédent. D'autre part, les pilotes des stations où la rémunération est inférieure à un certain niveau ont le droit de recevoir, s'ils le demandent, des prestations d'un fonds de compensation, le tout conformément à des règlements particuliers (Cf. appendice XIII). Dans l'organisation danoise, les conditions qui régissent les contributions permettent de grandes différences de rémunération entre les circonscriptions. Cela est équitable parce que les pilotes des diverses circonscriptions ayant des périodes comparables de disponibilité pour le service n'ont pas nécessairement droit à la même rémunération; ainsi, la rémunération est supérieure dans les circonscriptions où les pilotes sont régulièrement employés, le pilotage plus astreignant et exigeant une qualification plus poussée, les responsabilités plus lourdes à cause de la grosseur et de la classe des navires pilotés (même conclusion au Royaume-Uni—Cf. appendice XIII). Avec cette méthode, il faudrait, en vue d'éviter les conflits, établir des conditions uniformes pour régir les contributions dans toutes les circonscriptions et les rendre applicables au même niveau. Toute conséquence défavorable résultant de cette règle arbitraire pourrait être prévenue en tenant compte de la contribution à la caisse lorsqu'on fixe le revenu à atteindre par chaque circonscription. Ici encore, cette méthode serait inapplicable dans les circonscriptions où les pilotes sont des employés. Si on l'adoptait, il faudrait s'assurer que la rémunération des pilotes, en ce qui concerne l'impôt sur le revenu, soit la rémunération nette, après déduction des contributions obligatoires.

De toutes ces méthodes, la Commission estime que la plus souple et la plus équitable est la méthode (b), basée sur les excédents et les déficits d'exploitation des circonscriptions. Elle offre, entre autres, le grand avantage d'une dissociation de la rémunération des pilotes et des frais imputables aux usagers; elle est également plus logique en ceci, que la plupart des contributions et des subsides sont régis par les particularités locales et les exigences de chaque circonscription.

Toutefois, au point de vue de la simplicité de procédure et de la facilité d'application, un système mixte, basé sur la méthode (b) pour les circonscriptions où les pilotes sont les employés de leur autorité de pilotage, et sur la méthode (a) pour les autres circonscriptions, offrirait des avantages considérables. Dans l'organisation actuelle du pilotage au Canada, les inégalités inhérentes à la méthode (a) seraient, en fait, négligeables, comme on le constate en se reportant à l'analyse des subventions indirectes payées en 1965 (Cf. chap. 5, Tableau «A», p. 138, et les observations, pp. 140 et 141). Si une telle caisse avait existé en 1965, avec une majoration de 14% des tarifs les contributions nettes des circonscriptions les plus importantes eussent été: Montréal, 5.7%, Québec, 2%, Colombie-Britannique, 0.2% et Cornwall, 4.9%. Ces quatre circonscriptions représentaient 83.9% du coût total du pilotage au Canada (à l'exclusion des circonscriptions des Grands lacs). D'autre part, les circonscriptions suivantes auraient bénéficié de subsides dans les proportions suivantes: Halifax, 23.6%, Saint-Jean (N.-B.), 34.8%, Sydney, 22.4%. Ce trois circonscriptions représentaient 9.5% du coût total du pilotage.

D'autres méthodes pourraient être imaginées. La Commission estime qu'établir un système imposant une contribution aux usagers reste essentiellement un problème pratique basé sur une situation de fait et dont la solution relèverait de l'autorité centrale. Quelle que soit la méthode adoptée, elle doit être pratique, simple et équitable.

L'autorité centrale aura tous les pouvoirs nécessaires pour contrôler les dépenses des autorités de pilotage et pour éviter des réclamations injustifiées à la caisse. Le nombre des pilotes, le revenu à atteindre ou le traitement, selon le cas, seront soumis au contrôle par l'obligation de faire approuver les règlements, et la dépense réelle le sera par la procédure d'approbation des budgets et des dépenses imprévues. En exerçant ces contrôles, l'autorité centrale devrait s'assurer qu'une autorité de pilotage ne dépasse pas ses moyens financiers, y compris toute subvention prévue de la Caisse de péréquation, sans perdre de vue que la subvention à accorder sera déterminée par l'importance, au point de vue de l'intérêt public, du service qui recevra cette subvention. En conséquence:

- a) Lorsque le pilotage est classifié comme service public essentiel, les considérations financières ne devraient jamais être un obstacle à toute mesure jugée nécessaire pour assurer le meilleur service

qu'exigent les circonstances locales, et tout déficit d'exploitation subsistant en dépit d'un prix équitable imposé aux usagers devrait être couvert par la caisse.

- b) Lorsque le pilotage est classifié simplement comme service public, on ne devrait accorder des subsides sur la caisse que dans la mesure de la nécessité de maintenir, dans l'intérêt public, un service adéquat.
- c) Lorsque le pilotage est classifié comme service privé et que le public n'en retire qu'un avantage indirect, on devrait prendre soin, avant d'approuver les dépenses, de s'assurer que les autorités de pilotage en cause sont en mesure de les régler sur leurs ressources puisque ces circonscriptions n'auront pas droit à des subsides sur la Caisse de péréquation.

RECOMMANDATION 22

Que le pilotage obligatoire soit imposé quand la sécurité de la navigation l'exige, et dans la mesure où elle l'exige

Pour naviguer en toute sécurité dans les eaux restreintes et difficiles, les connaissances locales et l'expérience sont essentielles. La raison d'être du pilotage organisé est de procurer aux bâtiments dont les capitaines et lieutenants ne possèdent pas la qualification requise, des experts en navigation locale. Le pilotage devient obligatoire lorsqu'une législation appropriée impose aux bâtiments l'emploi de ces experts locaux, les pilotes.

Le pilotage obligatoire peut s'entendre de différentes manières. Dans la pleine acception du terme, ce que nous appellerons ici «pilotage obligatoire proprement dit» (*Compulsory piloting*), le bâtiment doit être obligatoirement conduit par un pilote breveté. Sous un mode différent, que nous appellerons «obligation de prendre un pilote», un capitaine n'est tenu que d'avoir à bord un pilote breveté au cours du trajet, qu'il utilise ou non les services de ce pilote. Cela n'est pas nouveau dans la législation canadienne. La Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada, adoptée en 1960 pour répondre aux besoins du pilotage dans les Grands lacs, impose «le pilotage obligatoire proprement dit» aux bâtiments naviguant dans des «eaux désignées» et «l'obligation de prendre un pilote» aux bâtiments naviguant dans des «eaux non désignées». Pour plus de clarté, la nouvelle loi devrait définir statutairement ces termes.

Le pilotage obligatoire constituant un empiètement de l'État sur la liberté des individus, on ne devrait jamais y avoir recours que dans l'intérêt supérieur de l'État et dans la limite de cette exigence.

Dans le cas de navigation en eaux restreintes, les intérêts de l'État sont en jeu et, dès lors, justifient le pilotage obligatoire dans les cas suivants:

- a) un sinistre maritime susceptible d'interrompre sérieusement la navigation, causant ainsi un tort considérable à l'économie nationale; ou
- b) le transit et les déplacements des bâtiments doivent, dans l'intérêt public, s'effectuer rapidement et en toute sécurité et cette condition exige que la conduite de ces bâtiments soit assurée par des marins ayant une connaissance et une expérience suffisantes de la navigation locale.

La caractéristique principale du mode adopté devrait être la souplesse, compte tenu du progrès rapide actuel dans le domaine des instruments électroniques de navigation et des communications. Le pilotage obligatoire, nécessaire dans certains secteurs aujourd'hui, peut ne plus l'être demain: l'inverse est également possible, par suite, entre autres, des dimensions toujours croissantes des bâtiments.

L'évaluation de l'importance nationale d'un service de pilotage constitue une tâche relevant de la compétence et de la responsabilité de l'autorité centrale, puisque c'est le critère qui permet à celle-ci d'établir des circonscriptions incapables d'assurer leur propre financement, et de leur apporter ultérieurement une aide financière. Cette évaluation s'effectuera automatiquement à partir du moment où, comme la Commission le propose dans la recommandation 17, l'autorité centrale devra classer, par ordonnances, les divers services de pilotage des circonscriptions et des zones en fonction de leur importance du point de vue de l'intérêt national. Les divers services d'une même circonscription peuvent justifier des classifications différentes, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de circonscriptions fusionnées et de circonscriptions côtières. Le régime du pilotage obligatoire ne devrait donc pas nécessairement s'appliquer à l'ensemble d'une circonscription, mais être suffisamment souple pour permettre, selon les impératifs de la sécurité de la navigation, certaines modalités ou limitations de cette obligation à l'intérieur d'une même circonscription.

La Commission estime que la nouvelle législation devrait stipuler les cas suivants:

- a) lorsqu'un service de pilotage est classifié comme essentiel, le pilotage obligatoire devrait s'appliquer automatiquement;
- b) lorsqu'un service est classifié comme un simple service public, le pilotage obligatoire ne devrait s'appliquer que s'il est formellement imposé par ordonnance de l'autorité centrale et sous réserve des restrictions générales que peut édicter celle-ci;
- c) lorsqu'un service est classé comme étant surtout un service privé, on ne devrait jamais appliquer le pilotage obligatoire.

Si l'on convient d'appliquer le pilotage obligatoire conformément à cette règle, le problème qu'il faut ensuite résoudre consiste à déterminer les bâtiments qui constituent, dans un secteur donné, un danger latent pour la sécurité de la navigation s'ils ne sont pas conduits par des navigateurs ayant une connaissance suffisante des eaux. On reconnaît immédiatement le caractère essentiellement local de ce problème par la grande diversité des facteurs déterminants; il est par exemple beaucoup plus facile de conduire un gros bâtiment dans le port d'Halifax que dans la baie de Courtenay (Saint-Jean, N.-B.); conduire un bâtiment sous le pont du chemin de fer de la rivière Fraser exige beaucoup plus de connaissances locales et d'expérience qu'en tout autre lieu de la circonscription de New Westminster; les difficultés de navigation que présente le chenal de Saint-Fulgence diffèrent complètement de celles qu'on rencontre sur la rivière Saguenay jusqu'à Port-Alfred; un bâtiment considéré petit à Halifax ou dans la circonscription de Québec peut très bien susciter des difficultés de navigation à Saint-Jean de Terre-Neuve et dans certains ports de la côte du Nouveau-Brunswick; la manœuvrabilité dans des eaux restreintes, la rapidité de réponse, la hauteur d'eau libre sous la quille, la longueur et la largeur comptent parmi les nombreux facteurs pouvant rendre, à un endroit donné, un bâtiment dangereux pour la sécurité de la navigation, alors qu'ailleurs ils seraient négligeables.

La question à résoudre est donc de déterminer quand une connaissance particulière des eaux devient nécessaire pour conduire un bâtiment donné, compte tenu des conditions régnantes ou probables en un lieu quelconque, au cours du trajet et sur une route donnée. Il serait idéal de pouvoir évaluer chaque situation particulière, mais cela occasionnerait des retards injustifiés; il faut donc s'en tenir à une solution plus pratique, c.-à-d. établir des normes juridiques, basées sur l'expérience acquise et, peut-être, laisser les exceptions relativement rares à l'appréciation de l'autorité de pilotage concernée.

On peut choisir entre deux méthodes pour imposer le pilotage obligatoire:

- a) la méthode employée dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, selon laquelle le régime du pilotage obligatoire s'applique à tous les bâtiments, sauf en cas d'une exemption spécifique accordée par la loi ou par les règlements;
- b) la méthode inverse d'après laquelle un bâtiment n'est soumis au pilotage obligatoire qu'en cas d'une disposition statutaire ou d'un règlement local précis.

La Commission estime que l'on devrait adopter la méthode (b). La conception même de la méthode (a) et les résultats malheureux qu'elle a donnés constituent de solides arguments en faveur de l'autre méthode. Le pilotage obligatoire, allant à l'encontre de certaines libertés fondamentales,

ne devrait pas être imposé sans discernement, mais seulement lorsqu'il est nécessaire et dans la mesure où il l'est, à la suite d'une décision explicite et délibérée. Dans de telles conditions, tout abus devient évident et suscitera de l'opposition. La méthode (a) présente le risque d'une attitude passive dont résultera une législation incomplète sur la question. Si l'on applique cette législation (et l'autorité de pilotage n'a aucune latitude dans ce domaine si elle s'acquitte de ses fonctions administratives) les parties en cause peuvent subir de graves préjudices. La manière dont on a fait usage de ce pouvoir pour accorder des exemptions aux petits navires étrangers dans les règlements de certaines circonscriptions (paragr. 346 [c], Loi sur la marine marchande du Canada) ainsi que le défaut de la part de l'autorité d'appliquer la législation nettement injuste qui en est résultée constituent d'excellents exemples de la situation déplorable qui peut s'ensuivre (Cf. chap. 7, p. 254).

Bien que l'étendue de l'application du pilotage obligatoire varie d'un lieu à un autre et qu'on ne peut donc la préciser dans une législation d'application générale, actuellement certains bâtiments emploient régulièrement un pilote du fait que ni le capitaine ni les officiers ne possèdent la compétence locale nécessaire, alors que certains autres devraient toujours être tenus d'employer un pilote puisque l'intérêt public exige qu'on ne prenne aucun risque injustifié. La Commission estime qu'afin d'éviter de répéter la même disposition dans tous les règlements de circonscription, et de prévenir toute opposition ou contestation d'une mesure qui devrait être indiscutée, on devrait spécifier expressément ces cas dans la loi elle-même, en laissant aux autorités de pilotage la tâche de compléter par règlements le domaine d'application du pilotage obligatoire dans leur circonscription respective.

La Commission estime donc que la nouvelle loi devrait contenir les exigences *minimales* suivantes quant à l'application du pilotage obligatoire dans les circonscriptions, ou parties de circonscriptions, où le pilotage obligatoire s'applique;

- a) l'obligation de prendre un pilote pour tout bâtiment long-courrier faisant commerce avec l'étranger outre-mer et d'une jauge brute supérieure à 1,000 tonneaux;
- b) le pilotage obligatoire proprement dit pour tout bâtiment transportant des marchandises qui, du point de vue de la sécurité de la navigation, sont définies par ordonnances de pilotage comme marchandises dangereuses;
- c) le pilotage obligatoire proprement dit pour tout bâtiment ne disposant pas de ses appareils moteurs (*dead ship*) et d'une jauge brute supérieure à 1,000 tonneaux.

De par leur profession, les capitaines et lieutenants de bâtiments long-courriers faisant commerce outre-mer (c.-à-d. non affectés régulièrement au cabotage ou au trafic côtier) ne naviguent pas, généralement, assez souvent en eaux restreintes pour acquérir et conserver les connaissances et l'expérience locales nécessaires pour effectuer une navigation rapide et sûre dans ces eaux (Cf. chap. 3, pp. 47 et suiv.). Les cas faisant exception à cette règle devraient faire l'objet d'un examen particulier en vue d'accorder à ces capitaines et lieutenants un certificat personnel d'exemption de pilotage.

La dimension des bâtiments est un facteur à prendre en considération. Au-dessous d'une certaine jauge on ne peut raisonnablement les considérer, dans des conditions normales, comme un risque sérieux pour la navigation. Dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande, on a établi la très basse limite de 250 tonneaux de jauge nette; la Commission estime plus approprié, dans les conditions actuelles, de porter le minimum statutaire à 1,000 tonneaux de jauge brute. Plutôt que la jauge nette, on devrait employer la jauge brute car celle-ci est en rapport plus étroit avec la dimension des bâtiments (Cf. chap. 6, p. 190). D'autre part, on devrait stipuler un minimum correspondant en tonnes de déplacement pour les navires ne possédant pas de certificat de jauge brute.

Les bâtiments transportant des marchandises dangereuses, affectés ou non au commerce local, et quelle que soit leur dimension, constituent un très grand risque non seulement pour la sécurité de la navigation mais pour la sécurité des collectivités riveraines des eaux restreintes dans lesquelles ils passent. L'intérêt public exige qu'on interdise à ces bâtiments d'y naviguer à moins d'être conduits par une personne absolument compétente pour ces eaux. La définition légale de «marchandises dangereuses» donnée dans l'article 2(21) de la Loi sur la marine marchande n'est pas suffisante. La loi sur le pilotage que la Commission recommande devrait contenir sa propre définition, basée sur la sécurité du public et de la navigation et précisant que ce qui constitue une cargaison dangereuse en matière de pilotage obligatoire devra faire l'objet d'une réglementation de l'autorité centrale, c.-à-d. être défini par des ordres de pilotage.

Tout bâtiment ne disposant pas de ses appareils moteurs (*dead ship*) et navigant comme tel constitue toujours un sérieux problème de navigation parce que les remorqueurs et le bâtiment remorqué doivent naviguer ensemble, comme une seule unité de navigation. Il devient alors très important d'en confier la conduite à des marins bien entraînés à ce travail d'équipe et compétents en navigation locale.

L'autorité de pilotage de chaque circonscription où le pilotage obligatoire s'applique devrait avoir le pouvoir de compléter les exigences minimales en étendant le pilotage obligatoire à d'autres types ou classes de bâtiments et en abaissant la limite de 1,000 tonneaux de jauge brute lorsque les exigences locales de sécurité le justifient, sans, pour autant, être autorisée à

modifier autrement les normes minimales statutaires, par exemple en portant à 2,000 tonnes la limite de jauge brute. Il faudrait, cependant, procéder d'une manière réaliste et non théorique. Comme nous l'avons déjà dit, le pilotage obligatoire constitue essentiellement une question de fait locale. On devrait tenir compte de l'expérience acquise, c.-à-d. que tous les bâtiments d'une classe ou catégorie donnée, qui, dans le passé, ont navigué sans pilote ne devraient pas être arbitrairement assujettis au pilotage obligatoire à cause d'un accident exceptionnel. Il faut, pour appliquer le pilotage obligatoire, des raisons logiques et précises. On se souviendra que, parfois, des pilotes ont été eux-mêmes impliqués dans des sinistres maritimes. Bien que les accidents suscitent des doutes, ils ne prouvent pas nécessairement qu'une classe déterminée de navires constitue un risque pour la sécurité de la navigation. Les circonstances entourant un accident devraient faire l'objet d'une enquête en vue d'établir sa cause réelle; tout doute devrait intervenir en faveur de la sécurité de la navigation et l'expérience acquise à ce sujet devrait servir de base à l'élaboration des règlements. Cela implique que, lorsque le pilotage obligatoire existe, l'autorité de pilotage devrait avoir le pouvoir de procéder à une enquête complète sur tout sinistre maritime, même quand aucun pilote n'est impliqué, afin d'établir la cause de l'accident. Si le sinistre doit faire l'objet d'une enquête en vertu de la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada, il faudrait une coordination (Cf. recommandations 28 et 36).

Les autorités de pilotage ne devraient recourir au pilotage obligatoire proprement dit que dans des circonstances exceptionnelles, c.-à-d. pour les bâtiments considérés comme présentant un grand risque, à cause de leur dimension ou parce que ce sont de gros paquebots, ou pour d'autres raisons, sans jamais oublier les conséquences qu'implique une telle décision (Cf. chap. 2, p. 35).

D'autre part, la loi devrait aussi prévoir le droit de tout pilote embarqué à bord d'un bâtiment assujetti à «l'obligation de prendre un pilote», à demander qu'on lui confie la conduite de ce bâtiment chaque fois qu'il le juge nécessaire pour des motifs de sécurité de la navigation (mais jamais pour la seule sécurité du bâtiment). Cette particularité est conforme au but même du pilotage obligatoire: quand il est à bord, un pilote devrait sauvegarder l'intérêt public. Mais il s'agit d'un pouvoir extraordinaire auquel un pilote ne devrait avoir recours que lorsqu'il a de très sérieuses raisons d'agir de la sorte.

Les classifications que contiennent les articles 346 et 347 de la Loi sur la marine marchande devraient être évitées; par exemple, la nationalité des bâtiments et l'identité de leurs propriétaires, car ces critères sont ceux d'un régime où le pilotage obligatoire constitue une forme d'impôt et sont sans valeur pour un régime dans lequel l'emploi de pilotes est destiné à accroître la sécurité de la navigation. Aucune raison ne justifie l'exemption

du pilotage obligatoire pour certains bâtiments simplement parce que ce sont des navires de guerre, ou des navires-hôpitaux, ou qu'ils appartiennent à la Couronne. Ces caractères ne donnent pas *ipso facto* à ceux qui les commandent les connaissances et l'expérience locales requises.

Il en est de même pour les navires affectés à des voyages spéciaux (du type mentionné à l'art. 346), à la pêche, à des opérations de sauvetage, ou ceux qui cherchent refuge dans un port. La plupart des bateaux de pêche ne seraient pas normalement soumis au pilotage obligatoire à cause de leur dimension, mais les exempter, en tant que groupe, du simple fait de leur utilisation, est une erreur du point de vue de la sécurité. Les bâtiments servant aux opérations de sauvetage ou qui cherchent refuge dans un port peuvent fort bien, de ce fait, présenter de sérieux risques pour la sécurité et seul un cas grave d'urgence devrait les exempter du pilotage obligatoire. Cela ne signifie pas que tous les bateaux de pêche devraient être assujettis au pilotage obligatoire; la plupart de ces bateaux n'entrent pas dans les catégories de bâtiments assujettis statutairement au pilotage obligatoire et la décision d'y soumettre par règlements un groupe quelconque de ces bateaux (comme pour toute autre catégorie de bâtiments) reste une question de sécurité de la navigation et doit être prise dans le contexte des circonstances locales. Aucune préférence ou discrimination ne doit entrer en jeu lorsque la sécurité est le facteur primordial.

Puisque la sécurité de la navigation est l'unique raison du pilotage obligatoire, certains cas d'espèce ne peuvent être couverts par la législation sans créer de graves injustices au regard d'autres cas, mais ils devraient être soumis au pilotage obligatoire lorsque la sécurité de la navigation l'exige. La seule solution consiste alors à régler ces cas par une procédure administrative à mesure qu'ils se présentent. La loi devrait donner aux autorités de pilotage le pouvoir d'exiger que tout bâtiment non assujetti normalement au pilotage obligatoire prenne un pilote chaque fois qu'il existe des raisons de croire que dans certaines circonstances ce bâtiment pourrait, sans un pilote à bord, constituer un risque injustifiable. Si le propriétaire du bâtiment qui n'aurait pas dû, normalement, prendre de pilote, refuse de payer les droits de pilotage, le différend devrait être soumis pour décision à la Cour de l'Amirauté; le bâtiment ne serait tenu de payer que si la cour conclut que la décision de l'autorité de pilotage était, en l'espèce, justifiée; si la cour en décide autrement, les frais devraient être supportés, comme dépenses d'exploitation, par la circonscription.

Avec la méthode proposée, toute partie intéressée qui s'estime lésée dispose d'amples moyens pour s'opposer à toute décision qu'elle croit injustifiée. Outre le renvoi de l'affaire devant la Cour de l'Amirauté, mentionné ci-dessus, on peut faire observer le pilotage obligatoire par recours aux tribunaux ordinaires de droit commun où les parties intéressées ont toutes les

possibilités de défendre leurs droits. De plus, le seul critère du pilotage obligatoire étant la sécurité de la navigation, les règlements non justifiés par ce motif seront *ultra vires* et aucun tribunal ne pourra les faire exécuter si leur validité est contestée. D'ailleurs, puisque les dispositions définissant la nature et la portée du pilotage obligatoire entreront dans le cadre des règlements, son application sera régie par les divers moyens de contrôle auxquels devront être assujettis les règlements de circonscription et les ordonnances de pilotage (Cf. recommandation 19), ce qui évitera que le pilotage obligatoire ne soit imposé à mauvais escient.

La méthode proposée ne comporte pas d'exemption dans le sens ordinaire du mot car, selon la règle, aucun bâtiment n'est assujetti au pilotage obligatoire à moins qu'il ne tombe dans l'une ou l'autre des catégories spécifiées dans la loi ou les règlements de circonscription. Il n'y aura pas de «bâtiments exemptés», mais des «bâtiments assujettis». Les «exemptions» n'auront trait qu'aux circonstances spéciales dans lesquelles un «bâtiment assujetti» est dispensé du pilotage obligatoire:

- a) exemption personnelle;
- b) indisponibilité de pilote (s) breveté (s);
- c) urgence.

La question des exemptions personnelles (Cf. [a] ci-dessus) fait l'objet de la recommandation 23.

Quant à l'indisponibilité des pilotes (Cf. chap. 7, pp. 257 et suiv. et Commentaire, p. 261), il incombe à chaque autorité de pilotage de maintenir, dans chaque station de pilotage, un nombre de pilotes suffisant pour satisfaire à la demande prévue. Les bâtiments ayant satisfait à toutes les exigences ne devraient pas subir de retards coûteux du fait qu'une autorité de pilotage ne s'acquitte pas de cette responsabilité. Si une autorité de pilotage ne fournit pas de pilote lorsqu'un bâtiment arrive dans la zone d'embarquement prescrite, le capitaine devrait avoir le droit d'employer un pilote non breveté qui serait disponible, ou de poursuivre sa route sans pilote, à moins que le «pilotage obligatoire proprement dit» ne s'applique à ce bâtiment.

En cas de pénurie de pilotes, ceux qui sont disponibles devraient être affectés aux bâtiments arrivés à la station de pilotage ou sur le point d'y arriver, par ordre de priorité déterminé en fonction des exigences de la sécurité de la navigation: en premier lieu, les bâtiments assujettis au «pilotage obligatoire proprement dit»; en second lieu, les bâtiments qui sont simplement tenus de prendre un pilote; et, finalement, les bâtiments «non assujettis» qui ont demandé un pilote.

Les bâtiments communiquent maintenant à presque n'importe quelle distance avec la terre; les autorités de pilotage devraient donc avoir le pouvoir d'établir des règlements adaptés à chaque situation locale et exigeant que les bâtiments soumettent leur demande de pilotes un certain

temps à l'avance. Ces demandes permettraient aux autorités de pilotage d'assurer un nombre suffisant de pilotes disponibles. On pourrait imposer une sanction pénale pour le manquement à l'envoi du préavis; de plus la loi devrait stipuler que tout bâtiment n'y ayant pas satisfait supporterait tous les inconvénients découlant de sa négligence; le temps de préavis ne commencerait qu'à son arrivée dans la zone d'embarquement ou à la réception tardive du message (s'il a été envoyé). Il en résulterait que ce bâtiment ne pourrait bénéficier, avant l'expiration du délai requis, de l'exemption prévue en cas d'indisponibilité de pilotes et, entre-temps, les pilotes disponibles seraient affectés en priorité à tous les bâtiments s'étant conformés au règlement. Cependant, il ne devrait jamais être retardé si, sans qu'il en résulte une pénurie de pilotes, un pilote était disponible ou devenait disponible; de même qu'aucun retard ne devrait être imposé à titre de pénalité arbitraire.

En cas d'urgence pour raison de sécurité, un bâtiment pourrait poursuivre sa route sans pilote ou, avec un pilote à bord, sous les ordres d'un autre navigateur, à condition que les circonstances le justifient, par exemple l'inaptitude évidente du pilote, mais l'obligation s'appliquerait dès la cessation de l'urgence. Le fardeau de la preuve de l'urgence doit rester au bâtiment.

Puisqu'on impose le pilotage obligatoire en raison de l'intérêt public, il faudrait prévoir des moyens propres à en assurer l'exécution:

- a) pour défaut de se conformer à l'obligation de prendre un pilote, une pénalité sévère telle que le paiement du double des droits de pilotage que le bâtiment aurait eu à payer. On considérerait cette pénalité, aux fins de recouvrement, comme une créance de pilotage.
- b) En outre, si le pilotage obligatoire proprement dit s'applique, assujettir un bâtiment à la détention* et à la saisie jusqu'à ce qu'un pilote breveté en prenne la conduite, en prévoyant tous les moyens d'exécution nécessaires (Cf. Loi sur la marine marchande du Canada, Partie XV).
- c) Lorsqu'un pilote est pris à bord et que le pilotage obligatoire proprement dit s'applique ou que, pour une raison valable, le pilote ait demandé qu'on lui confie la navigation, et que la conduite du bâtiment ne soit pas sous le contrôle immédiat d'un pilote, le capitaine devrait être passible d'une très forte amende (par exemple, \$500). (C'est la sanction pénale actuellement prévue pour défaut de se conformer à l'exigence du pilotage obligatoire sur les Grands lacs, cf. art. 375[D], Loi sur la marine marchande du Canada.)

* Le terme «détention» (*detention*) est employé dans le sens d'arrêt du navire sans saisie (art. 697). (*Note de traduction*)

RECOMMANDATION 23

Que les exemptions personnelles soient un élément essentiel de tout régime de pilotage obligatoire.

Que la loi garantisse le droit à ces exemptions aux capitaines et officiers qualifiés pour conduire leur bâtiment dans les eaux de pilotage

En navigation, le service de pilotage n'existe que pour remédier à une situation exceptionnelle; on ne devrait donc jamais l'établir, sauf en cas de nécessité formelle. Ce principe, déterminant pour la délimitation des eaux de pilotage, l'est *a fortiori* pour l'imposition du pilotage obligatoire.

Du point de vue de la sécurité, la situation idéale voudrait que le capitaine et ses lieutenants gardassent la conduite de leur bâtiment, ce qui n'est pas toujours possible en eaux restreintes où deviennent essentielles la connaissance locale et l'expérience.

Les capitaines et les officiers ont une grande compétence en matière de navigation et de manœuvre et, avec l'expérience, acquerraient facilement les connaissances supplémentaires requises pour naviguer en eaux restreintes. Cependant, ils en ont peu l'occasion et la solution la plus simple est alors de recourir aux services d'un pilote qualifié.

La conduite d'un bâtiment sous la direction d'un pilote exige un travail d'équipe. Le pilote apporte son expérience générale de la manœuvre des bâtiments et sa compétence sur la navigation locale, tandis que le capitaine ou son représentant, c.-à-d. l'un des lieutenants, le renseigne sur les caractéristiques du navire et sur ses qualités manœuvrières, veille à l'exécution des ordres du pilote, et donne, au besoin, son avis (Cf. chap. 2, pp. 30 à 34). En conséquence, si le capitaine, ou l'un de ses officiers, possède les connaissances locales requises, il est parfaitement inutile de l'obliger à prendre un pilote. Toute législation sur le pilotage vise essentiellement à accroître la sécurité de la navigation; on ne devrait donc jamais fausser son rôle en en faisant un simple moyen d'accroître, sans justification, le nombre des pilotes et d'exiger des armateurs le paiement de droits pour des services inutiles. Ici encore, seul l'intérêt de l'État peut justifier son droit de priver partiellement une personne de sa liberté; dans le cas contraire, les droits individuels doivent être respectés.

L'application des principes précédents exige la mise en œuvre d'une procédure qui permette de déterminer quels sont les capitaines et les lieutenants possédant la compétence locale requise en vue de les exempter de l'obligation du pilotage, et de leur retirer cette exemption si l'on est fondé à croire qu'ils ne possèdent plus la qualification requise. En outre, chaque autorité de pilotage étant responsable de l'attribution des brevets à ses pilotes, elle devrait assumer la même fonction à l'égard des capitaines et des lieutenants.

Dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, le document officiel délivré à ce titre est appelé «certificat de pilotage». La Commission estime que l'expression prête à confusion et qu'on devrait y substituer celle de «certificat personnel d'exemption» ou autre expression appropriée (Cf. chap. 8, p. 345).

On ne devrait pas accorder d'exemptions personnelles avant d'avoir établi et mis en application un système permettant d'utiliser pleinement la compétence des autorités de pilotage. L'expérience passée a montré qu'en dépit de l'injustice fondamentale qu'implique le refus d'accorder des exemptions personnelles, et bien que ces exemptions constituent la seule solution légale de certaines difficultés des autorités de pilotage, celles-ci ont satisfait aux objections des pilotes et n'ont pas établi la réglementation qui eût permis l'examen des candidats et l'attribution des certificats de pilotage. Depuis 1934, les dispositions de la loi à cet égard sont restées lettre morte puisque le pouvoir réglementaire en cette matière est délégué par la loi aux autorités de pilotage. Vision peu réaliste, car on pouvait s'attendre à ce que les autorités de pilotage montrassent peu d'empressement à agir. La seule solution consiste à traiter la question dans la loi même en laissant peu de latitude aux autorités locales. La Commission croit qu'on pourrait y parvenir par la suggestion faite au chapitre 8, p. 354, c.-à-d. en insérant dans la loi toutes les dispositions générales nécessaires et en prévoyant pour les intéressés un droit statutaire à l'obtention d'un certificat personnel d'exemption. Les autorités de pilotage devraient avoir le pouvoir de compléter par règlements les dispositions de la loi (Cf. recommandation 19), en stipulant les exigences qu'elles considèrent justifiées dans leur circonscription respective. Cependant, qu'une autorité de pilotage prenne ou non de telles mesures, l'exercice du pouvoir que la loi lui aura attribué de décerner des certificats d'exemption n'en serait pas affecté pour autant, ce qui n'est pas actuellement le cas (Cf. chap. 7, pp. 260 et 261). Il serait également nécessaire pour la protection du public et l'efficacité du service de pilotage que ces exemptions personnelles ne soient accordées qu'aux capitaines ou lieutenants *bona fide* de bâtiments bien déterminés et que les détenteurs de ces certificats demeurent qualifiés, tant du point de vue général qu'en matière de connaissances locales.

En conséquence, la Commission recommande que des exemptions personnelles de pilotage soient prévues comme suit:

- a) que la nouvelle loi stipule le droit absolu, pour toute personne qui possède la compétence requise, conformément aux conditions prescrites, d'obtenir un certificat personnel d'exemption de pilotage;
- b) que ces certificats ne soient attribués qu'aux personnes qui sont et demeurent, *bona fide*, capitaines ou lieutenants d'un bâtiment;

- c) que les candidats possèdent un brevet canadien, ou un certificat spécial d'équivalence (comme on l'explique ci-dessous), d'un grade non inférieur à capitaine au cabotage ou capitaine de navigation en eaux intérieures pour le type de navire sur lequel ils sont embarqués, et que la validité de l'exemption personnelle soit subordonnée à la possession d'un tel brevet;
- d) que la validité de chaque exemption personnelle soit restreinte au bâtiment désigné dans le certificat;
- e) que le certificat soit valide pour toutes les eaux de la circonscription, ou limité à un trajet donné, selon la demande faite par le candidat et sa qualification;
- f) que, sauf la limite d'âge, l'apprentissage et le brevet exigé, toutes les autres exigences (modifiées à l'occasion par les règlements de circonscription) quant à la compétence professionnelle, l'aptitude physique et morale, et la sûreté des pilotes, s'appliquent *mutatis mutandis* aux détenteurs de certificats d'exemption, à moins qu'on ne stipule des normes de qualification moins élevées;
- g) que la loi établisse l'expérience locale minimale requise pour l'obtention et le maintien d'un certificat d'exemption, et que les autorités de pilotage soient autorisées à élever, par règlement de circonscription, le minimum prescrit;
- h) que les certificats soient attribués par l'autorité de pilotage de la circonscription concernée suivant la même procédure que pour l'attribution des brevets aux pilotes, et que les détenteurs de certificats d'exemption demeurent sous le contrôle et la surveillance de l'autorité de pilotage dans la mesure nécessaire pour s'assurer qu'ils conservent leur qualification;
- i) que la loi prévoit que les certificats personnels d'exemption restent valides aussi longtemps que les diverses modalités imposées par la loi et les règlements, sous réserve de modifications apportées, seront observées;
- j) que les candidats soient tenus de payer un droit d'examen; en outre, que tout détenteur d'un certificat d'exemption soit tenu de verser un droit annuel pour son certificat, et que la loi précise bien ces deux droits.

L'exemption personnelle doit être limitée au bâtiment nommé dans le certificat, afin d'assurer que l'exemption ne reste valide qu'autant que son titulaire demeure *bona fide* capitaine ou lieutenant du bâtiment qu'il conduit. Un certificat valide pour une classe de bâtiments ou pour tous les bâtiments ou un certain nombre des bâtiments appartenant à un même propriétaire équivaldrait, en fait, à la création d'un autre groupe de pilotes que celui des pilotes brevetés d'une circonscription, situation qui ne serait ni

voulue ni justifiée. Cependant, la loi devrait prévoir la situation que présente le transfert d'un détenteur d'exemption personnelle sur un autre bâtiment. Lorsque l'autorité de pilotage acquiert la certitude que le candidat appartient à l'effectif du nouveau navire en qualité de capitaine ou de lieutenant, elle devrait être tenue de délivrer un nouveau certificat lorsque les conditions (à l'exception du navire) restent les mêmes.

Le détenteur d'une exemption personnelle devrait, chaque fois qu'il en est requis par une autorité de pilotage ou par son représentant dûment autorisé, prouver sa fonction officielle à bord, ce que l'on peut facilement vérifier sur le rôle d'équipage.

Chaque fois que la sécurité de la navigation exige le pilotage obligatoire, il est essentiel de s'assurer que les bénéficiaires d'une exemption personnelle satisfont aux normes canadiennes de compétence requises pour être capitaine ou lieutenant de leur bâtiment. L'autorité de pilotage peut s'en assurer au moment de l'attribution du certificat, mais la Commission, comme elle l'a recommandé en ce qui concerne les pilotes (Cf. recommandation 13), estime que cette appréciation devrait rester sous la responsabilité du ministre des Transports. Les candidats titulaires d'un brevet étranger devraient donc être tenus d'obtenir un certificat canadien spécial, valide pour l'obtention d'un certificat d'exemption. La loi devrait autoriser le ministre des Transports à établir par règlements une liste d'équivalences canadiennes pour les divers brevets délivrés par les autres pays, lorsque et dans la mesure où ces brevets satisfont aux normes canadiennes, et, dans ce cas, la procédure d'attribution de certificats canadiens spéciaux se résumerait à une simple vérification. Dans la négative, il faudrait exiger des candidats étrangers qu'ils passent un examen devant les examinateurs du ministère des Transports, afin de se qualifier conformément aux normes canadiennes imposées pour les grades de capitaines et de lieutenants.

La juridiction des divers tribunaux prévue à la Partie VIII devrait être étendue à ces certificats spéciaux de compétence, en vue de leur permettre d'annuler ou de suspendre ces certificats, décision qui invaliderait automatiquement l'exemption personnelle de pilotage (Cf. recommandation 36). L'annulation ou la suspension d'un brevet d'un pays étranger aurait également pour effet d'invalider automatiquement un certificat canadien spécial et un certificat personnel d'exemption délivrés sur la base de la qualification étrangère.

L'étendue des connaissances et de l'expérience locales devrait être déterminée par les règlements de circonscription de manière à satisfaire aux besoins locaux, sans que les exigences pour l'obtention et le maintien d'une exemption personnelle puissent être supérieures à celles prescrites pour un brevet de pilote ou pour conduire un bâtiment de la classe indiquée sur le certificat. Quand la chose est possible, on devrait limiter un certificat personnel d'exemption à un trajet donné. Dans ce cas, l'examen portant sur

les connaissances locales devrait se limiter à ce trajet et aux eaux immédiatement environnantes et le certificat serait limité à la zone concernée. Dans les autres cas, le certificat serait général et l'examen devrait porter, comme pour les pilotes, sur les connaissances locales intéressant l'ensemble de la circonscription.

L'expérience restant nécessaire pour acquérir et maintenir la compétence locale, la Commission estime que la loi devrait établir une norme minimale en laissant aux autorités de pilotage la faculté de l'élever au besoin, afin qu'elle réponde aux particularités de leur circonscription respective. La Commission suggère de fixer, pour toute circonscription où le pilotage est obligatoire, un minimum raisonnable de cinq trajets aller et retour ou de dix trajets simples dans les eaux de la circonscription ou dans la zone particulière pour laquelle on demande l'exemption, au cours des deux années précédant la demande, étant entendu que le capitaine ou le lieutenant aura effectué ces trajets accompagné d'un pilote breveté ou d'un détenteur d'exemption personnelle. Pour conserver son exemption, tout détenteur devrait être astreint à effectuer annuellement, comme capitaine ou officier de quart, un minimum de cinq trajets simples. L'exemption deviendrait automatiquement caduque en cas d'absence de ce minimum, sous réserve, cependant, de renouvellement chaque fois qu'il serait atteint en présence d'un pilote breveté ou d'un détenteur de certificat, et à condition que l'autorité de pilotage considère que la personne en cause reste, à tous égards, qualifiée.

L'examen théorique et pratique portant sur les connaissances locales devrait être passé devant le même jury d'examineurs des candidats pilotes, afin d'assurer des normes uniformes et un maximum d'efficacité. L'attribution d'une exemption personnelle équivaut, en fait, à l'attribution d'un brevet et impose donc à l'autorité de pilotage le devoir de surveillance ainsi que la responsabilité de réévaluation lorsque celle-ci devient nécessaire. A tous les égards (compte tenu de toute incompatibilité avec leur statut d'officiers), les détenteurs d'exemptions devraient avoir les mêmes privilèges, droits, obligations, devoirs et responsabilités que les pilotes, et la loi devrait le spécifier.

Quant aux frais à imposer, la Commission estime souhaitable un droit d'examen suffisamment élevé (par exemple \$50), afin de décourager les candidats peu sérieux, mais aucun droit pour un simple transfert, ou pour le renouvellement d'un ancien certificat périmé du fait que son détenteur n'avait pas accompli le nombre minimal de voyages. Il est raisonnable que les bénéficiaires de ces examens versent une contribution en vue d'aider la circonscription à couvrir les dépenses supplémentaires qu'ils occasionnent. Les circonstances qui justifient ces examens sont toutes différentes de celles qui prévalent quant aux examens de pilotes (Cf. chap. 8, p. 291).

La Commission estime également qu'un droit annuel de certificat devrait être imposé au bâtiment (par exemple \$100) comme il l'était auparavant (Cf. art. 469 et 470, Loi de la marine marchande, 1927). L'octroi d'exemptions personnelles entraîne des responsabilités (y compris la surveillance et la réévaluation) et des tâches administratives pour les autorités de pilotage; il est donc raisonnable que les bénéficiaires d'exemptions en défraient le coût plutôt que de porter celui-ci au compte des dépenses générales qui, par le truchement des droits de pilotage de la circonscription, sont à la charge des bâtiments qui utilisent les services de pilotes. Afin d'éviter qu'on impose par règlements des frais trop élevés, et des litiges inutiles, la Commission suggère que la loi même fixe le droit d'examen et le droit annuel de certificat.

Afin d'éviter toute complication inutile lorsque la sécurité de la navigation n'est pas en jeu, il serait indiqué que la nouvelle loi sur le pilotage dispense d'examen les candidats à même de prouver qu'immédiatement avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, ou avant l'imposition du pilotage obligatoire, ils ont conduit, sans pilote, des navires d'une dimension au moins égale à celle du navire pour lequel ils demandent une exemption, au minimum sur dix trajets simples, au cours des deux dernières années.

La Commission croit que le système proposé donnerait toutes les garanties. Avec ou sans l'existence de règlements appropriés, les capitaines et les lieutenants possédant les compétences générale et locale requises pourraient toujours, contre la volonté ou en dépit de l'inertie possible des autorités de pilotage, obtenir et conserver leurs exemptions personnelles, au besoin par la voie d'une ordonnance judiciaire. Si une autorité de pilotage établit des règlements discriminatoires, abusifs ou incompatibles avec la loi, toute partie lésée dispose d'un certain nombre de recours, soit par la procédure de réglementation proposée autorisant l'autorité centrale à agir *proprio motu*, soit, en cas de règlements *ultra vires*, en obtenant d'un tribunal une ordonnance déclarant ces règlements illégaux. Pour faire renverser un verdict erroné d'évaluation ou de réévaluation, un appel à la Cour d'Amirauté devrait être possible (Cf. chap. 7, pp. 260 à 264 et chap. 8, pp. 343 à 345).

RECOMMANDATION 24

Que le statut des pilotes brevetés soit le statut d'employés ou celui de quasi-employés de la Couronne (le premier étant préférable au second) lorsque le pilotage constitue un service public essentiel

Du point de vue de l'attribution des brevets, le statut des pilotes importe peu puisque les normes de qualification requises des pilotes demeurent les mêmes dans une zone donnée, que le service soit ou non classifié comme service public essentiel. Les conditions influant sur la navigation

déterminent le degré d'expérience requise, et l'attribution d'un brevet reste toujours une condition préalable, quel que soit le statut des pilotes (Cf. recommandation 12).

Toutefois, la situation devient complètement différente lorsque l'intervention de la Couronne s'étend au delà de l'attribution des brevets et que l'autorité de pilotage doit contrôler les services (Cf. recommandation 14). Lorsque cette intervention est justifiée par le fait qu'il s'agit d'un service public essentiel, les considérations individuelles, celles des pilotes ou d'autres parties intéressées, doivent céder le pas aux mesures destinées à améliorer l'efficacité et la fiabilité du service.

Comme la Commission le propose dans sa recommandation 14, lorsqu'un service de pilotage est classifié comme service public essentiel, l'État doit exercer un contrôle absolu. Pour les pilotes, ce contrôle exclut la libre entreprise ou le libre exercice de leur profession, et implique que les pilotes ont un statut d'employés ou l'équivalent (appelé, dans ce rapport statut de quasi-employés ou d'employés de fait).

Dans le contexte actuel, le concept n'est pas nouveau puisque les pilotes de toutes les grandes circonscriptions sont entièrement contrôlés et sont tous, pour le moins, employés de fait de leur autorité de pilotage respective (Cf. chap. 4, pp. 83 et suiv.).

Il s'agit de savoir si, dans un tel cas, les pilotes doivent devenir de véritables employés, au sens juridique du mot, ou s'ils peuvent conserver leur statut d'employés de fait. La Commission estime le statut d'employés préférable. Cependant, si la majorité des pilotes désirent conserver le statut d'employés de fait, on devrait le leur permettre. Bien que le statut de quasi-employés accroisse considérablement les problèmes administratifs, on devrait laisser le choix aux pilotes, car d'une part c'est la situation générale actuelle, et d'autre part ces problèmes administratifs n'affecteront vraisemblablement pas la qualité du service.

Le statut d'employés est idéal (Cf. chap. 6, pp. 155 et suiv.), car lorsque la fourniture des services aux armateurs reste liée à des considérations dépassant les intérêts privés des armateurs et des pilotes, l'intervention de ceux-ci dans l'administration et l'organisation du pilotage doit se limiter à ce qui les concerne directement et aux domaines de leurs intérêts privés respectifs, qui devraient être aussi séparés que possible. Si les pilotes étaient employés, la plupart des problèmes administratifs actuellement les plus pressants seraient résolus, et l'on pourrait résoudre d'une façon plus ordonnée tous les nouveaux problèmes que poserait ce nouveau statut.

Si les pilotes deviennent des employés de la Couronne, ils bénéficient d'avantages considérables et d'une sécurité qu'aucun autre statut ne peut procurer. Ils seront assurés d'une rémunération déterminée, puisqu'ils jouiront d'un emploi minimal quel que soit le volume de travail réel qu'ils effectueront. Toutes les affectations supplémentaires au cours des périodes

de pointe se traduiront par une rémunération supplémentaire. Leur revenu ne sera plus affecté par les bouleversements économiques occasionnés par les grèves de marins, de dockers ou d'ouvriers, qui, au cours des récentes années, ont sérieusement affecté le revenu des pilotes du Saint-Laurent et, dans une plus grande mesure encore, celui des pilotes de la Colombie-Britannique et de New Westminster. En outre, ils seront protégés contre les conséquences d'un ralentissement des activités économiques de la région dont dépendent le ou les ports qu'ils servent, comme ça été le cas à Sydney au cours de ces dernières années. En outre, ce statut leur permettra d'obtenir les avantages sociaux dont bénéficient tous les employés de la Couronne (Cf. recommandation 39).

Du point de vue administratif, le statut d'employé offre le grand avantage de limiter l'intérêt immédiat des pilotes dans l'organisation de leurs conditions de travail, le montant et le mode de paiement de leurs revenus, et de mettre ainsi fin à la difficulté actuelle qui s'est révélée la plus importante source de litige entre les pilotes et les armateurs et, parfois même, l'autorité de pilotage. Dans un régime où les recettes nettes de la circonscription constituent la rémunération des pilotes, il faut s'attendre à des différends continuels, car ces recettes dépendent directement des tarifs, des frais d'exploitation et des modalités d'organisation des services de pilotage dans la circonscription.

C'est un fait patent que les armateurs ont très peu sujet de se plaindre de la qualité du service et de la compétence des pilotes. Il est possible de remédier facilement aux quelques lacunes par une réforme à l'échelon de l'autorité de pilotage, surtout dans le sens proposé par la Commission (Cf. recommandations 26 à 38). Les nombreux différends des dernières années étaient tous de même nature, provoqués par les efforts répétés des pilotes pour améliorer leur situation pécuniaire, leurs conditions de travail en dépit de la vigoureuse opposition des armateurs qui, la plupart du temps, ne s'y objectaient que par principe. La possibilité d'une grève des pilotes de Québec en 1960, grève évitée de justesse, et la grève de 1962 des pilotes du Saint-Laurent, à laquelle les pilotes de Saint-Jean (N.-B.) et de la Colombie-Britannique menacèrent de se joindre, sont des exemples flagrants de cet état de choses; les désaccords ont été fréquents, portant même sur des détails insignifiants qui prirent l'ampleur de litiges importants; par exemple, la question de savoir s'il fallait augmenter légèrement l'effectif des pilotes de Québec, ou accroître ou redéfinir une source de revenu aussi minime que les frais de retenue.

D'autre part, les pilotes se sont opposés avec succès aux mesures administratives qui se seraient traduites par une perte de revenus pour leur circonscription, ou par une augmentation de leurs frais d'exploitation et une diminution de leurs recettes nettes. Par exemple, on n'accorde pas de certificats d'exemption de pilotage parce que les pilotes craignent qu'il en

résulte une perte de revenus; dans la plupart des circonscriptions, les droits de pilotage payés seulement en application du régime de paiement obligatoire sont, à la demande des pilotes, versés au fonds commun, contrairement aux dispositions précises de la loi concernant leur application; les pilotes de la Colombie-Britannique se sont toujours opposés au stationnement de pilotes dans la région nord, parce que ces pilotes auraient moins contribué au fonds commun. De même, les pilotes de Québec n'effectuent pas de pilotage dans le port de Rimouski ni dans les autres petits ports situés à l'est des Escoumains et laissent à des pilotes non brevetés le soin d'y assurer le service (bien que cette zone soit encore dans les limites de la circonscription de Québec) parce que ces affectations ne sont pas pécutiairement intéressantes.

Cependant, on devrait admettre que les pilotes en tant qu'employés de la Couronne ne sauraient entrer dans les cadres existants de la fonction publique, mais occupent une situation spéciale qu'on devrait reconnaître comme telle. Le défaut de le faire engendrera d'interminables ennuis, des litiges, du mécontentement et peut, en fait, déjouer l'objectif de la nouvelle législation et rendre inacceptable le statut d'employé. On pourrait l'éviter à condition d'envisager une solution réaliste sans recourir à la standardisation en obligeant les pilotes à faire partie de cadres déjà existants. Il faut établir pour eux une classification entièrement nouvelle d'employés de la Couronne, dont les conditions d'emploi et de travail seront déterminées par la nature et les circonstances de leur service, c'est-à-dire par les circonstances et les besoins locaux de chaque circonscription. Cette classification doit avoir une structure interne souple; entre autres, nous mentionnerons ceci: il est illogique de considérer l'emploi des pilotes comme saisonnier sous le prétexte qu'il n'y a pas de pilotage pendant les mois d'hiver; il est illogique, quelle qu'en soit la raison, de considérer les pilotes comme exerçant une profession à temps partiel, car les faits prouvent le contraire. Pour tout organisme de pilotage s'efforçant sérieusement d'améliorer la qualification des pilotes, les mois d'hiver, tout en étant la période des congés annuels, pourraient également permettre aux pilotes de suivre des cours de formation aux nouvelles techniques ou, au besoin, de passer les examens médicaux habituels ou des examens de compétence professionnelle.

Comme nous l'avons déjà mentionné, lorsque la majorité des pilotes d'une circonscription désire conserver le statut d'employés de fait, on devrait le leur permettre, à condition qu'aucun conflit d'intérêts ne soit préjudiciable à l'intérêt supérieur du public. Néanmoins, le contrôle de l'autorité doit rester total, c.-à-d. qu'en plus d'être chargée des affectations, l'autorité de pilotage devrait également mettre en commun les recettes des pilotes, comme c'est actuellement le cas dans toutes les circonscriptions où l'autorité de pilotage procède aux affectations des pilotes, sauf, comme on l'a déjà mentionné, dans les trois circonscriptions du Saint-Laurent où l'on

a dénié aux pilotes ce privilège, les obligeant ainsi de créer et gérer leur propre fonds commun (Cf. chap. 4 et 5). Le contrôle de la mise en commun des recettes est nécessaire, entre autres, pour rendre les affectations plus équitables en déterminant la rémunération des pilotes en fonction de leur disponibilité pour le service plutôt qu'en fonction du travail effectué. L'expérience a montré qu'en dépit des règles compliquées élaborées dans les circonscriptions du Saint-Laurent, les affectations et le volume de travail ne peuvent jamais être répartis également. Un tel contrôle offre encore l'avantage d'éviter un double emploi des tâches administratives comme c'est le cas lorsque deux autorités distinctes s'occupent des droits de pilotage; par exemple, les pilotes du Saint-Laurent supportent ainsi des frais administratifs beaucoup plus élevés que leurs collègues des autres circonscriptions.

Quand le pilotage n'est pas classifié comme service public essentiel, on pourrait accorder aux pilotes l'un des autres statuts possibles, tels que celui d'entrepreneur libre, ou de membre d'une société de pilotes, celui d'employé de tiers ou d'une association de pilotes. L'autorité centrale devrait prendre cette décision par ordonnance de pilotage, lorsqu'elle détermine l'étendue et la nature du contrôle à imposer à un service donné, et préciser le statut des pilotes convenant aux conditions particulières de ce service (Cf. recommandation 14).

La Commission estime qu'une règle fondamentale serait de ne permettre qu'un seul statut pour les pilotes assurant un service donné; en d'autres termes, s'il n'existe qu'un service dans une circonscription, tous les pilotes de cette circonscription n'auraient qu'un même statut, mais si l'on assure plus d'un service de pilotage dans une circonscription, et si chaque service est assuré par un groupe de pilotes distinct, il n'est plus nécessaire, mais extrêmement souhaitable, que tous les pilotes appartenant aux divers groupes d'une même circonscription aient le même statut. On peut prendre, comme exemple du résultat qui peut s'ensuivre, la situation qui s'est développée dans les circonscriptions 2 et 3 des Grands lacs où les services de pilotage sont assurés, dans chaque circonscription, par deux groupes de pilotes ayant des statuts différents (Cf. *Titre V*). D'autre part, il est intéressant de noter que les opérations internationales de pilotage faites conjointement par les Pays-Bas et la Belgique sur le canal de Gand et la rivière Scheldt, qui se poursuivent depuis plus de 125 ans, sont fondées sur l'identité de l'organisation et du statut des pilotes dans les deux pays (Cf. appendice XIII).

La Commission croit que la loi, en vue d'éviter toute ambiguïté et d'établir des droits juridiques (Cf. chap. 4, p. 92), devrait définir clairement le statut de quasi-employés (d'employés de fait) et prévoir toutes les conditions d'emploi. Cette définition devrait indiquer que les termes et conditions d'emploi de ces employés sont définis *in toto* par la législation, qu'il n'existe pas de contrat d'engagement entre ces employés et l'autorité de

pilotage et que leur rémunération comprend normalement les recettes individuelles ou l'ensemble de celles du groupe.

La clarification de ce statut entraînera certains rajustements devenus nécessaires; il faudra, par exemple, que toutes les dépenses d'exploitation faites par les pilotes leur soient remboursées puisqu'ils ne seront pas autorisés à les déduire pour les fins d'impôt sur le revenu. Cela mettra fin à la discrimination actuelle due aux différences existant entre les dépenses des pilotes. Les pilotes ayant un statut d'employés de fait ne devraient pas avoir à supporter des dépenses que les pilotes employés de la Couronne ne sont pas tenus de payer.

RECOMMANDATION 25

Que tous les pilotes, ou tout groupe distinct de pilotes, d'une circonscription soient constitués en corporation statutaire

Comme on l'a vu au chapitre 4 (pp. 92 et suiv.), lorsque la profession de pilote ne s'exerce plus sur la base de la concurrence individuelle, mais qu'elle est contrôlée par une autorité supérieure, les pilotes doivent se grouper en association en vue de défendre ou promouvoir leurs intérêts. Tous les pilotes doivent y adhérer pour qu'elle soit vraiment représentative. On ne devrait pas autoriser une multiplicité d'associations, surtout lorsque le service est essentiel dans l'intérêt public, car la contradiction de leurs vues et de leurs objectifs entraînera inévitablement des dissensions, au détriment de l'efficacité du service. Une telle association, pour être réaliste et efficace, devrait avoir des pouvoirs statutaires lui permettant de jouer le rôle qui justifie son existence.

Avant de définir ces pouvoirs, il faut préciser la nature et le but de l'association. Les associations professionnelles se divisent, d'une façon générale, en deux groupes: les associations professionnelles ayant le droit d'attribuer les brevets, et les syndicats. Pour quelques professions et métiers qui, dans l'intérêt public, doivent être soumis à un certain contrôle de l'État, le législateur a délégué à des corporations statutaires groupant les membres de la profession ou du métier en question, la responsabilité d'exercer ce contrôle au nom de l'État. En règle générale, les pouvoirs et responsabilités de ces associations comprennent surtout l'octroi du droit d'exercice de la profession en vue de maintenir à un niveau élevé la qualification de ses membres, d'établir les tarifs d'honoraires dans le cadre du libre exercice de la profession ou du métier, et d'imposer des sanctions disciplinaires dans la mesure où elles s'imposent dans l'intérêt public. Ces associations professionnelles participent aux fonctions de l'État et font partie intégrante de l'administration publique, avec la seule préoccupation de sauvegarder l'intérêt public.

Le but du second type d'association professionnelle est de défendre et de promouvoir les intérêts de la profession ou du métier concernés, c.-à-d. les intérêts collectifs, professionnels et économiques du groupe. Ce genre

d'association devient nécessaire lorsque l'exercice des activités professionnelles revêt un caractère collectif. Alors que, dans leur propre intérêt, ces associations visent à améliorer la qualité des services rendus par leurs membres, leur mandat et leur objectif principal sont de négocier avec les employeurs, ou autres autorités de contrôle, les conditions de travail des membres et leur rémunération, généralement dans le but de parvenir à un accord liant toutes les parties, y compris ses propres membres.

Il est évident que les deux types d'associations sont incompatibles, car l'une revêt un caractère public et agit dans l'intérêt du public tandis que l'autre vise essentiellement à promouvoir et défendre des intérêts privés. Toute association qui tenterait d'assumer les deux rôles se trouverait en perpétuel conflit d'intérêts.

Le caractère essentiellement local du pilotage dont les modalités varient en fonction des besoins des diverses circonscriptions, aussi bien que l'importance particulière, pour l'État, de ce service, expliquent sans doute pourquoi le Parlement a gardé le contrôle de l'attribution des brevets et confie cette fonction à des organismes de la Couronne créés à cet effet, c.-à-d. les autorités de pilotage (Cf. recommandation 14).

Il s'ensuit que les associations de pilotes doivent être syndicales, c.-à-d., dont le but primordial est de promouvoir et de défendre les intérêts privés des pilotes d'une circonscription, en tant que groupe; le statut de corporation est également indiqué pour ce genre d'association et il n'existe aucune objection à lui accorder certains pouvoirs limités de contrôle sur la liberté des membres à exercer leur profession, à condition que les intérêts des pilotes et les intérêts supérieurs du public ne risquent pas de devenir incompatibles. En aucun cas, on ne devrait confier à une telle association l'une des fonctions essentielles de l'autorité de pilotage.

La Commission recommande que la loi porte que les pilotes de chaque circonscription, en tant que groupe et quel que soit leur statut, employés ou non de la Couronne, constituent une corporation, et que dans toute circonscription (y inclus les zones rattachées, cf. recommandations 8 et 10) où existe plus d'un groupe homogène et distinct de pilotes, chaque groupe forme une corporation; par exemple, la circonscription de Montréal comprend des pilotes du fleuve et des pilotes de port, chaque groupe ayant des intérêts souvent incompatibles.

La même règle devrait s'appliquer à une circonscription résultant d'une fusion et qui, par définition, constitue un groupement de plusieurs services de pilotage distincts et sans rapport entre eux, ayant chacun son ou ses pilotes. Cependant, la Commission estime que cette règle ne devrait pas s'appliquer automatiquement à un groupe de moins de 5 pilotes. Si l'autorité centrale estime avantageux d'accorder le statut corporatif à un tel groupe, ou de constituer en une corporation l'ensemble des pilotes des divers groupes d'une circonscription résultant d'une fusion, elle devrait avoir le pouvoir d'y procéder par ordonnance de pilotage.

La loi devrait également prévoir la dissolution, la division ou la fusion immédiate de ces corporations, qu'entraînerait automatiquement la suppression ou la division d'une circonscription, ou la fusion, soit de plusieurs circonscriptions, soit de plusieurs services à l'intérieur d'une même circonscription.

La loi devrait prévoir l'attribution implicite à toute corporation de pilotes des pouvoirs originaux suivants:

- a) agir en tant que représentant et porte-parole officiel de ses membres sur toute question d'intérêt général pour le groupe, principalement vis-à-vis de l'autorité de pilotage, mais aussi de l'autorité centrale, de la Commission d'appel des règlements de pilotage, des autorités gouvernementales, des associations maritimes et autres organismes privés ou publics, en ce qui concerne plus spécialement les conditions de travail des pilotes, leur rémunération ou toute autre question se rapportant à leur revenu et à leur bien-être;
- b) promouvoir les intérêts communs des pilotes, entreprendre des études et des recherches, et encourager les programmes d'éducation et de perfectionnement destinés à élever le niveau de la qualification professionnelle de ses membres;
- c) conseiller, au besoin, l'autorité de pilotage sur toute question technique relevant du pilotage et attirer son attention sur toute question d'intérêt dans ce domaine, sans pour autant restreindre le droit de l'autorité de pilotage à demander, quand bon lui semble, l'avis ou l'opinion d'un autre expert, ou d'un pilote en particulier;
- d) désigner le ou les pilotes devant siéger comme membres d'un jury ou d'un conseil ou agir comme assesseurs lorsque la législation requiert qu'ils soient désignés par les pilotes;
- e) organiser, sauf lorsque des pilotes ont le statut d'employés de la Couronne, dans l'intérêt commun du groupe, la protection des membres en matière de santé, de bien-être et d'assurance, avec participation obligatoire lorsque des règlements de circonscription l'imposent (Cf. recommandation 39);
- f) engager le personnel professionnel ou le personnel de bureau requis et posséder l'actif nécessaire à l'acquittement de ses responsabilités corporatives;
- g) percevoir des fonds au moyen de cotisations fixées lors d'une assemblée générale de la corporation par résolution spéciale adoptée par une forte majorité que devrait préciser la loi, par exemple les deux tiers des membres, avec le droit statutaire de percevoir ces cotisations à la source, soit sur le salaire du pilote, soit sur les droits de pilotage, soit sur la part du fonds commun appartenant aux membres, selon le cas;

- h) établir des règlements internes comportant, au besoin, des sanctions pénales, sous forme d'amende ou, mieux, sous forme de pénalité (sans que la corporation n'ait, en aucun cas, le pouvoir d'agir comme tribunal), ces amendes ou pénalités étant créditées au fonds de péréquation proposé dans la recommandation 21.

Tous les pilotes d'un même groupe devraient devenir membres de la corporation, et le brevet de pilote les qualifierait automatiquement pour leur affiliation. En cas de suspension de son brevet, un pilote conserve sa qualité de membre, mais la perd automatiquement en cas de révocation.

La loi devrait, en outre, couvrir la propriété de l'actif de la corporation, afin d'éviter la répétition de la situation regrettable qu'occasionna la création de la Corporation des pilotes de Québec en 1860. La loi spéciale qui créait cette corporation n'ayant pas traité la question, les pilotes agirent comme si l'actif de la corporation appartenait conjointement et à parts égales à tous les pilotes en fonction, la corporation n'en ayant que l'usage. Il en résulta qu'aucun pilote, quelle que fût sa compétence, ne pouvait être nommé pilote par l'autorité de pilotage à moins d'avoir les moyens financiers et l'occasion d'acheter une part de l'actif commun. On reprocha à ce système d'avoir abouti au népotisme du fait que les pilotes réservaient leurs parts à des parents et amis. Lorsque la corporation fut obligée d'abandonner la plupart de ses activités en 1922, l'actif fut liquidé, et le produit distribué aux pilotes alors en fonction, bien que la corporation existe et fonctionne toujours (Cf. *Titre IV, Circonscription de Québec, Historique de la législation*). La loi devrait donc porter que ces corporations statutaires restent des organismes sans but lucratif et devrait prévoir la manière de disposer de leurs actifs en cas de dissolution. La Commission suggère, comme possible, la solution suivante: étant donné qu'une corporation cesse normalement d'exister *ipso facto* à la dissolution de la circonscription ou lorsque le nombre de pilotes devient inférieur à 5 (à moins qu'elle ne continue d'exister en vertu d'une ordonnance de pilotage spéciale), la loi devrait prévoir sa prolongation pour une période donnée, par exemple 30 jours, à l'effet de disposer de l'actif de la corporation. Cet actif serait distribué, selon les instructions des membres, à des corporations statutaires de pilotes, mais en l'absence d'instructions des membres dans le délai donné, l'autorité centrale procéderait à la répartition.

De par leur nature, ces corporations ne devraient pas avoir le pouvoir de maintenir la discipline. Étant donné que ce pouvoir serait nécessairement restreint aux infractions aux dispositions visant à promouvoir les intérêts privés du groupe, il serait illogique de faire des pilotes, partie la plus intéressée, des membres d'un tribunal disciplinaire. D'autre part, comme ces corporations sont nécessairement privées du droit d'expulser leurs membres, il faudrait prévoir une sanction pénale pour toute infraction aux règlements de la corporation. La Commission estime que la meilleure solution serait

de prévoir une amende, mais de préférence une pénalité, et de stipuler que toute infraction aux règlements d'une corporation comportant une sanction pénale donne lieu, de la part de la corporation, à des poursuites devant les tribunaux ordinaires.

La corporation devrait avoir le pouvoir de représenter un pilote et d'agir, en toutes circonstances, en porte-parole d'un pilote, toujours sous réserve de l'assentiment de celui-ci. Un pilote pouvant avoir des intérêts personnels opposés à ceux du groupe, on ne devrait jamais le priver du privilège de protéger ses propres droits mais, d'autre part, la corporation devrait avoir le pouvoir d'intervenir et de s'opposer à l'action du pilote, ou de l'aider si l'intérêt du groupe est en jeu. De même, une autorité de pilotage devrait toujours avoir le pouvoir de traiter directement avec un pilote.

La loi devrait également traiter la question des assemblées générales. La nature du service de pilotage écarte la possibilité d'une assemblée générale exigeant la présence de tous les membres (à moins qu'il ne soit possible de la tenir à une date postérieure à la clôture de la saison de navigation), car la présence de tous les membres équivaldrait à un arrêt de travail. La loi devrait donc prévoir que les pilotes empêchés d'y assister en raison de leur service puissent se faire représenter par procuration, pourvu qu'un nombre suffisant de membres soient personnellement présents. La Commission estime qu'un quorum de 40% des membres serait suffisant.

La loi devrait également prévoir un mode de contrôle minimal des activités des corporations afin que les irrégularités, les abus ou les discriminations puissent être évités ou redressés, sans porter atteinte à l'autonomie de ces corporations. A cet égard les dispositions suivantes paraissent souhaitables:

- a) les règlements de la corporation (Cf. alinéa [h] ci-dessus) seraient soumis à l'approbation de l'autorité de pilotage de la circonscription. Cette autorité n'aurait pas le pouvoir de modifier les règlements proposés et l'on prévoirait la mise en vigueur automatique de ces règlements, à moins qu'ils ne soient désapprouvés dans un délai donné (par exemple 30 jours) après leur transmission pour approbation. La seule raison permettant d'en refuser l'approbation serait soit leur incompatibilité avec la réglementation générale de l'autorité de pilotage de la circonscription, soit le fait d'être *ultra vires*. L'autorité de pilotage aurait également le pouvoir d'annuler en tout temps une quelconque disposition des règlements, mais toute désapprobation des règlements de corporation ou toute annulation d'une de leurs dispositions devrait être motivée par décision écrite de l'autorité de pilotage. Dans tous ces cas, la corporation des pilotes aurait le droit d'en appeler à l'autorité centrale;

- b) chaque corporation serait tenue de soumettre à ses membres, en faisant tenir copie à l'autorité de pilotage, un état financier de ses activités dans un délai prescrit après la fin de l'année civile, et à tout autre moment quand l'autorité de pilotage le requiert. L'autorité de pilotage aurait le pouvoir de faire vérifier cet état financier par une personne désignée, le coût de la vérification étant porté aux frais d'exploitation de la circonscription.

Sous réserve de la recommandation 14 (à laquelle nous nous référons), la Commission considère que la loi devrait prévoir la possibilité d'une participation desdites corporations à la mise en œuvre des services de pilotage. Si la majorité des pilotes d'une corporation donnait son assentiment, l'autorité centrale serait autorisée à accorder à cette corporation, par ordonnance de pilotage, en partie ou en totalité, les pouvoirs d'exploitation suivants:

- a) établir et administrer le fonds commun et le partage des recettes de pilotage de ses membres et se charger à cet effet de la perception des droits de pilotage, à moins que l'autorité centrale ne désire réserver cette fonction à l'autorité de pilotage locale;
- b) diriger et gérer la mise en œuvre des services de pilotage par ses membres;
- c) exploiter les services de bateaux-pilotes et autres services de transport nécessaires aux membres dans l'exercice de leurs fonctions.

Une corporation de pilotes autorisée exercerait l'une ou plusieurs de ces fonctions, sous l'autorité de la Couronne à laquelle elle devrait rendre compte de son mandat. Le mandat serait conféré par ordonnance de pilotage, mais les règles d'exploitation nécessaires seraient contenues dans des règlements de la circonscription. En l'occurrence, la procédure figurant dans la recommandation 19 devrait également s'appliquer, avec l'exigence supplémentaire que ces règlements, avant leur approbation par l'autorité centrale, soient acceptés par la majorité des pilotes (et non par une décision du Conseil d'administration de la corporation); le préambule des règlements de la circonscription devrait indiquer qu'on a respecté cette exigence.

La corporation serait tenue de rendre compte de son mandat à son autorité de pilotage et à ses membres. En premier lieu, elle serait tenue de présenter annuellement, dans les 30 jours suivant la clôture de l'année civile, un état financier de ses opérations spéciales et, en tout temps, lorsque l'autorité de pilotage l'exige, tous autres rapports ou renseignements financiers; on devrait également prévoir la vérification, en tout temps, de ses opérations financières par l'auditeur général du Canada ou toute autre personne désignée par l'autorité de pilotage.

L'autorité centrale devrait (Cf. recommandation 17), si elle soupçonne des irrégularités, avoir le pouvoir de priver, par ordonnance, une corporation de pilotes de ces pouvoirs spéciaux et de nommer un fiduciaire pour les exercer durant l'enquête menée sur l'affaire et l'examen des mesures à prendre en vue de remédier à la situation.

Comme une corporation de pilotes exerce l'une ou plusieurs de ces fonctions pour le compte d'une autorité de pilotage, on devrait appliquer les frais engagés aux frais de la circonscription et les payer à même les revenus de pilotage. C'est pourquoi l'approbation préalable de l'autorité centrale reste nécessaire, comme si ces frais étaient engagés par l'autorité de pilotage elle-même (Cf. recommandation 20). Tout actif nécessaire appartiendrait à l'autorité de pilotage, mais non à la corporation ni conjointement avec les pilotes; cet actif serait utilisé, géré et conservé par la corporation des pilotes pendant toute la durée de son mandat. En cas de révocation des pouvoirs spéciaux, les droits à la possession de l'actif sont automatiquement transférés à l'autorité de pilotage. En cas de suppression de la circonscription, on procéderait à la liquidation de cet actif et le produit en serait versé à la caisse centrale de péréquation. Cette procédure mettrait fin aux discussions qu'a toujours entraînées la prise en charge de ce service auxiliaire par l'autorité de pilotage (Cf. chap. 5, pp. 125 à 127, et chap. 8, p. 360). Il serait impossible de prétendre que cet actif fut acquis et conservé avec des fonds appartenant aux pilotes. En fait, il aurait été payé par les armateurs puisque les déboursements nécessaires entreraient en compte dans les frais autorisés d'exploitation de la circonscription, lors de la fixation des tarifs prévus pour produire les revenus suffisants pour couvrir les frais d'exploitation et les traitements des pilotes ou, dans l'autre éventualité, leur revenu à atteindre.

Si l'on autorise la corporation à mettre en commun les recettes des pilotes, les règlements de la circonscription devraient énumérer les déductions que la corporation des pilotes, à titre de fiduciaire du fonds commun, sera autorisée à effectuer, et établir également les règles du partage. A cet égard, nous nous référons au chapitre 6, pp. 215 à 217 et à la recommandation 39. Les frais de gestion du fonds commun ne seraient pas prélevés sur les revenus de la corporation, c.-à-d. par contribution des membres, mais entreraient dans les frais d'exploitation de la circonscription comme toute autre dépense découlant de l'exercice de ces pouvoirs d'exploitation. Inversement, les activités propres de la corporation seraient financées uniquement par les cotisations des membres, et jamais sur le fonds commun ou par des recettes d'exploitation d'un service auxiliaire.

Alors que la création de corporations statutaires de pilotes à l'échelon de la circonscription est tout indiquée, la Commission ne croit pas que la loi doive imposer une fédération nationale de ces corporations. Une telle

fédération n'a jamais existé au Canada, car le besoin ne s'en est pas fait sentir. En admettant que le besoin d'une fédération ait pu se développer artificiellement sur une base régionale alors que plusieurs circonscriptions furent placées sous la même autorité de pilotage, en la personne du ministre des Transports, il disparaîtra si l'on donne suite aux recommandations de la Commission et qu'il s'ensuive une décentralisation efficace de l'administration du pilotage. Dans ce cas, toutes les questions d'organisation et d'administration des circonscriptions seront réglées, ou tout au moins discutées à l'intérieur de la circonscription, puisque l'autorité centrale devra tenir ses audiences publiques dans la zone concernée. En outre, les diverses circonscriptions de pilotage étant, au Canada, très éloignées les unes des autres, les frais de fonctionnement d'une telle fédération seraient considérables et, dans la situation actuelle, il ne semble pas justifiable que la loi impose une telle charge financière aux pilotes canadiens.

RECOMMANDATION 26

Que soit accordé plus de pouvoirs de surveillance et de réévaluation à l'autorité de pilotage de la circonscription

L'étude de la preuve faite par la Commission indique qu'au Canada le pilotage est un service public essentiel et même, dans certaines régions, un service vital pour notre économie nationale. Le préambule du chapitre 9, auquel nous nous référons, indique que la valeur du pilotage en tant que facteur de sécurité reste en fonction directe de la qualification et de la compétence de chaque pilote. Les autorités de pilotage assument la responsabilité de veiller à l'établissement et à l'application de normes adéquates.

Les responsabilités d'une autorité de pilotage s'accroissent considérablement lorsqu'elle doit assurer et administrer un service de pilotage. Elle n'est plus, dans ce cas, l'autorité chargée d'attribuer des brevets dans le cadre d'une profession libre, mais l'autorité chargée de fournir un service efficace, adéquat et sûr. Comme on l'a vu au chapitre 9, les pouvoirs restreints de surveillance et de réévaluation que possèdent actuellement les autorités de pilotage en vertu de la Partie VI de la loi sont tellement insuffisants qu'une réforme devient urgente. (Pour la signification du terme «réévaluation», cf. chap. 9, p. 394).

Des pouvoirs de surveillance et de réévaluation accrus sont également devenus nécessaires, car l'État encourt une responsabilité financière considérable quand il assure des services de pilotage. Dans un régime où la Couronne se contentait d'attribuer des brevets aux pilotes, celle-ci n'assumait que peu d'obligations mais lorsque, par l'intermédiaire de ses officiers et préposés, elle se charge également d'administrer le service et d'affecter les pilotes, elle peut avoir à porter la responsabilité des dommages causés

par les pilotes au cours du pilotage, soit parce que l'autorité de pilotage ou l'un de ses représentants a affecté un pilote inapte, soit en vertu du principe de droit selon lequel un commettant est responsable des fautes de son employé lorsque celui-ci agit dans les limites de ses fonctions. Tel est le cas lorsque les pilotes sont des employés de la Couronne, et peut-être aussi lorsque, à toutes fins utiles, ils sont de fait—sinon de droit—des employés de l'autorité. D'où la nécessité de pourvoir l'autorité de pilotage de moyens efficaces de surveillance afin de prévenir l'affectation d'un pilote inapte, et de pouvoirs de réévaluation appropriés lui permettant d'évincer les pilotes incompétents ou peu sûrs.

Les dommages résultant d'un sinistre maritime étant souvent considérables, le Parlement pourrait résoudre la difficulté en statuant la non-responsabilité de la Couronne pour les fautes des pilotes ou en limitant cette responsabilité. Cependant, le Parlement a, depuis longtemps, adopté le principe de la responsabilité de la Couronne pour les fautes de ses préposés lorsqu'ils sont en service. Dans le domaine du pilotage, le gouvernement a déjà assumé ce risque dans certaines zones en employant lui-même des pilotes pour assurer les services de pilotage, savoir à Goose Bay, dans les circonscriptions n° 2 et 3 des Grands lacs et, depuis 1966, dans la circonscription de pilotage de Sydney. La Commission approuve cette ligne de conduite, mais estime qu'on devrait réduire le risque de responsabilité civile par tous les moyens raisonnables, entre autres, en accordant aux responsables du service un contrôle suffisant qui leur permette de répondre des pilotes qu'ils affectent aux navires.

Bien qu'il n'y ait aucune objection légale à ce que certains de ces pouvoirs soient exercés concurremment par d'autres autorités, la Commission considère d'une importance primordiale l'attribution à chaque autorité de pilotage des pleins pouvoirs, en vue d'assurer sa liberté d'action. La situation prévue dans la loi actuelle sur la marine marchande du Canada n'avait pas été envisagée lors de la première rédaction de la législation sur le pilotage; elle résulte de modifications subséquentes qui, lorsqu'elles furent introduites, entraînèrent des conflits du fait de leur incompatibilité avec l'autonomie des autorités de pilotage de circonscription sur laquelle se fonde la législation existante.

Ces pouvoirs doivent être accordés par la loi, quels que soient le statut des pilotes et la nature des rapports de droit entre chaque autorité et ses pilotes (Cf. chap. 8, pp. 327 et suiv.), d'abord parce que certains de ces pouvoirs sont extraordinaires (par exemple celui d'obliger des témoins à comparaître) et seule la loi peut les accorder; ensuite, parce qu'un régime fondé sur l'attribution des brevets et certificats n'offre aucune alternative, puisque l'attribution des brevets constitue un mode de contrôle établi par la législation, et que tout pouvoir ou droit que peut posséder une autorité chargée d'attribuer les brevets doit se fonder sur une disposition législative

appropriée. Dans une organisation où les pilotes sont employés de la Couronne, leurs droits et les pouvoirs auxquels ils sont soumis découlent habituellement du contrat d'engagement, les parties étant liées par les termes du contrat. Mais lorsque l'intérêt public est en cause, il est du devoir du législateur responsable, en l'occurrence le Parlement du Canada, d'intervenir pour définir dans la loi les aspects du contrat qui ne peuvent être abandonnés au hasard des négociations et des accords privés. L'intérêt public prime les intérêts immédiats des parties impliquées dans le pilotage et les questions touchant directement les intérêts supérieurs du pays doivent être traitées dans la législation. Elles comprennent les normes minimales de qualification que les pilotes d'un endroit donné doivent posséder pour assurer un service de pilotage adéquat et sûr, et les pouvoirs et moyens nécessaires pour s'assurer que les pilotes, après l'obtention de leur brevet, demeurent des experts fiables en matière de navigation dans les eaux de leur circonscription, et que seuls des pilotes aptes et compétents sont affectés au service.

Les pouvoirs de surveillance et de réévaluation restant relatifs, il faudrait prendre soin de les définir dans la nouvelle loi pour qu'ils puissent s'appliquer à tous les statuts possibles des pilotes vis-à-vis de leur autorité de pilotage; par exemple, le but de la réévaluation est d'empêcher un pilote de piloter lorsqu'il risque de compromettre la sécurité. Dans une circonscription où les pilotes sont employés de la Couronne, si l'on ne leur attribue pas de brevets, l'expression «retrait du brevet» signifierait alors «renvoi du service» et l'expression «suspension du brevet» signifierait «suspension des fonctions». Cette difficulté ne se présentera pas si, comme la Commission l'a déjà recommandé, on attribue des brevets dans tous les cas et si la possession d'un brevet reste une condition préalable à l'emploi.

Les remarques qui précèdent et les recommandations qui suivent s'appliquent, *mutatis mutandis*, à toutes les catégories de personnes auxquelles l'autorité de pilotage peut être autorisée, par la future loi, à attribuer des brevets, des certificats ou des documents équivalents, même si l'on n'en fait aucune mention.

RECOMMANDATION 27

Que la législation établisse des moyens spéciaux pour renseigner les autorités de pilotage sur la compétence, l'aptitude et la fiabilité des pilotes

Les autorités de pilotage ne peuvent s'acquitter convenablement de leurs responsabilités de réévaluation à moins qu'elles ne soient informées de toute situation ou de tout fait pouvant constituer l'indice d'un manque de qualification des pilotes.

La Loi actuelle sur la marine marchande du Canada ne pourvoit l'autorité de pilotage d'aucun moyen spécial d'informations. Le rôle initial restreint des autorités de pilotage rendait cette omission normale, mais la situation a évolué et, comme on l'a vu au chapitre 9 (pp. 371 et suiv.; pp. 377 et suiv.), les autorités de pilotage ont tenté de se procurer elles-mêmes des sources d'informations par le moyen de dispositions réglementaires qui, pour la plupart, sont d'une validité douteuse et certaines, nettement antistatutaires, car elles ne se fondent sur aucune disposition de la loi.

Dans un domaine où la sécurité de la navigation est directement en cause, il est essentiel, avant que des sinistres maritimes ne se produisent, de prendre toutes les précautions raisonnables pour déceler chez un pilote toute déficience pouvant l'amener à compromettre la sécurité. Tous ceux qui exercent des fonctions en relation avec le service de pilotage, et en mesure de fournir des renseignements pertinents, devraient être obligés de signaler, quand ils en sont témoins, toute situation ou tout fait concernant la compétence, l'aptitude ou la sûreté des pilotes. Des dispositions législatives aussi extraordinaires ne devraient pas s'appliquer aux cas relevant de la discipline, à moins que l'infraction commise ne figure parmi les infractions graves indiquées dans la législation comme donnant lieu à la réévaluation de la fiabilité du délinquant.

La législation devrait spécifier ces obligations, celles d'application générale étant stipulées dans la loi elle-même, les autres relevant de la réglementation. Pour être applicables, ces dispositions impératives devraient être assorties d'une sanction pénale. Le défaut de s'y conformer devrait normalement constituer une infraction entraînant une amende; par exemple, les manquements suivants devraient constituer des infractions statutaires:

- a) pour la personne en charge d'un bateau-pilote, ou pour un fonctionnaire ou employé d'une autorité de pilotage, la négligence à signaler un pilote allant prendre son service ou susceptible d'être appelé à le prendre, qui, pour une raison quelconque, semble être inapte à piloter;
- b) pour un pilote dont le navire a été impliqué dans un sinistre maritime ou dans un incident concernant la navigation, la négligence à en informer d'urgence l'autorité de pilotage ou son représentant local par la voie disponible la plus rapide (radiotéléphonie, T.S.F. ou téléphone), information à confirmer, dès que possible, par écrit;
- c) pour un pilote, la négligence à signaler, avant de prendre son service, toute déficience, temporaire ou permanente, pouvant le rendre inapte à effectuer son service.

Il est essentiel que le milieu maritime coopère en signalant tout cas où un pilote a paru être inapte ou incompetent; la loi devrait donc exiger, comme la Commission l'a suggéré au chapitre 9 (pp. 371 et 372):

- a) qu'un capitaine signale, dès qu'il le constate, tout fait de ce genre, par radiotéléphonie, T.S.F. ou téléphone, à l'autorité de pilotage par l'intermédiaire du bureau de pilotage et en fasse mention sur la fiche de pilotage;
- b) qu'un espace soit prévu, sur les fiches de pilotage, pour le rapport écrit du capitaine.

A titre de sanction, la loi devrait porter que le défaut de la part d'un capitaine de s'y conformer entraînerait, pour le navire, la perte de la réclamation ou de la défense fondée sur la présumée déficience du pilote dans un procès civil, quant au pilote, l'autorité ou la Couronne.

RECOMMANDATION 28

Que l'on accorde aux autorités de pilotage pleins pouvoirs pour procéder aux enquêtes administratives dans les limites de leur compétence de réévaluation et de leur responsabilité quant à la sécurité de la navigation

Lorsqu'on suspecte une insuffisance de la qualification ou de la compétence, soit d'un pilote, soit d'un autre détenteur de brevet ou certificat, ou lorsque se produit un sinistre maritime dans une zone où le pilotage est obligatoire, même n'impliquant aucun pilote (Cf. recommandation 22), l'autorité de pilotage devrait, étant donné les intérêts supérieurs en cause, avoir pleins pouvoirs d'enquête pour procéder, ou pour faire procéder, en son nom, à des enquêtes administratives.

Il n'existe aucune objection à ce qu'une enquête administrative prenne la forme d'une enquête formelle, avec la publicité habituelle donnée aux procédures des cours de justice si l'autorité de pilotage en décide ainsi mais, en règle générale, ces enquêtes administratives devraient s'effectuer sans formalité ni publicité. L'enquêteur ne devrait faire usage qu'occasionnellement de ses pouvoirs extraordinaires d'enquête; par exemple, s'il s'avère préférable de recueillir certains témoignages sous serment, ou s'il n'obtient pas la collaboration requise, c.-à-d. lorsqu'on refuse de lui communiquer de plein gré les renseignements nécessaires ou qu'on lui refuse l'accès des lieux ou des navires.

La loi devrait spécifiquement prévoir, pour déterminer les faits, deux genres d'enquêtes: premièrement, l'enquête destinée à recueillir des preuves, c.-à-d. des témoignages et des documents; deuxièmement, l'appréciation d'une situation, c.-à-d. un examen ou expertise. Les pouvoirs extraordinaires d'enquête requis sont ceux qu'accorde l'article 556 de la Loi sur la

marine marchande du Canada au fonctionnaire enquêteur procédant à une enquête préliminaire en vertu de la Partie VIII de la loi, plus le pouvoir d'exiger qu'un pilote se soumette à un examen effectué par des experts, tant en ce qui concerne sa qualification professionnelle que son aptitude physique et mentale. Par exemple, dans un cas de facultés présumées amoindries par l'alcool ou les narcotiques, le pilote en cause doit se soumettre immédiatement à l'examen médical et à toute analyse que le médecin peut exiger.

Pour éviter toute discussion inutile et pour les fins des enquêtes administratives des autorités de pilotage, ainsi que celles de leur fonction de réévaluation, la Commission est d'avis que l'on insère dans la loi une disposition permettant de contraindre les pilotes à rendre témoignage, sous réserve cependant que toute déclaration qu'ils peuvent être obligés de faire ne pourra être utilisée contre eux dans un procès au pénal (sauf en cas de parjure). Il incombe à chaque pilote de maintenir sa qualification et sa compétence, et chaque fois qu'en vertu de la législation une telle enquête est requise, ou qu'existent des soupçons, il est de son devoir de collaborer sans réserve à l'enquête.

Comme moyens d'application de ces pouvoirs d'enquête, la loi devrait:

- a) définir comme infractions statutaires tous les cas de désobéissance à des ordres légitimes donnés dans l'exercice de ces pouvoirs extraordinaires d'enquête, notamment:
 - (i) le défaut d'obéir à une sommation de comparaître;
 - (ii) le refus de témoigner lorsqu'on en est requis, que ce soit ou non sous serment; le fait de donner sciemment de faux renseignements ou celui d'omettre de fournir des renseignements complets;
 - (iii) le défaut de se soumettre à un examen sur sa compétence, ou à un examen médical et des analyses médicales;
 - (iv) le refus de permettre de monter à bord d'un navire ou de l'inspecter;
- b) prescrire qu'une de ces infractions, lorsqu'elle est commise par un pilote, constitue un cas de réévaluation;
- c) prescrire que le refus d'un capitaine, lorsqu'il en est dûment requis aux fins de l'enquête, de permettre au fonctionnaire enquêteur de monter à bord de son navire ou d'en permettre l'inspection par la personne qui en est chargée par l'autorité, rend également le navire passible de la détention jusqu'à ce qu'on ait obtempéré à l'ordre reçu.

L'emploi de ces pouvoirs spéciaux d'enquête préliminaire devrait être limité aux cas relevant de la compétence de réévaluation de l'autorité de pilotage et aux sinistres se produisant dans les zones de pilotage obligatoire.

On ne devrait pas les étendre à une enquête précédant le procès pour une infraction présumée à la législation sur le pilotage, à moins que l'infraction ne tombe sous la juridiction de réévaluation de l'autorité. Ces pouvoirs, étant exceptionnels, devraient être restreints aux cas mettant directement en cause l'intérêt public et la sécurité de la navigation, à l'exclusion, par exemple, des manquements mineurs à la discipline.

La loi devrait également prévoir pour les pilotes des examens automatiques et obligatoires, ayant lieu selon les dispositions prévues dans la loi, ou dans des règlements que l'autorité de pilotage serait autorisée à établir, dans les domaines où l'on peut présumer que la compétence et la qualification peuvent s'amoinrir avec le temps:

- a) examen périodique de la vue et de l'ouïe;
- b) examen physique périodique, par exemple, tous les cinq ans après l'âge de 40 ans, et tous les ans après 65 ans;
- c) examen de la compétence professionnelle avant qu'un pilote ne reprenne le service, après une longue absence, par exemple, plus de six mois;
- d) examen périodique de la compétence professionnelle dans les domaines où les connaissances sont susceptibles de s'amoinrir du fait que l'intéressé manque de pratique ou ne se soit pas tenu au courant des connaissances et des méthodes locales, par exemple, l'utilisation des télécommunications, du radar et autres dispositifs électroniques et de navigation installés sur les navires et, le cas échéant, des nouvelles méthodes d'accostage et d'appareillage des navires dans les eaux difficiles.

On devrait procéder à ces enquêtes administratives dans le plus bref délai possible; d'abord, pour n'occasionner aucun ennui inutile au pilote s'il est frappé d'une suspension préventive et, dans certains cas, afin d'obtenir le témoignage de témoins à bord des navires qui risquent de quitter à bref délai les eaux canadiennes.

La loi devrait permettre une grande souplesse dans la conduite d'une telle enquête. On ne devrait confier celle-ci qu'à un seul homme, tout en laissant la possibilité d'employer en même temps tous les enquêteurs et experts nécessaires, chacun d'eux étant chargé d'examiner un aspect différent de l'enquête, dans la circonscription et ailleurs.

Pour éviter l'abus de ces pouvoirs extraordinaires et à titre de preuve de la nomination et des pouvoirs de l'enquêteur, la loi devrait:

- a) exiger que, sauf si l'autorité de pilotage procède elle-même à l'enquête, l'enquêteur ou l'expert reçoive un document confirmant sa nomination pour le cas concerné et spécifiant qu'il est investi de tous les pouvoirs d'enquête prévus par la loi (on peut considérer

qu'un télégramme émanant de l'autorité de pilotage ou de son représentant dûment autorisé constitue une autorisation écrite suffisante);

- b) établir les formules des sommations et des ordres que pourra émettre l'enquêteur ou l'expert, étant entendu, qu'en cas d'urgence, l'ordre peut revêtir une forme quelconque, et que, si la personne à laquelle on le destine est présente, un ordre verbal suffit après exhibition de l'ordre de nomination de l'enquêteur ou de l'expert.

Avec un minimum d'organisation, l'autorité de pilotage devrait pouvoir obtenir rapidement, d'un lieu quelconque du Canada, toutes les informations requises. Les autorités de pilotage devraient s'entraider en mettant leurs enquêteurs à la disposition des autres autorités. Dans sa circonscription, chaque autorité de pilotage devrait prévoir de disposer, au voisinage de chaque station d'embarquement, de personnes qu'elle pourrait, en cas d'urgence, charger, par téléphone ou par télégramme, de procéder immédiatement à tout ou partie d'une enquête; par exemple, recueillir le témoignage de témoins à bord d'un navire devant passer incessamment à la station d'embarquement; prendre des dispositions en vue de retenir les services d'un médecin résidant dans le voisinage de chaque station d'embarquement et disponible pour constater sans retard l'état d'un pilote signalé comme étant sous l'influence de l'alcool ou de narcotiques, ou physiquement diminué pour une raison quelconque alors qu'il est de service ou sur le point de prendre son service.

Afin de régler le cas spécial des navires auxquels on assure des services de pilotage et susceptibles de quitter les eaux canadiennes avant la fin de la procédure corrective nécessaire, la loi devrait prévoir une procédure permettant d'admettre au cours de la réévaluation, même sans le consentement du pilote, les témoignages recueillis au cours de ces enquêtes, si le témoin ne peut comparaître, par exemple s'il a quitté le Canada et qu'il soit improbable qu'il y revienne dans un délai raisonnable. La loi devrait exiger que ces témoignages soient faits sous serment, en la présence du pilote en cause à moins que celui-ci, ayant eu l'occasion raisonnable de comparaître, n'ait omis de le faire. Le pilote, s'il est présent, devrait avoir toute liberté de contre-interroger les témoins. Dans ce cas, il devrait aussi avoir la possibilité d'obtenir, de la même manière, la déposition d'autres témoins ne pouvant vraisemblablement pas comparaître plus tard. A moins que ces témoins ne puissent comparaître, leurs dépositions sont admissibles en preuve lors de la réévaluation, mais non au cours de poursuites pour des infractions à la législation sur le pilotage.

Comme conséquence du pouvoir d'assigner des témoins (soit pour une enquête administrative, soit pour une réévaluation), la loi devrait donner aux témoins le droit de percevoir leurs frais de déplacement, plus une indemnité correspondant à celle que paient les tribunaux civils de la localité, à moins

qu'on ne fixe, par règlements, un montant plus élevé. Ces frais seraient automatiquement imputés sur les frais d'exploitation de la circonscription, à moins qu'ils ne soient, s'ils sont engagés à l'occasion d'une réévaluation, mis à la charge du pilote en cause.

RECOMMANDATION 29

Que la loi affirme le droit et même le devoir de ne pas donner d'affectation à un pilote soupçonné d'inaptitude et Qu'elle donne à l'autorité de pilotage le droit d'imposer la suspension préventive immédiatement avant ou pendant la réévaluation

Étant donné la responsabilité et les conséquences qu'entraînent les affectations, la loi devrait contenir une disposition portant que, nonobstant les règles ou règlements concernant les affectations, l'autorité de pilotage et (ou) ses fonctionnaires ou employés ont le droit de ne pas affecter un pilote lorsqu'ils soupçonnent qu'il n'est pas apte à prendre son service au moment de l'affectation (Cf. chap. 9, pp. 386 et 388).

Comme corollaire, la loi devrait décréter infraction statutaire le fait, pour une personne responsable du service des affectations, d'affecter un pilote qui, pour une raison quelconque, ne paraît pas alors apte à piloter.

Lorsque, pour ce motif, on n'affecte pas un pilote et qu'on le raye du tour de rôle, l'autorité devrait immédiatement vérifier le bien-fondé de la présomption et prendre les mesures administratives nécessaires. Si la cause de la présumée inaptitude n'est pas évidente il faudrait, sans délai, procéder à une enquête administrative qui, dans la plupart des cas, se limiterait à un examen médical. La cause ayant été établie, au moins *prima facie*, l'autorité de pilotage, ou son représentant dûment autorisé, devrait prendre la décision administrative appropriée; par exemple, en cas de maladie curable, le pilote serait rayé de la liste de tour de rôle jusqu'à son rétablissement complet; si, d'autre part, le soupçon n'est pas fondé (avec ou sans enquête administrative), le nom du pilote devrait immédiatement figurer de nouveau sur la liste de tour de rôle; toutefois, si les faits constituent un cas de réévaluation, on entamerait immédiatement la procédure de réévaluation.

Le début d'une procédure de réévaluation devrait toujours entraîner la «suspension préventive» (pour la signification de cette expression, cf. chap. 9, p. 384). On procède à la réévaluation lorsqu'une autorité de pilotage a des raisons de croire qu'un pilote risque de compromettre la sécurité de la navigation. Dans ces conditions, l'autorité manquerait à son devoir en permettant que ce pilote continue d'assurer le pilotage.

La même ligne de conduite resterait valable lorsque des faits portés à la connaissance de l'autorité de pilotage laissent présumer l'inaptitude d'un pilote.

La loi devrait définir les situations entraînant automatiquement une suspension préventive. Elles comprendraient

- a) le résultat défavorable d'un examen obligatoire de recherche;
- b) la commission présumée d'une infraction donnant lieu à la réévaluation.

On devrait définir un sinistre maritime comme un des événements donnant lieu à une présomption d'inaptitude. Le pilote ou les pilotes en cause devraient être rayés de la liste jusqu'à ce que l'autorité acquière une certitude raisonnable que la cause du sinistre n'est pas un acte volontaire, une faute lourde, l'incompétence ou l'inaptitude physique du ou des pilotes; en d'autres termes, que la cause ne donne pas lieu à la réévaluation. En l'absence d'une certitude de l'autorité de pilotage, on suivrait la procédure précédente en débutant, au besoin, par l'enquête administrative, suivie, s'il le faut, par la réévaluation.

La radiation de la liste de tour de rôle et la suspension préventive sont des mesures imposées pour la protection du public, mais on devrait prendre soin de veiller à ne causer que le minimum de préjudice au pilote concerné. Bien que ces mesures puissent être considérées comme risques professionnels des pilotes, tous les cas entraînant ces mesures devraient être entendus dans les plus brefs délais. En vue d'atténuer les ennuis causés aux pilotes, la loi devrait, pour les circonscriptions où le partage des gains des pilotes s'effectue par l'intermédiaire d'un fonds commun géré par l'autorité de pilotage, ou pour celles où les pilotes sont des employés de la Couronne, prévoir les dispositions suivantes:

- a) le temps de mise à pied, par suite de la radiation de la liste de tour de rôle et de la suspension préventive, serait, si l'enquête ou la réévaluation révèle que les soupçons sont sans fondement et si le pilote est réintégré, considéré comme temps de service, aux fins de rémunération;
- b) un verdict d'incompétence professionnelle ou d'inaptitude morale entraînant l'annulation ou la suspension du brevet du pilote, devrait agir rétroactivement du jour où le pilote a été relevé de ses fonctions, par suite, soit de radiation de la liste, soit d'une suspension préventive;
- c) lorsque la suspension ou l'annulation d'un brevet résulte d'une déficience physique ou mentale, la période de mise à pied antérieure à la décision de l'autorité serait considérée comme congé de maladie.

Dans les circonscriptions où l'autorité de pilotage ne gère pas un fonds commun, mais contrôle le service des affectations, un pilote devrait avoir droit, en cas de réintégration, de compléter les tours perdus.

La loi devrait clairement indiquer que la suspension préventive fait partie intégrante de la procédure de réévaluation et qu'elle n'est applicable en aucune autre circonstance.

RECOMMANDATION 30

Que la distinction actuelle soit maintenue entre la fonction de réévaluation et la fonction de justice pénale et que chacune d'elles soit confiée à une autorité distincte

Comme on l'a montré au chapitre 9, ces deux fonctions ne sont pas de même nature; leurs règles et leurs buts diffèrent. La connexité de leur champ d'application et le fait que la fonction de réévaluation dépende de la fonction judiciaire en matière de fiabilité des pilotes peuvent facilement créer de la confusion si la même autorité les exerce, ce qui eut lieu fréquemment dans le passé, lorsque les autorités de pilotage tentèrent d'exercer les deux pouvoirs. Dans le désordre qui suivit, on appliqua les principes d'administration de la justice pénale à l'exercice de la fonction de réévaluation, et l'on utilisa les pouvoirs de la justice pénale dans le domaine de la réévaluation, au détriment de l'efficacité et de la sûreté du service aussi bien que du maintien de la discipline. Le meilleur moyen d'éviter cette confusion consiste à confier chacune de ces fonctions à des autorités indépendantes distinctes et à rédiger la loi de manière à ne laisser place à aucun malentendu.

En outre, le fait d'accorder aux autorités de pilotage la compétence pénale en matière d'infractions à la législation sur le pilotage commises par les pilotes ne résoudrait que partiellement le problème de l'application de la législation sur le pilotage, car il faudrait prévoir une autre procédure pour les infractions commises par des non-brevetés. Il n'existe aucune raison justifiant qu'une même infraction relève de la compétence de tribunaux distincts selon qu'elle a été commise par un pilote ou par une autre personne.

De plus, l'autorité de pilotage n'est pas une autorité apte à exercer des pouvoirs de justice pénale pour l'application de la législation sur le pilotage, car le fait qu'elle participe à l'organisation et à la direction du service lui enlève le désintéressement et l'impartialité indispensables à l'administration de la justice. Dans le plan d'organisation prévu dans la Loi sur le pilotage de 1873 (non modifié jusqu'à maintenant), on ne lui accordait aucun pouvoir de justice pénale, en dépit du fait que l'autorité de pilotage devait rester étrangère à la fourniture des services de pilotage. Lorsque, en vertu d'une législation antérieure, la Maison de la Trinité de Québec fut élevée au rang de tribunal, on prit soin de préserver son indépendance en interdisant que les syndics, directement en rapport avec les personnes susceptibles de devenir des contrevenants, fussent admis à y siéger lorsque la corporation agissait en cour de justice. *A fortiori*, l'autorité de chaque circonscription de pilotage se trouve actuellement dans une situation exigeant la récusation d'un juge; elle ne peut donc agir comme tribunal.

D'autre part, l'autorité de pilotage, bien qu'elle participe au service, reste l'autorité la plus qualifiée pour exercer la fonction de réévaluation puisque celle-ci découle de la fonction d'attribution des brevets. Il est en effet souhaitable que la réévaluation soit faite par l'autorité qui a délivré le brevet, afin d'appliquer les mêmes critères de base (chap. 9, p. 394).

L'autorité de pilotage, par sa connaissance approfondie du service dans sa circonscription, reste en outre la mieux placée pour évaluer le service d'un pilote et les normes de compétence et d'aptitude auxquelles il doit répondre.

Pour éviter les abus d'autorité, la loi devrait définir d'une façon précise l'étendue et la nature de chaque pouvoir de réévaluation (tout en élargissant ces pouvoirs, comme la Commission le recommande par la suite), et éviter les termes généraux et ambigus. Elle devrait aussi prévoir le droit d'interjeter appel d'une décision de réévaluation devant un tribunal ordinaire. La Commission estime que la Cour de l'Amirauté devrait être la Cour d'appel dans les cas impliquant le pilotage pour trois raisons majeures :

- a) elle s'intéresse, d'une manière générale aux questions relatives à la navigation;
- b) il existe des divisions de la Cour de l'Amirauté dans toutes les grandes circonscriptions de pilotage;
- c) elle a déjà compétence pour connaître des appels des décisions de réévaluation prises par les cours d'enquête formelle (art. 576[3] de la Loi sur la marine marchande du Canada).

En vue de rendre encore plus claire la distinction des deux fonctions, la loi, lorsqu'elle traite de la fonction de réévaluation, ne devrait pas recourir à la terminologie propre à la procédure de justice pénale. Éviter, par exemple, les termes «accusation», «accusé», «coupable», «sentence» et «peine», sauf en matière de procédure pénale. Les expressions suivantes seraient adéquates: «information», «pilote soumis à une réévaluation» ou «pilote réévalué», «incompétent» ou «inapte», «décision de réévaluation» et «sentence corrective», et autres expressions ne risquant pas d'être confondues avec celles de la procédure pénale.

RECOMMANDATION 31

**Que les autorités de pilotage soient autorisées à modifier et élever les normes minimales de qualification professionnelle requises des pilotes brevetés (et autres détenteurs d'équivalences) pendant la durée du brevet, et
Qu'elles aient des pouvoirs de réévaluation dans ce domaine**

Le chapitre 9 (pp. 399 et suiv.), montre qu'actuellement une autorité de pilotage n'a, après l'attribution du brevet, aucun pouvoir en matière de qualification professionnelle d'un pilote, aussi évidente que soit son incompétence. En outre, en s'acquittant de sa responsabilité d'affecter les pilotes, elle

n'a pas le droit de refuser une affectation à un pilote dont le tour arrive car, en vertu de la législation actuelle, on considère que tous les pilotes, dès qu'ils ont obtenu leur brevet, sont aussi qualifiés les uns que les autres, et le refus d'affecter un pilote pour raison d'incompétence équivaut à le priver illégalement d'un droit conféré par son brevet. Cette situation, comme nous l'avons expliqué au chapitre 9, doit être redressée.

La loi devrait contenir des dispositions donnant aux autorités de pilotage le pouvoir de modifier et d'accroître, au besoin, les normes minimales de qualification professionnelle requises des pilotes brevetés pendant la durée de leur brevet, afin que les connaissances et la qualification de ces pilotes se maintiennent en rapport avec les progrès techniques.

On constate bien souvent que si certains pilotes manifestent beaucoup d'ardeur à étendre leurs connaissances sur les nouveaux dispositifs mis à leur disposition, et à les utiliser le plus possible, d'autres se contentent de piloter comme auparavant, ignorant les nouveaux instruments ou, pis encore, essaient de les utiliser sans les connaître. Cela est particulièrement vrai de l'utilisation du radar par des pilotes n'ayant pas reçu la formation voulue pour connaître son utilisation et ses limitations. Il en résulta plusieurs sinistres. L'un des moyens de parvenir progressivement à des normes plus élevées serait que la loi autorisât chaque autorité de pilotage à organiser les cours et les programmes de formation nécessaires, ou à bénéficier des cours existants et à obliger les pilotes brevetés à les suivre. Le fait pour un pilote de ne pas les suivre, ou un échec à l'examen de fin d'études entraînerait automatiquement la suspension préventive de son brevet (recommandation 29), suivie des mesures de réévaluation indiquées.

La loi devrait également donner à chaque autorité de pilotage le pouvoir d'obliger un pilote à se soumettre à un examen portant sur sa qualification professionnelle, tant pour les connaissances que pour la compétence, chaque fois qu'elle présumera que la qualification professionnelle du pilote n'atteint pas la norme minimale requise, modifiée périodiquement. La loi devrait stipuler que les cas suivants, entre autres, justifieraient cette présomption:

- a) l'échec aux examens habituels suivant une période d'inactivité prolongée, ou portant sur certains domaines où la compétence risque de s'affaiblir par manque de pratique, ou la négligence d'un pilote à se tenir au courant des progrès techniques (Cf. recommandation 28);
- b) le fait de n'avoir pas suivi les programmes ou les cours de formation que l'autorité ordonne par règlements, ou l'échec aux examens passés, le cas échéant, à la fin des cours ou de l'entraînement;
- c) la suspension du brevet (ou du certificat de compétence si sa possession est une condition préalable à celle d'un brevet), par suite de la

décision d'une cour d'enquête formelle ou d'une cour d'enquête en vertu de l'article 579 de la Loi sur la marine marchande du Canada;

- d) un événement où le manque de qualification professionnelle n'est pas nettement éliminé comme cause possible; par exemple, dans un sinistre maritime, lorsque le défaut d'interprétation correcte des indications du radar peut constituer la cause ou l'une des causes de l'accident.

Les pouvoirs de réévaluation d'une autorité de pilotage (et de la cour d'appel) étant de nature quasi-judiciaire, son appréciation de la compétence d'un pilote sera limitée par les normes minimales de qualification, telles que définies dans la loi et les règlements, et un pilote ne peut être jugé incompetent s'il satisfait à ces normes. Il est donc de la plus grande importance que chaque autorité de pilotage conserve constamment à jour sa législation relative à la qualification professionnelle.

RECOMMANDATION 32

Que le pouvoir de réévaluation de l'autorité de pilotage en matière d'incapacité physique et mentale soit élargi pour inclure la juridiction en matière d'incapacité temporaire

Le droit d'une autorité de pilotage d'interdire, pour raisons médicales, à un pilote d'exercer sa profession se limite actuellement à sa mise à la retraite lorsqu'il a été établi que sa déficience est permanente et le rend inapte au pilotage.

Ce pouvoir limité est devenu, de nos jours, insuffisant. Chaque autorité de pilotage devrait avoir pleins pouvoirs pour empêcher de piloter ses pilotes reconnus physiquement ou mentalement inaptes au service, que l'incapacité soit temporaire ou permanente.

Comme nous le proposons dans la recommandation 29, s'il existe des raisons de présumer qu'un pilote souffre d'une déficience physique ou mentale, l'autorité de pilotage ou son représentant dûment autorisé devrait avoir le pouvoir de le rayer du rôle et de procéder à une enquête administrative, à moins que la cause de l'incapacité ne soit évidente.

On devrait soumettre à la réévaluation un pilote chaque fois qu'il montre des signes d'incapacité prolongée ou permanente. Si son état n'est que temporaire, on ne devrait pas recourir à la réévaluation à moins qu'il ne refuse de cesser de piloter jusqu'à son rétablissement complet. Dans ce cas, on devrait procéder à une réévaluation qui lui permette de prouver son aptitude. S'il échoue, on lui imposerait une suspension temporaire jusqu'à ce qu'il prouve qu'il peut reprendre ses fonctions. Si dans un délai fixé par la législation, deux ans par exemple, il ne s'est pas rétabli, la suspension deviendrait permanente.

Dans les cas suivants, la loi devrait prévoir la présomption automatique d'une inaptitude physique ou mentale et l'autorité de pilotage est, en conséquence, autorisée à réévaluer le pilote en cause, à moins qu'elle n'acquière la conviction que la situation n'est que temporaire ou n'affecte pas son aptitude, ou qu'il ne s'oppose pas à ce qu'on raye son nom de la liste de tour de rôle pendant la période de rétablissement:

- a) après une période d'absence par suite de maladie ou d'accident;
- b) après un rapport défavorable sur la vue, l'ouïe, l'état physique ou mental;
- c) chaque fois qu'il existe des raisons de croire qu'une déficience physique ou mentale peut avoir été la cause, ou l'une des causes, d'un sinistre maritime.

On devrait apprécier la situation du point de vue de la sécurité et non des conséquences pour le pilote en cause; il n'est pas question que le pilote demande un congé de maladie, mais uniquement d'empêcher de piloter un pilote inapte.

Lorsqu'il est nécessaire de maintenir des normes données, en particulier lorsque celles-ci peuvent varier suivant l'âge du pilote ou le genre de service qu'il est appelé à effectuer, la législation devrait stipuler les normes. En l'absence de normes impératives, une disposition générale exigeant qu'un pilote ne doit souffrir d'aucune déficience le rendant inapte au pilotage, sera toujours, sauf dans les cas flagrants, d'une application difficile.

La Commission estime que la procédure prévue par l'article 338 de la Loi sur la marine marchande du Canada devrait être modifiée substantiellement en vue de ne plus accorder de brevets annuels aux pilotes ayant atteint l'âge de soixante-cinq ans. Il faudrait, à la place, que les brevets permanents restent valides jusqu'à la limite d'âge de soixante-dix ans prévue par la loi (ou entre soixante-cinq et soixante-dix ans, si les règlements le prévoient), à condition que ces pilotes continuent à satisfaire aux normes physiques et mentales requises.

A partir de soixante-cinq ans, les pilotes devraient être assujettis à des examens obligatoires annuels portant sur leur état physique et mental, et tout rapport défavorable devrait donner lieu à une réévaluation.

RECOMMANDATION 33

Que la réévaluation de l'aptitude morale soit adaptée à la nouvelle organisation du pilotage tout en demeurant conditionnelle à la condamnation par un tribunal ordinaire pour une infraction désignée à la législation sur le pilotage

Du fait que l'aptitude morale est un état d'esprit, un impondérable que l'on peut seulement déduire du comportement d'une personne, et que tous les cas d'inconduite assez graves pour faire naître une présomption d'inaptitude morale devraient être au nombre des infractions à la législation sur le pilotage, la Commission estime que la procédure adoptée par le Parlement dans la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada (Cf. Chap. 9, p. 413) pour apprécier l'aptitude morale, est sage et adéquate et devrait être maintenue. Elle offre l'avantage d'imposer une distinction entre réévaluation et discipline et d'exiger le maintien de la discipline, oubliée lorsqu'il est possible de procéder séparément à la réévaluation, comme il arrive couramment dans les cas réglés en vertu de la Partie VIII. On devrait faire cesser cette pratique irrégulière.

Du point de vue de la procédure, cette manière de procéder a l'avantage d'être simple et adéquate, d'éviter un double procès et le risque de décisions contradictoires embarrassantes. Elle simplifie la procédure de réévaluation en ce sens qu'il n'est plus nécessaire d'établir la situation de fait (Cf. chap. 9, p. 413). L'autorité de pilotage décide simplement si, à la lumière des états de service du pilote, de la preuve qu'il peut apporter et du plaidoyer qu'il peut faire, la présomption d'inaptitude morale qu'entraîne la condamnation a été ou non réfutée, et à ordonner le remède approprié si une action correctrice s'avère nécessaire.

La liste des infractions statutaires qui relèvent de la compétence de réévaluation de l'autorité de pilotage devrait être révisée de manière à répondre aux exigences de la nouvelle organisation: la loi devrait prévoir toutes les infractions d'application générale, et seules celles ayant véritablement un caractère local devraient être définies par règlement.

Pour les infractions les plus graves, la loi devrait régler la question de la réévaluation en imposant le retrait automatique du brevet d'un pilote dès sa condamnation; en d'autres termes, lorsqu'il s'agit d'un cas d'inaptitude morale flagrante, aucune raison ne justifie une réévaluation qui ne devient alors qu'une simple formalité. La loi devrait prévoir le retrait automatique du brevet de tout pilote déclaré coupable d'un acte criminel, que ce soit en vertu du Code criminel ou de la législation sur le pilotage, ou de tout pilote déclaré coupable d'autres infractions graves telles que celle d'avoir été sous l'influence de l'alcool ou de narcotiques pendant son service ou au moment de prendre son service (infraction qui, entre autres, devrait constituer une infraction statutaire) (Cf. recommandation 11).

RECOMMANDATION 34

Que la procédure de réévaluation, à l'échelon de l'autorité de pilotage ou à l'échelon du tribunal d'appel, ne soit pas entravée par des règles de preuve et des exigences de procédure, à condition de donner au pilote pleine liberté de se défendre, et que tout doute soit tranché en faveur de la sécurité de la navigation

Pour que les autorités de pilotage puissent s'acquitter efficacement de leurs responsabilités de réévaluation, la nature particulière du service de pilotage exige une procédure expéditive et souple. Une décision de réévaluation n'est qu'administrative et le fait que l'on doive y parvenir par une voie quasi-judiciaire ne signifie pas qu'elle doive être l'objet de la publicité ou soumise aux règles et exigences de procédure qui accompagnent les procès de justice, mais seulement que l'autorité chargée de la réévaluation n'a aucun pouvoir discrétionnaire et qu'elle doit se fonder, d'une part, sur la législation et, d'autre part, sur la situation de fait. La seule partie de la procédure pouvant présenter quelque difficulté est la vérification des faits et, à cet égard, le point important n'est pas la façon de les établir, mais de mettre en évidence la situation réelle. Les audiences publiques manquent de souplesse car elles exigent une procédure formelle; on devrait donc laisser, en cette matière, pleine latitude à l'autorité de pilotage intéressée, afin d'assurer efficacité et liberté d'action.

Un principe qui s'applique est que le pilote doit avoir la possibilité de défendre ses droits. Étant donné aussi les graves conséquences possibles pour le pilote, la loi devrait affirmer son droit à l'assistance d'un avocat. Cela ne signifie pas que les dépositions doivent être faites sous serment, ou au cours de la réévaluation, ou en présence du pilote et de son avocat. Pour respecter la règle *audi alteram partem* il suffit qu'à un moment quelconque de la procédure de réévaluation, mais avant la décision finale, le pilote soit informé des éléments de preuve que l'autorité de réévaluation se propose d'utiliser et qu'on lui donne alors l'entière possibilité de les contester et de produire toute autre preuve ou tout plaidoyer en sa faveur.

En vue de hâter les procédures, tous les éléments de preuve pertinents que possède déjà l'autorité de pilotage avant le début de la réévaluation, ainsi que tous ceux provenant d'autres sources et disponibles (dépositions, déclarations ou rapports d'examen) devraient être admissibles en preuve (preuve préconstituée). On ne devrait pas assimiler la procédure de réévaluation à un procès devant une cour de justice où le juge ignore tout de l'affaire avant d'en être saisi. Dans un cas de réévaluation, l'autorité de réévaluation a été impliquée du fait de sa fonction d'attribution des brevets et des responsabilités de surveillance qui en découlent. La réévaluation ne constitue, en réalité, qu'une suite de la procédure d'attribution des brevets et une mise à jour de

celle-ci. Il ne serait ni logique ni raisonnable d'exiger qu'une autorité de pilotage fasse abstraction de ce qu'elle sait déjà sur une affaire, pas plus que de choisir un autre organisme ou une autre personne comme autorité de réévaluation. Personne n'est mieux placé que l'autorité de pilotage d'une circonscription pour apprécier la qualification d'un pilote.

Les renseignements suivants devraient, entre autres, faire partie de la preuve préconstituée:

- a) états de service complets du pilote, figurant dans son dossier officiel, et dans la mesure où ils concernent l'objet de l'enquête;
- b) déclaration de culpabilité ayant donné ouverture à la réévaluation, s'il s'agit d'un cas d'aptitude morale, avec tous les documents pertinents, y compris la transcription de la preuve que contient le dossier du tribunal de justice pénale qui a entendu la cause;
- c) dépositions sous serment, obtenues avant la réévaluation mais aux fins de celle-ci, de témoins qui, vraisemblablement, ne seront pas disponibles (Cf. recommandation 28);
- d) rapport complet, avec les dépositions et documents à l'appui, de l'enquête administrative ayant pu précéder la réévaluation et sur lequel s'est appuyée la décision de procéder à la réévaluation, à l'exception des avis exprimés par un enquêteur chargé de recueillir les témoignages;
- e) rapport écrit des experts ayant procédé à l'examen de la situation, dans la mesure où le cas l'exige;
- f) rapport écrit des personnes ayant examiné le pilote du point de vue de l'aptitude physique ou mentale ou de la compétence professionnelle, si l'objet de l'enquête l'exige.

La réévaluation est, en fait, une fonction administrative destinée à permettre à une autorité de pilotage de s'acquitter de ses propres responsabilités; sa liberté d'action ne devrait donc jamais être gênée par la nécessité de la réception d'une plainte avant de pouvoir y procéder. La loi devrait stipuler que l'autorité de pilotage d'une circonscription a le devoir d'agir *proprio motu* dès qu'elle a des raisons de croire qu'un pilote risque de compromettre la sécurité. Il incombe à chaque autorité de pilotage de garantir l'aptitude des pilotes qu'elle affecte aux navires et il serait illogique de restreindre sa liberté d'action en soumettant l'exercice de cette fonction à une plainte portée par un tiers. Comme on l'a vu au chapitre 9, cette exigence était l'un des défauts des règlements antérieurs établis en vertu de l'article 319(j), Loi de 1934 sur la marine marchande du Canada, et les a en pratique rendus inopérants (Cf. chap. 9, p. 410). La législation antérieure soulignait bien ce point; par exemple, l'article 99 de la Loi sur le pilotage de 1886 le mentionnait spécialement (art. 100, pour une disposition analogue concernant la circonscription de Québec). La partie pertinente de cet article se lit comme suit:

«99. Si un navire éprouve des avaries par la faute d'un pilote lamaneur pour le havre de Québec ou au-dessus, l'administration de la circonscription de pilotage de Montréal pourra, à sa discrétion et sur les informations qu'elle jugera suffisantes, et sur la plainte ou en l'absence de plainte de toute personne, s'enquérir de l'affaire et déclarer le pilote déchu de sa commission;.....»

Étant donné que la réévaluation est une procédure de la nature d'un procès, le pilote a le droit de connaître le moment où l'affaire commence et celui où elle se termine. La Commission estime que la loi devrait prescrire, comme exigences de procédure, que celle-ci commence par l'envoi au pilote d'un document (que l'on pourrait appeler «lettre d'intention») lui exposant la nature et la raison de sa réévaluation, et que la décision finale et toute décision provisoire soient rendues par écrit et versées au dossier.

La loi devrait porter qu'en cas de réévaluation de la qualification d'un pilote, tout doute serait toujours tranché en faveur de l'intérêt public, c.-à-d. de la sécurité de la navigation. La procédure de réévaluation a pour but de déterminer si un pilote constitue ou non un risque pour la sécurité. Si, de la preuve, il ressort un cas *prima facie* et qu'après que le pilote ait eu la faculté de réfuter la présomption ainsi créée, la preuve n'est pas concluante et qu'un doute raisonnable subsiste, le pilote doit être considéré comme constituant un risque pour la sécurité. Dans un service public essentiel, l'intérêt public prime l'intérêt particulier. A cause du danger latent qui menace le transport par eau, vital pour le pays, on ne devrait jamais confier des vies humaines et la sécurité de navires et de cargaisons d'une valeur considérable à un pilote incapable de prouver sa compétence et de qui l'autorité de pilotage ne peut formellement se porter garante. Dès que les conditions entourant une situation ou un événement impliquant un pilote font naître une présomption que ce pilote constitue un risque pour la sécurité, c'est au pilote qu'il devrait incomber de prouver le contraire et qu'il reste toujours l'expert qu'il doit être.

En vue de permettre à l'autorité de pilotage d'éclaircir la situation tout en garantissant au pilote le moyen de défendre ses droits, il faut que l'autorité (dans l'exercice de sa fonction de réévaluation) soit investie de tous les pouvoirs extraordinaires d'enquête accordés à une cour de justice (ceux que la recommandation 28 préconise pour les enquêtes administratives), entre autres, celui d'obliger à communiquer des documents; d'obliger des témoins, y compris le pilote en cause, à comparaître et à déposer sous serment; de monter, au besoin, à bord des navires et de les inspecter; d'ordonner des expertises; d'obliger le pilote à se soumettre à un examen médical et à un examen portant sur sa compétence professionnelle.

La nature même du service exige une souplesse de la procédure à suivre et des voies et moyens utilisés pour obtenir les informations nécessaires et offrir au pilote de grandes possibilités pour présenter sa défense. Il faudrait à

la demande de l'autorité ou du pilote, pouvoir obtenir des preuves supplémentaires en outre de la preuve préconstituée, soit directement par l'autorité, soit indirectement par l'intermédiaire d'enquêteurs ou d'experts dûment nommés à cet effet par l'autorité (on peut accorder ou non au pilote l'autorisation d'être présent) et par les moyens les plus pratiques, dans les circonstances, par exemple dépositions orales, affidavits, déclarations écrites obtenues par lettres, télégrammes, messages par télétype ou conversations téléphoniques enregistrées.

Afin de donner au pilote en cause une possibilité raisonnable de défendre ses droits, il faut l'aviser de tous les éléments de preuve préconstituée que l'autorité de réévaluation se propose d'utiliser, ainsi que des dépositions et autres éléments de preuve obtenus au cours de la réévaluation. A la demande du pilote, l'autorité de réévaluation devrait obtenir les déclarations d'autres témoins ou, en réponse aux questions qu'il désire poser aux témoins ayant déjà fait leurs dépositions, obtenir toute déclaration supplémentaire et, au besoin, faire comparaître témoins ou experts pour que le pilote puisse les interroger ou les interroger contradictoirement sous serment.

Pour éviter qu'un pilote n'abuse de ce droit en faisant comparaître des témoins sans raison, une disposition de la loi devrait autoriser l'autorité de pilotage, nonobstant sa décision dans l'affaire, à condamner le pilote au remboursement de tous les frais qu'il aurait occasionnés par des demandes déraisonnables.

La loi devrait donner au pilote le droit d'interjeter appel de toute décision de l'autorité de réévaluation. Comme elle l'a indiqué dans sa recommandation 26, la Commission est d'avis que l'appel devrait être interjeté devant un tribunal régulier et que la Cour de l'Amirauté est tout indiquée. Le tribunal d'appel ne serait pas obligé de s'en tenir à la seule preuve obtenue et utilisée par l'autorité de réévaluation. La preuve préconstituée, les affidavits et documents produits devant l'autorité de réévaluation, et tout élément de preuve obtenu par l'autorité de réévaluation constitueraient le dossier soumis au tribunal d'appel. L'appel prendrait ensuite la forme d'un procès *de novo*. Le tribunal d'appel aurait le pouvoir de condamner aux dépens et frais de l'appel, en y incluant les frais de l'autre partie, soit l'autorité de pilotage, soit le pilote, à sa discrétion, le montant de ces frais devant être liquidé par le tribunal à moins qu'une législation appropriée n'en fixe le tarif.

En résumé, la Commission estime que, par souci de clarté et pour éviter toute discussion possible, la loi devrait énoncer les principes suivants pour la procédure de réévaluation:

- a) le droit et le devoir de l'autorité de pilotage d'entreprendre *proprio motu* la procédure de réévaluation dès qu'il existe des raisons de croire qu'un pilote constitue un risque pour la sécurité, soit pour défaut de compétence professionnelle, soit pour inaptitude physique, mentale ou morale;

- b) le droit du pilote en cause de se défendre et d'être assisté par un avocat;
- c) la restriction des exigences de procédure à celles qui restent essentielles, de manière à assurer la souplesse et la liberté d'action indispensables au déroulement efficace de la procédure de réévaluation, dans les différents cas;
- d) l'attribution des pleins pouvoirs d'enquête à l'autorité de réévaluation;
- e) l'autorité de réévaluation ne doit pas être liée par les règles de la preuve qui s'appliquent aux tribunaux ordinaires;
- f) une preuve *prima facie* de l'inaptitude impose au pilote en cause la charge de repousser la présomption;
- g) l'autorité de pilotage, outre le pouvoir d'ordonner les mesures correctives appropriées (recommandation 37), devrait avoir celui d'imputer au pilote en cause les frais de réévaluation résultant d'actions ou de demandes déraisonnables de sa part;
- h) le pilote, à titre de protection contre les injustices et les erreurs, devrait avoir le droit d'en appeler devant la Cour de l'Amirauté de toute décision de réévaluation défavorable.

RECOMMANDATION 35

**Que la juridiction pénale soit laissée aux tribunaux ordinaires,
et qu'on adopte un mode de pénalités comme procédure sommaire en cas d'infractions mineures**

Sans moyen d'application efficace, une loi devient lettre morte et les pouvoirs qu'elle est censée conférer sont, en fait, déniés. Si l'on veut que le pilotage fonctionne convenablement comme un service public nécessaire, il faut une méthode simple et sûre pour faire respecter les dispositions législatives et les ordres légitimement donnés. Les circonstances spéciales dans lesquelles fonctionne le service rendent possible de régler les cas ordinaires de discipline sans troubler indûment l'organisation administrative normale.

La Commission est d'avis que le système actuel de recours aux tribunaux ordinaires pour les poursuites relatives aux infractions à la législation sur le pilotage permet la seule méthode convenable et pratique d'appliquer la législation sur le pilotage et les pouvoirs qui en dérivent. L'intérêt majeur des autorités de pilotage à la fourniture des services et le contrôle considérable qu'elles exercent sur leurs pilotes rendent inappropriée, et même incompatible, toute compétence pénale. L'importance relative d'une infraction n'affecte en rien le principe fondamental que la justice doit être rendue par un tribunal impartial et désintéressé.

D'autre part, l'obligation de poursuivre chaque infraction mineure devant un tribunal pénal peut nuire à la discipline pour deux raisons: des infractions nombreuses peuvent absorber inutilement le temps des fonctionnaires du pilotage et celui du tribunal; des retards graves sont possibles, à moins de créer un tribunal spécial pour juger ces affaires. La Commission ne recommande pas cette solution qui entraînerait la création de tribunaux de pilotage dans de nombreuses circonscriptions, mesure injustifiée puisqu'on dispose de tribunaux ordinaires.

La Commission est d'avis qu'un système de pénalités imposées par la législation constitue la solution appropriée au problème des infractions mineures. Lors de l'étude faite par la Commission (Cf. chap. 9, pp. 423 et suiv.) du texte du paragraphe (g) de l'article 329, Loi sur la marine marchande du Canada, la présence dans ce paragraphe du terme «*penalty*» considérée à la lumière de l'article 709 semblait indiquer qu'un système analogue avait été adopté en 1934. Cette interprétation fut rejetée comme étant incompatible avec le contexte de la loi. La Commission estime néanmoins qu'on y trouve la solution du problème du règlement des cas ordinaires de discipline.

Selon la procédure pénale habituelle, la sentence d'un tribunal crée la peine et une dette n'existe qu'à la suite d'une sentence imposant une amende et à partir de la date de cette sentence. Cette procédure oblige donc à recourir à un procès au pénal dans chaque cas, aussi peu important soit-il. D'autre part, comme on l'a expliqué au chapitre 9 (p. 423), le terme «*penalty*» désigne une peine pécuniaire d'un montant fixe imposé par la législation; c'est une dette automatiquement due dès que l'infraction est commise, et qui est recouvrable par voie de procédure civile à moins qu'elle ne soit payée volontairement. Avec le mode des *penalties* on impose automatiquement une peine pécuniaire en cas d'infraction aux règlements disciplinaires et l'autorité de pilotage assume la seule responsabilité de percevoir la somme due. Dans la plupart des cas, le pilote obéit et paie la dette; l'affaire est donc entièrement réglée sans recours au tribunal; s'il refuse, il faut recourir aux pouvoirs d'exécution des tribunaux ordinaires dont le rôle se limite à constater l'existence de la dette et à établir le refus du pilote de payer volontairement. Un jugement affirmatif est alors exécuté par les moyens normaux d'exécution dont dispose le tribunal.

En outre, d'après ce mode, l'autorité de pilotage n'a aucune latitude pour appliquer ou non la peine; la commission de l'infraction crée une dette envers la Couronne et l'autorité de pilotage a l'obligation de la percevoir. L'article 709 de la Loi sur la marine marchande du Canada énonce la procédure à suivre pour percevoir ces «*penalties*» si le pilote refuse de payer volontairement, à savoir: «soit par voie sommaire, soit au moyen d'une action ou poursuite civile.....devant une cour ayant juridiction jusqu'à concurrence du montant de l'amende.» Ni l'autorité de pilotage ni le tribunal n'ont aucune latitude quant au montant infligé par jugement, et qui est fixé par la législa-

tion applicable. A l'audience, il incombe au demandeur, ici l'autorité de pilotage, d'établir le bien-fondé de sa réclamation, c.-à-d. d'établir que le défendeur a commis l'infraction qui a créé la dette. D'autre part, le défendeur a toute liberté pour présenter sa défense. La possibilité, pour l'une ou l'autre partie, de faire appel d'un tel jugement reste régie par des lois qui définissent les droits d'en appeler du jugement prononcé par le tribunal en question.

Selon cette procédure, l'autorité de pilotage ne juge jamais; son seul rôle consiste à s'assurer, ou du moins avoir la certitude, que l'infraction a été commise et, partant, que la dette est due. Ce mode a également l'avantage de procurer un moyen rapide de régler les cas disciplinaires mineurs. En général, les faits sont flagrants et le pilote en cause paie volontairement sans laisser l'affaire aller devant le tribunal, ce qui le rendrait passible du paiement des frais et dépens en sus de la «pénalité». Par contre, si le pilote ne paie pas volontairement ou conteste la dette, la peine ne peut être exécutée contre son gré sans l'ordonnance d'un tribunal qu'on ne peut obtenir que par la procédure normale.

Il est inutile d'établir ou de suivre une procédure spéciale avant d'instituer une procédure en recouvrement d'une «pénalité», sauf une mise en demeure de payer pour permettre d'établir devant le tribunal le refus du pilote de reconnaître sa responsabilité ou de payer. A ce stade, l'autorité de pilotage n'agit pas comme tribunal mais simplement en sa capacité administrative, comme un créancier qui essaie d'établir l'existence d'une dette. En conséquence, toutes communications et discussions entre l'autorité et le pilote en cause n'ont nul besoin d'être soumises à une règle particulière. Avant de prendre la décision administrative d'instituer des procédures de recouvrement, l'autorité de pilotage devrait être raisonnablement sûre de ses prétentions, car en sa qualité de demanderesse, le fardeau de la preuve lui incombe. Un tel recouvrement étant une affaire au civil, le pilote (comme défendeur) est un témoin assignable.

Cette méthode offre l'avantage d'éviter une action arbitraire tout en offrant une procédure disciplinaire rapide et efficace qui présente le minimum d'inconvénients pour tous les intéressés.

L'usage de cette procédure sommaire devrait être restreint aux cas disciplinaires sans gravité mettant en cause des pilotes et d'autres titulaires de certificats et brevets, et peut-être à d'autres infractions mineures, prévues soit par la loi, soit par règlement, pouvant être commises par d'autres personnes. Les infractions graves continueraient à relever exclusivement de la compétence des tribunaux de justice pénale et resteraient assujetties aux principes qui régissent l'administration de la justice pénale. La loi devrait contenir une disposition à l'effet que toutes les infractions donnant lieu à réévaluation par l'autorité de pilotage relèveraient de la juridiction des tribunaux ordinaires de justice pénale. Une telle disposition se justifie du fait que seules les infractions graves seraient censées donner lieu à une présomption d'inaptitude

morale, et les graves conséquences qui en découlent pour le pilote impliqué justifient la nécessité d'établir légalement, au delà de tout doute raisonnable, la commission de ces infractions. En outre, comme nous venons de l'indiquer, cette méthode offre le grand avantage de distinguer clairement les deux domaines de compétence: compétence pénale et compétence de réévaluation. Cette distinction est essentielle.

Le mode de la «pénalité» exige que les infractions et les «pénalités» soient spécifiquement définies dans la législation sans laisser place à l'arbitraire; sinon, la dette n'existerait pas automatiquement, mais résulterait d'une décision administrative ou judiciaire, ce qui équivaudrait à une amende. Il n'y a pas d'objection, cependant, à établir des barèmes pour le calcul des «pénalités» punissant les infractions subséquentes de même nature, à condition que la somme due pour chaque infraction puisse être déterminée exactement par référence à la législation applicable.

Comme il fut souligné au chapitre 9, il n'est pas nécessaire d'établir une liste exhaustive de toutes les infractions possibles en matière de discipline et de respect de la loi. L'imposition des «pénalités» serait normalement du domaine des règlements; il serait alors facile, au besoin, de créer, par un règlement approprié, une nouvelle infraction. Il ne faudrait pas oublier qu'en multipliant les infractions, l'autorité de pilotage multiplie ses obligations, car elle reste liée par sa législation. Par exemple, une série complète de règlements disciplinaires oblige l'autorité de pilotage à prendre des mesures répressives pour chaque infraction à l'un de ces règlements, aussi légère soit-elle. On devrait se restreindre au minimum de règlements nécessaires pour le maintien de la discipline, avec des dispositions claires et réalistes.

On pourrait s'objecter à la rigidité d'un mode de punitions automatiques ne laissant aucune marge pour des circonstances atténuantes, mais il faut se rappeler que ces dernières impliquent que la personne accusée est coupable de l'infraction et l'importance des circonstances atténuantes devient ici négligeable puisque le montant de la «pénalité» imposée reste modique. Dans les cas extrêmes, il restera toujours possible d'obtenir une remise de tout ou partie de la dette qui serait consentie *ex gratia* par la Couronne ou par l'autorité centrale, si la loi l'autorise.

Le mode proposé offre l'avantage d'une application possible à tous les types d'organisation que peut adopter le service de pilotage.

En outre, en vue de sauvegarder l'autonomie et la liberté d'action de l'autorité de pilotage de la circonscription, la loi devrait stipuler clairement la capacité légale de l'autorité de pilotage d'agir comme demanderesse quant au recouvrement des «pénalités», et comme plaignante dans les poursuites pénales des infractions au pilotage.

Les frais et dépens, judiciaires ou extrajudiciaires, encourus à l'occasion de l'une de ces procédures et recouvrables de par le jugement, devraient automatiquement être imputés aux dépenses administratives de la circonscription.

De plus, les deux procédures, dans le système proposé, garantissent aux pilotes, comme ils l'ont demandé à maintes reprises, une protection complète, droit qui leur était dénié par les procédures disciplinaires antérieurement adoptées par les autorités de pilotage.

RECOMMANDATION 36

Que le pouvoir correctif des tribunaux créés sous la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada ne s'applique pas au brevet du pilote mais seulement à son certificat de compétence

La Partie VIII de la Loi sur la marine marchande du Canada ne concerne qu'indirectement la Commission qui estime cependant tout à fait indiqué que le ministre des Transports, assumant la responsabilité générale de la sécurité de la navigation, ait légalement le pouvoir d'empêcher toute personne considérée comme risquant de compromettre la sécurité de prendre charge de la navigation d'un navire dans les eaux canadiennes. Dans les cas impliquant un pilote, l'action du Ministre ne devrait pas être entravée par le fait qu'il s'agit d'un pilote, ni par quelque action prise par l'autorité de pilotage à l'égard du pilote. Réciproquement, l'autorité de pilotage ne devrait pas être influencée dans son action par une décision que le ministre des Transports peut prendre ou non.

Les mesures correctives posent un problème, car ni le Ministre, ès qualités, ni les tribunaux désignés dans la Partie VIII n'ont aucun contrôle sur l'attribution des brevets aux pilotes. Ces tribunaux peuvent révoquer ou suspendre un brevet de pilote, mais rien n'empêche l'autorité de pilotage concernée de délivrer un nouveau brevet.

Si l'on donne suite à la recommandation 13 de la Commission, qui prévoit que la possession d'un certificat de compétence de capitaine ou de lieutenant délivré en vertu de la Partie II de la loi soit une condition préalable à l'obtention d'un brevet de pilote, les mesures correctives de ces tribunaux devraient être modifiées par des amendements appropriés aux articles 552(2) et 568 de la Partie VIII pour que leur jugement porte sur le certificat de compétence détenu par le pilote, mais non sur son brevet de pilote. Dans ce cas, l'annulation du certificat entraînerait automatiquement le retrait du brevet et empêcherait la délivrance d'un nouveau brevet, à moins que l'ex-pilote n'obtienne que le ministre des Transports rétablisse son certificat de compétence, comme le prévoit l'article 142. Le Ministre ne prendrait cependant pas cette décision sans avoir la certitude absolue que le pilote ne constitue plus un risque pour la sécurité. La suspension du certificat entraînerait de même automatiquement la suspension du brevet et, si les dispositions des articles 568 et 579 sont convenablement modifiées, comme le suggère la

recommandation 37, ces tribunaux pourraient alors imposer la mesure corrective qu'ils jugent indiquée comme condition préalable à la levée de la suspension du certificat.

Cependant, le rétablissement du certificat de compétence ou la levée de sa suspension n'entraînerait pas automatiquement la remise en vigueur du brevet, celle-ci restant alors régie par les dispositions pertinentes de la législation sur le pilotage de la circonscription concernée.

Cette recommandation respecte et confirme la juridiction exclusive et l'indépendance tant du ministre des Transports que de l'autorité de pilotage et, de l'avis de la Commission, elle est de nature à promouvoir la sécurité de la navigation.

RECOMMANDATION 37

**Que l'on supprime le pouvoir d'imposer une suspension «per se» ou une peine pécuniaire à la suite d'une réévaluation;
Que la décision de réévaluation ne comporte que l'annulation du brevet ou des mesures correctives appropriées**

Le but fondamental de la réévaluation n'est pas de punir un contrevenant ou un pilote négligent, mais d'empêcher de piloter une personne considérée comme constituant un risque pour la sécurité du pilotage (Cf. chap. 9, p. 457).

Si l'on estime qu'un pilote n'est pas qualifié comme pilote pour cause d'inaptitude et que son affection est incurable, ou que l'infraction dont il a été reconnu coupable est extrêmement grave, ou qu'il n'est plus digne de confiance par suite de condamnations antérieures, la seule mesure corrective que peut prendre l'autorité de réévaluation consiste à annuler son brevet. Si, cependant, il est possible d'espérer que la situation puisse être redressée, la seule décision convenable est une suspension conditionnelle de son brevet, la disparition de la déficience en cause restant la condition préalable à la levée de la suspension.

Une simple suspension temporaire ou une peine pécuniaire ne peuvent constituer une garantie qu'à la fin de la suspension ou après le paiement du montant imposé, le pilote aura la qualification qui lui manquait et dont le défaut en faisait un risque pour la sécurité. Aucune somme d'argent ni aucune période de suspension ne peuvent, *per se*, rendre l'aptitude à un pilote inapte. En cas d'inaptitude morale, une punition peut avoir un effet salutaire en amenant le pilote à se rendre compte de la gravité de la situation, mais il existe bien d'autres moyens d'obtenir le même résultat, tout en s'efforçant d'améliorer sa qualification générale. Une suspension prolongée sera vraisemblablement préjudiciable, du point de vue professionnel, au pilote, car elle le privera de l'expérience constante nécessaire pour maintenir, en l'améliorant, sa qualification. La Commission estime que la loi devrait plutôt autoriser les

autorités de réévaluation, que ce soit l'autorité de pilotage ou l'un des tribunaux administratifs de la Partie VIII, à imposer le correctif qu'elles jugent approprié à chaque cas, la suspension n'étant imposée qu'à titre de mesure préventive jusqu'à exécution de la décision.

Si l'inaptitude provient du manque de qualification dans un certain domaine des connaissances ou de la compétence professionnelle du pilote, on devrait lui interdire de piloter jusqu'à ce qu'on ait remédié à cette déficience. Cette situation entraînerait normalement la suspension de son brevet jusqu'à ce que la réussite à un examen prouve sa compétence en la matière. En cas d'échec dans un délai donné, la suspension deviendrait permanente. A titre d'exigence supplémentaire, l'autorité de réévaluation pourrait contraindre le pilote à suivre un cours spécial dans une discipline donnée ou à recevoir une formation spéciale, ou à accomplir une période déterminée d'apprentissage, étant entendu que cette exigence reste liée à la formation normale d'un pilote pour obtenir, puis conserver son brevet. Quand existe une hiérarchie (système de classes), la décision pourrait porter sur une rétrogradation, sans suspension, à la classe de brevet pour laquelle se qualifie encore le pilote, sa promotion ultérieure aux classes plus élevées suivant alors le cours normal fixé dans les règlements, ou lui donner la possibilité d'une promotion plus rapide; par exemple, s'il passe avec succès l'examen requis sur le sujet où il est déficient.

Le même principe s'applique à l'aptitude physique et mentale. Si l'affection est curable, on devrait accorder au pilote un délai suffisant pour établir qu'il ne souffre plus de la déficience. S'il y réussit, on peut remettre en vigueur son brevet; sinon, la suspension devient automatiquement permanente après un délai fixé. Dans les cas où la déficience résulte d'habitudes néfastes telles que l'alcoolisme, on ne réintégrerait un pilote qu'après avoir obtenu la preuve de sa guérison, ou que sa sobriété a duré au moins un an et, aussi, que pendant cette année-là il s'est soumis à la formation régulière des aspirants pilotes ou à une formation avec d'autres pilotes, en vue de maintenir sa compétence. Il est intéressant de noter que l'Acte de la Maison de la Trinité de 1849 (12 Victoria, chap. 114) contenait une disposition à cet effet. L'article 25, abrogé en 1873 par le chapitre 54 des statuts (36 Victoria, chap. 54), se lit comme suit (pièce 703):

«Le pilote privé de sa licence pourra la recouvrer.»

«XXV. Et qu'il soit statué, que le pilote qui aura été privé de sa licence pour cause d'ivrognerie pourra la recouvrer en prouvant par des certificats bons et valables qu'il a été sobre et s'est bien comporté durant deux années consécutives et postérieures à la date de son interdiction.»

La fiabilité (aptitude morale) est une question un peu plus difficile, car seuls, le comportement, les actions et les services d'une personne permettent de l'apprécier. Si l'on estime qu'un pilote, sans être sûr, ne constitue pas

cependant un cas sans espoir, on devrait lui offrir la possibilité de prouver qu'il reste digne de confiance. Une solution consisterait à rétrograder le pilote au statut d'aspirant pilote ou, en cas de système de classes, en le rétrogradant pendant un stage probatoire à une classe, s'il en est, dans laquelle sa déficience morale n'aura vraisemblablement pas d'importance, puis à réviser son statut à l'expiration du stage probatoire.

RECOMMANDATION 38

Que la loi accorde aux autorités locales et à l'autorité centrale de pilotage, lorsqu'on juge le service essentiel dans l'intérêt public, des pouvoirs d'urgence pour assurer, en cas de grève des pilotes, un service de pilotage temporaire raisonnable basé sur des solutions d'urgence

Les motifs de cette recommandation sont énoncés au chapitre 9 (Commentaire [b], pp. 476 à 480) auquel nous nous référons.

Afin que ces pouvoirs extraordinaires s'exercent avec l'efficacité voulue et conservent leur caractère de moyens de sauvegarde de l'intérêt public, la loi devrait les énoncer complètement, et aucun d'eux ne devrait être laissé au pouvoir réglementaire des autorités de pilotage des circonscriptions. L'inclusion dans les règlements de circonscription des dispositions nécessaires créerait inutilement une cause de mésentente et l'absence de telles dispositions dans certains règlements créerait, dans un moment de crise, où il faudrait y remédier à la hâte, une source supplémentaire d'irritation tout en retardant indûment l'application des mesures temporaires d'urgence requises.

Il appartient à l'autorité centrale de pilotage de déterminer si le service de pilotage dans une circonscription ou dans une certaine partie d'une circonscription est ou n'est pas essentiel dans l'intérêt national; cette décision aurait dû, normalement, avoir été prise antérieurement, car elle constitue le principal critère de la constitution et de l'organisation de la circonscription. Dans certaines circonstances, en temps de crise, d'autres services, ou une partie d'entre eux, qui ne sont normalement pas essentiels peuvent se révéler vitaux. L'autorité centrale de pilotage devrait avoir le pouvoir de décider des mesures temporaires nécessaires.

Les solutions d'urgence devraient relever principalement de l'autorité de pilotage de la circonscription, aussi bien en ce qui concerne leur élaboration que leur application. La loi devrait donner à l'autorité centrale de pilotage le pouvoir de se substituer à l'autorité de pilotage d'une circonscription qui, en temps de crise, faillirait d'agir ou de prendre toutes les mesures requises dans les circonstances.

RECOMMANDATION 39

**Que l'on abroge la législation régissant les caisses des pilotes;
Que les caisses des pilotes et de retraite actuellement existantes
cessent d'être placées sous la responsabilité des autorités de
pilotage et qu'on en dispose en respectant et en garantissant les
droits acquis;**

**Que dans les circonscriptions où les pilotes ne sont pas fonc-
tionnaires, et à condition qu'une majorité importante des
pilotes en décide, il soit permis d'imposer, par le truchement
de règlements de circonscriptions, des régimes de bénéfices
sociaux et d'assurances**

Dans le chapitre 10, auquel nous nous référons, nous analysons la nature des caisses des pilotes en tant qu'institution, les dispositions législatives qui les régissent et nous examinons l'évolution du milieu social et de la législation depuis l'époque de l'introduction des caisses des pilotes dans la législation du pilotage. Cette étude mène à la conclusion que les caisses des pilotes sont, comme telles, désuètes et ont cessé d'être utiles car, quel que soit le genre de protection financière désirée, les pilotes peuvent l'obtenir maintenant plus facilement et plus efficacement par d'autres moyens.

Une caisse obligatoire de retraite, destinée seulement à procurer une source de revenus à la retraite, n'est pas plus nécessaire, car elle représente une épargne obligatoire et, par conséquent, une atteinte à la liberté individuelle que ne peut justifier l'intérêt public, puisque la Loi sur la sécurité de la vieillesse et le Régime des pensions du Canada assurent maintenant une pension de base minimale et d'autres lois sociales prévoient une aide supplémentaire.

La Commission est donc d'avis qu'il faudrait abolir les caisses des pilotes en tant qu'institution et abroger toutes les dispositions statutaires qui s'y rapportent.

Il faudrait également obliger les autorités de pilotage à cesser de créer, alimenter et administrer des caisses des pilotes et de retraite et les décharger de toutes les responsabilités qui leur incombent dans leur circonscription au sujet de ces caisses que l'on devrait supprimer immédiatement.

Il faudrait cependant respecter et garantir entièrement les droits acquis à des prestations. Si les pilotes désirent la protection d'une pension, en dehors de celle que leur assurent la Loi sur la sécurité de la vieillesse et le Régime des pensions du Canada, ils devraient y pourvoir à titre particulier ou en groupe.

Il n'existe non plus aucune raison valable pour une exception en faveur de la Caisse de pension de Québec dont la position financière, bien qu'elle se soit graduellement améliorée au cours de ces dernières années, accuse encore

un déficit actuariel de plus de \$6,000 par pilote en activité. Les dispositions législatives qui la régissent prévoyaient une caisse des pilotes qui ne serait jamais en déficit, et non une caisse de retraite. L'emploi abusif de ces dispositions a permis aux pilotes d'obtenir des prestations de pension hors de proportion avec la solvabilité de la caisse et le montant de leurs contributions, au détriment de leurs successeurs, avec comme résultat la situation déplorable actuelle.

Quand les pilotes deviennent fonctionnaires de l'État, la question de protection future est réglée de la meilleure manière, puisqu'ils bénéficient d'avantages importants tels que la pension et les bénéfices médicaux et sociaux que la Couronne accorde à ses employés. Au point de vue coût, bénéfices et autres avantages, aucun régime de retraite ou plan de protection assurance-groupe que les pilotes puissent obtenir d'une entreprise privée n'est comparable à ceux que la Couronne procure à ses employés. En voici les principales raisons:

- a) contribution financière importante de la Couronne;
- b) très grand nombre de participants, rendant possible une répartition avantageuse du risque;
- c) garantie absolue de la solvabilité de la Couronne;
- d) possibilité que la Couronne augmente ses prestations en vue de compenser la hausse du coût de la vie et la dévaluation de la monnaie, bien que ses régimes pas plus que ceux de l'entreprise privée ne contiennent de clause établissant une échelle mobile.

Quant aux caisses des pilotes ou de retraite existant actuellement dans les circonscriptions, la Commission approuve sans restriction la manière dont on disposa de la Caisse de retraite de Sydney lorsque les pilotes de cette circonscription devinrent fonctionnaires. En compensation du transfert des avoirs de cette caisse à la Couronne, on accorda aux pilotes, en vue de bénéficier de la Loi sur la pension du service civil, des avantages rétroactifs calculés suivant une formule établie en fonction de leur contribution totale à la caisse de retraite de leur circonscription et de leurs années de service antérieur comme pilotes. La Couronne assumait, de plus, les obligations contractées par la caisse de la circonscription et accumulées jusqu'à la date de transfert des avoirs.

Lorsque les pilotes ne sont pas des employés de la Couronne, celle-ci ne devrait à l'avenir assumer aucune responsabilité en matière de pension, de protection sociale, médicale ou autre. La nouvelle loi sur le pilotage devrait cependant stipuler que pour les fins de certaines lois telles que la Loi du régime des pensions du Canada, les lois sur les accidents du travail ou toute autre législation similaire applicables aux employés en général, tous les pilotes, quel que soit leur statut, devraient être considérés comme des employés de la Couronne, celle-ci étant alors obligée de payer les cotisations imputa-

bles à l'employeur. Ces cotisations seraient alors considérées comme dépenses d'administration de la circonscription (Cf. chap. 4, pp. 91 et 92, au sujet des différentes positions des autorités de pilotage en matière de cotisations à payer au Régime des pensions du Canada).

Quant aux caisses des pilotes ou de retraite qui existent actuellement, elles pourraient être confiées à la Couronne en vue de leur liquidation, c.-à-d. que les droits acquis à des prestations seraient honorés à leurs échéances, jusqu'à acquittement complet, et la circonscription concernée devrait continuer à contribuer dans la mesure nécessaire au maintien de la solvabilité de la caisse. D'après la dernière évaluation actuarielle, et à moins que la situation ne se soit détériorée depuis dans d'autres circonscriptions, seules les circonscriptions d'Halifax et de Québec seraient tenues de continuer à contribuer pour ces fonds de réserve. Il serait préférable de permettre aux pilotes de disposer en propre de leur caisse, à l'instar des pilotes de New Westminster et de la Colombie-Britannique, à condition que les droits acquis à des prestations de pension soient pris à charge par les compagnies de fiducie ou d'assurances et que la Couronne reçoive des garanties quant au paiement des prestations à leurs échéances.

Lorsque les pilotes décident de souscrire collectivement à un régime de retraite, d'assurance-maladie, de sécurité ou de bien-être, et à condition que la décision soit prise par une forte majorité, par exemple les deux tiers (Cf. recommandation 25), la Commission estime que l'on devrait rendre obligatoire pour tous les membres le projet approuvé et accorder le pouvoir de retenir à la source, les cotisations individuelles. Ce sujet devrait relever de la réglementation des circonscriptions et l'autorité de pilotage devrait être obligée de l'inclure dans ses règlements lorsque la décision en a été prise par la majorité requise, à moins que le projet ne soit foncièrement déraisonnable ou injuste. Pareillement, lorsque les gains des pilotes sont mis en commun, autorisation devrait être donnée de payer à même le fonds commun les cotisations aux régimes et contrats reconnus dans les règlements de la circonscription ou, en cas de cotisations individuelles, à même la part revenant à chaque pilote. La loi devrait aussi autoriser les pilotes à adopter une procédure semblable pour pourvoir à même le fonds commun à la rémunération des vacances et des congés de maladie.

Sous le régime que la Commission propose, tous les pilotes non employés de la Couronne auront le droit de décider s'ils veulent bénéficier d'une protection financière et de la nature de celle-ci. Quelle que soit l'importance de leur circonscription, ils auront une possibilité raisonnable d'assurer leur bien-être, chose impossible avec l'actuelle formule de caisse de retraite qui en dénie le bénéfice aux pilotes des petites circonscriptions.