



TITRE II



rapport de la
commission royale d'enquête
sur le PILOTAGE

*Étude sur le pilotage
au Canada
Côte du Pacifique
et Churchill*

rapport de la commission royale d'enquête sur le PILOTAGE



*rapport de la
commission royale d'enquête
sur le PILOTAGE*

TITRE II

Étude sur le pilotage au Canada

Côte du Pacifique et Churchill

©

Droits de la Couronne réservés

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

HALIFAX

1735, rue Barrington

MONTRÉAL

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

OTTAWA

Édifice Daly, angle Mackenzie et Rideau

TORONTO

221, rue Yonge

WINNIPEG

Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER

657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix \$5.00

N° de catalogue Z1-1962/2-2F

Prix sujet à changement sans avis préalable

ROGER DUHAMEL, M.S.R.C

Imprimeur de la Reine et Contrôleur de la Papeterie
Ottawa, Canada

1968



COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

A son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Plaise à Votre Excellence

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

Jus Bernier
PRÉSIDENT

Robert K. Smith

J. J. L. L.

J. J. L. L.

SECRÉTAIRE

1^{er} octobre 1968

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

COMMISSAIRES

L'honorable juge Yves Bernier, Président

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

M. Harold A. Renwick

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

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

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

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

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

Captain J. A. Scott*,
Conseiller maritime.

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

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

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE SECTION

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

CHAPITRE A

	PAGE
LÉGISLATION.....	5
1. Loi et règlements.....	5
Préambule.....	5
(1) Création de la circonscription (art. 324 de la Loi sur la marine marchande du Canada).....	5
(2) Autorité de pilotage (art. 325 et 327 de la Loi sur la marine marchande du Canada).....	6
(3) Paiement obligatoire des droits de pilotage (art. 326 de la Loi sur la marine marchande du Canada).....	6
(4) Décrets en conseil n'ayant pas été pris en vertu de la Loi sur la marine marchande et affectant l'organisation de la circonscription de pilotage.....	7
(5) Dispositions réglementaires de l'autorité de pilotage confirmées par le gouverneur en conseil.....	7
<i>a)</i> Délégation de pouvoirs en vertu de l'article 327(2) de la Loi sur la marine marchande.....	7
<i>b)</i> Nomination d'un secrétaire-trésorier (art. 328 de la Loi sur la marine marchande).....	7
<i>c)</i> Autorisation du paiement des dépenses de circonscription (art. 328 de la Loi sur la marine marchande).....	7
<i>d)</i> Exemption pour les petits navires (art. 346[c] de la Loi sur la marine marchande) et retrait des exemptions (art. 347)....	8
(6) Règlement général de 1965.....	8
2. Historique de la législation.....	11
Préambule.....	11
(1) Colonie de l'île de Vancouver.....	11
(2) Colonie de Colombie-Britannique.....	12
(3) Union des deux colonies.....	13
(4) Confédération.....	14
(5) Commission Robb.....	15
(6) Réunion des circonscriptions de pilotage.....	16
(7) Suppression de la circonscription.....	18
(8) Commission Morrison.....	19
(9) Rétablissement de la circonscription.....	21

Étude sur le pilotage au Canada

	PAGE
(10) Enquête Slocombe.....	22
a) Caractère de la circonscription.....	22
b) Conditions du service.....	22
c) Rémunération des pilotes.....	22
d) Droits de pilotage.....	23
e) Réclamations des pilotes.....	23
f) Traitement et qualification des pilotes.....	23
g) Pilotes des États-Unis.....	23
h) Appendice financier.....	24
(11) Comité Audette.....	24
(12) Législation depuis le rapport Audette.....	25
CHAPITRE B	
MÉMOIRES.....	27
(1) Mémoire des pilotes de la côte de Colombie-Britannique.....	27
Recommandations.....	28
(2) Mémoire de «The Vancouver Chamber of Shipping».....	29
Recommandations.....	29
(3) Mémoire de la «Crown Zellerbach Canada Limited».....	30
Recommandations.....	30
(4) Mémoire de la «Prince Rupert Chamber of Commerce».....	31
Recommandations.....	31
(5) Mémoire de «Aluminum Company of Canada Limited».....	31
Recommandations.....	32
(6) Mémoire de la «G. W. Nickerson Company Ltd.».....	32
Recommandations.....	32
(7) Mémoire de «Alaska Trainship Corporation».....	33
Recommandation.....	33
CHAPITRE C	
PREUVE.....	35
1. Description générale.....	35
(1) Limites de la circonscription.....	35
(2) Caractéristiques physiques.....	40
(3) Trafic maritime.....	42
(4) Région sud et région nord.....	46
(5) Principaux ports.....	47
a) Vancouver.....	47
b) Victoria et Esquimalt.....	48
c) Nanaïmo.....	48
d) Port Alberni.....	49
e) Kitimat.....	49
f) Prince Rupert.....	50
(6) Aides de navigation.....	50
a) Région méridionale.....	51
b) Région septentrionale.....	51
2. Nature du service de pilotage.....	51
(1) Opinions exprimées sur la nature du service.....	51

Table des matières

	PAGE
(2) Paiement obligatoire des droits de pilotage.....	52
(3) Exemptions.....	56
a) Exemptions statutaires.....	56
b) Exemptions de fait.....	58
(i) Petits navires étrangers.....	58
(ii) Cas spéciaux.....	58
(iii) Navigation dans le détroit de Rosario.....	59
c) Navires en transit et services de bac entre un port de Puget Sound et un port de la circonscription de la Colombie-Britannique.....	59
Coastwise Lines Inc.....	63
Alaska.....	63
d) Recommandations reçues au sujet des exemptions.....	65
(i) Exemption pour Prince Rupert.....	65
(ii) Exemption pour les navires de commerce des lignes régulières.....	65
(4) Statistiques des navires payant des droits sans employer de pilotes.....	68
3. Organisation.....	68
(1) Autorité de pilotage.....	68
(2) Comité des pilotes.....	70
(3) Comité consultatif.....	70
(4) Recommandation concernant l'administration de la circonscription.....	72
4. Pilotes.....	74
(1) Recrutement et qualification.....	74
a) Conditions d'admission.....	74
b) Jury d'examen.....	75
c) Examen.....	76
d) Accusation de disparité de traitement des officiers au long cours.....	77
e) Attribution des brevets et contrôle.....	78
<i>Commentaire</i>	79
(2) Organisation.....	81
a) Comité des pilotes.....	81
b) Corporation des pilotes.....	82
(3) Réunions des pilotes.....	83
(4) Congés.....	84
(5) Statut des pilotes.....	87
a) Point de vue des pilotes.....	87
b) Point de vue de la Vancouver Chamber of Shipping.....	88
(6) Responsabilité—Conditions de travail.....	89
(7) Enquêtes administratives, réévaluation et discipline.....	91
(8) Étendue et nature des sinistres impliquant des pilotes.....	96
5. Opérations de pilotage.....	100
(1) Stations de pilotes.....	100
Situation.....	100
Recommandations reçues.....	101
a) Prince Rupert Chamber of Commerce.....	101

	PAGE
b) Les armateurs.....	102
c) Saguenay Shipping Limited.....	102
d) G. W. Nickerson Company Limited.....	103
e) Pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique.....	103
Statistiques sur les trajets avec pilotes dans la région nord.....	104
<i>Commentaire</i>	106
(2) Stations d'embarquement des pilotes.....	107
Dispositions relatives aux stations d'embarquement des pilotes.....	108
a) Par règlement.....	108
b) Par avis aux navigateurs.....	108
c) Par disposition spéciale.....	109
(i) A l'intérieur de la circonscription.....	109
1° Au cap Beale.....	109
2° Dans les ports.....	109
3° Ailleurs.....	110
(ii) A l'extérieur de la circonscription.....	110
1° A Seattle ou dans d'autres ports de Puget Sound.....	110
2° A San Francisco ou dans d'autres ports de Californie et dans les ports de l'Oregon ou de l'Alaska.....	110
Accords passés par les pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique.....	111
a) Accord de Puget Sound.....	111
b) Accord de la California Shipping Company.....	111
c) Autres accords.....	112
Points de débarquement.....	113
Statistiques des embarquements et des débarquements.....	114
Recommandations reçues.....	115
(3) Bateaux-pilotes.....	116
(4) Affectation des pilotes.....	119
a) Dispositions du règlement.....	119
b) Trois situations opérationnelles.....	120
c) Procédure.....	121
(5) Nécessité de deux pilotes.....	123
Situation juridique.....	123
Historique.....	124
Situation actuelle.....	125
<i>Commentaire</i>	128
(6) Volume de travail.....	130
Facteurs principaux.....	130
Répartition géographique des affectations.....	132
Répartition des affectations au cours de l'année.....	133
Durée moyenne des affectations.....	135
<i>Commentaire</i>	139
(7) Mouvements dans le port de Vancouver.....	141

	PAGE
6. Rémunération des pilotes et tarifs des droits.....	142
(1) Rémunération des pilotes.....	142
Interprétations différentes de la rémunération des pilotes.....	143
a) Revenu déclaré au fisc («salaire net»).....	143
b) Part du pilote des recettes nettes de la circonscription, déduction faite de la cotisation à la caisse de retraite.....	144
c) Part du pilote des recettes nettes de la circonscription.....	144
d) Gain brut par pilote à l'effectif.....	144
e) Gain brut par pilote en activité.....	145
f) Contribution au coût total de la circonscription.....	145
Rapport entre la rémunération des pilotes et le tarif.....	146
Détermination du tarif.....	147
(2) Tarif.....	149
Salaires comparés des capitaines au cabotage en Colombie-Britannique	155
a) Capitaine de remorqueur 1 ^{re} classe.....	155
b) Westward Shipping Ltd.....	156
c) Canadien Pacifique—Service de vapeurs côtiers en Colombie-Britannique.....	156
Tendance du coût des divers services connexes aux transports maritimes	157
(3) Droits de pilotage.....	157
Préambule.....	157
A) Droits relatifs aux voyages de pilotage.....	159
a) Taux de base.....	160
b) Frais supplémentaires.....	162
<i>Commentaire</i>	165
c) Cas spéciaux.....	167
B) Autres services.....	168
C) Indemnités.....	169
a) Droits de retenue.....	170
Temps en attente d'appareillage.....	172
Attente du navire au cap Beale ou à Triple Island.....	172
Attente dans un port éloigné sur la demande du capitaine.....	173
Période d'inactivité passée en voyage à bord mais sans piloter.....	174
b) Annulation.....	177
D) Majoration.....	177
E) Services accessoires.....	177
(4) Plaintes au sujet du tarif.....	178
a) Plaintes des pilotes.....	178
b) Plaintes de la Vancouver Chamber of Shipping.....	179
c) Plaintes de l'Aluminum Company of Canada Limited.....	180
(5) Exemples de frais de pilotage.....	183
a) s/s Harpalycus.....	184
b) Autres affrètements de bois d'œuvre.....	184
c) Gros céréalier.....	185

Étude sur le pilotage au Canada

	PAGE
7. Administration financière.....	185
(1) Caisse de pilotage de Colombie-Britannique.....	186
A) Actif et postes de recettes.....	187
B) Passif et postes de dépenses.....	190
a) Sommes perçues pour des tiers.....	190
b) Frais d'exploitation de la circonscription et du service.....	192
c) Sommes versées aux pilotes ou en leur nom.....	193
(2) Fonds de réserve des pilotes.....	198
(3) Financement de la corporation des pilotes.....	200
a) Recettes.....	201
b) Dépenses.....	201
8. Caisse des pilotes.....	202
<i>Commentaire</i>	208

CHAPITRE D

RECOMMANDATIONS.....	211
Préambule.....	211
1. Que les eaux de pilotage le long de la côte ouest du Canada soient définies clairement et exactement; que la sécurité et l'efficiencia de la navigation soient les facteurs déterminants pour fixer l'étendue vers le large des eaux de pilotage.....	211
2. Que le Canada et les États-Unis d'Amérique règlent par une entente internationale les problèmes de la contiguïté des services de pilotage du Canada et des États-Unis aux frontières, en vue d'assurer la sécurité de la navigation et la continuité des services.....	213
3. Qu'on établisse trois circonscriptions de pilotage distinctes à l'intérieur de la circonscription actuelle, dans le but d'assurer aux navires des services améliorés, plus économiques, et d'accroître la compétence des pilotes.....	215
4. Que l'on classe comme service public le pilotage dans les nouvelles circonscriptions du golfe de Georgie et du nord de la Colombie-Britannique; que l'on classe comme service privé le pilotage dans l'autre zone proposée, la circonscription de la côte occidentale de l'île Vancouver.....	224
5. Que les taux de pilotage soient basés sur la jauge brute maximale.....	227

CHAPITRE E

APPENDICES.....	233
A. Carte—Circonscription de la C.-B. et port de Vancouver.....	234
B. (1) Graphique—1948 à 1967. Accroissement procentuel du nombre de navires pilotés, du nombre des affectations («tâches»), de la jauge nette pilotée, des recettes brutes de la circonscription, de la répartition aux pilotes, de l'effectif des pilotes, du «gain net» par pilote à l'effectif.....	235
(2) Tableau—1948 à 1967. Chiffres et pourcentages ayant servi à l'établissement du graphique précédent, ainsi que les sources de renseignements.....	236
C. (1) Graphique—1956 à 1967. Nombres total et moyen mensuels de «tâches», indiquant les <i>pointes</i> et les <i>creux</i> en comparaison de la moyenne mensuelle de l'année.....	238

	PAGE
(2) Tableau—1956 à 1967. Chiffres ayant servi à l'établissement du graphique précédent, indiquant le nombre total de tâches pour chaque mois, le total annuel et la moyenne mensuelle; le nombre réel de pilotes pour chaque mois, et l'effectif; le nombre moyen de tâches en fonction du nombre réel de pilotes, pour chaque mois, la moyenne annuelle et la moyenne mensuelle, ainsi que les sources de renseignements.....	240
D. Sinistres, accidents et incidents maritimes impliquant des pilotes:	
Tableau—1956 à 1961.....	242
Tableau—1962 à 1967.....	243
Détail des sinistres—1965.....	244
Détail des sinistres—1966.....	246
E. Volume de travail du pilote R. McLeese, indiquant les heures journalières de pilotage, de retenue, de disponibilité au domicile, de congé, de déplacement, et d'absence du domicile en attente d'une affectation:	
Graphique—Novembre 1962.....	249
Graphique—Décembre 1962.....	251
Graphique—Janvier 1963.....	253
F. Tableau—Analyse comparative du compte rendu financier annuel des revenus et des dépenses de la circonscription de pilotage de la C.-B. pour 1962 et 1967	254
G. Tableau—Tableau comparatif, pour 1963, 1964 et 1965, du compte rendu financier annuel des recettes et des dépenses de <i>The Corporation of the British Columbia Coast Pilots</i>	256

DEUXIÈME SECTION

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE
NEW WESTMINSTER

CHAPITRE A

LÉGISLATION.....	259
1. Loi et règlements.....	259
Préambule.....	259
(1) Création de la circonscription.....	259
<i>Commentaire</i>	262
(2) Autorité de pilotage.....	263
(3) Régime obligatoire.....	264
(4) Décrets en conseil non adoptés en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada et affectant l'organisation de la circonscription de pilotage.....	265
(5) Décisions réglementaires de l'autorité de pilotage ratifiées par le gouverneur en conseil.....	265
a) Nomination d'un secrétaire-trésorier (art. 328 de la Loi sur la marine marchande).....	265
b) Autorisation de paiement des dépenses de la circonscription (art. 328 de la Loi sur la marine marchande).....	266
c) Exemptions pour les petits navires (art. 346 [c] de la Loi sur la marine marchande) et retrait des exemptions (art. 347).....	266
(6) Règlement général de la circonscription.....	266
(7) Autorité de pilotage, autres règles.....	268

	PAGE
2. Historique de la législation.....	268
Préambule.....	268
Législation antérieure à 1930.....	269
Législation postérieure à 1930.....	270
Commissions royales et autres enquêtes.....	272
Rapport Robb de 1918.....	272
Rapport Morrison de 1928.....	272
En 1947, le capitaine F. S. Slocombe.....	273
Le Comité Audette de 1949.....	273
CHAPITRE B	
MÉMOIRES.....	275
(1) Mémoire des pilotes de New Westminster.....	275
(2) Mémoire de la «Vancouver Chamber of Shipping».....	276
(3) Mémoire de la «Crown Zellerbach Building Materials Limited».....	276
(4) Mémoire des Commissaires du havre de New Westminster.....	277
(5) Mémoire de la «Pacific Coast Terminals Co. Ltd.».....	278
(6) Mémoire de la «New Westminster Chamber of Commerce».....	279
CHAPITRE C	
PREUVE.....	281
1. Description générale.....	281
(1) Limites de la circonscription.....	281
Recommandations reçues au sujet des limites de la circonscription	281
(2) Caractéristiques physiques.....	282
a) Crue saisonnière, niveau de l'eau et envasement.....	284
b) Relevés, dragage et autres travaux effectués par le ministère des Travaux publics.....	285
c) Plaintes relatives au chenal navigable.....	286
(3) Ports principaux.....	288
(4) Aides de navigation.....	290
(5) Trafic maritime.....	291
(6) Pont de chemin de fer de New Westminster.....	293
a) Historique du pont de chemin de fer.....	297
b) Accidents au pont de chemin de fer.....	299
c) Règlements de sécurité.....	301
d) Argumentation de la «Crown Zellerbach Materials Limited».....	317
e) Faits nouveaux depuis les audiences publiques de la Com- mission.....	320
f) Remplacement de la travée tournante par une travée sou- levante.....	323
g) Pont-route de Port Mann.....	333
<i>Commentaire</i>	333
2. Nature du service de pilotage.....	335
(1) Commentaires sur la nature du service.....	335
(2) Paiement obligatoire des droits de pilotage.....	339

	PAGE
3. Organisation.....	341
(1) Autorité de pilotage.....	342
a) Pouvoir d'emprunter.....	344
b) Droit à la propriété de bateaux-pilotes.....	345
c) Droit d'acquérir des biens immobiliers.....	346
d) Pouvoir de passer des contrats—Location de postes d'amar- rage.....	347
e) Pouvoir de passer des contrats—Sous-location.....	347
f) Droit d'acquérir des biens meubles.....	347
g) Pouvoir de passer des contrats—Achat de marchandises et de services, engagement de personnel, etc.....	348
h) Droit d'ester en justice.....	348
<i>Commentaire</i>	348
(2) Secrétaire de l'autorité de pilotage.....	348
4. Pilotes.....	349
(1) Recrutement et qualification des pilotes.....	349
<i>Commentaire</i>	351
(2) Comité et assemblées générales des pilotes.....	352
(3) Congés.....	353
(4) Statut des pilotes.....	354
(5) Effectif des pilotes.....	356
(6) Enquêtes administratives, réévaluation et discipline.....	357
(7) Conditions de travail et responsabilités.....	358
5. Opérations de pilotage.....	360
(1) Station de pilotes.....	360
(2) Station d'embarquement.....	361
(3) Bateau-pilote.....	361
<i>Commentaire</i>	363
(4) Service des affectations.....	363
(5) Volume de travail.....	364
6. Rémunération des pilotes et tarif.....	367
(1) Rémunération des pilotes.....	367
Préambule.....	367
a) Définition des gains personnels du pilote.....	367
b) Rapport entre la rémunération des pilotes et le tarif des droits de pilotage.....	369
(2) Tarif.....	370
(3) Droits de pilotage.....	372
A) Droits de pilotage sur les trajets.....	372
a) Taux de base.....	372
b) Droit minimal.....	375
c) Droits supplémentaires.....	375
B) Autres services.....	377
c) Indemnités.....	377
D) Majoration.....	378
E) Services accessoires.....	378

	PAGE
(4) Plaintes concernant le tarif et la rémunération des pilotes, et grève des pilotes de 1959.....	379
a) Plaintes des armateurs.....	379
<i>Commentaire</i>	379
b) Plaintes des pilotes.....	380
<i>Commentaire</i>	381
c) Grève de 1959.....	381
7. Administration financière.....	385
(1) Caisse de pilotage de New Westminster.....	385
A) Actif et postes de recettes.....	387
a) Droits de pilotage.....	387
b) Recettes diverses.....	387
B) Passif et postes de dépenses.....	388
a) Dépenses d'exploitation de la circonscription et du service...	388
(i) Services auxiliaires.....	388
(ii) Dépenses générales de la circonscription.....	389
<i>Commentaire</i>	390
b) Sommes versées aux pilotes ou pour leur compte.....	390
(i) Coût des bénéfices d'appoint.....	390
(ii) Dépenses payées pour les pilotes en tant que groupe.....	391
(iii) Cotisations de retraite.....	392
(iv) Rémunération des pilotes.....	393
8. Caisse de retraite.....	393
Addendum.....	394

CHAPITRE D

RECOMMANDATIONS.....	397
1. Que la circonscription de New Westminster demeure une circonscription de pilotage distincte, avec comme territoire commun le port de Vancouver, le port proposé de Roberts Bank et leurs eaux adjacentes, dans le seul but de permettre aux pilotes de New Westminster de commencer ou de terminer leurs trajets sur le fleuve Fraser.....	397
2. Que le pilotage dans les eaux de la circonscription de New Westminster soit classé, pour le moment, comme service public.....	399

CHAPITRE E

APPENDICES.....	401
A. Carte—Circonscription de New Westminster.....	402
B. (1) Graphique—1958 à 1967. Accroissement (ou décroissance) procentuel des gains et du volume de travail des pilotes.....	403
(2) Tableau—1958 à 1967. Chiffres et pourcentages ayant servi à l'établissement du graphique précédent indiquant le nombre de navires pilotés, les affectations, la jauge nette pilotée, les recettes brutes de la circonscription, la répartition aux pilotes, l'effectif des pilotes, le «salaire net» moyen, ainsi que les sources de renseignements.....	404
C. Tableau—1956 à 1967. Sinistres, accidents et incidents maritimes impliquant des pilotes.....	405

	PAGE
D. (1) Graphique—1961/1962 et 1966/1967. Nombre total annuel d'affectations; nombres totaux mensuels d'affectations et de mouvements, indiquant les pointes et les creux en comparaison de la moyenne mensuelle de l'année.....	406
(2) Tableau—1961/1962 et 1966/1967. Chiffres ayant servi à l'établissement du graphique précédent indiquant le nombre total d'affectations par mois et par an; la moyenne annuelle d'affectations; le nombre total de mouvements par mois et par an; la moyenne annuelle de mouvements, ainsi que les sources de renseignements.....	408
E. (1) Tableau—Analyse comparative du compte rendu financier annuel de l'Autorité de pilotage de la circonscription de New Westminster pour 1961 et 1967.....	409
(2) Tableau—Détails des dépenses (figurant à l'appendice E[1])—(a) Dépenses d'exploitation de la circonscription et du service.....	410
(3) Tableau—Suite des détails des dépenses—(b) Sommes payées aux pilotes ou pour leur compte.....	411
F. (1) Tableau—Comparaison des droits pour le s/s <i>Pacific Northwest</i> , conformément au tarif en vigueur en 1963.....	412
(2) Tableau—Calcul des droits pour le s/s <i>Pacific Northwest</i>	413

TROISIÈME SECTION

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE CHURCHILL

CHAPITRE A

LÉGISLATION.....	417
1. Loi et règlements.....	417
Préambule.....	417
(1) Décrets du gouverneur en conseil rendus en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada.....	417
a) Création de la circonscription.....	417
b) Limites de la circonscription.....	417
c) Autorité de pilotage.....	418
d) Régime obligatoire.....	418
(2) Dispositions ne découlant pas de la Loi sur la marine marchande et intéressant l'organisation de la circonscription de pilotage.....	418
(3) Ordonnances de l'autorité de pilotage ratifiées par le gouverneur en conseil..	419
a) Nomination d'un secrétaire-trésorier et paiement des dépenses de la circonscription (art. 328, Loi sur la marine marchande).....	419
b) Délégation de pouvoirs par le Ministre à titre d'autorité de pilotage (art. 327[2], Loi sur la marine marchande).....	419
c) Exemptions et retrait d'exemptions (art. 346, 347 et 357, Loi sur la marine marchande).....	419
d) Règlement général adopté en vertu de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande.....	420

	PAGE
2. Historique de la législation.....	421
Préambule.....	421
a) Historique (1610-1931).....	421
b) Étape initiale, 1931-1932.....	423
c) Période 1933-1937.....	423
d) Période 1937-1964.....	424
CHAPITRE B	
MÉMOIRES.....	427
CHAPITRE C	
PREUVE.....	429
1. Description générale.....	429
(1) Limites de la circonscription.....	429
(2) Caractéristiques physiques.....	429
a) Glaces dans le détroit d'Hudson.....	429
b) Glaces dans la baie d'Hudson.....	430
(3) Trafic maritime.....	430
(4) Port de Churchill.....	432
(5) Aides de navigation.....	434
2. Nature du service de pilotage.....	436
(1) Nature du service.....	436
(2) Exemptions.....	436
3. Organisation.....	437
(1) Autorité de pilotage.....	437
4. Pilotes.....	438
(1) Recrutement et qualification.....	438
(2) Statut des pilotes.....	439
(3) Sinistres, accidents et incidents maritimes.....	442
5. Opérations de pilotage.....	442
(1) Bateaux-pilotes.....	442
(2) Télécommunications.....	443
(3) Volume de travail des pilotes.....	444
6. Tarif et rémunération.....	444
<i>Commentaire</i>	447
7. Administration financière.....	448
(1) Caisse de pilotage.....	448
(2) Plaintes des pilotes.....	449
CHAPITRE D	
RECOMMANDATIONS.....	453
1. Que la circonscription de pilotage de Churchill demeure une circonscription de pilotage distincte.....	453
2. Que le pilotage à Churchill soit classé comme service public essentiel.....	454

INTRODUCTION

Le Titre I du rapport est une étude de l'état actuel de la législation du pilotage au Canada (Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada) et des règlements qui s'y rapportent; la Commission y indique dans quelle mesure cette législation est adéquate, compte tenu des conditions existantes telles qu'elles ressortent de la preuve. Elle y recommande également les changements fondamentaux qu'on devrait apporter à la loi pour faire face aux situations et aux exigences actuelles et prévisibles en matière de pilotage.

Les Titres II, III, IV et V complètent le Titre I et devraient être lus dans le contexte de ce dernier. Ils contiennent un rapport sur la situation de fait dans chacune des circonscriptions de pilotage et autres zones comportant des services de pilotage, et une analyse de la nature et de l'étendue des exigences actuelles du pilotage dans chaque circonscription ou zone, telles qu'elles ressortent de la preuve, déterminent dans quelle mesure les organismes locaux de pilotage sont suffisants, et recommandent, en conformité des principes énoncés au Titre I, certains changements spécifiques concernant le pilotage dans chaque circonscription.

Le Titre II traite surtout des eaux navigables de la côte ouest du Canada, qui dépendent maintenant des circonscriptions de pilotage de la Colombie-Britannique et de New Westminster. Ce Titre traite également de l'unique organisation officielle de pilotage dans les eaux du Grand Nord canadien: la circonscription de pilotage de Churchill. D'après les renseignements obtenus par la Commission, il semble qu'il ne soit pas actuellement nécessaire d'installer des services de pilotage ailleurs dans les eaux septentrionales du Canada. Si les recommandations générales de la Commission énoncées au Titre I sont appliquées, il incombera à l'autorité centrale de déterminer les besoins futurs de cette région, d'évaluer leur importance à la lumière de l'évolution future et de l'intérêt public, et de prévoir des dispositions de contrôle d'organisation souhaitables (Cf. *Titre I*, chap. 11, Recommandations générales 8, 10, 12, 14 et 17).

Le Titre II comporte trois sections, une pour chaque circonscription de pilotage. Chaque section contient;

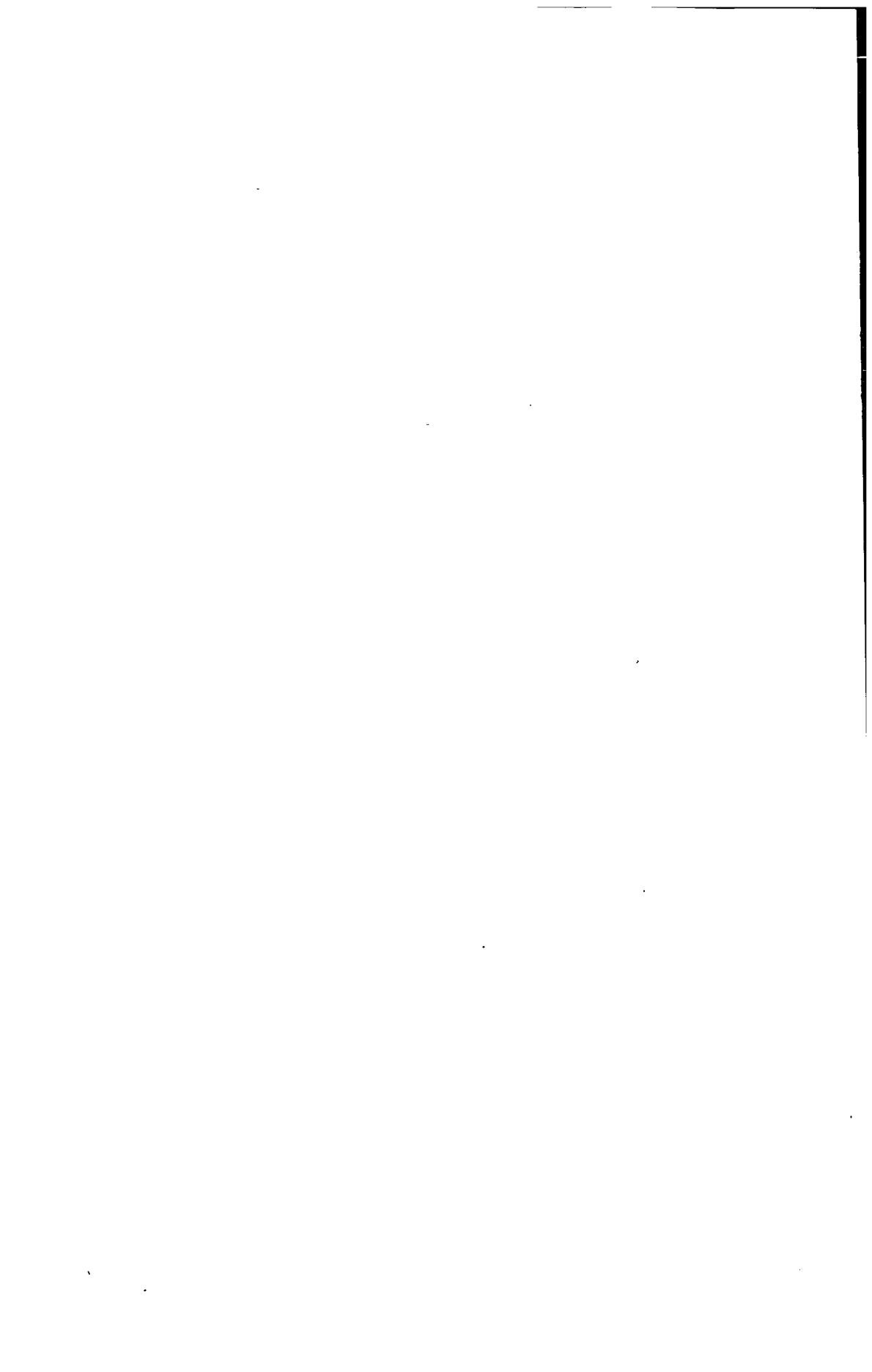
- a) un exposé de la législation particulière à la circonscription;
- b) une liste des mémoires présentés pour la circonscription et les recommandations qu'ils contiennent;
- c) un résumé de la preuve concernant particulièrement la circonscription et, au besoin, les commentaires de la Commission;
- d) les recommandations de la Commission qui s'appliquent spécialement à la circonscription;
- e) les appendices pertinents.

Nous attirons l'attention du lecteur sur les corrections suivantes concernant le Titre I:

- a) à la page 556, ajouter au paragraphe 1(c) la référence suivante: au sujet de la fixation de la limite maritime d'une circonscription côtière, cf. *Titre II, C.-B.* recommandation 1, pp. 211 et 212;
- b) la description du nouveau régime de retraite de la Colombie-Britannique, à la page 500, doit être corrigée conformément à la note 19, *Titre II*, au bas de la page 206.
- c) à la page 385, deuxième paragraphe, lire respectivement articles 362 et 363, Loi de 1934, au lieu de 446 et 447.

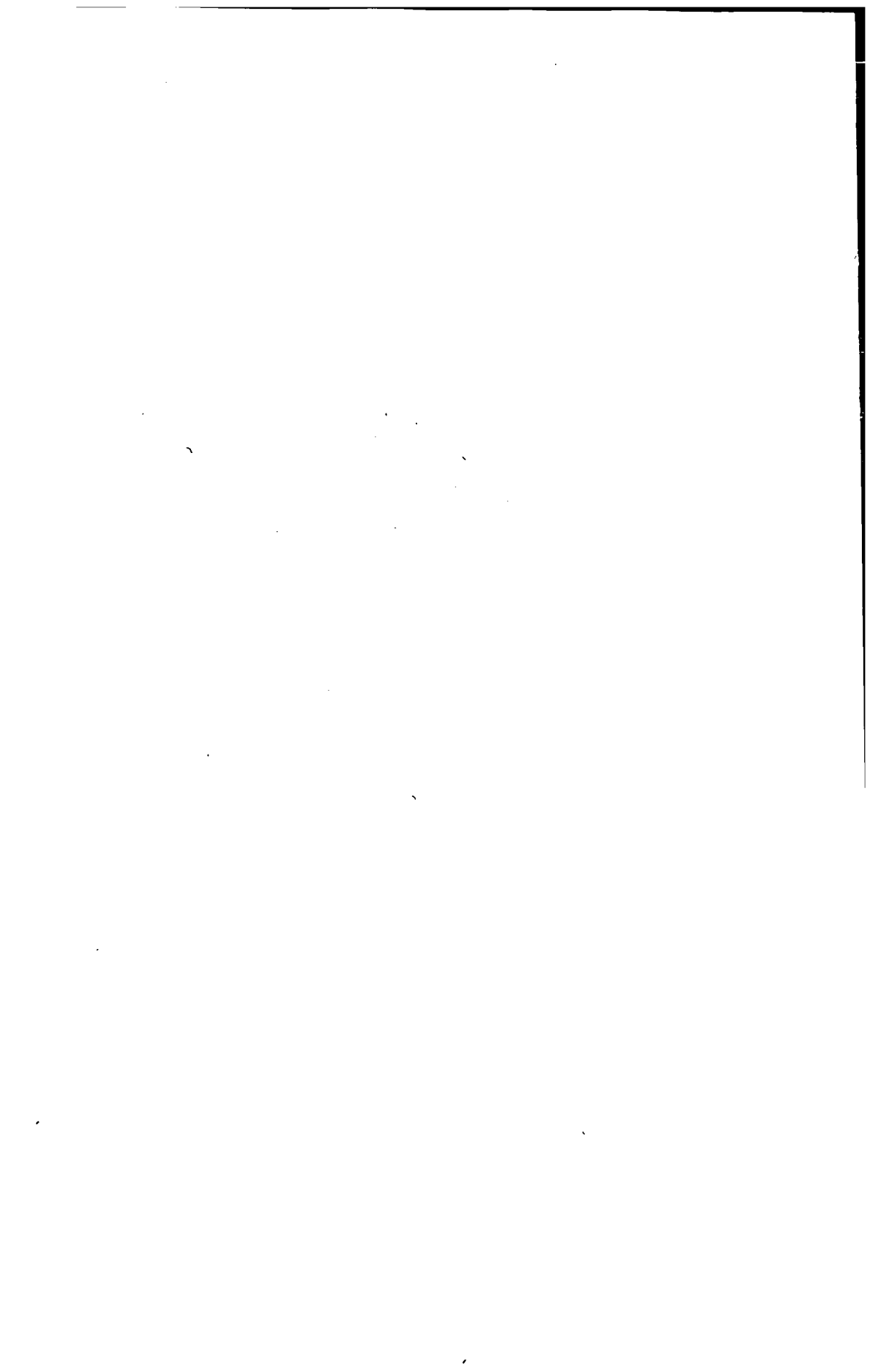
Titre II

ÉTUDE SUR LE PILOTAGE AU CANADA
CÔTE DU PACIFIQUE
ET CHURCHILL



Première Section

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE
DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE



Chapitre A

LÉGISLATION

1. LOI ET RÈGLEMENTS

PRÉAMBULE

Comme il n'existe aucune disposition statutaire d'exception concernant la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique¹, celle-ci reste complètement régie par les dispositions de la Loi sur la marine marchande du Canada d'une application générale au service de pilotage et à son organisation. Cependant, un certain nombre de décrets en conseil, de règlements administratifs et autres règlements concernent spécialement cette circonscription.

(1) CRÉATION DE LA CIRCONSCRIPTION

(art. 324 de la Loi sur la marine marchande du Canada)

La circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique a été rétablie par le décret en conseil C.P. 493 du 22 mars 1929, qui, sauf en ce qui concerne la désignation de l'autorité de pilotage, n'a pas été modifié ou abrogé depuis. La circonscription et ses limites y sont décrites comme suit:

«que soit établie une circonscription de pilotage appelée circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, dont les limites s'étendront à toutes les eaux côtières (*coastal waters*) de la province de Colombie-Britannique depuis la frontière internationale séparant le dominion du Canada des États-Unis d'Amérique au sud, jusqu'à la frontière internationale séparant l'Alaska et le dominion du Canada au nord, à l'exception des eaux de la circonscription de pilotage de New Westminster, en Colombie-Britannique.»

(Pour la description légale de la circonscription de New Westminster, cf. Deuxième Section, pp. 259 et suiv.)

La partie orientale du golfe de Georgie, au sud d'une ligne allant, vers l'ouest, de Point Grey au milieu du golfe de Georgie, jusqu'à la frontière des États-Unis et du Canada, se trouve dans les eaux de la circonscription de New Westminster. Par conséquent:

- a) Sand Heads² n'est pas situé dans la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique;

¹ En 1966, les dispositions statutaires régissant la caisse des pilotes furent modifiées par la *Loi des subsides n° 2*, annexe B, vote 8b du ministère des Transports (Cf. pp. 207 et suiv.).

² Et non *Sandheads* comme dans l'annexe du Règlement général de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique.

- b) les navires assurant le service entre les ports du fleuve Fraser et les ports de l'État de Washington ou empruntant le détroit de Rosario n'entrent pas dans la circonscription de la Colombie-Britannique.

(2) AUTORITÉ DE PILOTAGE

(art. 325 et 327 de la Loi sur la marine marchande du Canada)

Depuis 1929, année où elle fut rétablie, la circonscription est toujours restée sous la direction d'une autorité de pilotage d'une seule personne, le Ministre du ministère fédéral compétent. La plus récente nomination, en date du 15 août 1956 (décret en conseil C.P. 1956-1264), nomme le ministre des Transports à la fonction d'autorité de pilotage de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique entre autres.

(3) PAIEMENT OBLIGATOIRE DES DROITS DE PILOTAGE

(art. 326 de la Loi sur la marine marchande du Canada)

Le décret en conseil ayant rétabli la circonscription de pilotage, c.-à-d. le décret en conseil C.P. 493 du 22 mars 1929, prévoyait que le paiement des droits de pilotage n'était pas obligatoire. Ce décret en conseil n'a pas été abrogé et, en ce qui concerne le paiement des droits, n'a été modifié par aucun autre décret en conseil émanant du gouverneur en conseil en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 326 de la Loi sur la marine marchande.

Cependant, l'autorité de pilotage a prétendu rendre le paiement des droits obligatoire, par une disposition de son propre règlement de circonscription qu'elle a établi en vertu des pouvoirs que lui confère l'article 329 de la Loi sur la marine marchande. Cette disposition, prise en premier lieu le 14 avril 1949 (C.P. 1618-1959 [pièce 195]) sous forme de modification au règlement général, a été reproduite depuis (art. 6 du Règlement général actuel).

Cette disposition réglementaire est manifestement *ultra vires* et, en conséquence, nulle et de nul effet. Le fait que le gouverneur en conseil l'ait ratifiée ne change en rien la nature de la disposition: elle demeure une disposition réglementaire de circonscription qui échappe à la juridiction du gouverneur en conseil dès qu'il l'a sanctionnée. Cette situation est incompatible avec les dispositions de l'article 326 de la Loi sur la marine marchande. (Cf. *Titre I*, chap. 8, pp. 274 et 275.)

La situation légale est donc la suivante: nonobstant les dispositions du règlement général, le paiement des droits n'est pas obligatoire dans la circonscription de la Colombie-Britannique.

(4) DÉCRETS EN CONSEIL N'AYANT PAS ÉTÉ PRIS EN VERTU DE LA
LOI SUR LA MARINE MARCHANDE ET AFFECTANT L'ORGANISATION
DE LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE

Par décret en conseil C.P. 1959-19/1093 du 27 août 1959 (pièce 52), annulant un décret en conseil antérieur, au même effet (décret en conseil C.P. 120/422 du 25 janvier 1951 [pièce 52]), le ministère des Transports a obtenu, en ce qui concerne la circonscription de la Colombie-Britannique, l'autorisation d'assumer, à compter du 1^{er} avril 1959, les frais des stations de pilotes et du service de bateau-pilote, que ce service soit assuré par des bateaux-pilotes appartenant au ministère ou par des bateaux-pilotes loués à cette fin.

Le décret en conseil contenait une nouvelle disposition en ceci, que la location au voyage d'un bateau-pilote autorisait le ministère des Transports à ne réclamer à chaque navire bénéficiant de ce service du bateau que la moitié des frais réels de location, l'autre moitié étant payée sur les fonds publics.

(5) DISPOSITIONS RÉGLEMENTAIRES DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE
CONFIRMÉES PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

a) *Délégation de pouvoirs en vertu de l'article 327(2) de la Loi sur la marine marchande*

Aucun règlement établi par le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, ne cite l'article 327(2) comme texte sur lequel se fonde le pouvoir réglementaire. Les seuls règlements existants sont contenus dans le règlement général établi en vertu de l'article 329; en conséquence, toute délégation de pouvoirs n'a pu être faite que conformément aux pouvoirs conférés par l'article 329(p) (Cf. *Titre I*, chap. 8, pp. 325 et suiv.).

b) *Nomination d'un secrétaire-trésorier (art. 328 de la Loi sur la marine marchande)*

On n'a jamais nommé de secrétaire-trésorier. Le surintendant en assume les fonctions, sans frais pour la circonscription, comme c'est le cas dans toutes les autres circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage.

c) *Autorisation du paiement des dépenses de circonscription (art. 328 de la Loi sur la marine marchande)*

Aucun décret en conseil n'a jamais été pris en vertu de cet article pour cette circonscription depuis sa création en 1929. Les frais d'exploitation sont normalement assumés par le ministère des Transports, à titre de frais d'exploitation des stations de pilotes, par application du décret en conseil de 1959 mentionné plus haut.

Le règlement général contient cependant une disposition supposée accorder une telle autorisation; l'article 10 énonce:

- «10 (1) Le Surintendant paiera tous les mois, sur la caisse de pilotage,
- a)
 - b) les comptes, présentés par les pilotes, qui ont trait aux dépenses faites dans l'exercice de leurs fonctions et qui ont été approuvés par le Comité des pilotes et par le Surintendant;»

L'autorité de pilotage ne peut se dispenser, par ses propres règlements, de la nécessité de se conformer aux exigences de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande. Le fait que le règlement ait été approuvé par le gouverneur en conseil ne modifie pas la situation légale. Une telle disposition n'entre dans aucun des sujets relevant du pouvoir réglementaire des autorités de pilotage et elle est donc *ultra vires* (Cf. *Titre I*, chap. 5, p. 121, *Procédure requise pour disposer des fonds*).

d) Exemption pour les petits navires (art. 346 [c] de la Loi sur la marine marchande) et retrait des exemptions (art. 347)

Aucune disposition réglementaire de circonscription ne cite les articles 346(c) et 347 comme textes conférant le pouvoir réglementaire, mais la question est traitée dans le règlement général adopté en vertu de l'article 329 (pour l'effet sur la légalité du règlement, cf. *Titre I*, chap. 8, p. 278). Aucune exemption n'est retirée et l'exemption pour les petits navires se limite aux yachts.

Les paragraphes (e) et (g) de l'article 2 du Règlement général de 1960 prévoyait l'exemption indirecte des péniches en ne les incluant pas dans la définition de «bâtiment». Cette disposition qui était, de toute évidence, illégale (Cf. *Titre I*, chap. 7, pp. 218 et suiv.), a été corrigée dans le règlement général actuel (1965) dans lequel ne figurent plus la définition des péniches ni la mention d'une péniche dans la définition de «bâtiment».

(6) RÈGLEMENT GÉNÉRAL DE 1965

Tous les règlements établis par l'autorité de pilotage et encore en vigueur sont contenus dans un règlement général, ratifié par décret en conseil C.P. 1965-1084 du 10 juin 1965 et modifié quatre fois, jusqu'à la date du 1^{er} janvier 1968, modifications respectivement ratifiées par décrets en conseil C.P. 1966-79 du 12 janvier 1966, C.P. 1966-980 du 26 mai 1966, C.P. 1966-1812 du 22 septembre 1966 et C.P. 1967-1177 du 8 juin 1967 (pièce 195). Le Règlement général de 1965 a remplacé le précédent qui fut édicté en 1960 (C.P. 1960-841) et modifié deux fois: le 16 août 1961 (C.P. 1961-1183) et le 13 décembre 1962 (C.P. 1962-1782).

Les principes fondamentaux d'organisation prévus par le Règlement général de 1960, c.-à-d. le règlement général en vigueur au début de l'enquête de la Commission, sont les suivants (la référence au *Titre I* du rapport qui

figure à la fin d'un paragraphe indique la partie du *Titre I* où l'on traite de la validité du sujet):

- a) Le contrôle complet de l'organisation du service de pilotage est exercé par l'autorité, la direction effective étant assurée, à l'échelon local, par le surintendant (*Titre I*, chap. 4, pp. 81 et suiv.).
- b) Les pilotes sont représentés par un comité des pilotes composé de cinq membres élus annuellement (*Titre I*, chap. 4, pp. 93 et 94).
- c) Les pilotes sont recrutés par concours parmi les capitaines au long cours possédant la qualification et les connaissances locales nécessaires; il n'y a pas d'apprentissage mais le candidat admis effectue d'abord un stage d'un an (sur la légalité du stage, cf. *Titre I*, chap. 8, pp. 300 à 302).
- d) Le nombre des pilotes de l'effectif est contrôlé administrativement par l'autorité, après consultation avec le comité des pilotes (*Titre I*, chap. 8, pp. 286 et suiv.).
- e) Les affectations de pilotage sont faites par le surintendant suivant un mode de tour de rôle. On affecte conjointement deux pilotes pour toute période continue excédant huit heures, lors des voyages à destination ou en provenance d'un endroit situé au nord de 50° de latitude nord et dans certains cas laissés à la discrétion de l'autorité (*Titre I*, chap. 4).
- f) En plus des congés de maladie avec ou sans salaire, les pilotes ont un mois de congé annuel; les autres congés sont laissés à la discrétion de l'autorité.
- g) Les recettes de la circonscription sont versées à un fonds commun (*Titre I*, chap. 4, pp. 83 et suiv.).
- h) La rémunération de chaque pilote est une quote-part des recettes nettes du fonds commun, après déduction de la cotisation au fonds de pension, des sommes dues à des tiers et des dépenses engagées par chaque pilote; la part étant calculée sur la base du temps disponible pour le service de chaque pilote (*Titre I*, chap. 8, p. 279).
- i) Les droits de base comprennent deux éléments: un premier droit pour entrer dans un port ou en sortir, calculé sur la jauge brute ou le tirant d'eau du bâtiment, et un second droit basé sur la distance parcourue dans les eaux de la circonscription.
- j) La cotisation obligatoire au fonds de pension est fixée par l'autorité après consultation avec le comité des pilotes; le règlement fixe également les modalités des prestations.
- k) Il existe deux stations d'embarquement permanentes: au large de Brotchie Ledge, près de Victoria, et au large de Triple Island, près de Prince Rupert, et il est prévu que d'autres lieux d'embarquement pourront être autorisés en vue de satisfaire à tous les besoins.

- l) Le capitaine ou l'agent d'un bâtiment est tenu de faire connaître l'heure d'arrivée probable, suffisamment à l'avance pour permettre au pilote d'aller à la rencontre du bâtiment.

Les principaux changements apportés par le Règlement général de 1965 (C.P. 1965-1084) abrogeant et remplaçant le Règlement général de 1960, et par ses modifications sont les suivants:

- a) On a supprimé la définition du mot «péniche», ainsi que le mot même dans la définition de «bâtiment» (*Titre I*, chap. 7, pp. 244 à 246).
- b) Les indemnités payables aux pilotes en vertu des articles 359 et 360 de la Loi sur la marine marchande font partie de la caisse de pilotage ainsi que des recettes nettes partagées entre les pilotes (*Titre I*, chap. 5, p. 117).
- c) Deux conditions supplémentaires sont requises des candidats pilotes: le certificat de compétence doit porter une mention de qualification pour le simulateur de radar, et l'expérience des eaux côtières de Colombie-Britannique doit avoir été acquise à bord d'un bâtiment canadien.
- d) Les règles de l'affectation conjointe de deux pilotes ne figurent plus à l'annexe, mais dans le règlement même.
- e) Une procédure est prévue pour les cas de violation du règlement: une enquête doit être faite par une personne nommée par l'autorité; si l'enquête indique que l'accusation est fondée, l'autorité a le pouvoir d'imposer une pénalité de \$200 au maximum, la suspension ou le retrait du brevet; le pilote en cause peut choisir d'être jugé par le surintendant, la pénalité ne doit pas alors dépasser \$100 (*Titre I*, chap. 9, p. 445).
- f) Le congé annuel est porté à 60 jours, soit 5 jours par mois de service; pendant cette absence, on considère le pilote comme étant en activité aux fins de la répartition des recettes.
- g) La mention de Sand Heads en tant que port est supprimée. Les droits de base sont désormais payables non seulement chaque fois que le bâtiment entre dans le port ou en sort, mais aussi lorsqu'il entre dans le fleuve Fraser ou en sort et pour un transit sans escale dans un port de la circonscription.
- h) La rémunération des pilotes pour l'embarquement ou le débarquement hors de la circonscription est déterminée par accord avec l'autorité et, comme dans le cas de Puget Sound, est versée au fonds commun.
- i) Un droit de \$1.75 par navire est imposé à titre de droit de pilotage pour les frais du radiotéléphone portatif dont sont pourvus les pilotes (modification C.P. 1966-79 (*Titre I*, chap. 6, pp. 205 et 206)).

- j) Les dispositions relatives à la caisse de retraite sont modifiées pour tenir compte du transfert des avoirs et de l'administration de la caisse, du gouvernement à la *Corporation of the British Columbia Coast Pilots* (Cf. pp. 202 et suiv., et *Titre I*, chap. 10, p. 500).

2. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

PRÉAMBULE

Pour comprendre les débuts du pilotage dans ce qui est devenu la province de Colombie-Britannique, on doit se rappeler qu'il y avait à l'origine deux colonies distinctes: la colonie de l'Île de Vancouver, établie en 1849, et la colonie de la Colombie-Britannique continentale, établie en 1858. Elles furent réunies en 1866 en une seule colonie qui devint la province de Colombie-Britannique lorsqu'elle se joignit à la Confédération en 1871.

(1) COLONIE DE L'ÎLE DE VANCOUVER

Dans les premiers temps, il appert que le pilotage dans cette colonie était une responsabilité incombant à l'autorité de chaque port, qui nommait ses propres pilotes et fixait les tarifs de pilotage. Il semble que les premiers pilotes furent nommés pour le port de Victoria en mars 1859. Cependant, en l'absence de législation sur le pilotage, il n'existait aucun moyen d'obliger un bâtiment à prendre un pilote, ni même d'autoriser un pilote nommé à supplanter d'autres personnes faisant fonction de pilotes. La situation était loin d'être satisfaisante et ce furent sans doute les plaintes qui provoquèrent l'adoption de la première législation locale sur le pilotage en 1864.

Le 9 avril 1859, le journal *The Gazette* de Victoria se plaignait en ces termes:

«On a nommé des pilotes pour ce port, mais de quelle utilité sont-ils, puisque des bateliers et des riverains ont l'habitude d'y conduire journellement des bâtiments et, presque toujours, de les échouer. Chaque bâtiment échoué dans ce port fait un tort réel à la réputation de celui-ci.»

En 1860, les pilotes de Victoria et d'Esquimalt présentèrent une pétition en vue d'obtenir une augmentation des droits de pilotage, car les tarifs en vigueur ne leur permettaient de vivre. Ils s'engagèrent à faire croiser en permanence un bâtiment convenable au large de Race Rocks. Ils se plaignaient de n'avoir aucun statut légal et du fait que l'on permettait à toute personne, brevetée ou non, de piloter un bâtiment jusqu'au port. En 1862, on présenta un projet de loi couvrant ces questions et dont résulta le *Victoria Pilot Act of 1864*, applicable au seul port de Victoria. Il semble que ce fut la première loi de pilotage de la colonie de l'Île de Vancouver. La loi prévoyait la création d'une commission chargée de faire passer des examens aux pilotes et d'accorder des brevets; elle fixait les tarifs de pilotage; elle exigeait que les pilotes assurassent l'entretien d'un bateau convenable et le fassent croiser en

permanence, lorsque le temps le permettait, entre Victoria et l'entrée de Sooke Harbour; elle stipulait que les pilotes non brevetés devaient céder la place aux pilotes brevetés; et elle prescrivait que les bâtiments à destination du port auxquels un pilote offrait ses services et qui les refusaient devaient payer la moitié des droits de pilotage. On prévoyait des exemptions pour les navires appartenant à des résidents de la colonie et se livrant au cabotage, au commerce avec la Colombie-Britannique ou à la pêche; pour les navires de moins de 100 tonneaux de jauge nette, immatriculés dans l'un quelconque des dominions britanniques ou dans le territoire de Washington; et pour les navires de Sa Majesté.

En 1866, les pilotes nommés pour le port de Victoria obtinrent un brevet en vertu de la nouvelle loi. Cependant, celle-ci n'eut guère de succès. Afin de s'acquitter de leur obligation de fournir un bateau convenable et de le faire croiser en permanence, lorsque le temps le permettait, les pilotes avaient, en 1864, loué une goélette en attendant la construction de leur propre bateau, mais l'année suivante, ils cessèrent d'utiliser la goélette et revinrent à leur ancienne habitude d'employer une baleinière montée par des Indiens, avec laquelle ils se rendaient à bord de tout bâtiment aperçu du point d'observation situé au-dessus de Hospital Point. Les pilotes donnèrent comme raison que leur rémunération ne couvrait pas les frais de la goélette et qu'à moins que le gouvernement ne fournisse un bateau, il ne leur serait pas possible, à l'avenir, de garder une goélette en service.

Le *Victoria Pilot Act* aboutit à un échec parce qu'il ne prévoyait pas les revenus suffisants pour payer les pilotes et l'on proposa que ceux-ci soient payés par le gouvernement. Telle était la situation lorsque la colonie de l'Île de Vancouver s'unit à la colonie de Colombie-Britannique en 1866.

(2) COLONIE DE COLOMBIE-BRITANNIQUE

Sur le continent, une proclamation du gouverneur, en date du 15 juin 1859, établissait Queensborough (New Westminster) comme port d'entrée pour la colonie de Colombie-Britannique; aucun bâtiment n'était exempt et les droits de pilotage étaient basés sur le tirant d'eau.

Les marchands et les armateurs étaient mécontents des droits de pilotage réclamés pour les petits bâtiments. D'autre part, il n'y avait pas alors suffisamment de grands bâtiments pour assurer un revenu raisonnable aux pilotes et l'on recommanda que ceux-ci fussent payés par le gouvernement. A la suite de ces plaintes, une seconde proclamation en date du 9 mai 1861, appelée *Pilotage Act of 1861*, abrogea l'article de la proclamation de 1859, qui «rend obligatoire le paiement de la moitié des droits de pilotage pour les bâtiments d'un tirant d'eau inférieur à sept pieds».

Ce ne fut qu'en 1865 que les pilotes obtinrent un traitement du gouvernement mais pour peu de temps, car le gouvernement prit d'autres mesures pour le pilotage des bâtiments jusqu'à New Westminster. Par suite

de la situation financière de la colonie, on estima que ces traitements n'étaient pas justifiés et que les fonctions de pilote pouvaient être aussi bien exercées par le capitaine du bateau-phare à Sand Heads ou, en cas d'urgence, par le capitaine de port.

Après l'établissement, en 1864, du conseil législatif de Colombie-Britannique, la première législation sur le pilotage fut l'ordonnance n° 15 de 1866 intitulée *Pilotage Ordinance 1866*. Elle ne concernait que le pilotage dans la partie continentale de la colonie; elle abrogeait les parties des deux proclamations concernant les pilotes et donnait au gouverneur en conseil le pouvoir de nommer et de modifier des conseils de pilotes, et d'établir des règles et des règlements qui devaient être publiés dans la *Gazette* du gouvernement. En vertu de cette ordonnance, un conseil des pilotes fut créé en juin 1866.

(3) UNION DES DEUX COLONIES

Après l'union, qui date du 19 novembre 1866, il fut nécessaire d'assimiler les lois des deux colonies. Le Conseil législatif de Colombie-Britannique passa l'ordonnance n° 30, en date du 2 avril 1867, intitulée *The Pilotage Ordinance 1867* et décrite comme «une ordonnance pour assimiler les lois de réglementation du pilotage dans toutes les parties de la colonie de Colombie-Britannique». Cette ordonnance abrogeait à la fois l'ordonnance de 1866 sur le pilotage de la colonie de Colombie-Britannique et le *Victoria Pilot Act 1864* de l'ancienne colonie de l'Île de Vancouver. Ses dispositions restaient presque les mêmes que celles de l'ordonnance de pilotage de 1866.

Les premiers règlements furent publiés dans la *Gazette* du gouvernement du 2 novembre 1867 et, peu après, trois pilotes passèrent des examens et furent nommés. Mais cela n'améliora pas la situation des pilotes. Le 8 février 1869, le comité de sélection du pilotage présenta directement à la législature son rapport dans lequel il recommandait que l'on abandonnât le système de pilotage existant, que les pilotes fussent à l'avenir des fonctionnaires salariés du gouvernement, que les droits de pilotage fussent simplement nominaux, etc.

Ce rapport n'eut aucune suite, sauf en ce qui concerne certaines modifications aux règles et aux décrets publiés en 1867, et le conseil des pilotes continua à fonctionner pendant la période qui suivit la Confédération. En décembre 1874, le conseil des pilotes démissionna en tant qu'organisme constitué.

En plus des pilotes brevetés, il existait un autre groupe de pilotes titulaires de brevets spéciaux. Afin d'éviter de payer les droits de pilotage, les compagnies—p. ex., la *Hudson's Bay Company* et la *Vancouver Coal Company*—firent passer des examens aux capitaines de leurs bâtiments et les firent breveter comme pilotes pour les navires de leurs compagnies.

(4) CONFÉDÉRATION

La colonie de la Colombie-Britannique entra dans la Confédération le 20 juillet 1871.

Longtemps après cette date, le pilotage dans la province de Colombie-Britannique continua à fonctionner en vertu du «*The Pilotage Ordinance 1867*». Le 23 mai 1873, le gouvernement du dominion adopta *An Act Respecting Pilotage*, 36 Victoria, chapitre 54, cité comme *Pilotage Act 1873*. En vertu de cette loi, chaque autorité locale de pilotage conservait ses pouvoirs jusqu'à ce qu'ils fussent abrogés par décret en conseil. Ce ne fut que le 5 mai 1875 qu'un décret en conseil établit, en vertu de la nouvelle loi, une circonscription de pilotage qui comprenait «toute la côte de Colombie-Britannique avec ses fleuves et ses ports», s'étendant «des rivages du Territoire de Washington jusqu'à la frontière septentrionale de la province», et nomma cinq citoyens de Colombie-Britannique pour constituer l'autorité de pilotage (4 d'entre eux avaient été membres de l'ancien conseil des pilotes) et rendit obligatoire le paiement des droits de pilotage.

Le 19 février 1877, le premier règlement de l'autorité de pilotage fut approuvé. Il prévoyait, entre autres, qu'en plus des brevets généraux, des certificats de pilotage pourraient être obtenus par les capitaines et lieutenants des bâtiments naviguant régulièrement dans les eaux de la Colombie-Britannique, ou des navires à vapeur naviguant au moins une fois par semaine entre Victoria et tout port de Puget Sound. Les candidats devaient passer un examen et payer un droit annuel de \$100. Chaque pilote régulier devait posséder une part d'au moins 3 tonneaux d'un bateau-pilote immatriculé, et chaque bateau-pilote devait avoir à son bord un ou plusieurs aspirants pilotes devant servir à bord pendant quatre ans, en plus d'une période effective de six mois à bord d'un bâtiment gréé en carré.

Par divers décrets en conseil, la circonscription fut successivement subdivisée en un certain nombre de circonscriptions distinctes: la circonscription de Yale et de New Westminster, 1879; une circonscription distincte pour Nanaïmo et divers autres ports, 1879; la circonscription de Victoria et d'Esquimalt, 1880; la circonscription de pilotage de Vancouver, formée par la séparation de Yale et New Westminster, 1904 (pour les numéros et les dates des décrets en conseil, cf. *Titre I, appendice II*).

Il est intéressant de noter qu'à la suite de plaintes reçues en réponse à une demande du ministre de la Marine et des Pêcheries on fit une enquête publique sur l'administration de la circonscription de pilotage de Victoria et d'Esquimalt. La Commission d'enquête fut nommée par décret en conseil C.P. 1830 en date du 28 septembre 1904 (pièce 1493c). L'enquête avait pour objet de faire la lumière sur des plaintes relatives à la mauvaise gestion des fonds de pilotage et elle prit la forme d'une vérification de comptes (Cf. *Documents parlementaires*).

Les règlements de la circonscription de Vancouver publiés en février 1907 prévoyaient, entre autres, qu'on pourrait accorder, en plus des brevets réguliers, des certificats de pilotage aux capitaines et lieutenants de navires canadiens naviguant régulièrement dans la circonscription, à la suite d'un examen et du paiement d'un droit de \$300 renouvelable tous les ans. Les pilotes devaient posséder et entretenir les bateaux-pilotes, et l'on calculait les droits de pilotage sur le tirant d'eau et la jauge nette. Les pilotes étaient affectés à tour de rôle et ne pouvaient déplacer ou accoster un navire dans le port, car cela relevait de la compétence du capitaine de port.

En 1910, le nombre de commissaires pour la circonscription de pilotage de Vancouver fut porté de trois à cinq.

Dans la circonscription de Vancouver, chaque pilote possédait une part indivise des chaloupes, des stations de pilotes, des meubles de bureau et autres articles. Les pilotes étaient répartis en quatre classes: la première, la deuxième, la troisième et les stagiaires. Chaque groupe percevait un traitement et des frais de déplacement. Les bénéficiaires étaient répartis selon la classe. Les pilotes étaient tour à tour affectés à tous les navires à l'exception des paquebots poste qui n'étaient pilotés que par des pilotes de première classe.

(5) COMMISSION ROBB

Au cours de la première guerre mondiale, certains manifestèrent leur mécontentement au sujet du service. Les armateurs, en particulier, désapprouvaient le paiement obligatoire des droits de pilotage. En 1918, une commission de trois membres, sous la présidence de Thomas Robb, fut «nommée pour enquêter et faire un rapport sur la situation dans les circonscriptions de pilotage de Vancouver, de Victoria, de Nanaïmo et de New Westminster, et pour recommander, au besoin, tous changements qu'elle estimerait souhaitables».

La Commission fut de l'avis des armateurs et trouva les frais excessifs; dans son rapport en date du 6 novembre 1918, elle recommanda que cette situation soit corrigée entre autres par les moyens suivants (pièce 1327):

- a) la réunion des circonscriptions de Vancouver, de Victoria et de Nanaïmo dont le ministre de la Marine et des Pêcheries deviendrait l'autorité de pilotage représentée localement par un surintendant, assisté d'un comité consultatif composé d'un membre de chacune des chambres de commerce de Vancouver, Victoria et Nanaïmo, et d'un représentant des pilotes; la circonscription de New Westminster devait être laissée telle quelle, à cause de sa situation exceptionnelle dépendant de conditions locales n'intéressant pas les autres circonscriptions;
- b) la réduction du nombre des pilotes à 15, la retraite devenant obligatoire à 70 ans;

- c) les recettes des pilotes ne seraient plus mises en commun, les pilotes deviendraient des salariés, leurs traitements pouvant être ajustés aux exigences locales; chaque pilote recevrait un traitement annuel de \$3,000 au lieu de la moyenne qui, à ce moment, était de \$4,961.83 à Vancouver; de \$4,514.39 à Victoria et de \$3,457.10 à Nanaimo;
- d) une nouvelle échelle des tarifs, basée sur le seul tirant d'eau, notablement moins élevée que les tarifs alors en vigueur et calculée pour couvrir les traitements mentionnés ci-dessus, ainsi que les dépenses de la circonscription que, pensait-on, la réunion réduirait notablement;
- e) la création d'une caisse de retraite des pilotes alimentée par un prélèvement de 7% des recettes brutes;
- f) le paiement des droits de pilotage devrait être obligatoire dans le golfe (détroit) de Georgie et les droits seraient calculés uniquement sur le tirant d'eau (recommandation 27);
- g) en ce qui concerne l'apprentissage, le rapport énonçait:

«Il est évident qu'il est inutile de maintenir un système d'apprentissage sur cette côte, car beaucoup de navigateurs locaux remplissent sans doute les conditions pour devenir pilotes quand il se produit des vacances parmi ces derniers.»

Dans le paragraphe précédent, la Commission déclarait:

«Il semble que les navigateurs de cette côte envisagent l'admission au service de pilotage comme une promotion par rapport aux services côtiers . . . »

(6) RÉUNION DES CIRCONSCRIPTIONS DE PILOTAGE

Par décret en conseil C.P. 1876 du 10 septembre 1919 (pièce 1165), toutes les circonscriptions de la Colombie-Britannique, à l'exception de la circonscription de New Westminster, furent réunies sous la direction du ministre de la Marine et des Pêcheries qui devenait l'autorité de pilotage, et le paiement des droits resta obligatoire. Les autres recommandations n'eurent aucune suite, car quelque six mois plus tard, par décret en conseil en date du 26 avril 1920, la circonscription de pilotage de Colombie-Britannique fut abolie, ce qui supprimait tout contrôle public sur le pilotage organisé, à l'exception de celui de la circonscription de pilotage de New Westminster.

Le décret en conseil énonçait:

«...le surintendant général du pilotage a recommandé, vu les circonstances qui prévalent actuellement dans ladite circonscription, que dans l'intérêt de la navigation et du public en général ladite circonscription de pilotage soit abolie . . . »

On peut voir, d'après les articles des journaux de l'époque, que cette mesure énergique fut provoquée par la tentative de l'autorité de pilotage de mettre en vigueur les autres recommandations du rapport.

Après le décret en conseil C.P. 1876 du 10 septembre 1919, il y eut un nouveau règlement, en date du 20 décembre 1919 (pièce 195), publié dans la *Gazette du Canada* du 27 décembre 1919, prenant effet à compter du 1^{er} janvier 1920 (pièce 1165), qui prévoyait, conformément aux recommandations du Rapport Robb:

- a) la retraite obligatoire des pilotes à 70 ans et l'exigence de la preuve d'aptitude pour le renouvellement annuel de leur brevet entre 65 et 70 ans (art. 13);
- b) des brevets temporaires en cas d'urgence (art. 14);
- c) un comité des pilotes formé de trois personnes (art. 15);
- d) l'attribution au surintendant du pouvoir de suspendre les pilotes pour une semaine dans 8 cas énumérés d'infractions disciplinaires, d'absence ou de sécurité (art. 22);
- e) l'obligation, pour le surintendant, de signaler toutes les suspensions au Ministre qui pourrait imposer une suspension supplémentaire (art. 23);
- f) le recouvrement des droits de pilotage des voyages d'entrée par le receveur des Douanes (art. 24);
- g) une rémunération maximale mensuelle de \$325 par pilote (mais pas de minimum) provenant du partage du revenu net de la circonscription, après paiement de toutes les dépenses de celle-ci (art. 25);
- h) la permission d'embarquer et de débarquer hors des limites de la circonscription si le transport et les frais de subsistance des pilotes étaient payés en sus des droits de pilotage (Cf. art. 28 ci-dessous);
- i) un mode de droit multiple de pilotage, à savoir un droit de base de \$2 par pied de tirant d'eau et 1¢ par tonneau de jauge nette pour l'entrée ou la sortie d'un port, de Brotchie Ledge à Union Bay ou Comox (à l'exception de Victoria et d'Esquimalt, où les droits étaient de 50¢ par pied de tirant d'eau et ½¢ par tonneau de jauge nette) et \$1 par pied de tirant d'eau et 1¢ par tonneau de jauge nette pour l'entrée dans un second port et dans chacun des autres ports au cours du même voyage (art. 26);
- j) des frais moindres pour les navires immatriculés ailleurs qu'au Canada et se livrant au cabotage entre la Colombie-Britannique et les ports de la côte ouest des États-Unis, y compris l'Alaska (art. 27);
- k) pour les voyages au nord de Comox et sur la côte occidentale de l'île de Vancouver, des frais supplémentaires de \$30 par jour (art. 28);
- l) une exemption pour les péniches (art. 26).

(7) SUPPRESSION DE LA CIRCONSCRIPTION

Les pilotes désapprouvèrent les recommandations de la Commission royale concernant leur rémunération et demandèrent un traitement minimal garanti de \$325 par mois alors que les armateurs recommandaient \$250. Les pilotes élevaient également une objection à la compensation offerte par le gouvernement pour leur matériel, qualifiant l'offre de confiscation. Ils menacèrent d'abord de faire grève, puis déclarèrent ensuite qu'à moins d'un changement dans la position du gouvernement à compter du 1^{er} janvier 1920, ils travailleraient à titre d'entrepreneurs indépendants aux anciens tarifs de pilotage. Ils le firent pendant quelques semaines.

Le 26 janvier, on se mit d'accord sur une base de règlement: les pilotes devaient travailler, en vertu des nouveaux règlements, sur un traitement fixe mensuel de \$325 pendant une période d'essai de 60 jours à l'expiration de laquelle on réexaminerait la situation. En ce qui concerne le matériel des pilotes, le gouvernement convint de prendre trois chaloupes et le reste du matériel serait accepté à un prix d'évaluation. L'accord pouvait être dénoncé par l'une ou l'autre partie sur préavis d'un mois. En vertu de la clause fixant la limite d'âge à 70 ans, deux pilotes furent obligés de se retirer du service actif en mer.

À l'expiration de la période d'essai, les pilotes réclamèrent de nouveau plus d'argent sous forme d'une rémunération plus importante et d'une augmentation des frais de voyage. Ces demandes furent jugées, à l'époque, déraisonnables et l'on décida de supprimer la circonscription. En mars, le capitaine B. L. Johnson, surintendant local du pilotage, démissionna, puis la circonscription fut supprimée, à compter du 6 mai 1920, par décret en conseil C.P. 898 en date du 26 avril 1920.

À partir de ce moment, sauf pour la circonscription de New Westminster où le gouvernement continua de contrôler le pilotage organisé, le pilotage dans les eaux de Colombie-Britannique revint au régime de l'entreprise privée, libre de tout contrôle gouvernemental. En conséquence, tout intéressé fut libre de faire du pilotage sans examen ou brevet.

Les pilotes créèrent alors la *British Columbia Pilotage Association*, avec un bureau de direction et fournirent un service qui semblait être efficace. La *Vancouver Pilots Limited* fut formée en 1921 et commença à fonctionner l'année suivante. En 1923-1924, certains membres de la *British Columbia Pilotage Association* s'en séparèrent et créèrent l'*Independent Pilots Limited*. À la fin de 1925, il existait donc trois groupes assurant le pilotage dans l'ancienne circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique.

À partir de 1920, une association de capitaines et d'officiers de la marine marchande, la *Canadian Merchant Service Guild*, essaya de grouper les associations de pilotage. En 1926, un pourcentage important des pilotes constitua une association, la *Federal Pilots Limited of British Columbia*, qui absorba la *British Columbia Pilotage Association*, la *Vancouver Pilots Limited*, et l'*Independent Pilots Limited*.

Les pilotes qui refusèrent de joindre la nouvelle association formèrent un second groupe appelé *Canadian Pilots Limited*.

Quelques pilotes, cependant, notamment ceux employés par des compagnies, restèrent libres et indépendants de toute association ou surveillance.

Au cours de cette période, aucun pilote n'avait besoin d'un brevet pour se livrer au pilotage.

(8) COMMISSION MORRISON

La confusion qui s'ensuivit rendit nécessaire l'intervention du gouvernement fédéral qui nomma une autre commission royale le 16 août 1927. Monsieur le Juge en chef Aulay Morrison, qui en était l'unique commissaire, présenta son rapport le 20 décembre 1928 (pièce 1329).

Les personnes qui témoignèrent devant la commission exprimèrent toutes l'opinion que l'état de choses existant devait cesser.

«Diverses propositions ont été formulées et soumises. Certaines le furent à l'unanimité; p. ex., l'examen des pilotes et la nomination d'une autorité centrale. Toutefois, en ce qui concerne la constitution de cette dernière, les différences d'opinion sont notables.

Parmi les questions sur lesquelles ces différences d'opinion s'exprimèrent, deux d'entre elles, importantes, se distinguent de l'ensemble des propositions controversées; elles pourraient être réglées efficacement et l'on devrait s'en occuper sans retard, à savoir le *pilotage obligatoire* et le *choix des pilotes* auxquels se rattache la question du *fonds commun*.»

La Commission constatait que les compagnies de navigation «craignent en général le pilotage obligatoire et allèguent diverses raisons», à savoir la paperasse réglementaire des services dirigés par le gouvernement, le contrôle du conseil de pilotage par des personnes bénéficiant de nominations politiques et la perte du privilège de choisir des pilotes.

Au sujet du régime de liberté du pilotage qui existait alors, le Commissaire déclare:

«La concurrence acharnée occasionne des dépenses inutiles qu'il faut recouvrer dans les tarifs de pilotage. Certaines compagnies de navigation, profitant à juste titre de cette situation, emploient des pilotes comme employés à leur solde, mais lorsque l'activité de ces compagnies devient exceptionnelle, comme il est fréquent, elles doivent recourir à l'aide d'un des groupes de pilotes qui avaient pu assumer les frais d'exploitation d'un service et d'un matériel normaux.»

Quant à la nécessité d'un service de pilotage, la Commission remarquait:

«Notre commentaire à ce sujet est que ce que l'on appelle le pilotage obligatoire existe en pratique actuellement. Aucun armateur avisé ne refusera à son capitaine le privilège de recourir aux services d'un pilote. Parfois, par temps clair, le capitaine d'un navire conduira son bâtiment jusque dans le port de Vancouver sans pilote, mais sans l'intention d'épargner la dépense aux armateurs. En vue d'empêcher que les armateurs se plaignent d'autres capitaines de la même flotte qui auraient engagé des pilotes par temps clair, il peut approuver le paiement intégral des droits de pilotage, à condition qu'il en reçoive une part ou peut-être la plus large part. Quelles que soient les raisons invoquées en faveur du pilotage obligatoire, lorsque les pilotes n'obtiennent pas tous pratiquement tout le travail possible, un tel régime ne peut offrir, au mieux, que peu d'avantages supplémentaires dans les lieux où ils sont employés à plein temps.»

Et, citant le *Departmental Report on Pilotage in the United Kingdom, 1911*:

«Pour éliminer des risques inutiles et encourager le maintien d'un service convenable de pilotes, je suis d'avis que l'intérêt de l'État comme celui des armateurs, des capitaines, des pilotes et autres intéressés exige que le pilotage soit rendu obligatoire dans tous les ports où un système de pilotage est raisonnablement nécessaire.»

Il ajoutait que, même si les divers régimes en faveur avaient pu donner satisfaction du fait qu'ils tendaient à établir un service permanent efficace, il restait cependant nécessaire d'adapter et, de temps à autre, de réadapter un régime aux exigences du moment. Le problème comporte plus de facteurs que les pilotes ou les armateurs car il existe d'autres intérêts, ceux du commerce, de l'industrie en général, et l'intérêt public.

Quant à la nécessité du pilotage, il concluait qu'en Colombie-Britannique c'était la rapidité et non la sécurité qui constituait la principale raison du maintien d'un service de pilotage:

«Les principaux armateurs dont les navires fréquentent ces eaux emploient des navigateurs expérimentés et, mis à part certains cas où le facteur temps entre en jeu, ils pourraient se dispenser facilement des services des pilotes. La prudence et les exigences des compagnies d'assurances maritimes rendent cependant leurs services nécessaires. D'où la nécessité d'avoir des pilotes et d'établir le pilotage sur une base raisonnable et bien organisée.»

Il approuvait le mode des pilotes spéciaux ou *pilotes de choix*, à condition de prendre des mesures pour en éviter les principaux inconvénients qui sont de deux sortes: premièrement, l'inégalité des gains des pilotes et, deuxièmement, un certain népotisme regrettable, et même de la corruption lorsqu'un pilote de choix, ayant trop de travail, peut exercer son influence pour qu'on accorde le surplus de travail à d'autres pilotes. Il suggérait que les gains des pilotes de choix, comme dans le cas de l'Autorité de pilotage de Liverpool, ne soient pas versés à l'intéressé mais dans un fonds commun avec les gains de tous les autres pilotes, pour être répartis proportionnellement, selon la classe. Un armateur employant un pilote de choix lui garantirait un gain annuel déterminé et, le cas échéant, comblerait la différence à la fin de l'année. Il réaffirma le principe selon lequel les droits de pilotage sont imposés non pour la seule rémunération des pilotes mais aussi pour le maintien du service de pilotage.

Au sujet de la mise en commun des gains, il remarquait:

«On a opposé à ce régime l'argument que la répartition des recettes entre tous les pilotes abaisserait les gains des plus capables et des plus expérimentés au niveau des gains des moins travailleurs et des moins expérimentés, ce qui tendrait à abaisser la norme d'efficacité et à empêcher une saine concurrence.»

mais il constatait d'autre part que, avec le régime de libre entreprise en vigueur en Colombie-Britannique, le plus important des groupes de pilotage l'avait volontairement adopté et qu'il semblait généralement satisfaire les pilotes et le service de pilotage. Il ajoutait que la plupart des dépositions qu'il

avait recueillies étaient opposées à la libre concurrence en matière de pilotage parce que la concurrence entraînait des dépenses inutiles et aboutissait à l'inefficacité.

Il recommandait ensuite que le nombre des pilotes fut limité et leurs recettes, mises en commun, étant entendu qu'elles ne seraient pas partagées également et que les pilotes spéciaux ou pilotes de choix ne conserveraient pas la totalité de leurs recettes. Il recommandait en outre que la circonscription de pilotage de Colombie-Britannique fût rétablie, afin que seuls les pilotes brevetés fussent autorisés à exercer dans la circonscription sous le contrôle d'un surintendant rétribué et nommé par le ministère des Transports, mais non sur la base du pilotage obligatoire.

En ce qui concerne Prince Rupert, il recommandait de créer une circonscription spéciale:

«Prince Rupert ne semble pas avoir été mentionné dans cette ancienne circonscription. Depuis 1910 environ, les eaux de Prince Rupert ont été desservies par des pilotes des ports du sud. Maintenant que Prince Rupert, les ports du Canal de Portland et ceux des Îles de la Reine Charlotte ont acquis de l'importance sur les lignes commerciales du Pacifique, on devrait créer une nouvelle circonscription, appelée circonscription de Prince Rupert, comprenant les ports nommés ci-dessus et s'étendant au sud jusqu'au détroit de la Reine Charlotte.»

Au sujet du système d'enquête sur les sinistres maritimes, qu'on avait critiqué devant lui, il n'a fait que des remarques superficielles, car il estimait que ce sujet dépassait la portée de son mandat. Il estimait que le système du Commissaire aux épaves était raisonnablement satisfaisant et que les critiques étaient dirigées plus contre le sous-commissaire aux épaves que contre le système.

(9) RÉTABLISSEMENT DE LA CIRCONSCRIPTION

A la suite du rapport Morrison, par décret en conseil C.P. 493 du 22 mars 1929 (pièce 1143), la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique fut rétablie dans ses anciennes limites, c.-à-d. toutes les eaux côtières de la province de Colombie-Britannique autres que celles de la circonscription de pilotage de New Westminster; le ministre de la Marine et des Pêcheries en devenait l'autorité de pilotage et le paiement des droits de pilotage n'était pas obligatoire. Cependant, la recommandation d'une circonscription distincte pour Prince Rupert n'eut pas de suite. Les nouveaux règlements publiés le 30 octobre 1929 prévoyaient, entre autres, un congé annuel maximal de 30 jours et l'établissement de deux stations d'embarquement au large de Victoria et de Prince Rupert.

En 1933, lorsque le ministère de la Marine et des Pêcheries fut divisé en deux ministères, le ministre de la Marine devint l'autorité de pilotage, puis fut remplacé à ce titre par le ministre des Transports lors de la création du ministère des Transports en 1936.

Les droits de pilotage furent réduits en 1932 de 15% à 5%; pendant la guerre, on les majora de 25% et l'on procéda à certains réajustements; en 1947, par décret en conseil C.P. 1949, on fixa de nouveaux tarifs et on ajouta des frais pour les bateaux-pilotes.

(10) ENQUÊTE SLOCOMBE

En 1947, le capitaine F. S. Slocombe, fonctionnaire du ministère des Transports, fit une enquête sur les caractéristiques spéciales des plus importantes circonscriptions de pilotage. Voici certains passages pertinents de son rapport sur la circonscription de la Colombie-Britannique (pièce 1452):

a) Caractère de la circonscription

«La circonscription de la Colombie-Britannique est différente de toute autre circonscription au Canada, et on y fait du pilotage portuaire et côtier. Il existe 50 accès aux quais du port de Vancouver, 18 pour la côte continentale au nord de Vancouver, 43 pour l'île de Vancouver et cinq dans les îles de la Reine Charlotte, sans compter les anses où les navires peuvent prendre de petits chargements de poteaux de cèdre. . .

Les pilotes doivent connaître parfaitement les courants de marée dans toute la circonscription. Ces courants sont si forts dans certains chenaux étroits, comme dans le goulet de Seymour où se trouve le fameux Ripple Rock (enlevé depuis), qu'un navire ordinaire ne peut les remonter et doit attendre une marée favorable.

La caractéristique principale est la nature des chenaux, en forme de gorges, dont les falaises à pic, par nuit noire, se noient dans les ombres et les réflexions, par suite de l'absence complète de lumière. Les navires doivent passer, dans ces chenaux, à 200 ou 300 pieds du rivage, en eau profonde. Les mouillages sont rares et espacés.»

«Une autre caractéristique de la circonscription est la fréquence de la brume.»

b) Conditions du service

«Il y a actuellement 32 pilotes, tous permanents. 20 d'entre eux sont stationnés à Vancouver, 10 à Victoria et deux à Nanaimo. La circonscription est divisée en zones, et quelques-uns des pilotes les plus âgés n'ont le droit de piloter que dans certaines de ces zones.»

«Le gros du pilotage a lieu entre Victoria et Vancouver, et la durée moyenne du trajet est de 14 à 15 heures.

Les 20 pilotes stationnés à Vancouver n'effectuent généralement que les pilotages de sortie et les mouvements, ainsi que les trajets au nord, mais lorsque le trafic d'entrée est trop dense ils peuvent également piloter un navire depuis Victoria.

Les pilotes vivent chez-eux, mais restent toujours disponibles pour le service. Actuellement, le nombre moyen mensuel des affectations est de 10 à 12 par pilote. Les pilotes ont estimé qu'en comptant le sommeil nécessaire on arrive à une moyenne de 36 heures environ par affectation.»

c) Rémunération des pilotes

«Pendant la guerre, le volume de la navigation diminua sur la côte de Colombie-Britannique, et les gains d'un pilote, après déduction de la cotisation au fonds de pension, tombèrent rapidement de \$5,311.80 en 1938-39 à \$3,858.45 en 1940-41. En 1941-42, en dépit d'une augmentation de 25% des tarifs, ordonnée par décret en conseil de décembre 1941, chaque pilote ne reçut que \$1,725.25. Cette augmentation resta en vigueur jusqu'à 1946 et, combinée avec certains revenus supplémentaires provenant du pilotage de navires américains vers l'Alaska, releva

les gains nets d'un pilote à \$3,962.12 en 1942-43, \$3,918.82 en 1943-44, \$4,589 en 1944-45 et \$5,204 en 1945-46. Le 15 mai 1946, l'augmentation fut réduite à 15%, ce qui, combiné avec la diminution saisonnière de la navigation, fit baisser considérablement les gains. La moyenne des gains nets des pilotes fut, de juin à septembre inclusivement, de \$313 par mois. Le 15 octobre, l'augmentation fut reportée à 25%, ce qui aida à relever les paiements mensuels aux pilotes à \$475 en octobre, \$482 en novembre, \$525 en décembre.»

d) *Droits de pilotage*

«Il est courant qu'un navire aille décharger à Vancouver et fasse ensuite escale dans plusieurs ports au nord de Vancouver pour charger et dans ce cas, comme on peut s'y attendre, la note de pilotage augmente.»

«Il n'existe pas de tarifs spéciaux pour les navires d'une compagnie déterminée et aucune clause ne prévoit le paiement de la retenue lorsqu'un pilote ayant reçu l'ordre de se rendre à bord d'un navire à Vancouver doit ensuite attendre plusieurs heures avant l'appareillage du navire ou jusqu'à ce que le pilote soit libéré.»

e) *Réclamations des pilotes*

Les pilotes lui présentèrent plusieurs réclamations, demandant, entre autres,

- (i) l'institution de frais de retenue, qu'on avait oubliés, en raison des nombreux abus entraînant la nécessité de tenir un rôle des pilotes plus important qu'il n'eût été normalement nécessaire;
- (ii) l'institution du paiement obligatoire des droits de pilotage pour les bâtiments de plus de 250 tonneaux de jauge nette, avec les exemptions prévues par la Loi sur la marine marchande;
- (iii) le non-rétablissement du régime des pilotes spéciaux tombé presque complètement en désuétude depuis le début de la guerre, à moins qu'un supplément de 10% ne soit payé à la caisse de pilotage afin de couvrir les dépenses supplémentaires qu'entraînerait ce régime.

f) *Traitement et qualification des pilotes*

On a soutenu que le statut d'un pilote devrait, du point de vue pécuniaire, être supérieur à celui d'un capitaine à cause de l'étendue de la circonscription et de la complexité du pilotage. Les armateurs en ont convenu; autrement, les meilleurs éléments ne seraient pas attirés par le service de pilotage.

En ce qui concerne la qualification des pilotes, les armateurs manifestent de la réticence à confier leurs navires à des pilotes n'ayant commandé que des remorqueurs.

g) *Pilotes des États-Unis*

Le rapport du capitaine Slocombe traite également de la situation et du statut des pilotes américains de Puget Sound, alors au nombre de 31, qui exerçaient sous le contrôle d'une commission de cinq commissaires au pilotage, nommés par le gouverneur de l'État de Washington, deux d'entre eux étant des pilotes en activité, deux autres, des personnes possédant des intérêts dans des navires long-courriers et le cinquième, le président, était le *State Director of Labour and Industries*.

Leur rémunération mensuelle, en temps de paix, était approximativement de \$800 à \$900: les affectations duraient en moyenne de six à neuf heures et chaque pilote avait une moyenne de 5 navires par mois, en plus des mouvements*. Il n'existait pas de régime de retraite.

h) Appendice financier

Dans l'appendice du rapport, on trouve des exemples de factures de pilotage; une brève analyse de ces factures donne l'historique des taux de 1929 à la consolidation de 1945, et un exposé indique les revenus de la circonscription et la rémunération des pilotes année par année, entre 1935-36 et 1945-46 inclusivement. Il appert de ce rapport que la pratique consistait à discuter et traiter, à l'échelon local, avec les parties intéressées, de toute modification envisagée au sujet des tarifs, du statut des pilotes ou des conditions de service, avant que l'autorité ne prenne une décision.

Après la réception du rapport du capitaine Slocombe, une modification aux règlements de la circonscription, ratifiée par décret en conseil C.P. 1618 du 14 avril 1949, imposa censément le paiement obligatoire des droits, modifia fondamentalement la structure des taux, et augmenta le tarif.

(11) COMITÉ AUDETTE

A la suite des représentations des armateurs et des pilotes au gouvernement, concernant les questions de pilotage en général et de leur répercussion sur les transports par eau et les mouvements des navires dans sept circonscriptions de pilotage, dont la Colombie-Britannique, où le Ministre était l'autorité de pilotage, un comité sous la présidence de M. L.C. Audette fut nommé par décret en conseil C.P. 3978 du 10 août 1949 (pièce 1330).

La seule recommandation particulière pour la Colombie-Britannique concernait le jury d'examen et avait pour but de faire examiner les candidats, en matière de connaissances locales, par les pilotes membres de la commission en présence des autres membres de la commission.

Les recommandations générales applicables à la Colombie-Britannique étaient, entre autres:

- a) *Bateaux-pilotes*: que le gouvernement assume en totalité les frais d'acquisition, d'exploitation, d'entretien et de remplacement des bateaux-pilotes comme c'était déjà le cas pour certaines circonscriptions;
- b) *Stations de pilotes*: même recommandation;
- c) *Garantie d'un gain minimal*: les comités de pilotes proposèrent instamment qu'un revenu minimal annuel de \$4,800 soit garanti. Le comité Audette s'opposa, à la majorité, à la proposition, les

* Appelés «déplacements» dans les règlements canadiens. (*Note de traduction*)

deux membres pilotes étant en faveur. La majorité estima que le principe de la garantie d'un revenu minimal accordée par le gouvernement à un groupe de personnes était socialement, politiquement et économiquement erroné et que cet engagement, déjà pris par certaines circonscriptions, devrait être réexaminé et abandonné;

- d) *Caisse de retraite*: le fusionnement, sous le contrôle du gouvernement des divers régimes de retraite alors en vigueur et que le gouvernement comble le déficit approximatif de \$1,500,000 des caisses fusionnées (Cf. *Titre I* du Rapport, chap. 10);
- e) *Tarifs de pilotage*: dans presque toutes les circonscriptions, les comités de pilotes proposèrent une modification du tarif par l'imposition d'un droit distinct pour l'accostage et l'appareillage. Par décision majoritaire, le comité Audette fit une recommandation contraire, car il considérait que le contrat entre le pilote et l'armateur englobait divers services, y compris certains conseils permettant une conduite sûre des navires, des stations d'embarquement à leur destination. La proposition des pilotes impliquait de scinder le contrat en un ou plusieurs de ses éléments. De l'avis du comité, l'imposition d'un droit spécial détruirait l'idée fondamentale de conseils généraux destinés à assurer la sécurité du voyage. Le comité estima que ce principe nouvellement invoqué ne constituait qu'un moyen d'accroître les revenus des pilotes. Il estima souhaitable d'établir une base uniforme pour le calcul des droits dans toutes les circonscriptions, mais les membres ne purent arriver à un accord.

(12) LÉGISLATION DEPUIS LE RAPPORT AUDETTE

A la suite du rapport Audette en date du 29 novembre 1949 par décret en conseil C.P. 120-422 du 25 janvier 1951 (pièce 52), la Couronne reçut l'autorisation d'assumer, à compter du 1^{er} avril 1950, les frais des stations de pilotes et, à compter du 1^{er} juillet 1950, le coût du service de bateau-pilote, et de rembourser aux circonscriptions de pilotage les frais d'exploitation des bateaux-pilotes. Ce décret en conseil qui s'appliquait à quatre circonscriptions dont le ministre des Transports était l'autorité de pilotage, la Colombie-Britannique en étant une, fut plus tard remplacé par le décret en conseil C.P. 1959-19/1093 du 27 août 1959 (pièce 52), dans le même sens. Les autres recommandations principales du rapport Audette n'eurent aucune suite.

Le ministère des Transports ne prit en charge le service des bateaux-pilotes et les stations des pilotes que le 25 novembre 1959, sans effet rétroactif, et les circonscriptions ne furent pas remboursées des frais engagés entre le 1^{er} avril 1950 et la date de la prise en charge.

On apporta, de temps à autre, d'autres modifications, en vue d'améliorer la situation financière de la caisse de retraite.

En 1960, un nouveau règlement général fut rédigé et ratifié par décret en conseil C.P. 1960-841. Il abrogeait le Règlement général de 1929 (C.P. 2164 du 30 octobre 1929) qui avait été modifié 30 fois. Nous avons mentionné ci-dessus certaines de ces modifications et la plupart des autres ne concernaient que des augmentations de taux et des modifications dans le régime des taux.

Le Règlement général de 1960 (que nous avons étudié précédemment) était en vigueur au moment des audiences de la Commission. Il fut abrogé et remplacé en 1965 par un nouveau règlement général. Les principaux changements sont énumérés aux pages 7 et 8 de *Loi et Règlements*. La plupart avaient pour but de corriger des situations révélées ou discutées au cours des audiences publiques de cette commission.

Chapitre B

MÉMOIRES

Les organismes suivants ont déposé sept mémoires concernant spécialement la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique (Cf. *Titre I*, chap. 11, p. 503, *Préambule*):

- (1) *B.C. Coast Pilots of British Columbia*, Vancouver et Prince Rupert (Mém. 10, pièce 80);
- (2) *The Vancouver Chamber of Shipping* (Mém. 3, pièce 106);
- (3) *Crown Zellerbach Canada Limited* (Mém. 5, pièce 106A);
- (4) *The Prince Rupert Chamber of Commerce* (Mém. 8, pièce 142);
- (5) *The Aluminum Company of Canada Limited* (Mém. 12, pièce 134);
- (6) *The G. W. Nickerson Company Ltd.* (Mém. 13, pièce 144);
- (7) *Alaska Trainship Corporation* (Mém. 59, pièce 1432A).

Après chaque recommandation figure une référence à la partie du rapport où la Commission a traité du sujet de cette recommandation.

(1) MÉMOIRE DES PILOTES DE LA CÔTE DE COLOMBIE-BRITANNIQUE

En mars 1963, lorsque la Commission siègea en Colombie-Britannique, les pilotes de Colombie-Britannique, au nombre de 66, n'étaient pas encore groupés en association mais l'organisation était en cours. Tous étaient membres de la *Canadian Merchant Service Guild*. Ils avaient la quasi-organisation prévue par l'article 5 du Règlement général, c.-à-d. un comité des pilotes formé de cinq membres élus annuellement au scrutin en avril pour «être reconnu par l'autorité et les pilotes comme le seul agent compétent pour présenter toutes doléances relatives aux questions concernant collectivement ou individuellement les pilotes». Le mémoire est signé par les membres du comité des pilotes au nom des pilotes de Colombie-Britannique.

Le 22 février 1963 avaient été émises des lettres patentes créant, en vertu de la Partie II de la Loi sur les compagnies canadiennes, une corporation sans but lucratif, sous le nom de *The Corporation of British Columbia Coast Pilots*. La corporation fonctionne maintenant et tous les pilotes de la circonscription en sont actuellement membres. Le siège social se trouve à Vancouver.

Le Comité des pilotes fonctionne toujours normalement; ses membres sont les 5 dirigeants de la corporation.

Recommandations

Les recommandations des pilotes sont les suivantes:

- a) décentraliser en donnant au surintendant plus d'autorité pour régler, en accord avec le comité local des pilotes, les problèmes locaux; donner au surintendant et à son adjoint les titres de surveillant et de surveillant adjoint (pp. 72 à 74 et *Titre I*, recommandation générale 15, pp. 548 et suiv.);
- b) pas de plafond arbitraire à imposer aux gains des pilotes, étant donné qu'ils n'ont pas de gain minimum garanti et que leurs revenus supplémentaires proviennent d'un supplément de travail (pp. 178 et 179 et *Titre I*, chap. 6, et recommandations générales 21 et 24);
- c) imposition d'un double droit lorsque deux pilotes sont employés (pp. 123 et suiv. et *Commentaire*, pp. 165, 166 et 179);
- d) remplacement du bateau-pilote de Prince Rupert, insuffisant et peu sûr (pp. 117 et 118);
- e) création, à Ottawa, d'un conseil central de pilotage placé sous l'autorité du ministre des Transports, composé d'un président ayant au moins autant de pouvoirs que l'actuel directeur des règlements maritimes, et de membres représentant les armateurs et les pilotes en activité (*Titre I*, chap. 11, recommandations générales 15, 16, 17 et 18);
- f) remboursement par les armateurs des dépenses engagées par les pilotes quand ils sont en service (pp. 165, 167 et 173);
- g) calcul des droits de pilotage sur la base de la jauge brute maximale (pp. 161 et 162 et recommandation 5, *Colombie-Britannique*);
- h) calcul des droits de mouvements en tenant compte des responsabilités supplémentaires que comporte le déplacement des gros navires (p. 168);
- i) révision du système des caisses de retraite en vue d'aligner les prestations et les cotisations (pp. 202 et suiv. et *Titre I*, chap. 10 et recommandation générale 39);
- j) augmentation de 7 pilotes à l'effectif (de 66 à 73) et augmentation du tarif en conséquence, afin que les pilotes conservent les mêmes gains (pp. 130 à 133 et *Titre I*, chap. 8, pp. 286 et suiv.)

(2) MÉMOIRE DE «THE VANCOUVER CHAMBER OF SHIPPING»

La *Vancouver Chamber of Shipping* est une association comprenant des agents, des propriétaires ou des exploitants de navires transportant des marchandises ou des passagers entre la Colombie-Britannique et des ports étrangers. Constituée en 1923, elle comprenait en 1963 vingt-sept firmes. Le 4 octobre 1966, elle devint, en vertu du *Societies Act of British Columbia*, une corporation sous le nom de *Chamber of Shipping of British Columbia* (pièce 1493k) Elle est affiliée au *Vancouver Merchants' Exchange* et membre de la «*Canadian Chamber of Shipping*» récemment constituée et dont les bureaux sont à Ottawa. C'est l'organisme reconnu par les divers ministères du gouvernement comme représentant les intérêts des transports maritimes dans les domaines qui les concernent. A ce titre, elle a toujours été partie aux négociations relatives aux questions de pilotage. Ce fait est même reconnu dans le préambule du décret en conseil ratifiant de nombreuses modifications au règlement général de la circonscription (p. ex., le décret en conseil C.P. 1618 du 14 avril 1949). La Chambre comprend un comité de «pilotage et navigation» dont le président, M. K. C. Middleton, a comparu devant la Commission.

Recommandations

- a) au sujet de la qualification des pilotes:
 - (i) que les pilotes recrutés parmi les capitaines des remorqueurs reçoivent une formation dans la manœuvre des navires long-courriers;
 - (ii) que l'on facilite l'admission des capitaines et des seconds ayant l'expérience du large (p. 77 et *Commentaire*, pp. 79 à 81);
- b) que les enquêtes sur tous les sinistres maritimes soient ouvertes à tous les armateurs concernés (*Titre I*, chap. 9, spécialement pp. 369-382, 394-416, 448-460, et recommandations générales 26, 28, 30 et 33);
- c) que la *Canadian Merchant Service Guild* ne prenne pas part aux négociations concernant les questions de pilotage (p. 147, et *Titre I*, recommandations générales 14, 19, 20 et 21);
- d) qu'une station de pilotes soit établie à Prince Rupert (*Colombie-Britannique*, recommandation 3);
- e) que le paiement des droits de pilotage ne soit pas obligatoire là où il n'existe pas de station de pilotes dotée d'un personnel normal, si l'on n'utilise pas les services des pilotes (*Colombie-Britannique*, recommandation 4);
- f) que soient exemptés les bâtiments naviguant régulièrement au cabotage entre les États-Unis et le Canada (*Colombie-Britannique*, recommandation 4, et *Titre I*, recommandations générales 22 et 23);
- g) que les tarifs soient établis par accord entre le ministère des Transports et la *Vancouver Chamber of Shipping*, les pilotes ne prenant

- pas part à la discussion (*Titre I*, recommandations générales 19, 20 et 21);
- h) que soit établi un critère de la rémunération des pilotes (*Titre I*, chap. 6);
 - i) que le service de pilotage soit administré par une commission ou un conseil du pilotage à Ottawa (pp. 72 à 74 et *Titre I*, recommandations générales 14, 15, 16, 17 et 18);
 - j) qu'une solution soit apportée, par traité si nécessaire, au problème de la relève des pilotes dans les eaux internationales (*Colombie-Britannique*, recommandation 2).

(3) MÉMOIRE DE LA «CROWN ZELLERBACH CANADA LIMITED»

Constituée en 1914 en corporation et ayant son siège social à Vancouver, la *Crown Zellerbach Canada Limited* possède et exploite en Colombie-Britannique une usine de papier à Ocean Falls, avec des wharfs en eau profonde (latitude 52° 21'N), une usine de transformation du papier, et de boîtes, une scierie et une usine spécialisée dans le contre-plaqué de bois dur à Richmond, avec des exploitations de bois à Kokish, Bella Coola, Kitimat, Sandspit et South Bentinck. En outre, d'autres usines possédées et exploitées en Colombie-Britannique par ses filiales, *Elk Falls Company Limited* qui exploite, à Duncan Bay (latitude 50° 05'N) une usine de pâte à papier et de papier ainsi qu'une scierie avec des wharfs en eau profonde; *Crown Zellerbach Building Materials Limited*, qui exploite à Fraser Mills une scierie et une usine de contre-plaqué, avec des wharfs en eau profonde sur le fleuve Fraser et sur l'île de Vancouver¹ (pièce 106A).

A cette époque, la compagnie affrétait trois navires transportant uniquement ses produits en Californie: le m/s *Seahorse*, le m/s *Trolleggen*, et le s/s *Duncan Bay* et, récemment, le m/s *Bessegen* pour remplacer le *Seahorse*.

Recommandations:

- a) exemption pour les bâtiments naviguant régulièrement au cabotage (*Colombie-Britannique*, recommandation 3, et *Titre I*, recommandations générales 22 et 23);
- b) suppression de l'exigence des 2 pilotes (pp. 121 à 130, 165 et 166);

¹ Autres filiales actives en Colombie-Britannique: *Crown Zellerbach Paper Company Limited* (concessionnaire pour les papiers bruts et fins pour l'Ontario, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique), *Canadian Tugboat Company Limited* (remorqueurs et chalands), *S & K Limited* (usine de contre-plaqué), *S.M. Simpson Limited* (scierie et usine de contre-plaqué), *Ferguson Bros. Lumber Limited* (terrains boisés), *Kel Services Ltd.* (assemblage de containers pour marchandises); *Kelowna Saw Mill Company Limited* (concessionnaire de contre-plaqué en gros), *Lumby Timber Company Limited* (scierie), *Stave Lumber Co. Ltd.* (terrains boisés), *McLean Sawmills Limited* (exploitation des bois), *R & L Timber Ltd.* (terrains boisés), *Peachland Sawmill & Box Co. Ltd.* (terrains boisés), *Trautman-Garraway Ltd.* (scierie à Peachland).

- c) abolition du régime du paiement obligatoire (*Colombie-Britannique*, recommandation 4);
- d) établissement et entretien d'une station d'embarquement, au voisinage de l'extrémité nord de l'île de Vancouver, avec des pilotes résidents (*Colombie-Britannique*, recommandation 3).

(4) MÉMOIRE DE LA «PRINCE RUPERT CHAMBER OF COMMERCE»

La Chambre de commerce de Prince Rupert représente les intérêts commerciaux de Prince Rupert et vise à développer le commerce de la région.

Les autorités municipales ont confirmé par écrit leur approbation des recommandations de la Chambre de commerce.

Recommandations

- a) création d'une station de pilotes à Prince Rupert avec un pilote résident (*Colombie-Britannique*, recommandation 3);
- b) maintien de la région de Prince Rupert dans la circonscription de pilotage de Colombie-Britannique (*Colombie-Britannique*, recommandation 3);
- c) fourniture d'un bateau-pilote du ministère des Transports pour Prince Rupert et fixation des droits à payer pour son utilisation au même niveau que ceux de Vancouver (pp. 117 et 118).

(5) MÉMOIRE DE «THE ALUMINUM COMPANY OF CANADA LIMITED»

En 1952, cette compagnie a établi une usine d'aluminium à Kitimat (latitude 54°N) et a construit, pour le personnel de l'usine, une ville (population en 1963: environ 9,000). En 1953, le premier navire arrivait à Kitimat et la production commençait en 1954.

On a indiqué que l'investissement original de la compagnie à Kitimat fut de l'ordre de \$475 millions avec un apport supplémentaire de \$200 millions au cours de la période allant jusqu'à 1963. Bien qu'à ce moment l'usine d'aluminium fût en réalité la seule installation industrielle à Kitimat, on s'attendait à voir de nouvelles industries s'installer dans la vallée, à cause de l'usine électrique de Kemano et des services publics installés par la municipalité.

Vers 1960, *Saguenay Terminals Limited*, une filiale possédée en totalité par la compagnie, fut divisée en deux services, l'un appelé *Port Alfred Division*, et l'autre *Saguenay Demarara Division*. Ce dernier s'occupe des navires assurant le transport de la matière première (alumine), de la Jamaïque, et d'une partie du produit raffiné (aluminium en lingots) pour la compagnie, tandis que le service de Port-Alfred est chargé des wharfs, de l'arrimage, etc.; le nom a été changé depuis et est devenu *Saguenay Shipping*,

chargé de toutes les activités de transport par eau de l'*Aluminum Company of Canada Limited*.

La *Saguenay Shipping*, en plus du transport de l'alumine et des produits Alcan, s'occupe également du transport océanique des marchandises. Elle n'appartient à aucune conférence de ligne. Elle n'affrète pas des navires au voyage, mais «à temps», sauf ceux qui appartiennent à la compagnie. Aucun des navires affrétés n'est canadien. Les officiers de ses navires britanniques sont britanniques ou canadiens; en 1963, cinq capitaines étaient canadiens.

Elle a des arrangements de corporation, p. ex., la *Cedar Shipping Company* ou la *Maple Shipping Company*, au nom desquelles les navires peuvent être immatriculés mais, en fait, les navires affrétés restent sous la direction de la *Saguenay Shipping*. Cette compagnie avait quatre navires immatriculés au Liberia et quatre britanniques en 1963. Les navires affrétés à temps sont généralement norvégiens mais, dans certains cas, italiens ou britanniques.

En 1962, sur 71 navires ayant fait escale à Kitimat, 29 étaient exploités par la *Saguenay Shipping* (pièces 133 et 135). L'*Aluminum Company* utilise également d'autres lignes pour le transport de son métal.

Les bâtiments de la *Saguenay Shipping* ont un équipement moderne: sondeur à ultra sons, gyrocompas, gonio, radar, etc.; leurs vitesses s'échelonnent de 12.5 nœuds à 15 nœuds, et leur port en lourd de 12,000 à 16,000 tonnes.

La *Saguenay Shipping* est membre de la *Vancouver Chamber of Shipping*.

Recommandations

- a) abolition de l'exigence des deux pilotes, en ce qui concerne Kitimat (pp. 121 à 130, 165 et 166);
- b) logement à bord des pilotes qui attendent à Kitimat (p. 174);
- c) établissement d'une station de pilotage au sud de Prince Rupert ou abolition du régime du paiement obligatoire (*Colombie-Britannique*, recommandation 4).

(6) MÉMOIRE DE LA «G. W. NICKERSON COMPANY LTD.»

Cette compagnie, fondée en 1909 et dont le siège social se trouve à Prince Rupert, sert d'agence maritime pour les navires, mais principalement pour les long-courriers.

Recommandations

- a) que l'établissement d'un pilote résidant à Prince Rupert ne soit pas approuvé, car cette mesure est économiquement mauvaise (*Colombie-Britannique*, recommandation 3);

- b) que les pilotes appartiennent à la fonction publique et que les droits de pilotage deviennent uniformes pour tous les ports de la Colombie-Britannique (*Colombie-Britannique*, recommandation 3);
- c) que le service de bateaux-pilotes à Prince Rupert soit pris en charge par le ministère des Transports et que le droit à payer soit de \$10, comme à Vancouver (pp. 117 et 118);
- d) dans le cas où de longs retards sont prévus, que l'emploi du maître de port, le capitaine W.H. Koughan, comme pilote soit autorisé (*Titre I*, pp. 232-234).

(7) MÉMOIRE DE «ALASKA TRAINSHIP CORPORATION»

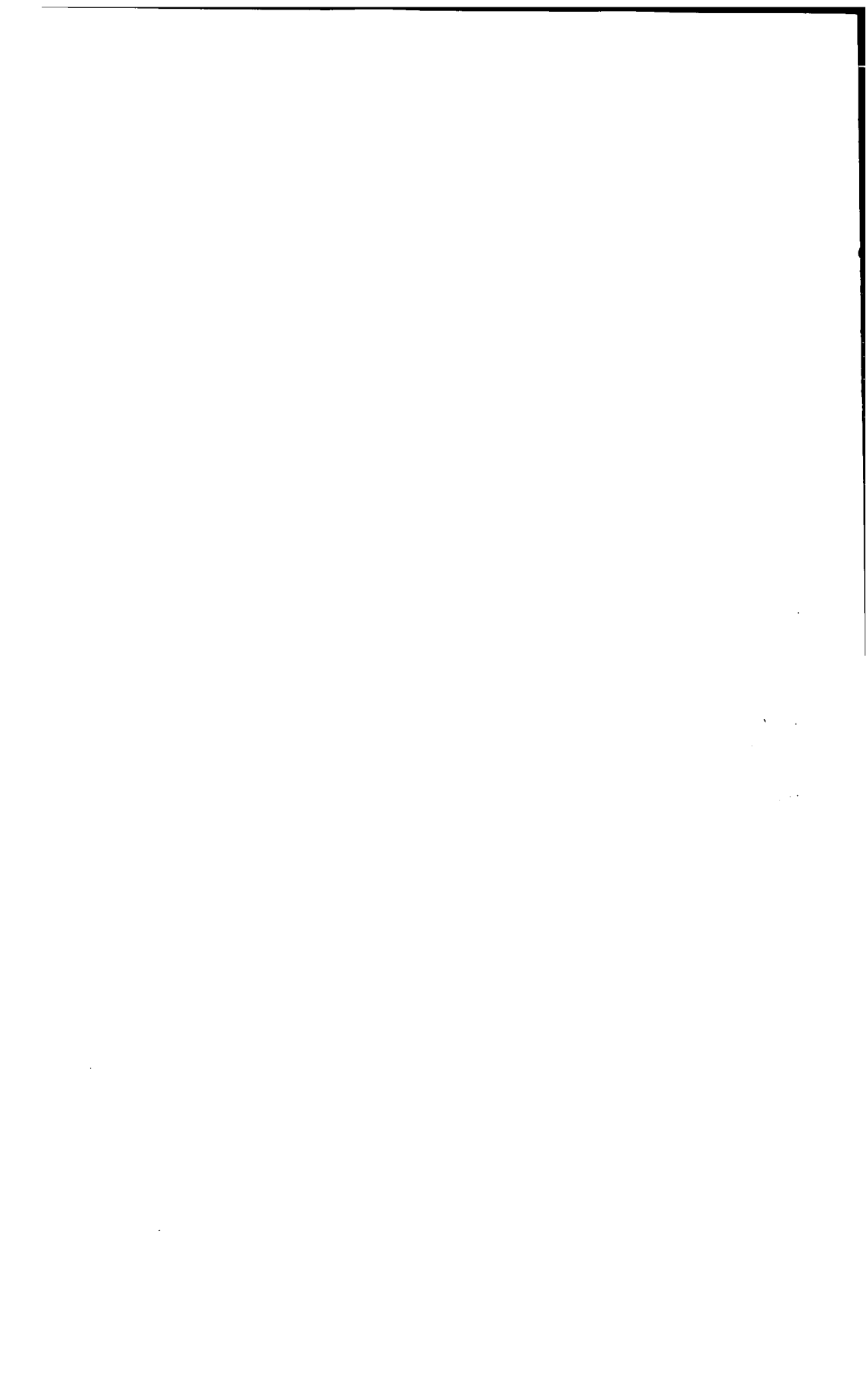
Cette corporation possède et exploite le transbordeur de trains *Alaska* qui assure régulièrement le service hebdomadaire de transport des trains entre leur terminus Delta-Alaska sur le fleuve Fraser, près de New Westminster, et Whittier, en Alaska.

Le navire de 520 pieds de longueur, d'une jauge brute de 5,598 tonneaux et nette de 3,103 tonneaux, est immatriculé au Liberia et son équipage est canadien.

L'itinéraire habituel est en eaux canadiennes, par l'entrée Dixon, mais le navire emprunte parfois le détroit de la Reine Charlotte ou le détroit Juan de Fuca.

Recommandation

La suppression, dans la circonscription de pilotage de Colombie-Britannique, du paiement des droits de pilotage (c.-à-d. l'exemption) lorsque les services ne sont pas rendus (*Colombie-Britannique*, recommandation 4).



PREUVE

1. DESCRIPTION GÉNÉRALE

(1) LIMITES DE LA CIRCONSCRIPTION

La circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique comprend toutes les eaux côtières (*coastal waters*) de Colombie-Britannique, à l'exception des eaux de la circonscription de pilotage de New Westminster. La circonscription s'étend sur 600 milles entre les frontières internationales du Canada et des États-Unis, et couvre 11,000 milles de côtes le long du continent, des passages et des îles, y compris l'île de Vancouver et les îles de la Reine Charlotte.

La *limite septentrionale* de la circonscription est la frontière internationale, c.-à-d. une ligne passant par le cap Muzon ($54^{\circ} 40' N$), à la pointe sud de l'île Dall, et l'entrée du canal Pearse, puis vers le nord, par le milieu du canal Pearse et du canal Portland. La première section de la frontière ne présente aucune difficulté. Dans les deux canaux, cependant, il peut arriver qu'un navire dépasse la frontière et se trouve temporairement hors de la circonscription de la Colombie-Britannique. Actuellement, cela ne pose qu'un problème théorique, premièrement parce que peu de gros navires empruntent les canaux et, ensuite, qu'aucune loi d'État ne régit dans les eaux de l'Alaska le pilotage qui est un service libre, assuré par un organisme privé.

La *limite méridionale* de la circonscription est la frontière internationale, c.-à-d. une ligne courant vers l'est et passant par le milieu du détroit Juan de Fuca (le point le plus sud-est par $48^{\circ} 15' N$); puis, vers le nord, à travers le détroit de Haro; vers le nord-est, à travers le passage Boundary; vers le nord-ouest, par le milieu du détroit de Georgie jusqu'au 49° parallèle. La limite est alors constituée par la frontière maritime de la circonscription de pilotage de New Westminster¹.

A cause des eaux étroites, des caractéristiques de la terre et des angles de la ligne de démarcation dans le détroit de Haro, un bâtiment traverse la frontière internationale plusieurs fois; les pilotes de service—canadiens ou américains—dépasse donc fréquemment les limites de leur compétence territoriale. Environ 90% des déplacements vers le nord se font dans les eaux des

¹ Voir deuxième section, Circonscription de pilotage de New Westminster.

États-Unis; environ la moitié des déplacements vers le sud se fait de l'un ou l'autre côté de la frontière. Pendant de nombreuses années, les pilotes canadiens et américains ont conclu une entente officieuse d'après laquelle, lorsqu'un navire navigue dans le détroit de Haro avec un pilote canadien et un pilote américain à bord, la compétence juridique en matière de pilotage change près de Lime Kiln, dans l'île San Juan, ou au large de East Point. Cet arrangement évite la nécessité d'un transfert de la responsabilité du pilotage chaque fois qu'un navire traverse la ligne frontière. Les pilotes canadiens ont également le droit de piloter des navires de la station des pilotes de Brotchie Ledge, près de Victoria, à travers le détroit de Haro jusqu'aux ports canadiens et *vice versa*, sans pilote américain à bord, bien que ces bâtiments traversent les eaux des États-Unis dans le détroit un certain nombre de fois, si l'on suit une route normale et prudente.

En 1961, survint une crise lorsque les pilotes canadiens refusèrent de monter à bord des navires dans les ports américains de Puget Sound, comme cela avait été leur habitude, et obligèrent ainsi les bâtiments à faire un détour par Brotchie Ledge; en retour, les pilotes des États-Unis menacèrent de prendre des mesures pour interdire les eaux des États-Unis aux pilotes canadiens.

Ce différend eut pour conséquence imprévue la présentation au Procureur général de l'État de Washington par la Commission de pilotage de cet État d'une demande de déclaration relative à l'étendue de la juridiction de l'État sur le pilotage. La réponse fut que leur juridiction de pilotage s'étendait jusqu'à la frontière internationale, ce qui signifiait qu'étant donné les exigences du pilotage obligatoire dans les eaux américaines, chaque bâtiment naviguant dans le détroit de Haro aurait à payer des droits aux pilotes américains puisqu'il entrerait dans les eaux des États-Unis au cours de sa navigation dans le détroit. En outre, la décision portait qu'un citoyen canadien n'était pas autorisé à piloter des bâtiments dans les parties du détroit de Haro appartenant au territoire des États-Unis; que l'État de Washington ne pouvait accorder à un citoyen canadien un brevet de pilotage dans les eaux des États-Unis; et qu'en vertu de la constitution américaine, l'État n'avait pas le droit de conclure un accord avec le gouvernement canadien en vue de répartir la responsabilité du pilotage entre les pilotes des États-Unis et du Canada, puisque les accords internationaux ressortissent au Congrès.

L'inverse serait également vrai avec une importante différence; les pilotes canadiens n'ont comme itinéraire que le détroit de Haro, alors que les pilotes des États-Unis peuvent amener les navires au détroit de Georgie par le détroit de Rosario qui se trouve entièrement sur le territoire des États-Unis (ce qu'ils ont fait lors du différend, avec le résultat que, par suite de la distance plus grande, ils recevaient une rémunération plus forte).

La question du détroit de Haro est maintenant provisoirement réglée. Les armateurs américains ont adopté une proposition faite au cours d'une réunion du comité des pilotes et de la *Vancouver Chamber of Shipping*, à

l'effet qu'il n'y ait aucun changement des points de transfert (Lime Kiln et East Point) ni des droits de pilotage de la Colombie-Britannique, mais que les frais recouverts par les pilotes de Puget Sound soient indirectement augmentés en leur accordant plus que la distance réelle aux points de relèvement. Dans une ordonnance en date du 5 mars 1964, la Commission de pilotage de l'État de Washington a donné implicitement suite à cette entente en établissant un nouveau tarif.

Bien que les autorités canadiennes aient accepté ce règlement de fait, le problème fondamental demeure et d'autres complications surviendront probablement; aussi faudrait-il rechercher un règlement sur le plan international. Au Canada, le pilotage dépend uniquement du Parlement. Aux États-Unis, la clause de la constitution relative au commerce donne au Congrès le pouvoir de réglementer le commerce avec les nations étrangères, et entre les différents États. Par application de ce texte, le Congrès décida, le 7 août 1789 (46 *U.S. Code*, art. 211) que le pilotage continuerait à être réglementé en vertu des lois actuelles et futures des États respectifs jusqu'à l'adoption par le Congrès d'autres dispositions législatives. En 1960, une situation analogue sur les Grands lacs et le Saint-Laurent entre Cornwall et Kingston fut réglée par des «accords» intergouvernementaux entre le Canada et les États-Unis. Théoriquement, on pourrait parvenir à de tels accords pour les eaux constituant la frontière internationale du Canada et des États-Unis, sur la côte du Pacifique, mais l'attitude du ministère des Transports consiste à se dispenser d'agir aussi longtemps que les accords officieux actuels donnent les résultats voulus.

Il est extrêmement difficile de donner une définition précise des limites maritimes de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique. Le décret en conseil créant la circonscription (C.P. 493, 22 mars 1929) en donne les limites:

«les eaux côtières (*coastal waters*) de la province de Colombie-Britannique» mais ce qui constitue ces «eaux côtières», en fait et en droit, pose une question complexe.

Il semble qu'en 1929, *coastal waters* n'avait aucune signification précise dans la législation canadienne. L'expression ne figure pas dans les lois de la marine marchande canadienne de 1906 et 1927 et on ne l'a jamais définie depuis. On utilise «côtes» en opposition à eaux intérieures et la définition statutaire n'est d'aucune utilité. L'article 713 de la Loi de la marine marchande, 1927, énonce:

«*côtes* comprend le littoral de la mer et les baies, golfes, ports, ou havres d'eau salée sur le littoral de la mer.»

Il semble, cependant, qu'on ait employé l'expression «eaux côtières» pour désigner ce qu'on appelle maintenant «mer territoriale».

Deux lois britanniques définissent les eaux côtières, pour leurs fins propres, de la manière suivante:

- a) «Eaux côtières, relativement à un pays ou territoire désigne les eaux s'étendant à une distance de trois milles marins mesurés de tout point de la côte de ce pays ou territoire, à partir de la laize* de basse mer des marées normales de vive eau.»

(*Whaling Industry [Regulation] Act*, 1934, 24-25 George V, chap. 49, art. 17[1])

- b) «Les eaux intérieures comprennent les fleuves, ports et anses; et eaux côtières désignent les eaux situées en deçà de trois milles marins de tout point de la côte, mesurés à partir de la laize de basse mer des marées normales de vive eau.»

(*Public Health Act*, 1936, 26 George V, et 1 Edouard VIII, chap. 49, art. 343[1]).

La loi sur la mer territoriale et les zones de pêche (Canada) édictée en 1964 (13 Élisabeth II, chap. 22) fournirait une solution si l'on y donnait suite. Elle prévoit:

- «la mer territoriale du Canada comprend toutes les régions de la mer ayant pour limites intérieures les lignes de base décrites à l'article 5 et, pour limites extérieures, des lignes mesurées vers la mer et également distantes de ces lignes de base, de façon que chaque point de la limite extérieure de la mer territoriale soit à une distance de trois milles marins du point le plus proche de la ligne de base.»

Les lignes de base sont déterminées par «une ou plusieurs listes de coordonnées géographiques de points» à promulguer par décret en conseil du gouverneur en conseil (art. 5[1]). Elles consistent en «lignes droites joignant les coordonnées géographiques consécutives de points ainsi établies» (art. 5[2]). Jusqu'à ce qu'un tel décret soit promulgué, «les lignes de base continuent à être celles qui s'appliquaient immédiatement avant la mise en vigueur du présent article» (art. 5[3]). De plus, l'article 6 stipule que le ministre des Mines et des Relevés techniques (maintenant, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources) peut ordonner de faire une carte délimitant, entre autres, la mer territoriale du Canada. En avril 1968, aucun décret en conseil n'avait été pris en ce qui concerne la détermination des bases de la côte ouest, et l'on n'avait édité aucune carte indiquant la mer territoriale de la côte ouest.

Il reste donc à déterminer quelles étaient les bases sur la côte de la Colombie-Britannique avant la mise en vigueur de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche. Il semblerait que le seul document qui renseigne sur ce sujet soit le décret en conseil 3139, du 18 décembre 1937 (pièce 1493j) où les bases sont déterminées en vue de l'application de la Loi sur les douanes, qui indique une distance de neuf milles marins à compter de la ligne de base vers la mer. L'article pertinent se lit comme suit:

* On emploie souvent, à tort, pour la basse mer, le mot «laisse» au lieu de «laize» (Cf. *Glossaire des termes de marine* de M. J. Leclère, 1960 et *Glossaire des termes techniques maritimes* de l'IMCO, 1963. (Note de traduction)

«III. En ce qui concerne les baies, golfes et détroits de la côte ouest du Pacifique.

(1) qu'une carte soit préparée conformément aux dispositions de la Loi sur les douanes en vue de délimiter les eaux territoriales du Canada, en adoptant à cet effet les lignes suivantes:

- a) En ce qui concerne Juan de Fuca, le détroit de Georgie, *Queen Charlotte Sound* et les eaux avoisinantes, une ligne tirée entre le phare de l'île Tatoosh et la pointe Bonilla, à une extrémité, et dans *Queen Charlotte Sound*, à l'autre extrémité des détroits, une ligne tracée en observant la règle des dix milles, c.-à-d. une ligne droite à travers *Queen Charlotte Sound* dans la partie la plus proche de l'entrée, au premier point où la largeur ne dépasse pas dix milles.
- b) En ce qui concerne les baies et les détroits qui font partie de l'archipel côtier qui s'étend de *Queen Charlotte Sound* à la frontière de l'Alaska inclusivement, et les baies de la côte ouest de l'île de Vancouver, les lignes sont tirées conformément à la règle des dix milles.

(2) En attendant toute action de la part des États-Unis en vue d'une extension ultérieure de la frontière internationale au delà de la ligne de base tracée dans le détroit Juan de Fuca définie dans l'alinéa (a) ci-dessus, qu'une proclamation soit faite, en vertu de l'article 2(1)(u)(iii) de la Loi sur les douanes, afin de restreindre les eaux canadiennes, aux fins de douane, aux eaux délimitées par ladite ligne de base, en vue de retrancher la zone de trois milles à l'ouest de ladite ligne de base, à l'extérieur de la limite de trois milles au large de la côte de l'île de Vancouver.

(3) Qu'une proclamation soit émise en vertu de l'article 2(1)(u)(iii) de la Loi sur les douanes, en vue de limiter temporairement, aux fins de douane, l'étendue des eaux canadiennes, en ce qui concerne l'entrée Dixon et le détroit d'Hécate, à la ceinture de trois milles.

(4) Que les ministères concernés prennent soin, dans leurs décisions administratives et dans la rédaction de documents, de n'adopter aucune ligne de conduite incompatible avec la souveraineté canadienne sur les eaux canadiennes telles que délimitées suivant les recommandations précédentes; et prennent un soin particulier, en ce qui concerne *Dixon Entrance* et le détroit d'Hécate, à ne publier aucun document ni à donner aucune instruction ayant trait à l'abandon des droits de souveraineté du Canada sur les eaux situées en dehors de la zone de trois milles.»

En dépit des instructions données dans le décret en conseil, on ne prépara aucune carte des *eaux territoriales* de la côte ouest (pièce 1523).

Cependant, ce décret en conseil ne visait qu'à faire observer la Loi sur les douanes et, par conséquent, les lignes de base décrites n'auraient pu s'appliquer pour déterminer la juridiction du pilotage. Les lignes de base devraient donc être celles qui sont normalement reconnues par la Loi internationale, c.-à-d. la laize de basse mer, en marées normales de vive eau. Le littoral échancré de la côte de la Colombie-Britannique, en particulier la région septentrionale, constitue une ligne de base très irrégulière et, en l'absence d'une carte à grande échelle indiquant cette ligne, il est pratiquement impossible de déterminer avec quelque précision où se trouve la limite maritime de la circonscription.

Dans le cas de la «*Reference re Ownership of Off-shore Mineral Rights*» (1967, 65 D.L.R. [2d] 353, p. 375) la Cour Suprême a statué que la mise en vigueur de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, de 1964

«associée à la Convention de Genève de 1958, aboutit à la reconnaissance, en droit international, de la souveraineté du Canada sur une mer territoriale large de trois milles. Elle forme part du territoire du Canada.»

Le jugement ne traite pas, cependant, de la position de la ligne de base à partir de laquelle s'effectue la mesure des trois milles marins, la question n'étant pas en cause.

Dans l'organisation du pilotage côtier, la détermination de la limite maritime de la circonscription de pilotage reste d'une importance primordiale. Une autorité de pilotage n'exerce aucune juridiction sur la navigation au delà des limites de sa circonscription, et un pilote qui exerce en dehors de ces limites cesse d'être un pilote breveté (art. 333[3], Loi sur la marine marchande). Tous les règlements de pilotage cessent de s'appliquer dès qu'un navire, même pour une courte période, sort de ces limites. Il est donc essentiel d'établir d'une manière précise la position de la limite maritime de la circonscription de la Colombie-Britannique. Ce sera le sujet d'une recommandation particulière.

(2) CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES

Les pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique soutiennent que leur circonscription de pilotage est la plus grande du monde². La côte, longue et dangereuse, est échancree de baies et de bras de mer, dont certains s'enfoncent sur plus de 100 milles dans les terres et se trouvent à 50 ou 60 milles du chenal principal. Ces bras de mer et ces chenaux ressemblent à des fjords; leurs entrées sont difficiles, parsemées de récifs et de rochers, leurs falaises sont abruptes; ils sont très profonds, offrent peu de mouillages et posent de nombreux problèmes de marée. Le continent est séparé de la haute mer par de nombreuses îles, ce qui crée une série de chenaux profonds appelés passage intérieur. Ces chenaux sont éclairés et balisés aux points nécessaires et les navires les fréquentent considérablement. A partir du passage, de longs chenaux compliqués pénètrent à l'intérieur des terres. Généralement étroits et bordés de montagnes, leurs ombres ajoutent à la difficulté de la navigation de nuit.

Le bouclier extérieur est formé par l'île de Vancouver, qui s'étend sur 240 milles au nord et à l'ouest du détroit Juan de Fuca, et par les îles de la Reine Charlotte qui commencent 100 milles plus loin et s'étendent sur 150 milles, presque jusqu'à la frontière de l'Alaska.

La hauteur des marées augmente d'ouest en est et du sud au nord, atteignant un maximum de 24 pieds dans la région de Prince Rupert et diminuant dans le nord de l'Alaska.

² A la connaissance de la Commission, la plus grande circonscription côtière de pilotage est dans l'État du Queensland, en Australie (Cf. *Titre I, appendice XIII*, p. 843).

Le détroit Juan de Fuca, au sud de l'île de Vancouver, s'étend sur 60 milles de longueur et 20 milles de largeur. Au-dessous de Victoria, le chenal s'infléchit vers le sud sur une centaine de milles pour former Admiralty Inlet et Puget Sound dans l'État de Washington. A l'est de l'île de Vancouver se trouve le détroit de Georgie d'une longueur de 130 milles et d'une largeur d'environ 15 milles, parsemé d'îles et d'où partent plusieurs grands bras de mer comprenant Burrard Inlet où se trouve le port de Vancouver.

A l'extrémité nord de l'île de Vancouver se trouve le chenal Goletas, le détroit de la Reine Charlotte, le détroit de Broughton et le détroit de Johnstone, ce dernier ayant une largeur moyenne inférieure à deux milles sur une longueur de cent milles.

Le détroit de Johnstone se termine par les îles Quadra et Sonora qui obstruent presque l'entrée sud du détroit de Georgie. Entre l'île de Vancouver et l'île Quadra se trouve le passage de la Découverte, dont la partie la plus dangereuse est le goulet de Seymour. Les grands navires sont obligés d'utiliser ce chenal de 35 milles bien que les courants y atteignent 14 nœuds et varient avec les marées.

Les plus forts courants se rencontrent dans le goulet de Seymour, mais en d'autres points du passage de la Découverte on trouve, à certains moments de la marée, de grands remous et des contre-courants. Bien que l'écrêtement de Ripple Rock ait supprimé le danger d'échouement, un navire lent ne devrait pas essayer de passer le goulet de Seymour avec une marée contraire, car les courants restent dangereux et les remous entraînent le bâtiment vers le rivage; dans ces eaux, la valeur des indications du radar diminue parce que les révolins de lames apparaissent sur l'écran, tout comme les grains de pluie ou les rafales de neige.

La glace ne présente aucun danger pour la navigation et les ports sont ouverts toute l'année, mais la brume, la pluie et les grands vents occasionnent de fréquentes difficultés.

Étant donné que les rivages de la côte ouest des îles exposées sont battus par la grosse mer, les navires doivent parer la côte et, sauf dans les ports abrités, il est presque impossible d'embarquer ou de débarquer des marchandises ou des passagers.

Le passage intérieur, de la station des pilotes de Victoria à la frontière de l'Alaska—une distance de 575 milles—est formé de passages abrités, d'une largeur variable, qui permettent d'éviter la grosse mer et de gagner du temps. Les marées prévalent partout. De nombreuses zones n'ont pas encore été étudiées par le Service hydrographique du Canada. Les aides de navigation consistent surtout en phares non gardés, sans signaux de brume, et de nombreux endroits peu profonds et dangereux ne sont pas marqués ou sont insuffisamment indiqués. La nuit, la visibilité est faussée par les ombres épaisses des montagnes environnantes.

Dans les canaux et les bras de mer, le principal danger pour la navigation est le mauvais temps: brume, crachin, pluie, grêle, neige et rafales de vent. Les prévisions météorologiques locales ne sont pas toujours disponibles ou sûres, surtout du fait que le temps change soudainement. Bien que ces difficultés n'empêchent pas les déplacements de navires, elles entraînent des retards et imposent une fatigue supplémentaire aux pilotes.

Les bâtiments à grand tirant d'eau peuvent entrer dans la plupart des ports de la circonscription. D'autre part, la grande profondeur de l'eau entraîne l'absence générale de mouillage, condition dangereuse dans certaines circonstances. Dans les chenaux bordés de falaises à pic, un navire qui n'a pu apercevoir un feu ou qui manque de visibilité sera obligé de rester en eau profonde, naviguant par l'écho du sifflet de signalisation ou, s'il en est muni, par radar. La navigation par l'écho du sifflet exige une connaissance parfaite des lieux, car on détermine la position du navire d'après le temps qui s'écoule entre le coup de sifflet du navire et le retour de l'écho de la surface rocheuse environnante.

(3) TRAFIC MARITIME

Le trafic maritime dans les eaux de la Colombie-Britannique consiste surtout en long-courriers (navires de ligne et tramps), caboteurs, bateaux de pêche, et remorqueurs touant des chalands, des péniches et des trains de bois.

Il existe un mouvement régulier de long-courriers en provenance d'Europe, de la côte est et des ports de la côte ouest des États-Unis, d'Australie, de Nouvelle-Zélande et de l'Orient.

Le trafic du cabotage est dense pour trois raisons: les passages intérieurs constituent d'excellentes voies d'eau abritées; le transport par terre est difficile dans le terrain montagneux et échancré; le trafic maritime entre l'Alaska et le reste des États-Unis s'ajoute au trafic de la Colombie-Britannique.

Les voies d'eau abritées favorisent un trafic très dense par remorqueurs. Les remorqueurs dans cette région utilisent de longues remorques pour touer les trains de bois, les chalands et les péniches, au nombre d'un ou deux; dans toute la circonscription on rencontre des trains de bois ou d'autres unités en remorque dépassant souvent 1,000 pieds de longueur. Du fait qu'ils occupent une si grande partie du chenal, ils constituent un danger pour la navigation, en particulier dans les passages étroits et dans les coudes. Si un train de bois est heurté ou rompu, les billes de bois s'éparpillent, constituant ainsi des dangers supplémentaires. De plus en plus, des chalands toués avec une remorque de 600 à 1,000 pieds remplacent les trains de bois.

Les «pleines cargaisons»—sauf pour le papier journal—sont généralement transportées par des tramps. A la sortie, leurs cargaisons se composent principalement de grains, de bois en grume, de produits du bois, de charbon,

de potasse, de soufre, de poisson, de fruits, de métaux et de produits métalliques; à l'entrée, ce sont surtout des cargaisons de sel, de phosphate en blocs, de gypse, de bauxite (Kitimat), de produits concentrés et manufacturés, mais fréquemment ils arrivent à lège. Les tramps transportent plus de marchandises que les navires de ligne, mais ceux-ci font des escales plus fréquentes.

Les navires affrétés pour le transport du bois doivent fréquemment, pour compléter leur chargement, faire escale dans six ou huit ports de l'île de Vancouver, dans le détroit de Georgie et sur le fleuve Fraser. Ces dernières années, le trafic a évolué. Au cours de la décennie 1958-1968, le nombre des chalands est passé de 250 à 500 et, du fait qu'ils sont pratiques et bon marché, ils ont remplacé largement les navires à vapeur pour le transport au cabotage des marchandises, en particulier le bois en grume et le papier provenant des ports de la côte nord. On s'est aperçu qu'il est plus économique d'amener ces produits par chalands, le long du bord dans les ports principaux, plutôt que d'envoyer les navires au port d'approvisionnement (Cf. pp. 183 à 185 pour des exemples de frais pour de tels voyages).

La plupart des navires de ligne et des tramps qui viennent dans les eaux de la Colombie-Britannique sont étrangers. Par exemple, les *rapports statistiques* de la *Vancouver Merchants' Exchange* (pièce 117), donnent les chiffres suivants:

	1961	1962	1963	1964	1965	1966
1. Navires long-courriers entrés à Vancouver.....	1,673	1,708	1,667	1,769	1,742	1,658
2. Jauge nette totale de (1) ci-dessus.....	8,065,527	8,480,935	8,906,569	9,520,333	9,665,195	9,865,081
3. Nombre total de bâtiments entrés à Vancouver.....	24,535	24,207	21,178	21,462	21,746	20,951
4. Jauge nette totale de (3) ci-dessus.....	21,935,435	20,585,515	17,679,423	18,670,875	19,220,510	19,400,691
5. Total des exportations de Colombie-Britannique (tonnes).....	10,989,867	11,223,773	13,760,543	16,009,366	15,615,549	17,395,397
6. Total des importations de Colombie-Britannique (tonnes).....	1,633,693	1,769,865	1,780,998	2,089,690	2,761,017	2,959,517

Par exemple, sur les 1,708 navires long-courriers arrivés en 1962, 175 étaient américains, 232 grecs, 227 japonais et 300 norvégiens. L'étendue du trafic côtier est indiquée par le Bureau fédéral de la statistique pour la même

année: 12,226 bâtiments de plus de 250 tonneaux de jauge nette (y compris les 1,708 long-courriers mentionnés ci-dessus), sont entrés à Vancouver. En d'autres termes, 86% du trafic est côtier, sans parler de la grande activité des remorqueurs dans les mêmes eaux. Le nombre des long-courriers s'est accru notablement depuis 1959, où leur nombre était de 1,433; leur jauge nette a augmenté également.

Le caractère du trafic s'est modifié au cours des récentes années et continuera de se modifier à mesure que les navires évolueront en grandeur, construction, rapidité de manœuvre. La tendance est à la construction de navires plus grands et plus rapides. La longueur de ceux qui fréquentent les eaux de la Colombie-Britannique s'échelonne maintenant de 300 à 1,000 pieds, leur jauge, de 10,000 à 40,000 tonneaux et leur vitesse de 15 ou 18 à 20 nœuds. Le navire de 10 nœuds a pratiquement disparu. Les nouveaux navires sont mieux équipés en aides de navigation et le type à passerelle arrière devient courant.

Les bateaux de pêche au saumon constituent un danger particulier à la circonscription, notamment lorsqu'ils se rassemblent dans l'estuaire du fleuve Fraser en juillet et en août et pendant les mois brumeux d'automne. On peut voir cinq mille bateaux de pêche—dont la plupart pêchent au filet dérivant—en même temps sur une grande étendue du golfe de Georgie. Pendant la nuit, ils montrent deux petits feux—un au bout de leur filet et l'autre à bord—alors qu'ils dérivent avec la marée. Ils n'assurent pas une veille sérieuse et, de toute façon, ils sont incapables de manœuvrer. Les bâtiments qui passent doivent veiller très attentivement, car l'expérience a montré qu'il est difficile de distinguer le feu du bateau de celui du filet.

Bien qu'aucun abordage avec des bâtiments de pêche n'ait été signalé, leurs filets sont parfois coupés et les plaintes locales sont nombreuses. De nombreuses plaintes sont parvenues au ministère des Transports et l'on s'est efforcé d'établir pour les navires des chenaux en eaux libres d'une largeur d'un mille environ que les bateaux de pêche ne devraient pas fréquenter. Après discussion avec les parties intéressées, on parvint à un accord de ce genre et, en 1960, on publia une brochure intitulée *1960 Safe Fishing and Navigation (Recommendations)*. Cette brochure comprenait des schémas indiquant les chenaux qui devaient être réservés aux navires (pièce 89)³.

On a proposé deux remèdes possibles. En premier lieu, on a remarqué que sur le Saint-Laurent, entre Québec et Pointe-au-Père, les petits bateaux de moins de neuf pieds de tirant d'eau sont tenus, sauf lorsqu'ils traversent le fleuve, de se tenir hors des routes suivies par les vapeurs⁴. De l'avis du ministère des Transports, ces règlements ne pouvaient être appliqués en Colombie-Britannique puisque les eaux côtières de Colombie-Britannique

³ Rien n'indique que ces recommandations aient été publiées dans un Avis aux navigateurs.

⁴ Règlements du fleuve Saint-Laurent, art. 8, C.P. 1954-1925, en date du 8 décembre 1954, et modifications apportées par le gouverneur en conseil sur recommandation du ministre des Transports, en vertu de l'article 645(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada, (pièce 1461j).

sont des eaux libres et non des eaux intérieures. Il est cependant possible d'établir, en vertu du paragraphe (4) de l'article 645 de la Loi sur la marine marchande du Canada, des règlements pour les autres eaux du Canada. En second lieu, le ministère des Pêcheries pourrait exercer un contrôle par le retrait de leurs permis de pêche aux contrevenants. On a informé la Commission qu'on n'envisageait aucune mesure parce que le ministère des Transports à Ottawa n'avait pas reçu de plainte officielle faisant état que les recommandations contenues dans la brochure *1960 Safe Fishing and Navigation* n'étaient pas observées⁵.

Les chiffres donnés par le Bureau fédéral de la statistique pour les années 1959 à 1966 inclusivement sont les suivants:

Année	(1) Nombre total des bâtiments de plus de 250 tonneaux (multiplié par deux)*	(2) Nombre de bâtiments employant des pilotes	(3) Pour- centage (2):(1)	(4) Jauge nette totale des bâtiments de plus de 250 tonneaux (multiplié par deux)*	(5) Jauge nette pilotée	(6) Pour- centage (5):(4)
1959.....	38,102	5,925	15.6	51,748,962	21,070,615	40.7
1960.....	44,920	6,468	14.4	66,182,222	28,971,088	43.8
1961.....	47,612	6,629	13.9	68,391,800	30,914,494	45.2
1962.....	53,172	6,866	12.9	76,430,160	32,217,850	42.2
1963.....	59,246	6,873	16.0	85,122,778	34,657,721	40.7
1964.....	60,648	7,303	12.0	83,521,446	36,874,357	44.2
1965.....	60,112	7,147	11.9	89,779,328	37,410,635	41.7
1966.....	59,984	6,885	11.5	91,513,436	37,740,585	41.2

*Pour une arrivée, on compte deux trajets de pilotage; il s'ensuit que chaque bâtiment figurant dans les statistiques portuaires est compté comme deux bâtiments dans les statistiques de pilotage; aux fins de comparaison, les chiffres du Bureau fédéral de la statistique sont, ici, multipliés par deux.

Ce tableau ne donne que des indications générales, car certains facteurs empêchent les statistiques du Bureau fédéral de la statistique d'être en accord avec celles du pilotage. Une telle comparaison, faite dans une circonscription de pilotage ne comprenant qu'un seul port, est plus précise, car dans les statistiques du Bureau fédéral une entrée compte pour deux trajets de pilotage, mais il n'en est pas ainsi dans une circonscription côtière puisque le Bureau fédéral de la statistique ne tient pas compte des navires qui transitent. La comparaison reste valable pour les navires qui viennent de l'extérieur de la circonscription et qui ne touchent qu'un seul port, mais dans le cas où ils effectuent un trajet de pilotage entre deux circonscriptions, une entrée dans les statistiques du Bureau fédéral signifie un trajet de pilotage. Quand un navire fait, en route, une escale à Prince-Rupert comme port douanier le trajet complet de la mer au port de destination et le retour à la mer via Prince Rupert compte pour 3 entrées dans les statistiques du Bureau fédéral et pour 2 trajets de pilotage. Cependant, comme il n'y a, du point de vue comparatif, que peu de telles entrées à Prince Rupert et que le nombre de trajets ne concernant qu'un seul port est considérable, les pourcentages indiqués dans les colonnes 3 et 6 sont raisonnablement précis. Nous pensons que des statistiques très précises ne se traduiraient que par un léger accroissement de ces pourcentages.

⁵ En réponse à une demande de renseignements faite par la Commission, le surintendant du pilotage, ministère des Transports—le capitaine D. R. Jones—écrivait le 15 janvier 1968 que, selon un fonctionnaire du ministère fédéral des Pêcheries, «cette brochure, publiée par des organisations locales, n'a pas été remplacée ou modifiée mais semble être tombée dans l'oubli» (pièce 89a).

L'appendice B indique que pendant la période de 1948 à 1966 inclusivement, le nombre des bâtiments employant des pilotes a augmenté de 174% et la jauge nette, de 391%.

Dans la région du nord, les pilotes sont employés plus fréquemment parce que les long-courriers vont maintenant charger aux ports d'origine leurs cargaisons de minerai, de bois, etc. Les statistiques de novembre et décembre 1962 et de janvier 1963, p. ex., montrent que 25% des navires prenant des pilotes faisaient escale dans des ports de la région du nord ou sur la côte occidentale de l'île de Vancouver.

Les pilotes et quelques agents maritimes ont exprimé la crainte que le trafic maritime ne se poursuive pas sur une base régulière, ce qui influerait sur leurs moyens d'existence; c'est ainsi que les expéditions de blé et d'autres produits tendent à la périodicité.

(4) RÉGION SUD ET RÉGION NORD

Du point de vue géographique et économique, la côte de Colombie-Britannique se partage en deux régions, le sud et le nord; la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique est divisée de la même manière aux fins d'administration. La ligne arbitraire séparant les régions de pilotage est le 50^e parallèle.

La *région sud* comprend le détroit de Georgie et les eaux canadiennes au sud du détroit, à l'exclusion de la circonscription de pilotage de New Westminster. C'est dans cette région que se trouve la majorité de la population de la côte et la plupart des principaux ports. De bonnes communications existent avec l'intérieur et les îles.

La *région nord* comprend les eaux au nord du 50^e parallèle et les eaux situées à l'ouest de l'île de Vancouver et au sud du 50^e parallèle jusqu'à la frontière internationale et, dans le détroit Juan de Fuca, jusqu'aux Race Rocks, à 9 milles au sud de Victoria. Il y a peu d'habitants et les communications par terre sont insuffisantes. Sauf pour Prince Rupert, les ports sont isolés et dépendent largement des industries d'extraction.

L'une des recommandations de M. le juge Morrison dans son rapport de 1928 était que l'on partage les eaux côtières de la Colombie-Britannique (à l'exclusion du territoire de la circonscription de pilotage de New Westminster) en deux circonscriptions, celle du sud et celle du nord, à cause de l'importance croissante de Prince Rupert et des autres ports du nord de la province. On ne donna pas suite à cette recommandation.

Lors de sa comparution devant notre Commission, le surintendant régional des pilotes, le capitaine F. N. Eddy (en retraite depuis le 1^{er} avril 1967), qui a une grande expérience de la côte de Colombie-Britannique, déclara que la création d'une circonscription du nord distincte constituerait une régression. Non seulement elle entraînerait des dépenses supplémentaires, mais les navires subiraient l'inconvénient d'un changement de pilotage, obligatoire aux limites des circonscriptions.

Au cours de l'audience tenue à Prince Rupert, la ville de Prince Rupert a appuyé sa Chambre de commerce en s'opposant à la division en deux circonscriptions parce qu'elle entraînerait une augmentation des frais administratifs.

(5) PRINCIPAUX PORTS

Le trafic des long-courriers, prépondérant dans cette circonscription, dessert quelque 30 ports dont les plus importants sont: Vancouver, Victoria, Esquimalt, Nanaïmo, Port Alberni, Powell River, Ocean Falls, Kitimat et Prince Rupert (y compris Watson Island et Porpoise Harbour). Depuis 1963, les transports par eau n'ont cessé de s'accroître dans la circonscription de la Colombie-Britannique. Des améliorations ont été apportées aux ports existants et on a ouvert de nouveaux ports. Le nombre des ports en 1967 atteignait 35, avec l'ouverture de Gold River, à Nootka Sound (sur la côte occidentale de l'île de Vancouver), et Tasu Harbour, à Tasu Sound (sur la côte ouest des îles de la Reine Charlotte).

a) Vancouver

Vancouver est la troisième plus grande ville du Canada et le plus important port de la Colombie-Britannique. C'est un port douanier. A l'époque des audiences de la Commission, le grand port naturel comprenait 62 postes d'amarrage pour long-courriers et 32 postes d'amarrage pour caboteurs; il pouvait recevoir les plus gros navires et on y manipulait annuellement 15,000,000 de tonnes de marchandises (environ 40% du trafic total de la Colombie-Britannique). Les pilotes ont déclaré que le trafic des long-courriers était passé de 207 navires en 1915 à 1,839 en 1962 (pièce 80).

Dans le port de Vancouver, les remous de marée constituent un danger pour les navires qui se rendent à Prospect Point et quelques accidents se sont produits à cet endroit⁶.

Bien qu'un dragage récent ait, dans l'ensemble, amélioré les conditions de la marée dans le port de Vancouver, il a, par contre, aggravé la situation dans le premier goulet si bien que, dans les conditions actuelles, un bâtiment lourdement chargé qui sort du port par forte marée doit lutter pour tenir le bon côté du chenal jusqu'à ce qu'il arrive presque par le travers de Calamity Point. Ensuite, la situation se renverse et il éprouve de grandes difficultés à se tenir à l'écart de la rive nord.

Le pont du second goulet constitue également un danger pour la navigation à cause des forts courants qu'occasionne la faible largeur de l'arche centrale. Entre 1925 et 1930, il y a eu 16 accidents, et un autre en 1954. On

⁶ En 1958, il y a eu collision entre le navire libérien *Green River* et le navire japonais *Hikawa Maru*; en 1960, entre le *Princess Elaine* et le *Alaska Prince*; le 16 janvier 1964, entre le navire norvégien m/v *Hoyanger* et le destroyer d'escorte américain *Whitehurst*. Le sinistre *Green River-Hikawa Maru* fut causé, entre autres choses, par la combinaison d'une forte marée et du manque de puissance de l'un des navires. L'accident mentionné en dernier lieu fut causé par un fort courant qui avait entraîné les navires hors de leur route.

se propose de le remplacer par un pont de chemin de fer moderne à une seule arche. Occasionnellement, les très gros navires tels que le s/s *Argyll*, de 736 pieds de longueur, emploient deux pilotes. Le second pilote assure la veille sur le gaillard d'avant, et les deux pilotes communiquent entre eux par radiotéléphones portatifs (Cf. *Section 2*, p. 313).

Les navires à destination de Vancouver embarquent généralement leurs pilotes au large de Brotchie Ledge près de Victoria, à quelque 80 milles au sud. Dans le port principal, les courants de marée ou certains vents peuvent occasionner des difficultés, mais la principale est le reflet des lumières de la ville, la nuit⁷.

La station radar qui fonctionne depuis quelque temps au centre du pont Lion's Gate constitue un type spécial d'aide de navigation. Deux radars et deux écrans radar permettent à un opérateur de service en permanence d'aider les navires qui entrent dans le port ou en sortent. Sur demande, l'opérateur compte dans un porte-voix et le pilote juge d'après le son de sa voix si le navire a le cap sur le centre du pont. (Un navire peut utiliser ce service, même sans radar.) De plus, le pilote peut communiquer par radiotéléphone avec les navires qui en ont un.

b) Victoria et Esquimalt

La ville de Victoria est dotée d'un arrière-port qui reçoit les caboteurs et d'un avant-port où s'amarrèrent les navires long-courriers. L'accès au premier est restreint par la marée, la profondeur du chenal qui conditionne l'entrée (profondeur utile) n'étant que de 18 pieds. Les principaux mouillages du second sont situés à l'intérieur d'un brise-lames de 2,500 pieds. Les marées et les vents constituent des dangers fréquents; les navires peuvent être contraints de mouiller pour attendre un temps favorable. Le port de Victoria est un port douanier.

Le port d'Esquimalt se trouve à l'intérieur des limites de celui de Victoria. Il constitue la base du Pacifique de la Marine royale canadienne et il reçoit aussi des navires marchands dans ses chantiers de radoub et dans la grande cale sèche du gouvernement.

c) Nanaïmo

Nanaïmo, port central de l'île de Vancouver situé à 32 milles seulement de Vancouver, comprend un arrière-port protégé où la profondeur du chenal, au niveau moyen de morte eau, est de 31 pieds et où la marée atteint au maximum 14 pieds. C'est un port douanier. Il existe de bons mouillages en dehors du port. Les navires en route pour Nanaïmo prennent normalement leur pilote au large de Brotchie Ledge.

⁷ Un exemple: à 7 h 20 du soir, le 27 novembre 1963, le s/s grec *Evie* et le s/s irlandais *Irish Rowan* entrèrent en collision parce que l'*Evie* ne pouvait voir l'autre navire à cause des lumières brillantes en arrière-plan. Les pilotes ont été avertis de ce danger et on a proposé que l'équipement normal comprenne des radiotéléphones portatifs.

Nanaïmo est le port du congé de douane des navires ayant chargé du minerai de fer et de la pierre à chaux à Texada Island (partie nord du détroit de Georgie). Nanaïmo étant une station de pilotage, les navires y changent aussi de pilote.

On peut rencontrer certaines difficultés à l'approche du port, car le bac du Canadien Pacifique masque les feux d'alignement durant ses quatre escales quotidiennes. Lorsque les grandes marées coïncident avec les crues de la Nanaïmo, les gros navires peuvent éprouver de la difficulté à s'amarrer dans le port.

d) Port Alberni

Situé au fond d'Alberni Inlet, à quelque 24 milles de son entrée, Port Alberni est le principal port de la côte occidentale de l'île de Vancouver. Les navires de toute dimension et de tout tirant peuvent y pénétrer. C'est un port douanier.

Le temps brumeux est fréquent durant l'été et les navires doivent souvent mouiller, si un mouillage est disponible, ou continuer lentement leur route dans le goulet. De forts vents locaux, atteignant souvent la force d'un coup de vent, rendent la navigation difficile, surtout pour des navires lèges. Il est essentiel d'avoir une grande connaissance des lieux.

Afin d'assurer un lieu d'embarquement plus commode que les stations d'embarquement officielles de Brotchie Ledge et de Triple Island, une station officieuse a été établie au large du cap Beale, dans le détroit de Barkley. Un bateau-pilote transporte les pilotes de Port Alberni au cap Beale, une distance de 35 milles. L'embarquement se fait au large du cap Beale, de jour et par beau temps; par mauvais temps, le bateau-pilote conduit les bateaux dans Trevor Channel jusqu'à ce que l'embarquement soit possible.

e) Kitimat

La ville de Kitimat est située bien à l'intérieur, au fond de Kitimat Arm, Douglas Channel. Un centre urbain et un port établis par l'*Aluminum Company of Canada* desservent une fonderie qui produit annuellement un milliard de livres d'aluminium. C'est un port douanier.

Un chenal d'entrée de 2,400 pieds de long, d'une largeur de 800 à 400 pieds, mène à deux quais. Des ducs d'Albe sont disponibles pour les navires d'au plus 16,000 tonnes attendant qu'une place à quai soit disponible. On utilise parfois deux mouillages, mais ils ne sont pas recommandés. Dans le port, restreint, les difficultés du pilotage tiennent surtout à la brume, aux vents, et aux courants qui peuvent atteindre quatre nœuds. Les navires venant du sud prennent habituellement le pilote au large de cap Beale et le pilotage commence à McInnes Island; les navires en provenance du nord le prennent au large de Triple Island, à 133 milles de Kitimat. Certains navires peuvent prendre un pilote à d'autres stations d'embarquement et venir à Kitimat par le passage extérieur (560 milles de Vancouver) ou par l'intérieur (444 milles).

f) *Prince Rupert*

La ville de Prince Rupert est située dans le nord de la Colombie-Britannique, sur le côté nord-ouest de l'île Kaien, près de la frontière de l'Alaska et presque à l'extrémité de la circonscription de pilotage. C'est un port douanier. C'est aussi un terminus de chemin de fer pour le centre et l'est du Canada; les tarifs des marchandises sont les mêmes que pour Vancouver. Prince Rupert occupe aussi une position géographique avantageuse quant aux liaisons avec l'Orient:

Prince Rupert—Hong-Kong	5,320 milles
Vancouver—Hong-Kong	5,750 milles
Prince Rupert—Yokohama	3,830 milles
Vancouver—Yokohama	4,260 milles

Les pilotes sont embarqués au large de Triple Island, la station d'embarquement septentrionale, à 25 milles du port. Triple Island est exposée et le mauvais temps aggrave les difficultés du bateau-pilote. L'hiver, le vent atteint parfois 70 milles à l'heure et l'on y rencontre aussi des marées de 25 pieds.

Le conseiller maritime de la Commission a formulé les observations suivantes au sujet de la station:

« Bien que la désignation de Triple Island comme point d'embarquement ne soit pas sans me causer une certaine inquiétude, il n'en reste pas moins qu'il n'existe pas d'autre lieu approprié. Le temps est particulièrement dur dans la région; en outre, du point de vue des capitaines, ce serait folie que de faire route directement vers une muraille de fonds dangereux comme celle de la région de Triple Island. La seule entrée est un chenal de trois milles situé entre Triple Island et Stenhouse Shoal, au nord. Le navire prendrait, le plus souvent, le pilote alors qu'il aurait la côte sous le vent.

Afin d'atténuer ces dangers, nous possédons d'excellentes aides de navigation dans toutes les approches de Triple Island; par temps bouché, les radiophares de la région donneraient de bons relèvements. En dernier ressort, le bateau-pilote pourrait conduire le navire dans des eaux calmes par le moyen du signal *Suivez-moi*. Ma seule recommandation relative aux aides de navigation serait d'installer une bouée lumineuse et sonore sur Stenhouse Shoal, afin que les deux côtés de la « porte » d'entrée soient clairement indiqués. »

La seconde moitié du passage intérieur est très étroite et difficile.

Porpoise Harbour, à 54° 14' N et 130° 17' W, port intérieur situé à 8 milles au sud de Prince Rupert, dessert les industries de Watson Island et de Port Edward. Il faut y entrer de jour par un passage étroit et effectuer deux changements de route qui exigent beaucoup d'attention quant à la vitesse et l'instant précis de la manœuvre.

(6) AIDES DE NAVIGATION

On considère généralement que les aides de navigation dans la circonscription de la Colombie-Britannique sont satisfaisantes. Des améliorations sont suggérées aux agents maritimes régionaux qui saisissent de leurs propositions le service intéressé du ministère des Transports. Le ministère donne

habituellement suite aux propositions qui font l'objet d'un rapport favorable, s'il dispose des fonds nécessaires. Au moment de l'audience tenue par la Commission, 99% des demandes de modifications ou de remplacements avaient été accordées.

a) *Région méridionale*

En 1963, cette région comptait 315 feux non gardés, dont quelques-uns, occasionnellement, ne fonctionnaient pas; ainsi, en 1962, la durée totale des défaillances s'est élevée à 827 jours, ce qui représente une efficacité de 99.28%. Dès qu'on signale un feu éteint, un avertissement à la navigation est émis à moins que l'on puisse effectuer les réparations sans délai. Le gouvernement fédéral dirige un réseau de communications qui émet des avertissements aux navires par le canal de six stations T.S.F. côtières (Victoria, Vancouver, Cape Lazo, Alert Bay, Bull Harbour et Tofino).

b) *Région septentrionale*

De Cape Caution (Queen Charlotte Sound), à la frontière de l'Alaska, il y avait, en 1963, 178 feux non gardés. En 1960, 76 ont cessé de fonctionner, pour un total de 689 jours; en 1961, 81 pour 697½ jours; et en 1962, 67 pour 476 jours. En 1962, l'efficacité relative a été de 99.27%. Dès qu'un feu fait défaut, l'agent maritime régional peut avoir à faire un déplacement de trois jours, de Prince Rupert, pour le rallumer. Il est évidemment peu économique de faire un aussi long trajet pour un seul incident, si bien qu'un feu éloigné peut rester hors de service pendant plusieurs jours. En cas d'impossibilité de rallumer immédiatement un feu, on envoie un avis aux navires et l'on diffuse des avertissements par les stations T.S.F. du gouvernement de Tofino, Bull Harbour, Alert Bay, Sandspit et Digby Island, près de Prince Rupert.

2. NATURE DU SERVICE DE PILOTAGE

(1) OPINIONS EXPRIMÉES SUR LA NATURE DU SERVICE

Le ministère des Transports, les pilotes et la plupart des armateurs estiment que le pilotage est un service spécial assuré aux capitaines ne connaissant pas bien la côte de la Colombie-Britannique.

De l'avis, d'autre part, des porte-parole de l'*Aluminum Company of Canada* et du président de *G. W. Nickerson Co. Ltd.*, de Prince Rupert, les pilotes assurent un service public comparable, p. ex., aux aides de navigation assurées par le ministère des Transports. Ils recommandent d'assurer le plus économiquement possible le pilotage et à tous les ports, sans discrimination.

On peut assurer le pilotage en eaux côtières ou portuaires. Le pilotage côtier présente peu de difficultés par beau temps, mais il comporte des risques par mauvais temps, surtout dans la brume. Les pilotes sont alors appelés à prendre de nombreuses décisions fondées sur leur habileté, leur

expérience et leur connaissance des lieux. Dans la plupart des ports de la circonscription, l'eau est suffisamment profonde, mais les forts courants de marée, les obstructions fréquentes et l'espace restreint suscitent constamment des difficultés.

Peu de navires sans pilote ont été sinistrés, mais cela tient, de l'avis des pilotes mêmes, à ce que peu de navires long-courriers tentent de naviguer dans les eaux de la circonscription sans pilote⁸.

Avant d'entreprendre certains voyages côtiers, le capitaine, l'agent maritime ou l'armateur doivent décider s'il faut emprunter le passage extérieur ou le passage intérieur. Le premier est plus long, mais les frais de pilotage sont moindres parce que le service de pilotage n'est nécessaire que sur une partie relativement petite du trajet. Le second, plus court, est plus sûr par tous les temps; cependant, comme tout le trajet s'effectue en eaux restreintes, deux pilotes sont nécessaires pour assurer un service de pilotage continu.

Les navires à passerelle arrière sont d'une manœuvre plus difficile que les navires classiques, mais les pilotes sont certains que la pratique leur permettra d'acquérir l'expérience nécessaire. Il n'est survenu aucun accident avec ce type de navires.

De l'avis des pilotes, une navigation sûre exige que tout capitaine auquel la côte n'est pas familière, emploie un pilote. Bien qu'une connaissance imparfaite de l'anglais puisse ne pas susciter beaucoup de difficultés, les capitaines manquent habituellement de connaissances locales et ignorent les méthodes normalement suivies par les navires marchands réguliers et les pilotes.

(2) PAIEMENT OBLIGATOIRE DES DROITS DE PILOTAGE

De 1920 à 1929, le service de pilotage en Colombie-Britannique—sauf en ce qui concerne la circonscription de New Westminster—n'était aucunement réglementé. Il n'existait pas d'autorité de pilotage et les pilotes n'étaient pas tenus de se présenter à un examen ou d'obtenir un brevet; n'importe qui pouvait offrir ses services comme pilote. Il n'existait aucune franchise; la concurrence restait libre et les droits de pilotage résultaient d'un accord entre le pilote et le capitaine.

A la suite du rapport de M. le juge Morrison (1928), le service fut réorganisé sous le contrôle des autorités publiques, mais ce ne fut qu'en 1949 que le paiement des droits de pilotage devint obligatoire. Quant au reste,

⁸ Mention a été faite de l'*Hermion* qui s'échoua sur Barrett Rock, le 16 août 1961, alors qu'il faisait route sur Prince Rupert par brume épaisse. Le capitaine avait signalé son heure probable d'arrivée, mais en précisant qu'il n'avait pas besoin de pilote. Après avoir contourné Georgia Rock, le navire avait, d'une manière ou d'une autre, donné en dedans de Barrett Rock et s'était échoué, bien que Barrett Rock ait un feu rouge à éclats et une corne de brume émettant deux coups toutes les 20 secondes. Le navire fut renfloué dans l'après-midi avec l'assistance de remorqueurs; les réparations furent alors estimées à \$51,000. Le navire avait un radar et un gyrocompas. Le capitaine refusa de faire une déclaration mais, quand on lui demanda s'il avait entendu la corne de brume, il répondit avoir pensé que les deux coups provenaient d'un navire stoppé dans le chenal. Apparemment, le capitaine ignorait aussi les forts courants de marée qui règnent dans cette région.

l'organisation ressemblait fort à celle d'aujourd'hui: les pilotes étaient brevetés, et affectés à tour de rôle par l'autorité de pilotage, les tarifs, établis par cette dernière, et les recettes du pilotage, mises en commun.

En 1947, le surintendant adjoint des Services nautiques (ministère des Transports) fit une enquête et, à la suite de ses recommandations, approuvées par les pilotes et la *Vancouver Chamber of Shipping*, une disposition fut ajoutée au règlement général de la circonscription (C.P. 1618 du 14 avril 1949) à l'effet de rétablir censément le paiement obligatoire des droits de pilotage en Colombie-Britannique.

À l'audience de la Commission, les principales raisons avancées à l'appui de cette décision furent les suivantes:

- a) protéger les intérêts des pilotes canadiens en empêchant les pilotes américains d'agir illégalement en eaux canadiennes;
- b) assurer des frais de pilotage plus faibles en répartissant le coût et, d'autre part, assurer aux pilotes une rémunération suffisante;
- c) adopter la pratique de la plupart des autres circonscriptions de pilotage du Canada;
- d) adopter une législation similaire à celle de la plupart des ports américains où les droits de pilotage sont obligatoires et, en particulier, de la région de Puget Sound où la loi sur le pilotage de l'État de Washington porte, entre autres, que:

«... Tout navire non ainsi exempté doit, dans les eaux de Puget Sound et les eaux intérieures adjacentes, employer un pilote et est assujéti au paiement des droits de pilotage prévus par la présente loi...» (RCW 88.16.070) (pièce 879);

- e) assurer un contrôle efficace du pilotage en Colombie-Britannique et empêcher ainsi le retour du pilotage indépendant des années 1920 à 1929.

Il est à noter que la sécurité de la navigation n'intervenait pas dans la décision. Parmi toutes les raisons invoquées (b) seulement aurait pu constituer un critère d'imposition du régime de paiement obligatoire (Cf. *Titre I*, chap. 7, pp. 236 et suiv.) si telle était bien la situation. Cependant, d'après la preuve soumise devant la Commission, presque tous les navires long-courriers ont, au cours de 1929 à 1949, toujours pris un pilote, ce qui explique l'attitude désintéressée adoptée par la *Vancouver Chamber of Shipping* au sujet de la proposition. Les raisons (c) (d) et (e) ne justifieraient pas que la Couronne entrave la liberté de la navigation.

La décision n'était qu'un expédient destiné à donner, dans une certaine mesure, satisfaction aux pilotes irrités devant l'impuissance de l'autorité de pilotage et du ministère des Transports d'agir efficacement en vue de mettre fin à l'habitude prise par les pilotes américains à bord des navires venant d'un port américain de continuer de piloter en eaux canadiennes. La situation était complexe. Contrairement à la raison (a), il était tout à fait légal pour les

pilotes américains (comme pour toute autre personne) de piloter un navire au cours d'un voyage d'entrée s'ils cessaient de le faire dès qu'un pilote breveté de la circonscription de la Colombie-Britannique offrait ses services au navire après son entrée dans les eaux de la circonscription. La disposition clé de la loi alors applicable était l'article 347 de la Loi sur la marine marchande de 1934 (aujourd'hui, article 354 de la loi), dont la première partie se lit comme suit:

«347 (1) Tout individu peut, dans une circonscription de pilotage pour laquelle il n'est pas pilote breveté, sans s'exposer et sans exposer son employeur à aucune peine, piloter un navire.

- a) Si aucun pilote breveté pour cette circonscription n'a offert de piloter ce navire, ni fait le signal à cette fin, bien que le capitaine du navire ait déployé et continué à déployer le signal prévu dans la présente Partie de la présente loi pour demander un pilote, pendant qu'il était dans les limites prescrites à cette fin; . . . »

L'application de la disposition eût exigé d'abord l'existence du signal en question; or, il n'en existait pas (Cf. *Titre I*, chap. 3, pp. 69 et 70). C'était cependant un obstacle facile à surmonter. L'autre obstacle était plus sérieux. Pour appliquer la disposition, les pilotes auraient eu à surveiller toutes les routes possibles que les navires pouvaient choisir pour entrer dans la circonscription et à être en mesure de communiquer avec eux et d'aller à leur rencontre. A l'époque, les conditions particulières de la circonscription empêchaient pratiquement de satisfaire à cette exigence. Ce fut sans doute l'une des raisons de la modification de 1956 à cet article, modification incompatible avec le mode d'organisation prévu par la Partie VI de la Loi sur la marine marchande (Cf. *Titre I*, chap. 7, pp. 233 et 234).

Une complication supplémentaire provenait du fait que la Couronne, comme plaignante, avait le fardeau de la preuve et l'expérience a montré que dans de tels cas, la grande difficulté est d'apporter la preuve nécessaire à l'appui de l'accusation.

Le régime du paiement obligatoire semblait résoudre la difficulté en ce que tous les navires non exemptés acquittaient les droits de pilotage, qu'ils employassent ou non un pilote breveté, ce qui les décourageait d'employer des personnes non brevetées pour la circonscription puisqu'il fallait, de toute façon, les rémunérer. Depuis, l'autorité de pilotage a appliqué avec succès le régime du paiement obligatoire qui, jusqu'ici, n'a pas été contesté bien qu'il soit a) illégal, cette disposition réglementaire étant *ultra vires* (Cf. p. 6) et b) qu'il ne pouvait s'appliquer au pilotage côtier en général ni à la circonscription de la Colombie-Britannique en particulier.

Les dispositions de la Loi sur la marine marchande qui régissent le régime du paiement obligatoire sont contenues dans l'article 345(a) qui accorde automatiquement une exemption si, au voyage d'entrée, «aucun pilote breveté ne (lui) offre ses services en tant que pilote, après préavis

raisonnable de l'heure probable de son arrivée». Ces dispositions étaient prévues pour le pilotage de port, si bien qu'il devient pratiquement impossible d'appliquer le régime dans une région de pilotage côtier puisque, entre autres:

- a) Dans le pilotage, les navires, lors du voyage d'entrée doivent suivre une route déterminée que les pilotes peuvent facilement surveiller dès qu'ils connaissent l'E.T.A. (heure probable d'arrivée). Cela n'est pas le cas en Colombie-Britannique, puisque les navires peuvent entrer dans la circonscription en de nombreux endroits, le long d'une côte de six cents milles.
- b) L'avis ne doit mentionner que le port et l'E.T.A.; on ne peut l'interpréter comme annonçant l'arrivée à une limite de circonscription puisque l'article porte sur «tout navire qui navigue dans une circonscription de pilotage». Dans le cas de pilotage portuaire, le port doit être la destination et l'E.T.A. donne au pilote des informations suffisantes pour qu'il puisse estimer le moment où le navire se trouvera aux approches du port. On ne peut interpréter l'article comme obligeant les navires à préciser dans leur E.T.A. le lieu et l'heure d'entrée dans les eaux de la circonscription. L'avis d'E.T.A. à un port donné de la côte de la province ne peut fournir aux pilotes aucune indication utile quant au moment et au lieu d'entrée du navire dans la circonscription.
- c) Rien dans la loi ou dans quelque autre statut n'autorise l'autorité de pilotage ou toute autre autorité à contraindre les navires, en vue de l'application du régime du paiement obligatoire, à se dérouter pour passer par une zone d'embarquement où se tiendraient des pilotes. L'entrée dans la circonscription peut avoir lieu en un lieu quelconque au choix du navire.
- d) Rien dans la loi ou dans quelque autre statut n'autorise l'autorité de pilotage ou toute autre autorité à prévoir un E.T.A. raisonnable. L'exemption automatique joue encore si le capitaine a donné un préavis de quelques heures, suffisant pour l'annonce de son arrivée, mais insuffisant pour permettre à un pilote d'aller à la rencontre du navire à son entrée dans une circonscription, à plusieurs milles de son port de destination.

La loi reste muette sur l'obligation des pilotes de se tenir disponibles pour les voyages de sortie et les voyages à l'intérieur des eaux de la circonscription. La loi présuppose manifestement la présence et la disponibilité de pilotes dans le port d'appareillage des navires. Comme pour le voyage d'entrée, c'est aux pilotes à être disponibles, en cas de préavis raisonnable. Le pilotage est un service; un navire ne devrait donc jamais subir de retard du fait de l'indisponibilité de pilotes; l'organisation interne du service revient à l'autorité de pilotage et aux pilotes et si, dans un port, après un préavis

raisonnable, c.-à-d. quelques heures, aucun pilote n'est disponible, le navire ne devrait pas être assujéti au paiement obligatoire s'il appareille sans pilote.

Dans la circonscription de la Colombie-Britannique, les navires peuvent donc entrer dans les eaux de la circonscription au lieu de leur choix et n'ont comme seule obligation qu'à donner un préavis de quelques heures de leur arrivée au port de destination. A la sortie, on exige un préavis semblable de départ et il incombe aux pilotes d'offrir leurs services avant l'appareillage des navires. Dans ce cas, si aucun pilote n'offre ses services, le navire est exempté automatiquement. Cette situation rend donc pratiquement impossible l'application du régime du paiement obligatoire prescrit par la loi actuelle dans les circonscriptions côtières et partant dans celle de la Colombie-Britannique.

Comme d'autres autorités, l'Autorité de pilotage de la circonscription de la Colombie-Britannique a tenté d'étendre l'application de la législation sur le pilotage au moyen de ses règlements, et celle du paiement obligatoire en rendant le régime applicable aux bâtiments et en donnant au terme «bâtiment» une définition réglementaire destinée à répondre à ses besoins. Comme on l'a signalé dans la première partie du rapport (Cf. *Titre I*, chap. 7, pp. 244 à 247), les dispositions qui en résultent sont *ultra vires* dans la mesure où elles sont incompatibles avec les dispositions essentielles de la loi.

(3) EXEMPTIONS

a) Exemptions statutaires

On a très peu recouru aux pouvoirs réglementaires accordés en matière d'exemptions. On n'a pas usé des pouvoirs conférés par l'article 347 de la Loi sur la marine marchande, si bien qu'aucune des exemptions statutaires relatives de l'article 346 n'a été ni supprimée ni modifiée. On a fait insuffisamment usage du pouvoir conféré par l'article 346(c) en ce que la disposition du règlement (art. 6[2]) n'étend les exemptions relatives aux petits navires étrangers qu'aux seuls yachts de plaisance (Cf. *Titre I*, chap 7, p. 254).

En Colombie-Britannique, le besoin de recettes complémentaires n'était sans doute pas important au point de nécessiter la suppression de l'une des exemptions relatives accordées au trafic côtier aux termes de l'article 346(e) comme l'ont fait, p. ex., les Autorités de pilotage d'Halifax et de Sydney.

Il en résulte qu'un navire à vapeur britannique ou canadien naviguant entre un port de Colombie-Britannique et un port américain est légalement exempté, que le capitaine connaisse ou non les lieux, en vertu du paragraphe (e) de l'article 346 qui exempte

«les navires à vapeur, immatriculés dans une partie des dominions de Sa Majesté et qui sont:

- (iv) employés à des voyages entre un port de la province de la Colombie-Britannique et le port de San Francisco, ou un port des États-Unis

d'Amérique sur le Pacifique, au nord de San Francisco, et entre un port de la province de la Colombie-Britannique et un port de l'Alaska».

Cependant, on n'exempte pas un navire américain employé aux mêmes voyages ou qui transite simplement dans les eaux de la circonscription entre un port américain du Pacifique et un port de l'Alaska, même si dans ce dernier cas le navire ne fait pas en cours de route escale dans un port de la Colombie-Britannique.

Le Règlement général de 1960 a indirectement fait exception pour les péniches par l'effet conjugué des articles 2(e), 2(g)* et 6 parce que les péniches sont expressément exclues de la définition du mot «navire» par le règlement. Le terme «péniche» a été aussi défini par règlement, mais on a jugé inadéquate cette définition. Selon un fonctionnaire du ministère des Transports, la définition d'une péniche comme un «chaland sans locaux d'habitation» (art. 2[g] du règlement) manque aujourd'hui de réalisme. On a donné l'exemple d'un chaland américain portant 200 voitures-remorques, 53 voitures, un hélicoptère et un grand appareil de distillation qui fit son apparition sur le fleuve Fraser, en 1963. Le ministère des Transports était d'avis qu'un pareil bâtiment ne devait manifestement pas être exempté. On expliqua que la définition réglementaire s'appliquait aux petits chalands tels que les petites péniches à sable ou les péniches non pontées ne comportant pas de locaux d'habitation et habituellement amarrées le long d'un remorqueur. La définition avait été rédigée en vue d'exclure les très gros chalands des Grands lacs ayant à bord un logement et un gouvernail. Le ministère des Transports déclara qu'il projetait de remédier à la situation en Colombie-Britannique en supprimant de la définition de bâtiment donnée dans le règlement, la restriction relative aux péniches, en espérant que seules les vraies péniches seraient ainsi exemptées, en vertu de l'article 346(f) de la loi. Ce qui fut fait par l'adoption du Règlement général de 1965 qui ne contient ni la définition de «péniche» ni la restriction relative aux péniches qui figurait précédemment dans la définition de «bâtiment».

Quelles que soient les dispositions réglementaires, les péniches et les chalands sont exclus de la législation sur le pilotage, car ce ne sont pas des navires. Quels que soient donc leur taille, leur pays d'immatriculation, leur destination ou leur commerce, ils ne peuvent être assujettis aux droits de pilotage et aucune autorité de pilotage ne peut fixer des taux déterminant la rémunération des pilotes pour leurs services. Les chalands remorqués par l'*Haida Brave*, lancé le 26 octobre 1965, en offrent un autre exemple. Ces

* Dans la version française du Règlement général de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, la traduction est fautive, car on a traduit *vessel* par «navire» et *ship* par «bâtiment», alors que c'est l'inverse qui est vrai (Cf. art. 2[m] de la Loi sur la marine marchande du Canada). (Note de traduction)

chalands, de plus de 350 pieds de longueur, transportent 6,000 tonnes de papier à journal; ils assurent la liaison entre Port Alberni et Long Beach (Californie) au rythme mensuel de trois voyages aller et retour.

b) Exemptions de fait

Dans la pratique, d'autres exemptions officieuses sont accordées avec l'accord commun des pilotes, des armateurs et des autorités de pilotage.

Quand le paiement des droits de pilotage devint obligatoire en 1949, on fit entendre aux pilotes qu'il s'agissait de les protéger et non de placer un «poste de péage» à l'entrée des eaux de la Colombie-Britannique. Il fallait tenir compte du traitement dont bénéficiaient les navires canadiens en eaux américaines, des accords existants et d'autres facteurs.

(i) Petits navires étrangers

Bien que l'article 346(c) de la Loi sur la marine marchande permette d'exempter des droits de pilotage tous les navires étrangers de moins de 250 tonneaux, à condition que les règlements de la circonscription l'autorise, l'article 6(2) du Règlement général de la circonscription de la Colombie-Britannique n'exempte, comme on l'a mentionné ci-dessus, que les yachts de plaisance. Malgré cette restriction, il est d'usage de ne pas imposer de droits à ces bâtiments à moins qu'ils n'emploient un pilote. L'exemption officieuse ne profite presque exclusivement qu'aux petits bâtiments américains, car les autres petits navires étrangers ne naviguent pas dans les eaux de la Colombie-Britannique. Cette pratique est parfaitement illégale. L'autorité de pilotage est, comme n'importe qui, assujettie à la législation en vigueur et n'a aucun pouvoir discrétionnaire en matière d'administration. La Commission note également qu'on aurait pu facilement corriger la situation en apportant au règlement une modification appropriée.

(ii) Cas spéciaux

Il arrive parfois qu'un certain navire ne paie pas de droits parce que les pilotes estiment qu'une raison spéciale permet de l'exempter; p. ex., le navire-école chilien *Presidente Pinto* (ex-transport de troupes américain de 4,100 tonnes) qui fit escale à Vancouver dans les premières années 1950, le trois-mâts barque école de la Marine marchande japonaise *Nippon Maru* qui participa aux célébrations du Centenaire de la Colombie-Britannique en juin 1958, et le quatre-mâts barque école *Kaiwo Maru* qui visita Vancouver en juin-juillet 1963.

Les seules dispositions législatives autorisant une décision administrative en vue de ne pas appliquer le paiement obligatoire dans certains cas spéciaux se trouvent dans l'article 346(h) qui limite l'exemption aux navires de guerre et aux navires-hôpitaux des nations étrangères (Cf. *Titre I*, chap. 8, p. 335). Toute autre exception est illégale. En outre, dès que des services de pilotage ont été rendus à un navire, l'autorité n'a aucune latitude de percevoir ou non

les droits, même avec le consentement unanime des pilotes. Deux raisons le justifient: dans la plupart des cas, les droits n'appartiennent pas en totalité aux pilotes; ensuite, une créance de pilotage est une créance publique et une autorité de pilotage, agent de la Couronne, n'a pas le pouvoir de décider de ne pas, en certaines circonstances, faire valoir la créance et percevoir les droits. Actuellement, l'autorisation de ne pas recouvrer une créance (indépendamment de l'emploi d'un pilote) doit être accordée par le gouverneur en conseil agissant sur l'avis du Conseil du Trésor, en vertu de l'article 22 de la Loi sur l'administration financière (Cf. *Titre I*, chap. 6, p. 223).

(iii) *Navigation dans le détroit de Rosario*

Après ses audiences en Colombie-Britannique, la Commission eut connaissance d'une autre exemption *ultra vires*: les navires qui passent par Sand Heads, en provenance ou à destination des ports américains de Bellingham, Ferndale et Anacortes ne paient pas de droits lorsqu'ils ne prennent pas de pilote. Cette exemption date d'avril 1962 lorsque Sand Heads, à la demande des pilotes, cessa d'être une station d'embarquement, à la suite du différend de Puget Sound. La décision de ne pas faire payer de droits était la conséquence logique de la disparition de Sand Heads comme station d'embarquement normale de la circonscription de la Colombie-Britannique. Une condition préalable à l'application du paiement obligatoire étant que les pilotes offrent leurs services, il faut impérativement une station au point d'entrée. Rien n'autorise à contraindre un navire d'embarquer un pilote canadien en territoire américain. Dans ces conditions, les pilotes convinrent que le régime du paiement obligatoire ne s'appliquerait pas aux navires empruntant le détroit de Rosario, mais plus tard, dans une lettre du 27 février 1963, ils alléguèrent que cette pratique était illégale (pièce 1423). On ne s'explique pas pourquoi la question ne fut pas mentionnée à l'audience tenue par la Commission quelques jours plus tard. La correspondance échangée semble indiquer que seuls étaient exemptés les navires à destination et en provenance de fleuve Fraser, et non ceux à destination ou en provenance d'un port de la circonscription. Cette question n'intéresse pas les pilotes de la Colombie-Britannique parce que les navires en cause n'entrent jamais dans les eaux de cette circonscription. Cependant, le surintendant de la circonscription a déclaré qu'en fait tous les navires passant par Sand Heads, à destination ou en provenance des trois ports américains susmentionnés, bénéficient de l'exemption officieuse. Dans la situation actuelle on ne peut appliquer le régime du paiement obligatoire à un navire qui emprunte le détroit de Rosario, à destination ou non d'un port de la circonscription de la Colombie-Britannique.

c) *Navires en transit et services de bac entre un port de Puget Sound et un port de la circonscription de la Colombie-Britannique*

Le régime du paiement obligatoire fut imposé dans la circonscription de la Colombie-Britannique en 1949, à la suite de négociations entre les pilotes de la Colombie-Britannique et la *Vancouver Chamber of Shipping*. Afin

d'obtenir l'accord des armateurs, les pilotes de la Colombie-Britannique durent concéder que les navires en transit et les bacs naviguant entre les ports de la Colombie-Britannique et les ports américains de Puget Sound ne seraient pas touchés. L'accord intervint le 10 mars, lorsque la *Vancouver Chamber of Shipping* donna son approbation à un document daté du 7 mars, signé par deux membres du comité des pilotes et approuvé par le surintendant des pilotes au nom de l'Autorité de pilotage de la Colombie-Britannique. Ce document (pièce 1159), dit *Gentlemen's Agreement*, se lit comme suit:

«A la demande du président du comité des pilotes, actuellement en consultation avec le ministère à Ottawa, et avec l'approbation de l'autorité, le comité des pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique prend envers la *Vancouver Chamber of Shipping* l'engagement suivant.

Si l'institution du paiement obligatoire des droits de pilotage à l'intérieur de la circonscription de la Colombie-Britannique est adoptée et sanctionnée par règlement, le comité, représentant tous les pilotes de la circonscription, s'engage à ne pas offrir de services de pilotage ni à chercher à percevoir des droits de pilotage des navires qui passent dans les eaux de la Colombie-Britannique sans faire escale dans un port de la province ni à offrir ces services ou chercher à percevoir des droits de pilotage d'un service de bac reconnu entre les ports de la Colombie-Britannique et les ports américains de Puget Sound.

Cet engagement s'étend aussi à tous les yachts *bona fide* non utilisés à des fins commerciales, entrant ou non dans les ports de la Colombie-Britannique.»

La *Vancouver Chamber of Shipping* exigea cet engagement d'abord parce que l'application du régime obligatoire sans cette restriction aurait eu pour effet d'obliger les navires en transit à naviguer en dehors des eaux de la circonscription, si bien que les pilotes de la Colombie-Britannique n'auraient, de toute façon, pas obtenu de recettes supplémentaires, tandis que d'autre part les navires en cause auraient éprouvé des inconvénients inutiles.

La *Vancouver Chamber of Shipping* demanda ces exceptions pour éviter surtout des rapports tendus entre l'État de Washington et l'Autorité de pilotage de la circonscription de la Colombie-Britannique, situation susceptible de nuire aux armateurs canadiens.

L'entente ne faisait qu'accorder une réciprocité partielle en retour du traitement de faveur assuré à tous les caboteurs *bona fide* qui naviguaient dans les eaux de l'État de Washington. L'article pertinent de la loi sur le pilotage dans Puget Sound de l'État de Washington (RCW 88.16.070 se lit comme suit (pièce 879):

«Tous les navires *enrôlés** et tous les navires effectuant exclusivement du cabotage sur la côte ouest du territoire continental des États-Unis (y compris l'Alaska) et de la Colombie-Britannique sont exemptés des dispositions de cette loi, sauf si un pilote breveté aux termes de cette loi est employé, auquel cas les droits de pilotage prévus par cette loi s'appliquent.»

* Navires américains naviguant au cabotage (Cf. *Titre I, appendice XIII*, p. 853).
(*Note de traduction*)

Cependant, les autres ports américains de la côte ouest (sauf en Alaska où n'existe pas de législation sur le pilotage) n'accordaient pas d'avantages similaires; l'on n'y prévoit aucune exemption du pilotage obligatoire pour les caboteurs étrangers, y compris les bâtiments canadiens.

La *Vancouver Chamber of Shipping* soutenait que le problème était essentiellement d'ordre économique parce que le retrait des exemptions américaines eût fortement grevé certaines industries de la navigation canadienne, p. ex., les bacs, les petits cargos et les remorqueurs, y compris un certain nombre de remorqueurs de Vancouver qui touent, à forfait, des cargaisons de copeaux pour pâte à papier transportés par chalands (3,500 tonnes chacun) remorqués en flèche de Tahsis aux ports de Puget Sound. Tous ces navires sont exemptés des droits de pilotage lorsqu'ils naviguent entre la Colombie-Britannique et l'État de Washington, en eaux américaines. La marge bénéficiaire de ces activités canadiennes était si faible que les armateurs eussent été dans une situation précaire s'il leur avait fallu payer des droits de pilotage américains. D'autre part, beaucoup plus de navires canadiens fréquentaient les ports de Puget Sound que dans les récentes années.

Grâce à cet accord, les navires de l'*Alaska Steamship Company* qui font la navette entre les ports de l'Alaska et Seattle, par le passage intérieur, ne sont pas tenus de prendre un pilote ni de payer de droits dans les eaux de la Colombie-Britannique. M. K. C. Middleton, président du Comité du pilotage et de la navigation de la *Vancouver Chamber of Shipping*, a déclaré à la Commission que la sécurité de la navigation n'en est pas en danger puisque les navires qui fréquentent ces eaux doivent, conformément aux règlements américains, avoir deux hommes sur la passerelle, soit un officier de quart et un pilote américain porteur d'un *manning certificate* délivré par la Garde côtière américaine (pas un pilote de Puget Sound). Les autorités du ministère des Transports ont reconnu que, lorsque cette exemption officielle fut accordée aux navires américains en transit, on ne tint pas compte des problèmes de sécurité et de souveraineté.

Il était entendu que cet accord devait être introduit dans la législation sur le pilotage. Au cours de leurs négociations, le comité des pilotes et la *Vancouver Chamber of Shipping* avaient rédigé un projet de modification au règlement général de la circonscription, concernant le paiement obligatoire des droits, et qui, dans la version du 18 décembre 1948, contenait la disposition suivante destinée à mettre en application l'engagement pris par les pilotes (pièce 92):

«Sont également exemptés tous les caboteurs naviguant régulièrement entre Puget Sound et l'Alaska, tous les services de bacs assurant une liaison entre des ports canadiens, et tout navire relâchant dans un port uniquement pour s'y réfugier ou s'y abriter.»

Cependant, lorsque le 14 avril 1949 on voulut imposer le régime obligatoire par une modification du règlement général (Cf. p. 6), la modification ne contenait pas cette disposition. On s'était sans doute rendu compte

que les exemptions prévues dans le *Gentlemen's Agreement* ne ressortissaient pas aux pouvoirs réglementaires de l'autorité de pilotage et qu'il fallait apporter une modification à la loi, comme ce fut le cas plus tard lorsqu'on ajouta le paragraphe (*ee*) à l'article 346 de la Loi sur la marine marchande en vue de résoudre une situation semblable dans le cas du Saint-Laurent et de la Voie maritime (Cf. *Titre I*, chap. 7, pp. 247 et 248).

Le capitaine F. S. Slocombe, du ministère des Transports, dont l'enquête fut à l'origine du régime obligatoire de la Colombie-Britannique, a déclaré qu'il était clair que les navires en transit ne devaient pas être touchés par une telle obligation, d'ailleurs inutile, et que la principale raison du rétablissement du régime était d'empêcher les pilotes américains de priver ceux de la Colombie-Britannique de missions à bord de navires faisant route vers des ports de la circonscription de la Colombie-Britannique. D'autre part, on se rendait compte aussi que, si l'on imposait le régime, il n'existait aucun moyen légal, aux termes de la loi, de soustraire à son application les navires en transit. On avait soutenu que la difficulté n'était que théorique puisque le régime ne pouvait en pratique s'appliquer à ces navires, car ils ne passaient pas près d'une station d'embarquement sur leur route normale et il n'existait aucun moyen de les contraindre à entrer dans une zone d'embarquement où un pilote aurait pu offrir ses services. Quoi qu'il en soit, cet argument parut faible et la promesse des pilotes fut la condition préalable au rétablissement du régime du paiement obligatoire.

Du point de vue juridique, l'accord est nul et de nul effet comme s'il n'avait jamais existé. Personne n'est capable de se lier par accord privé en vue de s'engager à ne pas exiger l'application d'une législation d'un caractère public, ou de n'en tirer parti. Il est aussi tout à fait illégal de la part d'agents de la Couronne de convenir à l'avance de ne pas donner plein effet à certaines dispositions de la loi sur le point d'être édictées. Ils se substituent, ce faisant, au Parlement, ce qui constitue un acte dérogatoire.

Au cours des difficultés qui s'ensuivirent, on suggéra qu'une solution légalement possible fût de fixer un droit de pilotage nominal, en vertu de l'article 329(*h*), conformément à un supposé précédent dans la circonscription de Saint-Jean (N.-B.), dans le cas d'une compagnie américaine de bacs qui exploitait un service côtier entre Saint-Jean, Boston et New York (pièce 1159). La proposition allait à l'encontre des faits. Le Règlement de la circonscription de Saint-Jean ne constituait pas un précédent, car il cadrait avec la législation alors en vigueur, mais abrogée plus tard (Cf. *Titre I*, chap. 7, pp. 252 et 253).

Si l'on avait légalement imposé le régime obligatoire et que les pilotes aient pu, cela va de soi, offrir leurs services à tous les navires, la solution manifeste au problème eût été d'accorder un certificat de pilotage aux capitaines et lieutenants des navires marchands effectuant des voyages réguliers et pouvant prouver leur aptitude à naviguer en toute sécurité dans les eaux de la circonscription (Cf. *Titre I*, chap. 7, p. 261).

Dans le cas des navires en transit, l'accord ne devait s'appliquer, à l'origine, qu'aux navires américains transitant entre les ports de Puget Sound, mais cette restriction ne figure pas dans le document. En fait, sont exemptés tous les navires en transit, indépendamment de la nationalité et que le port de destination ou d'arrivée soit situé hors du territoire canadien. L'autorité de pilotage interprète cependant de façon restrictive le *gentlemen's agreement*, si bien que deux cas au moins ont donné lieu à contestation: l'affaire des *Coastwise Lines Inc.* et celle du *s/s Alaska*.

Coastwise Lines Inc.—Le régime du paiement obligatoire modifié par le *gentlemen's agreement* fut aussitôt attaqué par une société de navigation américaine, *Coastwise Lines Inc.* dont les navires, qui naviguaient entre les ports de la Californie et ceux de la Colombie-Britannique, avec escale occasionnelle à Port Angeles (Washington), n'employaient jamais de pilote dans les eaux de la Colombie-Britannique. Comme ces navires n'étaient ni des navires en transit dans les eaux de la Colombie-Britannique ni des bacs effectuant un service régulier entre un port de Puget Sound et un port de la province, ils ne tombaient pas dans les exceptions de l'accord et, partant, on leur imposait les droits de pilotage. La société refusait de les payer, non à cause de l'illégalité du régime obligatoire et du *gentlemen's agreement*, mais parce que cet accord défavorisait ses navires qui étaient des navires marchands faisant régulièrement escale dans les ports de la province, avant l'imposition du régime. Lorsque les autorités douanières canadiennes refusèrent, à la demande de l'autorité de pilotage, de délivrer le congé (Cf. *Titre I*, chap. 6, pp. 219 et suiv.), la compagnie obtint sous réserve. Elle demanda de figurer dans l'accord, mais sans succès. Sa demande fut repoussée sur le motif qu'une exemption réciproque ne s'étendait pas, au delà des ports de Puget Sound, aux caboteurs canadiens faisant escale dans un port californien.

La compagnie contesta la légalité de l'accord et reçut du Directeur des Services de la marine une lettre, datée du 5 mars 1954, qui soulignait que le *gentlemen's agreement* ne revêtait pas un caractère officiel et que tout ce qu'on pouvait dire était que:

«les parties intéressées, d'un commun accord, ont jugé bon de s'abstenir d'exiger le paiement obligatoire des droits de pilotage dûment autorisés.»

La lettre ne désignait pas les «parties intéressées». La compagnie s'adressa au Congrès américain, alléguant une distinction injuste pour les navires américains et demandant instamment que les navires canadiens soient tenus de payer des droits de pilotage dans tous les ports américains, sauf en cas de réciprocité (pièce 1159). La question ne fut jamais réglée et le sujet fut abandonné, lorsque la compagnie suspendit ses activités.

Alaska—Le *s/s Alaska* est un bac transbordeur d'immatriculation étrangère qui, depuis 1964, assure toute l'année un service de transbordement hebdomadaire entre New Westminster (C.-B.) et Whittier (Alaska).

En tant que bac, il n'était pas visé par l'accord puisque la liaison ne s'effectuait pas avec un port de Puget Sound; en tant que navire en transit (au regard de la circonscription de la Colombie-Britannique), il aurait dû être exempté, à supposer que le *gentlemen's agreement* fût valide. L'autorité de pilotage interpréta cependant l'expression «Colombie-Britannique», employée dans l'accord, comme signifiant la province (comprenant ainsi la circonscription de New Westminster) et non la circonscription de pilotage comme l'indiquait le contexte.

Cependant, lorsque l'*Alaska Trainship Corporation* commença d'assurer son service de transbordement avec le *s/s Alaska*, elle savait que le navire, à moins d'une immatriculation canadienne, ne pouvait être exempté. Les lois américaines ne permettaient pas l'immatriculation de l'*Alaska* aux États-Unis parce qu'il était de construction japonaise et immatriculé au Libéria; d'autre part, un navire non immatriculé aux États-Unis ne pouvait naviguer entre des ports américains. La compagnie devait donc trouver au Canada une base aussi rapprochée que possible de la frontière américaine.

L'*Alaska* fait l'aller et retour chaque semaine. Il emprunte le passage intérieur, ce qui exige deux pilotes et augmente les frais aussi bien que la demande de pilotes. Le surintendant des pilotes déclara que la compagnie employait régulièrement des pilotes au début de ses activités, mais qu'elle ne le fait maintenant que pour des raisons de commodité.

Dans une lettre adressée à la Commission (pièce 1432a), datée du 10 février 1965, la compagnie protestait contre cet état de choses; elle signalait que le navire, en dépit du fait qu'il est immatriculé au Libéria, a un équipage canadien et transite seulement dans les eaux de la circonscription de la Colombie-Britannique, est contraint de payer à l'autorité de pilotage de cette circonscription des droits de pilotage pour chaque transit (c.-à-d. deux fois par semaine), soit \$900 par semaine (au tarif de 1965) quand il n'emploie pas de pilote, et \$1,500 quand il en emploie, sans compter les droits exigés par l'Autorité de pilotage de New Westminster (un peu plus de \$100 par voyage). Si le terminus sud de l'*Alaska* s'était trouvé seulement quelques milles plus loin, au sud de la frontière dans l'État de Washington, le navire aurait bénéficié, aux termes de l'accord, d'une exemption officieuse.

Indépendamment de la question de la légalité du régime de paiement obligatoire dans la circonscription de la Colombie-Britannique, c'est un bon exemple des effets malheureux de la législation et de la ligne de conduite adoptées localement en vue de satisfaire à des intérêts locaux sans tenir compte des intérêts de l'ensemble du pays. En l'occurrence, les représentants du gouvernement défavorisent un port canadien, New Westminster, au profit de ports américains. La situation cesserait de se perpétuer si l'organisation du pilotage relevait du contrôle général d'une autorité centrale chargée de sauvegarder et de promouvoir les intérêts du public canadien, et dotée des pouvoirs effectifs que propose la Commission (Cf. *Titre I*, chap. 11, *Recommandations 16 et 17*).

d) *Recommandations reçues au sujet des exemptions*

(i) *Exemption pour Prince Rupert*

Au cours des audiences de la Commission, le représentant de la Chambre de commerce de Prince Rupert déclara que celle-ci serait en faveur de l'exemption du paiement obligatoire des droits de pilotage pour le port de Prince Rupert, à condition que des services de pilotage soient disponibles.

(ii) *Exemption pour les navires de commerce des lignes régulières*

La *Vancouver Chamber of Shipping* préconisa, devant la Commission, que les navires des lignes régulières fussent exemptés. Elle soutenait que, bien des années avant 1949, les armateurs avaient obtenu des services de pilotage satisfaisants sans qu'on leur impose le paiement obligatoire des droits. La décision de prendre un pilote était laissée à la compagnie ou au capitaine. Elle soutient que lorsqu'un capitaine a effectué cinq fois un voyage déterminé, il connaît les lieux aussi bien qu'un pilote et s'il ne veut pas en employer un, son navire ne devrait plus être assujéti aux droits.

Elle exposa que les capitaines et les lieutenants de quelques bâtiments effectuant un service régulier, comme ceux qui transportent du grain en Chine ou du minerai au Japon et qui reviennent à des intervalles rapprochés, peuvent aisément se familiariser avec une section particulière des eaux côtières de Colombie-Britannique, mais concluait que les capitaines des tramps, qui viennent rarement, ne peuvent acquérir une grande expérience de la région.

Un navire appartenant à la première catégorie est le minéralier japonais *Harriet Maru*, d'une jauge nette de 5,161 tonneaux (17,254 tonneaux de jauge brute), et qui effectue toutes les quatre semaines un voyage entre Wakayama, Japon, et Harriet Harbour⁹, îles de la Reine Charlotte, via Prince Rupert, port douanier de la zone. Après avoir effectué quatre voyages aller-retour à Harriet Harbour, avec un pilote canadien, le capitaine se sentit capable de piloter lui-même et, depuis, n'a jamais pris de pilote, comme c'est le cas à la fin du voyage lorsqu'il rentre dans le port japonais de Wakayama. En fait, le capitaine pense qu'il a acquis plus d'expérience du fait qu'il avait eu, à chaque voyage, un pilote différent.

La correspondance (pièce 219) montre que le propriétaire japonais a informé son agent de Vancouver qu'aucun pilote ne serait nécessaire pour un voyage entre Triple Island, Prince Rupert et Harriet Harbour tant que le capitaine Ohtatsume assumerait le commandement et que l'agent serait informé si un capitaine sans expérience de la région prenait le commande-

⁹ Harriet Harbour, sur la côte sud-est de l'île Moresby (îles de la Reine Charlotte) a été spécialement créé pour permettre l'expédition au Japon du minerai de fer extrait par *Jedway Iron Ore Ltd.* par des bâtiments japonais construits spécialement pour ce trafic et assurant un service régulier. Le *Harriet Maru* est en service régulier sous contrat de cinq ans (à compter d'octobre 1962) pour la livraison du minerai, et des cargaisons supplémentaires sont occasionnellement transportées par d'autres bâtiments. Le cas de Harriet Harbour n'est pas isolé. Par exemple, depuis 1966, il y a eu, sur une grande échelle, une opération analogue basée sur la mise en exploitation d'un gisement de minerai à Tasu Harbour.

ment. Dans ces conditions, le propriétaire estimait que le paiement obligatoire des droits de pilotage était déraisonnable. Le *Harriet Maru* et un autre navire japonais faisant parfois escale à Harriet Harbour n'emploient plus de pilotes.

L'un ou l'autre de ces deux navires arrive du Japon sur lest. Il doit d'abord faire escale à Prince Rupert, port douanier le plus proche de Harriet Harbour. Au retour, il doit de nouveau faire escale à Prince Rupert pour obtenir son congé de douane. Seules les approches des deux ports se trouvent dans des eaux de pilotage (Cf. p. 6). Entre Prince Rupert et Triple Island (station d'embarquement de Prince Rupert), la navigation s'effectue sous la direction d'un pilote; entre Triple Island et l'entrée de Harriet Harbour, le capitaine reprend la direction; le pilote conduit ensuite le navire dans le port et l'amène à quai. Pour le voyage de retour, il n'y a pas de relève de pilotes, car les moyens de transport sont rares entre Harriet Harbour et le continent. Le pilote reste à bord pendant le chargement du navire—une moyenne de 20 heures pour lesquelles on lui paie des frais de retenue. Au cours du voyage de retour de Prince Rupert, il assume les mêmes fonctions de pilotage. On a calculé que cette affectation dure de 57 à 64 heures, à partir du moment où le pilote monte à bord du bateau-pilote à Prince Rupert jusqu'au moment où il débarque du bateau-pilote après avoir terminé son affectation pour Prince Rupert. Dans ce calcul, on ne tient pas compte du temps pris par le pilote pour se rendre de sa base (Vancouver, Nanaimo ou Victoria) à Prince Rupert et pour y retourner, ni du temps passé à Prince Rupert à attendre l'arrivée du navire. Du temps total, le pilotage proprement dit prend 9 à 10 heures, le trajet entre Prince Rupert et Triple Island étant compté pour trois heures et demie à quatre heures et l'entrée à Harriet Harbour pour une heure environ.

Par exemple, pour un trajet aller-retour, du 22 au 24 février 1963, pour lequel le navire a employé un pilote, les frais de pilotage du navire se sont élevés à \$1,162.31, aux taux de pilotage alors en vigueur. Cette somme comprenait les frais de voyage du pilote, \$103.40, le droit de retenue, \$127.05, et les frais du bateau-pilote, \$120, soit \$350.45 pour des rubriques autres que les droits de pilotage proprement dits. Cette somme représente le montant qu'économise un navire, comme le *Harriet Maru*, en ne prenant pas de pilote (au sujet de la légalité d'une telle économie, cf. *Titre I*, chap. 6, pp. 207 et suiv.).

Le principal danger dans Harriet Harbour est le vent. Avec des forts coups de vent du sud, les grains violents s'abattant de la vallée à l'entrée de laquelle se trouve le port peuvent empêcher les navires d'accoster ou les forcer à quitter le port. Il faut passer l'île Harriet avec prudence et on a signalé des déclinaisons magnétiques anormales. Des avis aux navigateurs et des avis à la navigation sont fournis régulièrement au capitaine du *Harriet Maru*. Le trafic de Harriet Harbour sera limité, à l'avenir, par l'importance des cargaisons de minerai de fer disponibles.

En 1963, la *Crown Zellerbach Canada Ltd.*, qui vend un fort pourcentage de son papier journal en Californie, possédait deux navires effectuant, tous les 15 jours, un voyage aller-retour, de Ocean Falls et Duncan Bay. *MacMillan, Bloedel and Powell River Ltd.* (maintenant *MacMillan, Bloedel Ltd.*), expédie en Californie des cargaisons entières de papier journal, fréquemment de Port Alberni et toutes les semaines de Powell River.

La *Vancouver Chamber of Shipping* considère que les capitaines de ces navires et ceux qui font des voyages réguliers ont des connaissances locales suffisantes pour se dispenser de pilotes.

On a remarqué que les capitaines qui font régulièrement ces voyages pourraient être mieux placés pour se familiariser avec un itinéraire déterminé que des pilotes recevant de rares affectations sur les navires relativement peu nombreux faisant escale dans certains ports de la région nord.

La *Saguenay Shipping Limited*, une filiale de l'*Aluminum Company of Canada, Limited*, a demandé une exemption analogue pour ses navires, en se fondant à la fois sur l'expérience de ses capitaines et le prix de revient de ses produits. L'un de ses anciens capitaines, le capitaine K.J. Loder, a déclaré avoir fait escale à Kitimat une fois comme capitaine et quatre ou cinq fois comme second capitaine. Il avait également souvent voyagé à bord de bâtiments se rendant à Kitimat ou en revenant *via* l'île McInnes. On employait toujours un pilote, car c'était le principe de la compagnie mais, si celle-ci lui avait demandé de se passer de pilote, il se serait senti tout à fait capable de piloter lui-même le navire. En plus de son expérience antérieure, il disposait des renseignements les plus récents, car il disposait de l'annuaire des marées et du livre de référence «*British Columbia Pilot*» et il recevait par radio les avis aux navigateurs.

La *Saguenay Shipping Limited* recommanda la suppression du paiement obligatoire des droits de pilotage et le maintien d'un groupe organisé de pilotes pour aider les capitaines qui pourraient en avoir besoin.

Les pilotes firent observer qu'un capitaine n'acquiert pas nécessairement la connaissance détaillée d'une région car, en général, il ne reste pas sur la passerelle. Ils conviennent qu'un capitaine peut y parvenir s'il reste avec le pilote au cours de deux ou trois trajets, mais ils estiment que c'est beaucoup demander au capitaine de passer 12 heures de plus sur la passerelle, après son service en mer.

Un pilote de Colombie-Britannique n'a qu'une expérience limitée de la navigation dans les eaux septentrionales. L'organisation interne du service ne prévoit pas un groupe spécial de pilotes pour les affectations dans le nord; on tient, à la place, un rôle des affectations dans le nord sur lequel figurent les noms de tous les pilotes de la Colombie-Britannique, si bien que certains pilotes peuvent ne pas avoir été affectés une seule fois pour un port septentrional donné, même Kitimat, depuis un, deux ou trois ans. Ils ne peuvent donc pas conserver leur connaissance et leur expérience des lieux (Cf. *Titre I*, chap. 11, Recommandation 8, pp. 523 et 524).

(4) STATISTIQUES DES NAVIRES PAYANT DES DROITS
SANS EMPLOYER DE PILOTES

Très peu de navires non exemptés n'ont pas employé de pilotes dans la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique, au cours de la période de 1960 à 1962, mais leur nombre a considérablement augmenté depuis. Le tableau suivant indique le nombre de navires non exemptés ayant acquitté les droits sans prendre de pilote, combien de fois un pilote a été employé, les recettes provenant du paiement obligatoire, et le pourcentage des recettes brutes de la circonscription qu'elles représentent.

Année	Trajets		Mouvements		Droits	
	Sans pilote	Avec pilote	Sans pilote	Avec pilote	Payés sans pilote	% des recettes brutes de la circonscription
1960.....	3	6,468	1	1,643	\$ 314.47	.03
1961.....	8	6,629	0	1,894	1,033.90	.08
1962.....	12*	6,866	4	1,803	468.48	.03
1963.....	41*	6,873	12	2,141	6,049.53	.42
1964.....	63*	7,303	1	2,322	12,545.08	.82
1965.....	118*	7,147	9	2,394	29,881.13	1.83
1966.....	167*	6,885	10	2,399	38,023.55	2.20
1967.....	202*	7,387	16	2,278	44,116.99	2.30

*Ces chiffres, concernant les voyages sans pilote de 1962 à 1967, qui ne figurent pas dans les rapports financiers de la circonscription depuis 1962, proviennent de sources considérées comme dignes de foi, mais il est impossible d'en vérifier l'exactitude. Depuis 1962, les droits payés par les navires n'employant pas de pilote n'ont pas été versés séparément à la caisse de retraite et l'on n'en tient plus un compte précis. Les autres données sont officielles et figurent dans les états financiers annuels de la circonscription.

SOURCE DES INFORMATIONS: pièces 197 à 201 et 205; *appendice B.*

3. ORGANISATION

(1) AUTORITÉ DE PILOTAGE

L'Autorité de pilotage pour la circonscription de la Colombie-Britannique est le ministre fédéral des Transports (Cf. p. 7).

La circonscription est administrée localement par un fonctionnaire du ministère des Transports qui occupe le poste de surintendant régional des pilotes, appelé dans l'article 2(1) du règlement général de la circonscription le «surintendant». Il n'est pas nommé officiellement par l'autorité de pilotage bien qu'il soit son représentant de fait. Comme représentant du ministère des Transports, il est responsable du matériel et des locaux que le gouvernement fédéral met à la disposition des autorités de pilotage et des pilotes de la côte de Colombie-Britannique, y compris le service des bateaux-pilotes de Sand

Heads, dans la circonscription de pilotage de New Westminster. A Vancouver, il a un bureau de pilotage servant de centre des opérations de pilotage de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique.

Le capitaine F.N. Eddy était surintendant régional en 1963. Son adjoint, le capitaine V.R. Covington, portait, pour des raisons afférentes à l'effectif de la fonction publique, le titre de surveillant des pilotes. Le Règlement de la circonscription de la Colombie-Britannique ne contenait aucune disposition relative à un surveillant des pilotes; le terme n'a aucune signification légale, car il n'est défini ni dans la Loi sur la marine marchande ni dans aucun règlement concernant la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique.

Le capitaine F.N. Eddy occupa ce poste du 1^{er} mai 1953 au 1^{er} avril 1967. Il possédait une grande expérience de la côte de Colombie-Britannique: de 1947 à 1953, il avait été inspecteur des navires à vapeur pour le ministère des Transports et, de 1917 à 1967, il avait été employé soit en mer, soit à des occupations en rapport avec la mer, principalement sur la côte de Colombie-Britannique, et il y avait acquis la considération des pilotes et des armateurs.

Dans la circonscription de la Colombie-Britannique, comme dans toutes les circonscriptions importantes, le gouvernement a étendu son contrôle à l'ensemble du service, les pilotes étant des employés de fait de l'autorité qui, en plus d'attribuer les brevets et de facturer et percevoir les créances de pilotage, est responsable des affectations des pilotes et de leur rémunération par l'intermédiaire d'un fonds commun.

Il incombe directement au surintendant d'appliquer ce contrôle et de diriger la circonscription et le service. Dans l'exercice de ses fonctions, le surintendant émet un grand nombre de notes de service relatives aux ordres et aux renseignements. Celles qui traitent des principes directeurs ou qui sont de nature permanente sont inscrites au registre des notes de pilotage. Un grand nombre de ces notes, en particulier celles qui traitent de sujets techniques concernant le pilotage, ont été rédigées en accord avec le comité des pilotes. Une copie de chaque note est adressée à chaque pilote qui est tenu d'en accuser réception. En vue d'attirer l'attention des pilotes sur les notes importantes, celles-ci sont polycopiées et l'on en adresse une copie à chaque pilote, puis on en affiche une au tableau d'affichage et une autre au bureau des affectations si la note est d'importance locale particulière, p. ex., la profondeur du chenal d'approche de Kitimat, de façon que le préposé aux affectations puisse attirer l'attention des pilotes affectés à cette région. Le surintendant a instauré ce système parce qu'il désire que tous les pilotes obtiennent des renseignements à jour sur le pilotage, bien qu'ils soient dispersés dans la circonscription et qu'ils viennent rarement au bureau de pilotage. Il est aussi très important que le préposé aux affectations soit en mesure de fournir aux pilotes les informations et instructions les plus récentes sur les ports où ils vont rarement.

Le surintendant tient le registre de brevets, que le public peut consulter et qui contient le brevet de chaque pilote de la circonscription, comme l'exige l'article 334 de la Loi sur la marine marchande, ainsi qu'un livre des effectifs, registre distinct institué par l'article 19 du règlement où figurent les états de service de chaque pilote. En outre, pour rendre service aux pilotes, il tient un dossier individuel de tous leurs papiers personnels: formules d'impôt sur le revenu, rapports médicaux, etc.

Le personnel du bureau du surintendant régional, qui n'a pas été augmenté depuis 20 ans, est débordé de travail. C'est ce qui explique qu'il n'ait pas eu le temps de faire l'analyse qui accompagne l'état financier (pièce 205) d'une façon détaillée, complète et précise et qu'il n'ait pu entreprendre la recherche et les études qui eussent été nécessaires pour déterminer exactement le volume réel de travail des pilotes lorsqu'ils refusèrent de collaborer en fournissant volontairement les renseignements.

En sa qualité de représentant de l'autorité de pilotage, le surintendant est parfois en butte à des difficultés du fait que:

- a) les sujets non expressément délégués au surintendant régional par le règlement relèvent exclusivement de l'autorité de pilotage et il faut en référer à Ottawa pour décision;
- b) l'autorité de pilotage décide en dernier ressort et peut annuler toute décision que le surintendant est autorisé à prendre.

Cependant, un grand nombre d'affaires courantes sont réglées sur place.

(2) COMITÉ DES PILOTES

L'autorité de pilotage est aidée localement par un comité des pilotes et un comité consultatif.

Le comité des pilotes se compose de cinq pilotes élus annuellement par les pilotes de la circonscription. Le comité est le «seul mandataire» des pilotes auprès de l'autorité de pilotage (Règlement, art. 5) (Cf. *Titre I*, chap. 4, p. 92).

Ce comité est très actif dans la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique parce que le surintendant régional le consulte fréquemment (Cf. *Comité des pilotes*, pp. 81 et 82).

(3) COMITÉ CONSULTATIF

En Colombie-Britannique, comme dans les autres circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, le ministère des Transports a institué un comité de représentants des pilotes et des armateurs, présidé par le surintendant régional des pilotes. Il porte le nom de comité consultatif. En Colombie-Britannique, il se compose de 3 représentants du comité des pilotes, 3 représentants de la *Vancouver Chamber of Shipping* et du surintendant des pilotes.

Ce comité n'a pas de statut légal; il n'est prévu par aucune loi ni aucun règlement. Ses réunions sont officieuses et les procès-verbaux n'en sont pas tenus officiellement, mais l'un des représentants de la *Vancouver Chamber of Shipping* prend généralement des notes sur les délibérations.

Le but du comité consultatif est de permettre la discussion entre les parties intéressées aux questions de pilotage, afin de porter à l'attention de l'autorité tous les faits et circonstances concernant une question et de faire bénéficier l'autorité, après une discussion franche et complète, de ses opinions et de ses recommandations. Cette procédure visait à permettre à l'autorité de prendre une décision en toute connaissance de cause. Le comité n'a qu'un rôle consultatif et l'autorité n'est jamais liée par l'opinion, même unanime, de ses membres. L'autorité peut prendre une décision contraire, surtout pour des raisons d'intérêt public pouvant primer les intérêts particuliers des parties, et elle peut tirer profit de l'expérience des autres circonscriptions.

Pendant, le comité consultatif n'a pas donné ce qu'on en attendait. Bien qu'ayant donné de bons résultats, dans certains cas, il ne réussit pas à régler les contestations auxquelles donnent lieu les intérêts personnels des membres. Lorsqu'il y a accord, l'autorité de pilotage donne généralement suite aux recommandations du comité, mais elle hésite à trancher les questions contentieuses et, dans l'espoir d'un compromis, préfère attendre.

Les controverses entre pilotes et armateurs ont suscité des ressentiments et des complications et même la désorganisation du service de pilotage, comme ce fut le cas lors du différend de Puget Sound en 1961.

La *Vancouver Chamber of Shipping* a objecté que le comité consultatif avait dégénéré en une sorte de tribune de conciliation où l'autorité de pilotage jouait simplement un rôle de médiateur. Il en résulte que l'autorité n'exerce pas d'autorité et n'administre la circonscription que par compromis.

Au moment des audiences de la Commission, en mars 1963, le comité consultatif discutait des propositions de modifications au règlement, notamment un nouveau tarif. Les parties étaient parvenues à un accord sur certains points, dont l'un concernait la retenue. L'autorité de pilotage a pris l'habitude de donner suite aux accords réalisés sur des points particuliers, avant qu'ils n'obtiennent force de loi sous forme de règlements. On espère ainsi accommoder les parties et remplacer une multiplicité de modifications par une unique modification globale dès qu'on est parvenu à s'entendre sur un certain nombre de points. Cette pratique illégale montre bien la fausse conception qu'a l'autorité de pilotage de ses fonctions, de ses pouvoirs et de la nature d'un service de pilotage régi par la Partie VI de la loi.

(4) RECOMMANDATION CONCERNANT L'ADMINISTRATION DE LA
CIRCONSCRIPTION

L'administration de la circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique a, dans l'ensemble, fonctionné sans heurt et d'une manière satisfaisante. La *Vancouver Chamber of Shipping* et le comité des pilotes ont félicité le bureau de pilotage de son efficacité. Aucun de ces deux organismes n'a cependant une opinion aussi favorable de la structure et des procédures de l'autorité de pilotage et de son personnel à Ottawa. L'efficacité des procédures dans la circonscription de la Colombie-Britannique est peut-être due moins aux mérites de l'organisation même qu'aux qualités et à la personnalité du surintendant et de son personnel qui, comme le montrent les témoignages, se sont efforcés d'aider les pilotes, de consulter toutes les parties, d'organiser des négociations et de résoudre les problèmes difficiles.

En plus du mécontentement général à l'égard de l'autorité, à Ottawa, des plaintes particulières portent sur les sujets suivants:

- a) retards dus au fait que le surintendant est obligé, pour les décisions, d'en référer à Ottawa;
- b) confusion créée par des décisions prises à Ottawa sans l'avis du surintendant ou à l'encontre des recommandations de celui-ci;
- c) limitation du pouvoir de décision des fonctionnaires du ministère et même du Ministre.

La *Vancouver Chamber of Shipping* a signalé qu'à son avis, le surintendant régional et son personnel règlent rapidement et efficacement les questions pouvant l'être sur place, mais que les procédures sont difficiles et lourdes lorsqu'il faut en référer à Ottawa.

Comme le surintendant ne décide en dernier ressort d'aucune question, les pilotes et les armateurs ont pris l'habitude d'en appeler à l'autorité à Ottawa chaque fois qu'une décision du surintendant leur déplaît.

Que l'organisme central d'Ottawa soit saisi d'une question par le surintendant, pour décision, ou que l'une des parties cherche à faire annuler la décision du surintendant, les parties s'estiment obligées d'aller à Ottawa pour y voir les fonctionnaires concernés et leur soumettre leur cause. Les pilotes envoient souvent leurs représentants à Ottawa à grands frais et de nombreux voyages peuvent être nécessaires pour qu'un cas parvienne au Ministre à qui appartient le pouvoir final de décision. Cette procédure a été une source d'irritation pour tous les intéressés.

Les pilotes ont souligné que les décisions prises à Ottawa contre l'avis du surintendant régional provoquent des difficultés administratives et opérationnelles parce que les fonctionnaires d'Ottawa manquent de connaissances détaillées sur les conditions et les exigences locales. Il y a quelques années, p. ex., le service de pilotage fut sérieusement désorganisé lorsque cessa l'envoi de radiogrammes demandant aux navires arrivants de faire connaître leur

E.T.A., ainsi que le faisait depuis plus de 25 ans la station des pilotes de Victoria. Ottawa avait pris cette décision, à titre de mesure d'austérité, sans consulter le surintendant régional. Il en résulta une telle confusion dans le service des pilotes qu'il fallut rétablir cette procédure.

Dans un autre cas, une difficulté purement locale surgit au sujet de la perception des rémunérations gagnées par les pilotes pour leur embarquement et leur débarquement en dehors de la circonscription. Le règlement en vigueur à cette époque ne prévoyait pas ces services, les pilotes durent demander à Ottawa d'autoriser le surintendant à effectuer la perception.

On peut citer comme autre exemple, la mise en vigueur des modifications du mode de congés demandées par le comité des pilotes, modifications que n'autorisait pas le règlement. Il semblerait que le surintendant prit l'initiative d'accepter leurs propositions sans en référer au ministère.

Les pilotes se plaignent de la multitude de personnes qui s'occupent du pilotage et dont chacune doit rendre compte à un supérieur. Lorsqu'un groupe est mécontent d'une décision prise sur place, il essaie d'obtenir du Ministre l'annulation de cette décision, sachant que le Ministre a le pouvoir final de décision. La plupart du temps, on ne peut voir le Ministre et le problème échoit aux fonctionnaires du ministère. Il n'est cependant pas sûr que le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, entérine leurs décisions.

Lorsque des décisions d'Ottawa l'emportent sur celles du surintendant, l'autorité de celui-ci est sapée et de la confusion en résulte éventuellement. Cette difficulté n'est pas propre à la Colombie-Britannique; elle est commune à toutes les circonscriptions placées sous l'autorité du Ministre. Peu à peu, les surintendants régionaux et les surveillants de circonscriptions se sont entendus avec les fonctionnaires du ministère des Transports à Ottawa pour les consulter officieusement sur toute question de principe avant de prendre une décision. Les fonctionnaires du ministère à Ottawa ont suggéré ce genre d'entente avec les représentants locaux, de sorte que ces derniers peuvent compter sur l'appui du ministère.

Les pilotes se plaignent de la méfiance à leur égard du ministère des Transports qui croit que leurs demandes visent uniquement à soutirer plus de revenus. Ils pensent que le ministère ne veut pas approuver les augmentations et que c'est la raison du refus de la plupart des modifications au règlement qu'ils ont proposées. Le ministère souligne qu'il faut qu'une décision soit prise par l'autorité de pilotage qui, afin de s'acquitter de cette obligation, doit connaître les circonstances, les faits et les raisons de la recommandation. Les fonctionnaires du ministère soulignent qu'il serait toujours plus facile d'accepter automatiquement toutes les propositions des pilotes mais que cela équivaldrait à une abdication et à un déni d'autorité.

Les pilotes et la *Vancouver Chamber of Shipping* ont recommandé que le service de pilotage ne soit plus placé sous l'autorité directe du ministère des Transports, mais confié à un organisme ou conseil distinct spécialement

créé à cet effet. En outre, les intéressés ont unanimement recommandé que le représentant local, le surintendant des pilotes, soit investi de plus larges pouvoirs lui permettant de régler tous les problèmes locaux.

4. PILOTES

(1) RECRUTEMENT ET QUALIFICATION

On recrute les pilotes des circonscriptions parmi les marins les plus compétents en matière de navigation locale, c.-à-d. les capitaines au cabotage qui naviguent le long des côtes de la Colombie-Britannique. Il n'existe pas de régime d'apprentissage et, comme on l'a signalé, les autorités n'en envisageront vraisemblablement pas tant que la navigation au cabotage en Colombie-Britannique restera une source de recrutement disponible de candidats au service de pilotage. Les états de service satisfaisants des pilotes de la circonscription prouvent de prime abord que la méthode actuelle de recrutement donne satisfaction.

a) Conditions d'admission

Quant à la *qualification générale* requise, l'article 15(f) du règlement général exige qu'un candidat détienne un «certificat de capacité avec mention de simulateur radar, non inférieur à celui de capitaine de remorqueur de cabotage».

Cette disposition appelle les remarques suivantes:

- (i) Selon le principe d'interprétation exigeant, en matière de législation, que des mots différents aient des sens différents, l'expression *tug boat** n'aurait pas dû être utilisée dans le règlement puisque d'après l'article 116(4)(d) de la Loi sur la marine marchande, un certificat de cabotage peut être accordé, entre autres, pour un «tug» mais il n'existe pas de catégorie dénommée «tug boat».
- (ii) Un certificat de «remorqueur» est le moins élevé qu'on puisse accorder à un capitaine au cabotage pour un bâtiment autre qu'un voilier.
- (iii) La mention de simulateur radar constitue une exigence nouvelle et réaliste, ajoutée en 1965. Cependant, la Commission estime qu'en ce qui concerne une aide de navigation aussi essentielle, cette exigence est encore insuffisante et que cette mention devrait être complétée par celle d'observateur radar.

En ce qui concerne la *qualification locale*, l'expérience de la navigation dans les eaux de la circonscription reste une condition préalable. L'article 15(g) du règlement exige qu'un candidat ait servi «à bord d'un navire

* Cette remarque ne s'applique que pour le texte anglais du règlement. Dans les versions françaises de la loi et du Règlement, on n'emploie que le terme «remorqueur». (*Note de traduction*)

canadien employé au trafic côtier de la Colombie-Britannique» soit en qualité de capitaine pendant au moins trois ans, soit en qualité de capitaine pendant au moins un an et pendant une période suffisante comme second capitaine ou comme premier lieutenant à bord d'un bâtiment tenu par la loi d'avoir un «lieutenant breveté», cette période ne comptant, pour arriver au total exigé, que pour la moitié du temps de service comme capitaine.

Cette disposition du règlement appelle les remarques suivantes:

- (i) L'obligation d'avoir servi à bord d'un bâtiment canadien est une condition illégale et discriminatoire sans rapport avec le degré de qualification du candidat, et qui ne tombe donc pas dans les limites des règlements pouvant être établis en vertu de l'article 329(a) de la Loi sur la marine marchande (Cf. *Titre I*, chap. 8, p. 281).
- (ii) On ne fixe aucun minimum quant à la taille ou à la classe du navire, mais l'expérience doit être acquise au moins en qualité de premier lieutenant.
- (iii) L'expression «second capitaine» (*Chief Officer*) n'a, en l'occurrence, aucune signification légale, car la loi ne reconnaît pas une telle fonction à bord des navires. Si l'expression acquiert un sens spécial dans le cadre local, elle devrait faire l'objet d'une définition législative dans l'article d'interprétation des règlements.

D'autres conditions importantes sont requises du candidat: il doit être âgé de 35 à 50 ans, satisfaire à certaines normes médicales et réussir, devant un jury d'examen, un examen portant sur les connaissances générales et locales nécessaires pour une navigation sûre dans les eaux de la circonscription.

Le surintendant tient une liste des candidats admissibles, c.-à-d. ceux qui ont réussi l'examen d'admission de pilote. Dès qu'une vacance se produit dans l'effectif autorisé des pilotes, le premier homme disponible sur la liste est recruté au service du pilotage et dûment breveté comme pilote. Lorsque la liste est épuisée, le surintendant, avec l'approbation de l'autorité de pilotage, provoque les candidatures et organise un examen. A cet effet, on publie dans la presse une annonce et l'on adresse des copies de cet avis aux groupes intéressés tels que la *Canadian Merchant Service Guild*.

b) Jury d'examen

Au sujet de la composition du jury d'examen (Cf. règlement, art. 16) et de la légalité de la délégation de pouvoirs à ce jury, on se référera au *Titre I*, chapitre 8, page 333.

Le surintendant a signalé que les pilotes s'intéressent à la composition et aux délibérations du jury; ils sont fiers de leur réputation de pilotes et tiennent à ce que seuls les candidats possédant la qualité nécessaire soient acceptés dans leur groupe. Cet intérêt se reflète dans leur choix des deux représentants qu'ils nomment au jury d'examen; ils veillent à ce que ces

représentants soient compétents non seulement dans leur profession mais aussi en matière d'examen des candidats. La nomination du capitaine membre du jury (habituellement en retraite) est faite par le surintendant, d'accord avec la *Vancouver Chamber of Shipping*. La personne nommée représente les armateurs et s'assure que l'examen porte sur tous points et toutes questions relatifs aux fonctions de pilote et considérés importants par la Chambre.

c) Examen

On vérifie d'abord les candidatures afin de s'assurer que les candidats possèdent l'aptitude fondamentale requise. Chaque candidat passe ensuite les examens écrits et oraux sur les sujets spécifiés dans le règlement (art. 17).

En ce qui concerne les épreuves écrites:

- (i) une épreuve sur la navigation préparée par l'examineur des capitaines et lieutenants du ministère des Transports;
- (ii) une épreuve sur les connaissances générales de pilotage préparée par le surintendant et approuvée par le jury d'examen;
- (iii) une correction de carte. Cette épreuve est probablement unique en son genre. Différentes parties de la côte de Colombie-Britannique sont dessinées d'après une carte du Service hydrographique du Canada et le dessin comporte huit à douze omissions volontaires de zones dangereuses ou d'aides de navigation.

On a constaté qu'un grand nombre de candidats reconstituent presque parfaitement la carte. Ces épreuves dites *shift tests* ont pour but de déterminer si les candidats possèdent la connaissance détaillée de la côte qu'ils prétendent avoir acquise au cours de leur navigation au cabotage.

En ce qui concerne les examens oraux, d'une durée de deux à trois heures chacun, on détermine par tirage au sort l'ordre de présentation des candidats devant le jury d'examen. On examine une fois de plus les connaissances des candidats sur la côte de Colombie-Britannique. C'est une épreuve importante de l'examen. On demande aux candidats de supposer qu'ils pilotent un bâtiment d'une certaine taille, dans des conditions données; on leur donne certaines cartes, mais ils doivent connaître les marées et les courants; on leur demande de porter les routes et de piloter le bâtiment à travers certaines zones sur les cartes.

Après la fin des examens, le jury se réunit pour discuter des résultats et attribuer les notes. On additionne les notes de toutes les épreuves et l'on établit la moyenne (sauf pour les épreuves portant sur la vue, l'ouïe et les règles de route, pour lesquelles l'échec est éliminatoire). Les candidats admis sont inscrits, par ordre de mérite, sur la liste d'admissibilité. On exige une note minimale de 70 p. 100. En 1963, 11 candidats sur 20 réussirent à l'examen. Deux ans plus tôt, 5 candidats seulement sur 29 avaient réussi et sont actuellement pilotes.

Jusqu'à ce qu'ils soient engagés dans le service du pilotage, les candidats admis sont tenus de continuer à naviguer au cabotage, en Colombie-Britannique; sinon, il leur faudrait repasser l'examen. Au moment des audiences de la Commission à Vancouver, cela ne s'était encore jamais produit.

L'examen portant particulièrement sur la connaissance détaillée d'un grand nombre de ports de la circonscription, l'expérience du cabotage en Colombie-Britannique reste essentielle. Cela explique pourquoi le règlement de la circonscription stipule que le candidat doit être «titulaire d'un certificat de capacité non inférieur à celui de capitaine d'un remorqueur de cabotage» et pourquoi on est d'avis que l'un des meilleurs moyens de connaître la côte est de commander un remorqueur. Ce que confirme la preuve; les états de service antérieur des 66 pilotes figurant à l'effectif en 1963 (pièce 215) indiquent que 52 avaient acquis leur expérience de base au cabotage, principalement à bord de remorqueurs, 9 avaient servi uniquement à bord de remorqueurs et 5 avaient été exclusivement capitaine ou second d'un bâtiment long-courrier.

d) *Accusation de disparité de traitement des officiers au long cours*

Les pilotes et la *Vancouver Chamber of Shipping* ont exprimé leur satisfaction quant à l'impartialité de l'examen, sous la présidence du surintendant. Cependant, bien que personne n'ait mis en doute les aptitudes des pilotes reconnues par cette méthode, la *Vancouver Chamber of Shipping* a exprimé l'avis que l'expérience des candidats dans la manœuvre des grands paquebots, cargos et pétroliers, était souvent négligeable. La Chambre a soutenu également que les exigences du règlement actuel quant au service sur la côte de Colombie-Britannique, avec l'exigence supplémentaire du commandement d'un bâtiment sur la côte, étaient trop restrictives et aboutissaient en pratique à interdire le pilotage aux *officiers au long cours*. La Chambre a donc recommandé d'introduire dans le règlement des dispositions relatives à l'entraînement des candidats pilotes à la manœuvre des navires long-courriers avant qu'ils ne deviennent pilotes et que les conditions d'admission actuelles soient modifiées de manière à accroître les possibilités des capitaines et des seconds au long cours de devenir pilotes.

La Chambre exprime l'avis qu'un capitaine au long cours titulaire, par conséquent, d'un certificat sans restriction serait capable de se qualifier comme candidat au service de pilotage en se familiarisant avec la côte de Colombie-Britannique sans être obligé d'y consacrer huit à dix ans. Il a sur la plupart des capitaines au cabotage l'avantage d'être habitué à la manœuvre des très grands navires; sa formation et ses connaissances devraient lui permettre de connaître la côte dans un délai relativement court, en qualité de capitaine ou de lieutenant d'un caboteur.

La Chambre admet qu'un capitaine au long cours doit, pour devenir compétent, avoir l'expérience des eaux côtières, mais elle a souligné que cette expérience peut s'acquérir aisément. On a cité en exemple les îles Philippines

dans les eaux desquelles la navigation est aussi compliquée qu'en Colombie-Britannique, et où seuls des pilotes de ports sont disponibles; les capitaines au long cours y naviguent donc sans pilote dans les passes séparant les nombreuses îles.

Les pilotes soutiennent qu'il faudrait plus de temps à un capitaine au long cours qu'à un capitaine au cabotage pour acquérir les connaissances locales nécessaires, car le capitaine au cabotage a l'habitude des promontoires et des chenaux étroits, et ils estiment que la principale préoccupation d'un pilote n'est pas la manœuvre des navires mais le pilotage côtier et que la plus importante aptitude d'un candidat est son expérience de la côte de Colombie-Britannique, quel que soit le certificat dont il est titulaire.

e) Attribution des brevets et contrôle

Lorsqu'un pilote est engagé dans le service du pilotage, on lui délivre un brevet provisoire d'un an, à condition qu'il soit reconnu apte, à l'examen médical (au sujet de la légalité et de l'utilité du brevet provisoire, cf. *Titre I*, chap. 8, pp. 302 et 303). Le règlement reste muet sur les modalités de l'année de stage, sauf en ce qui concerne le rapport d'aptitude que doit faire, à la fin du stage, le surintendant avant qu'un brevet permanent puisse être délivré. En 1963, on avait l'habitude de mettre, au cours du premier mois, le stagiaire au courant de l'organisation et de ses procédures, puis on le laissait travailler seul. Au cours de ce premier mois, le pilote stagiaire accompagne d'autres pilotes et leur pose des questions; pendant les deux premières semaines, on l'envoie dans la circonscription observer la manœuvre d'autres pilotes et, pendant les deux dernières semaines, il accompagne un autre pilote dans des zones qu'il a choisies lui-même.

A la demande du surintendant, les pilotes ayant servi de moniteurs au stagiaire font un rapport sur son aptitude, mais tous les pilotes continuent à l'observer pendant son année de stage. Quelques semaines avant la fin du stage, le surintendant écrit au comité des pilotes pour obtenir les remarques du comité. Si elles sont favorables, le surintendant recommande à l'autorité de pilotage d'attribuer un brevet permanent.

Ici encore, bien qu'aucune disposition du règlement ne prévoit un système de classes, au cours des cinq premières années d'un pilote—y compris son année de stage—on ne lui fait piloter que des bâtiments de moins de 20,000 tonnes et on ne lui permet pas de conduire un navire lourdement chargé dans le port de Vancouver en passant sous le pont du second goulet. Pareillement, les pilotes n'ayant pas dix ans d'expérience ne sont pas affectés aux paquebots et seuls les pilotes hautement qualifiés sont choisis pour les affectations particulièrement difficiles.

Ces restrictions sont imposées par le surintendant régional dans l'exercice normal de ses fonctions, en vertu du règlement, lorsqu'il donne une mission aux pilotes (art. 23), bien que le surintendant demande généralement

les recommandations du comité des pilotes pour toute dérogation à la procédure normale du tour de rôle. Le surintendant a signalé qu'à cet égard le comité des pilotes a toujours collaboré avec lui, en particulier lorsqu'il s'agissait de choisir des pilotes pour les affectations particulièrement difficiles, et que grâce à cette excellente collaboration on n'a jamais jugé nécessaire d'établir un système de classes.

Les pilotes ont indiqué que les contrôles rigides exercés sur leurs qualités professionnelles et leurs conditions d'emploi ne les gênent pas et que le gouvernement devrait les maintenir. Ils estiment cependant que ces contrôles devraient s'assortir de certains privilèges tels qu'une garantie d'emploi.

COMMENTAIRE

Parmi les nombreuses méthodes qu'on peut adopter pour le recrutement et la formation des candidats pilotes, il faudrait choisir, compte tenu des conditions locales, la plus propre à fournir des marins qualifiés possédant au plus haut degré les connaissances et l'expérience nécessaires à la navigation locale.

Un pilote doit être d'abord un marin qualifié pour manœuvrer le navire auquel il est affecté. Cela ne signifie pas qu'il doive posséder le certificat de capacité qui lui permettrait d'être capitaine ou lieutenant du plus grand navire auquel il peut être affecté. Il n'assumera jamais le commandement du navire, mais seulement la responsabilité de la navigation; tout ce qu'on lui demande donc est d'être capable de manœuvrer tout navire auquel il est affecté. La manœuvre d'un navire est surtout une question d'expérience et de formation. C'est pourquoi la Commission, dans sa recommandation générale 13 (Cf. *Titre I*, chap. 11, pp. 532 et 533), n'a pas conseillé comme minimum admissible un certificat de capacité supérieur à celui de capitaine au cabotage ou de capitaine en eaux intérieures. Étant donné la nature des eaux de la Colombie-Britannique, le minimum statutaire que l'on puisse exiger ne devrait pas dépasser le certificat de capitaine au cabotage, classe des remorqueurs (art. 116, Loi sur la marine marchande).

Mais un tel minimum n'est pas le meilleur et l'on devrait rédiger la loi de manière à permettre de choisir ceux qui possèdent le plus haut degré de qualification. Si, p. ex., une enquête portant sur l'ensemble des candidats possibles, indique qu'un grand nombre d'entre eux possèdent un certificat de capacité supérieur, on relèverait en conséquence le minimum statutaire recommandé. On devrait, en outre, tenir compte des qualifications supérieures. De nombreux moyens permettraient de le faire, mais l'un d'eux, particulièrement intéressant, consiste à accorder un certain nombre de points pour chacune des exigences professionnelles. Par exemple, pour la qualification générale, le détenteur d'un certificat de capacité au long cours de la classe la plus élevée obtiendrait le maximum des points attribués pour cet élément de qualification, tandis que le détenteur d'un certificat équivalent au minimum

admissible n'en obtiendrait pas (ou un nombre moindre, selon le mode de calcul adopté). De même, pour l'expérience locale, la méthode devrait permettre d'accorder aux plus expérimentés un avantage marqué, p. ex. un candidat ayant dix ans d'expérience comme capitaine au cabotage ne devrait pas être classé au même niveau qu'un candidat satisfaisant tout juste à l'exigence minimale quant à cet élément.

La compétence en matière de connaissances et de navigation locales ne s'acquiert également que par l'expérience. L'apprentissage représente un pis-aller qu'on ne devrait pas adopter lorsqu'on dispose d'un grand nombre de marins qualifiés possédant les connaissances locales nécessaires. Par la suite, l'habileté à la manœuvre des navires pourrait être peu à peu améliorée par un système de classes fondé sur l'expérience et sur la qualité des services du pilote.

Il ne s'agit pas de partialité envers un groupe de marins, mais d'un choix des conditions et des qualités optimales dans le domaine des connaissances spéciales qui rendent les marins aptes à devenir pilotes.

La Commission estime donc que le mode de recrutement des candidats en Colombie-Britannique est approprié et réaliste. Les règlements devraient cependant être modifiés en vue de définir l'intention et la pratique suivie, entre autres:

- a) Fixer le certificat de capacité minimal au niveau le plus élevé possible, compte tenu des candidats éventuels disponibles et accorder la préférence aux titulaires des certificats les plus élevés.
- b) Préciser l'expérience exigée en matière de navigation côtière par l'indication d'un minimum quant à la classe des bâtiments à bord desquels cette expérience peut être acquise, et en exigeant que cette expérience s'étende à toutes les eaux de la circonscription, et non à un port donné. Ici encore on devrait accorder la préférence aux candidats possédant le plus d'expérience locale.
- c) Inclure dans les règlements le système de classe et le concevoir de manière à ne pas attribuer automatiquement une classe supérieure après un stage dans la classe précédente, mais en tenant compte aussi de la compétence acquise par l'intéressé dans la manœuvre des plus grands navires correspondant à la classe qu'il détient.

Un autre point est à considérer: un pilote ne devrait jamais recevoir une affectation pour laquelle il n'est pas qualifié, ou n'est plus qualifié par suite du manque d'expérience suivie. C'est une difficulté particulière aux grandes circonscriptions (Cf. *Titre I*, chap. 11, recommandation générale 8, p. 523).

Les plaintes des armateurs à ce sujet sont fondées. L'affectation des pilotes à des zones qu'ils ne connaissent pas parfaitement et dans lesquelles ils ne naviguent pas régulièrement équivaut, de la part d'une autorité de pilotage, à une fausse présentation de la compétence des intéressés. De telles affectations indiquent clairement qu'une circonscription est trop grande.

C'est une question d'intérêt public qui l'emporte sur les intérêts particuliers des pilotes. Le principe de la répartition des affectations selon le mode du tour de rôle ne peut s'appliquer qu'à des pilotes également qualifiés pour chaque affectation.

Lorsque, pour des raisons pratiques, une circonscription ne peut être subdivisée en plusieurs circonscriptions dans lesquelles chaque pilote a les mêmes possibilités de conserver et d'améliorer sa qualification pour toute l'étendue de la circonscription, on devrait remédier à la situation en désignant et en formant quelques pilotes choisis en nombre suffisant pour répondre aux besoins de telles affectations, mais sans dépasser le nombre nécessaire afin que les pilotes choisis reçoivent suffisamment d'affectations pour maintenir leur qualification spéciale. On pourrait pourvoir à l'entraînement de nouveaux pilotes pour ces affectations en désignant, comme stagiaire, un second pilote qui accompagnerait un pilote pleinement qualifié pour l'affectation donnée, sans qu'il en résulte de frais supplémentaires pour le navire concerné.

(2) ORGANISATION

De 1929 à leur constitution en corporation au début de 1963, les pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique n'avaient aucune organisation officielle bien qu'ils fussent tous membres de la *Canadian Merchant Service Guild* et, de plus, représentés par leur propre comité des pilotes établi en vertu du règlement de circonscription (art. 5).

Pendant la plus grande partie de cette période, ils se sont cependant réunis officieusement en tant que groupe pour discuter de leurs problèmes; au cours des dernières années, ils tenaient même des assemblées générales mensuelles.

En février 1963, les pilotes se constituèrent officiellement en corporation sous le nom de *The Corporation of British Columbia Coast Pilots*.

a) Comité des pilotes

Conformément au règlement, les pilotes élisent tous les ans cinq de leurs membres pour former le comité des pilotes:

«L'autorité et les pilotes reconnaîtront le comité comme le seul organe par l'entremise duquel les pilotes pourront adresser leurs revendications relativement à toute question les intéressant, soit collectivement, soit individuellement» (art. 5[5]).

Le règlement ne prévoit pas le mode de nomination du comité. La pratique adoptée est l'élection par le vote par correspondance de tous les pilotes; le comité choisit ensuite son président parmi ses cinq membres.

On a signalé que le comité fonctionne bien et le surintendant est d'avis qu'il assume un rôle utile, car au lieu de traiter séparément avec soixante-six pilotes (en 1963), il ne traite qu'avec les cinq membres du comité.

Dans un seul cas, la consultation avec le comité des pilotes est obligatoire. L'article 4 du règlement stipule:

«Le nombre de pilotes doit être déterminé par l'autorité après consultation avec le Comité des pilotes.»

L'interprétation erronée de cette stipulation par les pilotes donna lieu à une controverse en octobre 1961 lorsque l'autorité augmenta de deux le nombre de pilotes (pièce 122). Dans un télégramme adressé au ministère des Transports, en date du 6 octobre, les pilotes protestèrent contre «la décision unilatérale... prise en contravention de l'article 4 du règlement» par l'autorité et refusèrent d'accepter les deux pilotes supplémentaires jusqu'à ce que les autres questions en discussion aient été réglées. Le 11 octobre, le ministère répondit que le volume de travail justifiait l'augmentation et souligna que la consultation prévue par le règlement avait bien été tenue. En fait, de longues négociations avaient eu lieu entre les pilotes, la *Vancouver Chamber of Shipping* et l'autorité de pilotage sur diverses questions, notamment certaines modifications au tarif. Les armateurs refusèrent de faire droit aux demandes des pilotes et en retour les pilotes refusèrent de discuter une augmentation de leur nombre à moins qu'elle ne fût accompagnée d'un relèvement du tarif. C'est au cours de ce différend que les pilotes cessèrent, en guise de représailles, d'assurer le service spécial consistant à embarquer et à débarquer hors de la circonscription, ce qui provoqua le différend de Puget Sound (Cf. pp. 35 et 36). Les pilotes avaient mal interprété la stipulation du règlement qui exigeait seulement que l'on demande l'*avis* du comité des pilotes, et non son *approbation*.

b) Corporation des pilotes

Le 22 février 1963, des lettres patentes créant *The Corporation of the British Columbia Coast Pilots* (pièce 93) furent délivrées en vertu de la Partie II de la Loi fédérale sur les compagnies (S.R.C. de 1952, chap. 53). Les objectifs généraux de la corporation sont d'améliorer et de réglementer, dans les limites autorisées par la loi, la pratique du pilotage par ses membres, d'entreprendre et de poursuivre l'étude de questions intéressant les membres, et de représenter ceux-ci aux réunions avec les autorités gouvernementales, les compagnies de navigation et tous autres organismes publics ou privés (Cf. *Titre I*, chap. 4, pp. 104 et 105).

En 1964, les soixante-dix pilotes de la circonscription étaient tous membres de la corporation mais, conformément au Règlement général n° 1 de la corporation (pièce 1166), les pilotes n'y sont pas admis de droit et ils doivent d'abord être acceptés par le conseil d'administration. En outre, un membre peut être suspendu ou même exclu de la corporation par décision prise soit par le conseil d'administration, soit au cours d'une assemblée générale, pour refus de travailler ou de se conformer aux règlements et aux décisions de la corporation. Les pilotes ne deviennent donc pas automatiquement membres de la corporation et, théoriquement, ceux qui ne le deman-

dent pas ne deviennent pas membres. D'autre part, aucun membre actif ne peut démissionner tant qu'il exerce la profession de pilote dans la circonscription; c'est donc seulement dans ce sens que l'on peut dire que l'adhésion à la corporation est obligatoire (Cf. *Titre I*, chap. 4, p. 101).

Les cinq administrateurs de la corporation sont, en vertu du Règlement général n° 1, les membres dûment nommés du comité des pilotes. Les administrateurs choisissent parmi eux un président et un vice-président et nomment au besoin d'autres membres du bureau.

La corporation ne s'occupe en aucune façon des droits de pilotage; c'est le surintendant régional qui distribue les gains des pilotes directement à chacun d'eux. Les seuls fonds que gère la corporation sont les cotisations des membres à la caisse du cercle, cotisations fixées en 1964 à \$7.50 par mois. Elles ont été, depuis, augmentées notablement.

Cependant, en fait, le comité des pilotes continue de financer une partie de ses activités à l'aide du fonds commun. La Commission considère cette pratique tout à fait irrégulière (Cf. pp. 195 et 196). On trouvera une analyse des rapports financiers de la corporation à la page 202.

(3) RÉUNIONS DES PILOTES

Les assemblées générales ordinaires ont lieu habituellement à Vancouver, parfois à Victoria. En vue de ne pas désorganiser le service, il n'y a jamais eu d'assemblée générale¹⁰ à laquelle aient assisté tous les pilotes ou même la majorité des pilotes. Les avis d'assemblées sont affichés sur des tableaux d'affichage et adressés par la poste à chaque pilote. Ceux qui ne sont pas en service assistent habituellement aux réunions, l'assistance s'élevant en moyenne à 20 ou 30 pilotes. Le surintendant régional n'y assiste pas, mais le comité des pilotes se fait un devoir de discuter avec lui de toutes les propositions émanant d'une assemblée.

Plusieurs années avant la constitution de la corporation, les pilotes avaient pris l'habitude de tenir des assemblées générales mensuelles. Depuis, la procédure reste la même mais le travail des réunions est mieux organisé. Le quorum est un tiers des membres ayant droit de vote. Personne ne peut voter par procuration mais il arrive qu'il y ait un vote par correspondance sur bulletin adressé à chaque pilote, quand une question particulièrement importante telle que des propositions au sujet d'une dépense concernant l'argent des pilotes, exige un scrutin. En fait, cette manière de voter sur des questions importantes existait avant la constitution de la corporation. Dans ce cas, on adresse par la poste les bulletins de vote que l'on dénombre lors de l'assemblée générale suivante. La majorité requise est habituellement indiquée dans la demande du scrutin. Dans la plupart des cas, on fixe la majorité aux deux

¹⁰ Le 15 novembre 1967, les pilotes de la Colombie-Britannique tinrent une session d'étude d'une journée qui était, en réalité, une grève de protestation contre une décision de l'autorité de pilotage refusant d'accorder dans son intégralité une importante augmentation des droits de pilotage.

tiers, car l'expérience a montré que la simple majorité ne suffit pas et comporte un risque considérable de frictions. Les pilotes considèrent exécutoires les propositions adoptées de cette manière, même sans l'unanimité (en fait sinon en droit), et elles sont mises en vigueur par le surintendant au nom de l'autorité de pilotage, bien qu'incompatibles parfois avec le règlement de la circonscription, p. ex., celles qui furent adoptées sur le congé annuel et le congé de maladie, ou même incompatibles avec les dispositions de la loi, p. ex., l'affectation des recettes du pilotage obligatoire.

En général, tout sujet intéressant les pilotes ou le pilotage peut être discuté au cours d'une assemblée générale. Les lettres de plaintes, s'il y en a, viennent d'habitude en tête de l'ordre du jour. Lorsqu'on le juge opportun, on discute de la conduite d'un pilote et l'on peut ordonner à un pilote de comparaître devant le comité des pilotes pour recevoir un blâme. Le comité des pilotes rend ensuite compte de toutes ses activités, notamment sur les négociations avec des organismes comme la *Vancouver Chamber of Shipping*. On étudie les propositions de modification du règlement. Les autres questions relatives au pilotage comme celles des affectations, la qualité des remorqueurs, les améliorations à apporter aux bateaux-pilotes appartenant à des particuliers, les congés, l'assurance-maladie, l'assurance-accident et la caisse du cercle sont des questions pouvant être également discutées et donner lieu aux mesures requises.

Les procès-verbaux des assemblées générales tenues en 1962 et 1963, avant la constitution de la corporation, ont été mis à la disposition de la Commission. Au nombre des questions étudiées (et certaines d'entre elles l'ont été plusieurs fois) figurent le différend de Puget Sound; Sand Heads en tant que station d'embarquement; le refus par un pilote d'amener un bâtiment de Puget Sound à cause du manque de logement convenable; des dispositions au sujet des pensions; l'exigence de deux pilotes à bord des bâtiments se rendant à Harriet Harbour ou à Ocean Falls; le nouveau régime des congés; la création de la corporation; le renvoi, pour blâme, devant le comité des pilotes d'un pilote ayant conduit un «navire par le passage intérieur, de sa propre initiative»; l'augmentation du montant forfaitaire accordé pour dépenses imprévues et le vote au scrutin sur une proposition d'augmentation du nombre des pilotes.

(4) CONGÉS

La question du congé avec salaire complet, avec demi-salaire et sans salaire reste liée à un régime où les pilotes sont des employés ou des employés *de facto*. Dans la circonscription de Colombie-Britannique, elle pré-suppose que l'autorité de pilotage exerce un contrôle sur les recettes et sur la rémunération des pilotes au moyen d'un mode de fonds commun. En vertu de la loi actuelle, l'autorité de pilotage ne possède pas de tels pouvoirs; ces règlements, bien que nécessaires, sont *ultra vires* (Cf. *Titre I*, chap. 4, pp.

82 et suiv., *Commentaire*, p. 85, et chap. 6, pp. 215 et suiv.). L'étude et le commentaire qui suivent sont soumis à cette réserve.

Selon le règlement de circonscription de 1961, en vigueur au moment des audiences de la Commission (art. 34 et 35), on accordait des congés aux pilotes sur la base suivante:

- a) un congé annuel avec salaire à raison de deux jours et demi par mois (30 jours par an);
- b) des congés sans salaire n'excédant pas six mois;
- c) des congés de maladie, avec certificat médical obligatoire au delà de six jours, dans les cas suivants:
 - (i) maladie ou blessure non contractée en service:
 - 1° avec plein salaire (deux mois par an);
 - 2° avec demi-salaire (un mois supplémentaire dans l'année);
 - 3° sans salaire (le reste de l'année);
 - (ii) blessure en service:
 - 1° avec plein salaire (six mois);
 - 2° avec demi-salaire (six mois supplémentaires);
 - 3° mise à la retraite envisagée après un an d'indisponibilité.

Ce qui précède constituait le régime *officiel* des congés. La pratique était complètement différente:

- a) Trente jours de congés annuels supplémentaires plus une période de repos de six jours par mois, avec plein salaire, pour tous les pilotes.
- b) Les congés de maladie résultant de maladie ou de blessure, contractée ou non en service, étaient accordés avec plein salaire, avec une durée maximale de deux ans. Après deux ans de maladie avec plein salaire, si le pilote était encore incapable de reprendre son service, son brevet était annulé.

Avant la Seconde Guerre mondiale, les pilotes n'avaient aucun jour de congé, sauf leur congé annuel, et pouvaient toujours être appelés à prendre du service. Après la guerre, ils décidèrent de prendre quatre jours de repos par mois. Lorsque le surintendant régional entra en fonction en 1953, cette période de repos avait été portée à six jours. En 1958, elle fut portée à sept jours et demi, ou à quinze jours libres tous les deux mois. En 1963, les pilotes revinrent à un repos de six jours par mois, mais ajoutèrent un mois supplémentaire de congé annuel, ce qui leur donnait deux périodes de congé annuel de 30 jours chacune, une en été et l'autre en hiver. Cependant, les pilotes firent connaître au surintendant qu'ils ne s'opposaient pas à ce que l'on rappelle, au besoin, des pilotes en congé non officiel.

Circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique

En 1962, alors que la période de sept jours et demi était en vigueur, le surintendant disposait continuellement d'environ 50 pilotes en service. Par suite du nouveau régime, le surintendant n'avait, pendant la période de janvier à mars 1963, que 44 pilotes constamment disponibles pour le service, plus 11 pilotes ne figurant pas sur le rôle normal et qui n'étaient pas obligés de prendre du service.

Le surintendant pensait que l'idée des pilotes d'une seconde période de 30 jours de congé n'était pas raisonnable et qu'un repos de sept jours et demi par mois eût été préférable, car un repos entre les affectations est plus important que le congé. De plus, la période de repos non officielle de 30 jours consécutifs entraîne une difficulté administrative particulière du fait qu'un pilote ayant autant de temps disponible peut s'éloigner et ne sera donc pas disponible après un court préavis. Il en résulte aussi une tendance à l'accroissement du volume de travail des pilotes disponibles pour le service. Cependant, en dépit du point de vue du surintendant, le nouveau Règlement général de 1965 rendit officielle la seconde période de 30 jours de congé. Le congé de maladie avec salaire fut néanmoins porté à trois mois. Cet allongement du congé de maladie et les périodes de repos mensuelles n'ont pas encore été reconnus officiellement et constituent en conséquence une irrégularité.

Par suite du régime des congés appliqué dans la circonscription pendant une période annuelle maximale de 120 jours, chaque pilote ne figure pas sur la liste des affectations ou le tour de rôle. Au cours de cette période, il ne peut être appelé pendant 60 jours et, pendant les 60 autres jours il est susceptible d'être rappelé si on peut le prévenir. A cet égard, l'avocat des pilotes fit remarquer que dans un grand nombre d'autres professions les gens bénéficient de 121 jours de repos, c.-à-d. les samedis, les dimanches, sept jours de fêtes légales et deux semaines de congé annuel.

Lors des audiences de la Commission, le nouveau régime était en vigueur depuis trop peu de temps pour que le surintendant soit en mesure de savoir si la demande de pilotes serait, par moments, suffisante pour justifier le rappel de pilotes en congé officiel. Lorsque les pilotes bénéficiaient de 7 jours et demi de congé non officiel chaque mois, il avait dû rappeler certains d'entre eux pendant les périodes de pointe et, dans un ou deux cas, il avait été obligé d'annuler tous les congés non officiels, le nombre de pilotes disponibles étant insuffisant pour assurer le pilotage de tous les bâtiments. Depuis la mise en vigueur, le 1^{er} janvier 1963, du nouveau régime, il n'avait pas manqué de pilotes mais il avait dû parfois employer tous les pilotes disponibles dont le nom figurait sur la liste.

En ce qui concerne les congés de maladie, on enlève du tour de rôle tout pilote porté malade et l'on inscrit son nom sur la «fiche de contrôle». Six jours après, s'il est encore malade, on demande à son médecin de délivrer un certificat d'incapacité sur une formule spéciale, adressée ensuite au ministère des Transports à Ottawa.

Les pilotes sont assurés individuellement par une police d'assurance-invalidité de groupe accordant \$125 par mois à tout membre incapable de travailler; on ne verse pas cette prestation au pilote, mais à la caisse de pilotage au compte des revenus divers, et le pilote malade ou invalide est considéré—aux fins de la répartition des recettes—comme ayant été disponible pour le service et il touche sa part des recettes nettes de la circonscription, comme s'il n'avait pas été malade et ce, pendant une période maximale de 2 ans. Le surintendant paie les primes d'assurance, pour le compte des pilotes, sur les recettes nettes de la circonscription, c.-à-d. sur l'argent des pilotes.

(5) STATUT DES PILOTES

a) *Point de vue des pilotes*

Les pilotes considèrent que leur fonction consiste à piloter un navire, au mieux de leur capacité, pour le conduire en toute sécurité jusqu'à sa destination; ils considèrent également que l'accostage et l'appareillage des navires rentrent dans leurs attributions. Ils ne se considèrent pas comme commandant les navires qu'ils pilotent, mais ils croient qu'ils sont chargés de leur conduite à partir du moment où l'on fait appel à leur service jusqu'au moment où le navire est accosté ou mouillé. En fait, les capitaines permettent normalement aux pilotes de prendre en charge la conduite de leur navire lorsqu'ils naviguent dans des eaux de pilotage. Ils informeront le pilote des particularités de leur navire et resteront peut-être sur la passerelle, mais il est rare qu'ils annulent les ordres d'un pilote. A partir du moment où il prend en charge le navire, le pilote donne directement les ordres à l'homme de barre, et les ordres à la machine par l'intermédiaire de l'officier de quart. Feu le capitaine W. A. Gosse témoigna qu'au cours de ses 26 années de pilotage on ne lui avait jamais refusé le contrôle de la navigation et qu'il était convaincu que les pilotes font plus que de fournir des conseils, ils prennent réellement la responsabilité de la navigation. (Au sujet du statut du pilote à bord, cf. *Titre I*, chap. 2, pp. 26 et suiv.)

Les pilotes se considèrent comme exerçant une profession libérale, par opposition aux employés. Ils estiment que leurs fonctions diffèrent considérablement de celles d'autres professions et ne peuvent se comparer avec elles, du fait qu'ils offrent leurs services dans des conditions essentiellement variables et que le gouvernement fédéral exerce un contrôle rigoureux sur leur qualification, l'attribution des brevets, les conditions d'emploi, les tarifs, etc. Ils soutiennent qu'ils ne devraient pas être traités comme des salariés bénéficiant d'un niveau de recettes garanti, de la sécurité d'emploi et de divers avantages. Ils ne se considèrent pas comme des employés de l'autorité de pilotage et c'est la raison qu'ils donnent à leur refus de coopérer avec l'autorité pour fixer leur volume de travail. Ils croient que, n'étant pas des employés, le nombre de leurs heures de travail ne concerne qu'eux (Cf. p. 70).

Les pilotes se considèrent comme des entrepreneurs indépendants exerçant sous le contrôle du gouvernement. Ils soulignent qu'ils assument le risque des fluctuations commerciales découlant de l'évolution des conditions économiques, qu'ils doivent se constituer une retraite sans l'aide de contributions du gouvernement, et prendre leurs propres dispositions en ce qui concerne leur bien-être social (Cf. *Titre I*, chap. 4, *Commentaire*, pp 85 et suiv., et p. 92).

Les pilotes estiment que la franchise dont ils jouissent se rattache au service public des transports. Le gouvernement contribue largement à l'entretien du service de pilotage, mais les pilotes ne considèrent pas qu'ils bénéficient de cette contribution qui constitue plutôt une subvention à un service public, une aide de navigation et, indirectement, une subvention à l'industrie et au commerce du pays.

Bien que le gouvernement fédéral ait assumé la plupart de leurs dépenses, les pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique acquittent les frais de téléphone de leur bureau et leurs propres assurances, médicales et autres, qui sont déduits de leurs recettes par l'autorité de pilotage. Comme ils estiment travailler à leur propre compte, les avantages marginaux ne les intéressent pas, pas plus que la question de déterminer si l'on devrait établir un plafond de leurs recettes. Comme les membres d'autres professions, ils estiment qu'aucune limite arbitraire ne devrait être imposée sur leurs gains.

Dans leur mémoire à cette Commission, les pilotes de la côte de Colombie-Britannique indiquent qu'il y a quelques années une délégation de pilotes d'un certain nombre de circonscriptions, notamment la leur, avait eu une entrevue avec un haut fonctionnaire de la division de l'impôt au ministère du Revenu national à Ottawa et qu'on leur avait fait savoir qu'après étude de la question par les chefs de service on en était venu à la conclusion suivante:

«Les pilotes étaient des entrepreneurs du fait de l'engagement contractuel de piloter les navires dans leurs circonscriptions respectives et que les règlements du gouvernement en vertu desquels ils exercent leur accordaient des privilèges et leur imposaient des restrictions.»

Ce fonctionnaire aurait exprimé son désaccord sur cette décision car, à son avis, les pilotes étaient des «cessionnaires» (pièce 80, mém. p. 7).

b) Point de vue de la Vancouver Chamber of Shipping

La *Vancouver Chamber of Shipping* est d'avis que les pilotes sont des employés de l'autorité de pilotage et qu'ils ne répondent pas à la définition des personnes exerçant des professions libérales, p. ex., les avocats et les architectes. En ce qui concerne la limite statutaire de \$300 fixée pour les dommages résultant de la négligence ou de la maladresse d'un pilote (art. 362[2] de la Loi sur la marine marchande), la Chambre a déclaré que les armateurs et les assureurs aimeraient qu'elle fût supprimée afin que, dans de tels cas, on puisse poursuivre le pilote ou l'autorité. Elle a cité en exemple

l'autorité du canal de Panama, qui admet l'entière responsabilité pour les dommages subis au cours d'un passage (pièce 496).

D'autre part, le président de la *Vancouver Chamber of Shipping* estimait que les pilotes étaient, dans une certaine mesure, les employés des navires puisque les armateurs «paient les salaires des pilotes», et qu'en qualité de représentant des armateurs, il devrait avoir le droit d'assister aux enquêtes disciplinaires.

(6) RESPONSABILITÉ—CONDITIONS DE TRAVAIL

Comme ailleurs, les fonctions d'un pilote de la côte de Colombie-Britannique comportent des responsabilités considérables.

La responsabilité du pilote s'étend non seulement à la sécurité du navire même, de ses passagers et de sa cargaison, mais également à la sécurité des navires qui naviguent dans les mêmes eaux et à celle des installations portuaires et des localités riveraines. Les navires devenant toujours plus grands, plus rapides et plus coûteux, le pilote assume vraiment une lourde responsabilité.

A cet égard, on a souligné que les nouveaux navires, comme ceux de la catégorie des cargos rapides américains tels que les s/s *Canada Mail* et *Washington Mail*, d'une longueur de 563.8 pieds, et d'une jauge brute respective de 12,716 et 12,714 tonneaux, vitesse 22 nœuds, coûtent 13 millions de dollars. Au cours de l'hiver 1962-1963, feu le capitaine W. A. Gosse avait piloté jusqu'en mer deux cargos grecs, le s/s *Sonic* et le m/v *Pharos*, transportant respectivement la plus grande cargaison de blé et la plus grande cargaison de bois enregistrées à l'époque dans les annales mondiales. Parmi les types les plus récents figurent les navires à passerelle arrière; et si les pilotes de la côte de Colombie-Britannique ne trouvent pas ces bâtiments plus difficiles que d'autres à piloter, ils éprouvent certaines difficultés à l'accostage. Les pilotes déclarent pouvoir venir assez facilement à bout de ces difficultés à condition que des remorqueurs soient disponibles et qu'ils puissent utiliser tous ceux dont ils ont besoin. En règle générale, les compagnies de navigation accordent aux pilotes le nombre de remorqueurs qu'ils demandent, mais certains ports isolés, comme les ports d'expédition de minerai, manquent de remorqueurs, ce qui exige, parfois, d'en faire venir de Vancouver.

Bien qu'en général les navires soient maintenant mieux équipés en aides de navigation telles que radar, radiogoniomètre, sondeur par ultrasons et gyromcompas, il existe encore des navires à compas magnétique. Cependant, les aides de navigation ne sont que des appareils et ne suffisent pas pour conduire un navire. Le radar, p. ex., est un instrument utile, mais les phénomènes de distorsion interdisent de toujours s'y fier et, de toute manière, le pilote peut avoir besoin de quelqu'un pour observer le radar, afin de pouvoir lui-même rester à son poste et assurer la veille.

Le pilote a également le devoir et la responsabilité (art. 27 du règlement) de signaler toute infraction à la législation commise par d'autres bâtiments, ainsi que tout défaut de fonctionnement ou changement de position des aides de navigation. Le surintendant régional a indiqué à ce sujet qu'on lui a signalé plusieurs infractions commises par des remorqueurs et des péniches dans le premier goulet, p. ex., entrer ou sortir du mauvais côté du chenal; il les a lui-même signalées au capitaine de port, mais ignore les mesures qui ont pu être prises. On lui a également signalé, en deux occasions, des bâtiments vidangeant du mazout, en contravention des Règlements sur la prévention de la pollution par le mazout, et les rapports à ce sujet furent communiqués au service d'inspection des navires à vapeur, aux fins d'enquête. Le surintendant a parfois facilité les poursuites en dépêchant un bateau-pilote de Victoria ou du fleuve Fraser pour recueillir des échantillons de mazout.

Un autre aspect du pilotage en Colombie-Britannique, mentionné par les pilotes de cette circonscription, est la variation considérable des conditions dans lesquelles ils sont appelés à travailler. Outre le fait qu'ils doivent piloter des navires de tailles et de types différents, leur travail est irrégulièrement réparti au cours de l'année, à lieu principalement la nuit, comporte des périodes de pointe et de minimum, et les tient éloignés de chez eux pour de longues périodes.

Leur travail est parfois dangereux. Il leur faut souvent embarquer en mer, p. ex., au large du cap Beale ou de Triple Island, et cette opération peut présenter un risque considérable. Deux pilotes se sont noyés il y a quelques années au cours d'une tentative d'embarquement de ce genre. Les pilotes risquent d'embarquer sur des navires à bord desquels sévit une maladie et être eux-mêmes soumis à la quarantaine, car ils ne peuvent même pas refuser leurs services à des navires déclarés contaminés.

En ce qui concerne le logement à bord, les pilotes ont indiqué que sur certains navires les locaux sont malpropres et la nourriture, médiocre; à bord de certains autres, le bruit du chargement les empêche de dormir tranquilles pendant qu'ils attendent au port. A Kitimat, ils sont également incommodés par la poussière d'alumine pendant le déchargement. Les règlements actuels ne les obligent pas à rester à bord pendant le séjour dans le port; ils prennent donc souvent une chambre à l'hôtel. Dans la partie sud de la circonscription, les pilotes couvrent eux-mêmes cette dépense, mais dans la région nord, on la facture au navire. A Kitimat, p. ex., les pilotes peuvent être retenus pendant trois jours. Dans ce cas, les compagnies de navigation préfèrent loger les pilotes à bord du navire au prix d'environ \$2 par jour. A cet égard, la *Saguenay Shipping Ltd.* a indiqué qu'elle dispose d'un grand nombre de bâtiments modernes de douze mille à treize mille tonneaux,

affrétés pour de longues périodes, ayant des logements confortables, bien qu'avec deux pilotes à bord, ceux-ci peuvent avoir à partager la même cabine.

(7) ENQUÊTES ADMINISTRATIVES, RÉÉVALUATION ET DISCIPLINE

Au cours de ces dernières années, les mesures disciplinaires ont provoqué beaucoup de mécontentement et de discussions, particulièrement en ce qui concerne le pouvoir de les appliquer. Dans la circonscription de Colombie-Britannique, comme ailleurs, on ne fait aucune distinction entre les enquêtes administratives, la réévaluation, la discipline, les pouvoirs du Ministre en tant qu'autorité de pilotage et les pouvoirs du Ministre en vertu de la Partie VIII de la Loi sur la marine marchande (Cf. *Titre I*, chap. 9, pp. 413 et suiv. et pp. 442 et suiv.).

En 1963, lors des audiences de la Commission, le surintendant n'avait, dans aucun de ces domaines, de pouvoir spécial. Entre 1939 et 1960, le règlement lui accordait des pouvoirs disciplinaires restreints, mais on les lui retira en 1960 et, jusqu'à leur rétablissement en 1965, toutes les fautes disciplinaires, aussi légères fussent-elles, devaient être tranchées par l'autorité de pilotage à Ottawa. Afin de corriger cet excès évident de centralisation, l'article 33 du règlement de 1965 donna censément au surintendant compétence, avec le consentement du pilote, dans tous les cas de discipline, son pouvoir de punition se limitant à \$200. Tous les autres cas continuaient à relever de la compétence de l'autorité de pilotage à Ottawa, mais on prévoyait la tenue d'une enquête dans la circonscription par un mandataire de l'autorité de pilotage. (Au sujet de la légalité du nouveau régime, cf. *Titre I*, chap. 9, pp. 445 et 446.)

Le surintendant avait coutume de faire une enquête personnelle et officieuse dès qu'il avait connaissance d'un sinistre, d'un incident ou d'une plainte semblant, au premier abord, ne pas être grave. Le principal critère de la gravité d'un sinistre maritime était l'importance des dommages ou des inconvénients causés.

Si le cas semblait être sans gravité, le surintendant s'efforçait de vérifier l'exactitude du rapport du sinistre du pilote, ou de la plainte reçue, en interrogeant le pilote, en se rendant sur les lieux du sinistre et à bord du navire ou des navires en cause, et en obtenant du capitaine ou d'autres témoins les renseignements qu'ils acceptaient de fournir.

Le surintendant ne permettait à personne (même pas au pilote) de l'accompagner ou d'assister aux entrevues au cours de son enquête personnelle officieuse.

Il consultait ensuite le comité des pilotes sur les mesures à prendre. S'il apparaissait que l'affaire était sans fondement ou de si peu d'importance qu'il ne convenait pas de prendre des mesures disciplinaires et que le comité des

pilotes était d'accord sur ce point, il n'adressait aucun rapport à Ottawa et l'affaire était close. Cependant, lorsqu'on estimait devoir mettre au courant l'organisme central ou que certaines mesures disciplinaires s'imposaient, le surintendant adressait à Ottawa le rapport du pilote sur le sinistre ou la plainte en indiquant, dans la lettre qui l'accompagnait, le résultat de son enquête personnelle et en suggérant la suite à donner.

D'autre part, s'il ressortait du rapport du sinistre que l'affaire était grave, le surintendant informait immédiatement Ottawa par télégramme en recommandant la tenue d'une enquête préliminaire.

Toutes les enquêtes préliminaires tenues dans la circonscription étaient menées par un fonctionnaire du ministère des Transports et il n'y eut jamais de nomination officielle de l'enquêteur (pièce 1450d).

Lorsqu'un manquement à la discipline lui était signalé, il tenait une sorte d'audience. A l'exception du comité des pilotes, les tiers n'y étaient pas admis. Il convoquait le pilote en cause à comparaître devant lui, invitait le comité des pilotes à assister à l'audience, faisait connaître au pilote tous les éléments de preuve contre lui, et lui donnait la possibilité de se défendre. Ensuite, en consultation avec le comité des pilotes, il décidait si la gravité du cas justifiait des mesures disciplinaires ou si, au contraire, l'affaire devait être close. Dans le premier cas, le surintendant, en sa qualité de conseiller de l'autorité de pilotage, envoyait un compte rendu complet à Ottawa, en y ajoutant son avis et celui du comité des pilotes sur la culpabilité du pilote et, le cas échéant, sur la punition appropriée.

Ottawa tranchait alors l'affaire et, au nom de l'autorité de pilotage, déclarait le pilote coupable ou non coupable et, en cas de culpabilité, imposait la punition sous forme d'un blâme, d'une amende, d'une suspension ou d'une annulation de son brevet.

Le surintendant a précisé que le comité des pilotes avait généralement tendance à plus de sévérité que lui-même. Les pilotes, en tant que groupe, ont toujours été très jaloux de la réputation de leur circonscription, tiennent beaucoup à maintenir un service de la plus haute qualité et considèrent la discipline comme une nécessité. En particulier, ils ne toléreraient pas qu'un de leurs collègues se mette à boire et, en cas de récidive, seraient sans pitié et recommanderaient instamment l'annulation du brevet du coupable.

De 1960 à 1964, soit une période de cinq ans, quatre enquêtes préliminaires furent tenues, mais aucune ne donna lieu à une cour d'investigation formelle ou à une cour d'enquête en vertu de l'article 579 de la Loi sur la marine marchande. Cependant, l'échouement de l'*Union Capitol*, le 19 décembre 1959, eut pour conséquence une sanction d'un mois de suspension de brevet imposée au pilote par l'autorité de pilotage (pièce 1450d).

Afin de mettre à jour ses dossiers, la Commission a obtenu des renseignements analogues pour la période de trois ans allant de 1965 à 1967. Au

sujet des sinistres maritimes mettant en cause des pilotes, sept enquêtes préliminaires eurent lieu et l'une d'elles fut suivie d'une investigation formelle (pièce 1450d).

- (i) *Hoyanger/Whitehurst*—une enquête préliminaire fut tenue sur la collision survenue par brume épaisse entre le m/v norvégien *Hoyanger*, ayant à bord un pilote de la Colombie-Britannique, et le destroyer américain *Whitehurst*. Cet accident survint dans le voisinage du pont de Lion's Gate, port de Vancouver, le 16 janvier 1965. Le pilote n'en fut, en aucune façon, tenu responsable et aucune autre mesure ne fut nécessaire.
- (ii) *Olympic Palm*—une enquête préliminaire fut tenue sur les circonstances de l'échouement du navire m/v *Olympic Palm*. Ce bâtiment, conduit par un pilote de la Colombie-Britannique, s'échoua, le 1^{er} avril 1965, sur la côte ouest de l'île Orcas. Le pilote, tenu responsable de l'échouement, ne présenta aucune défense sur réception d'une *mise en demeure de se justifier* et fut, par la suite, suspendu pour quatre mois. (Au sujet de la procédure de la *mise en demeure de se justifier*, cf. Titre I, chap. 9, p. 463.)
- (iii) *Pacific Princess*—une enquête préliminaire sur le heurt du m/v *Pacific Princess* sur le wharf de Cowichan, île de Vancouver, le 18 août 1966, a conclu que le pilote en cause n'avait pas manœuvré prudemment en s'approchant du wharf. Il reçut de l'Autorité de pilotage de Colombie-Britannique, une réprimande pour cette maladresse.
- (iv) *Rondeggen*—une enquête préliminaire fut tenue sur l'échouement du m/v norvégien *Rondeggen* juste à l'intérieur de l'entrée du port d'Ocean Falls (C.-B.), le 16 août 1966. La conclusion fut que l'échouement était dû à une avarie de l'appareil à gouverner et que le pilote en cause n'était à blâmer en rien. L'affaire fut close.
- (v) *Hoegh Marlin*—une enquête préliminaire fut tenue sur les circonstances entourant l'échouement du m/v norvégien *Hoegh Marlin* au lieu dit *Active Pass* (C.-B.), le 4 mai 1967. A la suite de cette enquête, des mesures disciplinaires furent prises contre le pilote, conformément à la procédure établie par l'article 33 du règlement général, pour le motif que le pilote n'avait pas apporté le plus grand soin et la plus grande diligence à la conduite sûre du bâtiment.
- (vi) *Nichieri Maru/Glacier Queen*—une enquête préliminaire fut tenue sur les circonstances entourant la collision, par brume épaisse, entre le caboteur mixte canadien s/s *Glacier Queen* et le m/v japonais *Nichieri Maru*, conduit par un pilote de la circonscription au moment de l'accident. Cette collision se produisit au large de

Cecil Patch, près de Prince Rupert (C.-B.), le 9 juin 1967. A la suite des preuves obtenues lors de cette enquête, l'affaire fut jugée par une cour d'investigation formelle. La cour conclut que le pilote stagiaire qui pilotait le *Nichieri Maru* était à blâmer pour ses mauvaises décisions au moment de la collision. En conséquence, sa période de stage fut prolongée.

- (vii) *Ross Sea*—une enquête préliminaire fut tenue sur les circonstances entourant l'échouement du m/v norvégien *Ross Sea*, transportant des marchandises en vrac et conduit par un pilote de la circonscription. Le bâtiment s'échoua au large du cap Beale à l'entrée de Barkley Sound (C.-B.), le 29 décembre 1967. Par suite des preuves obtenues au cours de cette enquête, le pilote fut accusé, en vertu de l'article 33 du Règlement général de la circonscription de pilotage de Colombie-Britannique de n'avoir pas apporté le plus grand soin et la plus grande diligence à la conduite sûre du bâtiment. Un ordre fut émis le 22 avril 1968 pour une suspension de trente jours du brevet du pilote (pièce 1450d).

Les renseignements montrent que, dans la circonscription de Colombie-Britannique, les pilotes se conduisent bien. Entre 1953 et 1963, les mesures disciplinaires furent très rares. Un pilote fut puni d'une amende pour langage grossier envers le surintendant. Trois blâmes furent infligés à la demande du ministère des Transports et furent considérés comme des punitions suffisantes pour un échouement sans gravité, un cas de légers dommages à un quai et un cas de légère ébriété. Il y eut trois suspensions: deux pour ébriété, pour le même pilote dont on accepta plus tard la démission, la troisième dans le cas de l'*Union Capitol* mentionné ci-dessus. Dans ce dernier cas, le comité des pilotes désapprouva les conclusions de l'enquête préliminaire. Les pilotes ne purent consulter le rapport de l'enquêteur, mais on leur en lut des extraits. En se fondant sur ces renseignements et sur leur propre connaissance personnelle du cas (il n'était pas question d'ébriété), ils convinrent d'une négligence de la part du pilote et recommandèrent un blâme sévère et, si l'autorité de pilotage le jugeait nécessaire, une amende. Le surintendant régional fut d'accord avec le comité des pilotes et en fit part à l'autorité de pilotage à Ottawa. L'autorité de pilotage, qui tenait compte habituellement des recommandations, suspendit, dans ce cas, le brevet du pilote pour un mois. Entre 1963 et le début de 1968, des mesures disciplinaires furent prises dans cinq des sept cas ayant donné lieu à des enquêtes préliminaires, comme nous l'avons indiqué ci-dessus, et aussi dans d'autres cas. Par exemple, en 1967, à trois reprises, après un accident de navigation sans gravité, le pilote fut blâmé (pièce 213).

La suspension du brevet d'un pilote n'a guère d'effet répressif dans la circonscription de Colombie-Britannique, car les pilotes bénéficient d'une assurance-groupe contre ce risque. Pour une prime mensuelle de \$3.53 par pilote, chaque pilote reçoit une indemnité garantie de \$1,000 pour chaque mois de suspension ou d'annulation, plus \$8 d'allocation de subsistance par jour, pendant une période maximale de 15 mois, à condition que la perte de son brevet ne résulte pas d'inconduite délibérée, d'intempérance ou d'infraction au Code pénal. Ces prestations sont versées directement au pilote et non au fonds commun, car, pendant sa suspension, il n'a pas droit à une part des recettes des pilotes et ne reçoit pas de rémunération de pilotage. La suspension d'un brevet constitue donc un mode de punition peu efficace.

Comme nous l'avons vu précédemment, les pilotes, en tant que groupe (à l'occasion de leur assemblée générale), s'arrogent le droit de censurer leurs collègues. Si l'assemblée juge répréhensible la conduite d'un pilote, elle lui ordonne de comparaître devant le comité des pilotes pour recevoir un blâme. Il est inutile de souligner que les pilotes ne possèdent pas ce pouvoir. Bien que leurs intentions soient excellentes, cette coutume devrait cesser, personne n'ayant le droit de se substituer aux tribunaux légalement institués pour appliquer la discipline, particulièrement lorsqu'un lien étroit existe entre la personne soumise aux mesures disciplinaires et la personne ou l'organisme qui les inflige et qui ne peut agir avec le désintéressement et l'impartialité nécessaires.

La *Vancouver Chamber of Shipping* s'est plainte que ni l'armateur du navire impliqué ni son représentant ne sont admis à assister aux audiences mentionnées ci-dessus. Elle soutient qu'elle devrait être autorisée à assister aux audiences tenues par le surintendant en matière de discipline, car elle fait valoir que l'armateur est l'employeur du pilote puisqu'il paie son salaire. Elle se plaint de ne pas être autorisée à assister aux enquêtes préliminaires et elle maintient que toutes les parties intéressées devraient avoir le droit d'y assister. D'après elle, l'enquête ne dépasse pas, en fait, l'étape préliminaire de recherche et l'armateur ne dispose d'aucun moyen de vérifier lui-même les faits avec une certaine précision.

L'exposé de la *Vancouver Chamber of Shipping* résulte d'une fausse conception du statut d'un pilote et du but de l'enquête préliminaire (Cf. *Titre I*, chap. 9, pp. 449 à 460). Cependant, le rôle que lui fait assumer l'autorité de pilotage dans le comité consultatif et la mauvaise utilisation actuelle des renseignements recueillis à l'enquête préliminaire, par le ministère des Transports et les autorités de pilotage, expliquent parfaitement la confusion de la *Vancouver Chamber of Shipping* (Cf. *Titre I*, chap. 9, pp. 460 à 474).

(8) ÉTENDUE ET NATURE DES SINISTRES IMPLIQUANT DES PILOTES

Au cours de la période de sept ans s'étendant de 1961 à 1967, il y eut 153 prétendus sinistres maritimes impliquant des pilotes. Les rapports annuels indiquent ce bilan comme très satisfaisant, car il ne représente qu'une proportion relativement faible du total des opérations de pilotage:

Année	Nombre de sinistres maritimes	Pourcentage du total des opérations
1961.....	26	0.4
1962.....	29	0.4
1963.....	17	0.2
1964.....	15	0.2
1965.....	15	0.2
1966.....	9	0.1
1967.....	42	0.6

Ce genre de statistiques peut cependant donner une très fausse image de la réalité par suite du sens que l'on donne à l'expression «sinistre maritime» et de l'absence de distinction entre les incidents mineurs et les accidents graves entraînant des dommages importants et même des pertes de vie.

La sécurité de la navigation constituant une question d'intérêt public, la Loi sur la marine marchande exige que le principal officier à bord de tout bâtiment impliqué dans un sinistre maritime se présente pour subir un interrogatoire (art. 553). De plus, les règlements obligent le pilote—s'il y en avait un à bord—à adresser sans délai son rapport à son autorité de pilotage. Tous ces sinistres sont enregistrés et, dans une certaine mesure, font l'objet d'une enquête de la part du ministère des Transports. La Commission ne s'intéresse qu'à ceux qui impliquent un pilote.

De prime abord, le terme «sinistre maritime» évoque un grand désastre mais, en fait, il signifie beaucoup plus, bien qu'il n'englobe pas tous les accidents maritimes.

L'article 551 de la Loi sur la marine marchande définit le terme «sinistre maritime» qui, mise à part la question de la territorialité, signifie uniquement:

- a) perte d'un navire;
- b) abandon d'un navire;
- c) échouement d'un navire;
- d) dommages causés à un navire du fait de la navigation ou d'un autre navire;
- e) mort résultant d'un accident survenant à un navire ou à son bord.

On remarquera que cette définition n'inclut pas le fait de talonner le fond ou d'endommager des aides de navigation, des installations portuaires, etc., si un navire ne subit aucune avarie. Par contre, lorsqu'un navire subit des dommages, aussi minime soit leur importance, il y a sinistre maritime. L'article 551, contrairement à la législation antérieure, ne fait aucune distinction.

L'article 551 tire son origine de la législation antérieure à la Confédération puisque la première partie de l'article 1 de la Loi de 1869 intitulée *Acte relatif aux enquêtes sur les naufrages et à d'autres objets* (32-33 Victoria, chap. 38), est en substance et presque mot à mot l'actuel article 551, mais l'échouement n'y était pas mentionné, et dans le cas de dommages causés à un bâtiment, il fallait qu'il ait subi des «avaries graves» pour que l'accident fût classé comme sinistre maritime. On n'apporta à cet égard aucun changement à l'article 4 de l'*Acte des naufrages et du sauvetage* (S.R.C. 1886, 49 Victoria, chap. 81), mais le mot «graves» fut supprimé dans l'*Acte des sinistres maritimes* de 1901 (1 Edouard VII, chap. 35) et le mot «échouement» fut ajouté dans une modification de 1903 (3 Edouard VII, chap. 64). En 1906, cette législation fut incorporée dans la Loi sur la marine marchande (S.R.C. 1906, chap. 113, art. 776) et l'article n'a pas été modifié substantiellement depuis.

En dépit de la définition de la loi, on accorde en réalité à l'expression un sens plus large, et il en résulte des méprises.

L'article 27(1) du Règlement de la circonscription de la Colombie-Britannique exige un rapport du pilote quand:

- a) survient à un navire ayant un pilote à son bord un sinistre maritime, aux termes de l'article 551 de la Loi,
- b) survient un incident hors de l'ordinaire qui se rapporte à la marche d'un navire ayant un pilote à son bord,
- c) il y a une infraction à la loi de la part d'autres navires . . . »

Le pilote devra «rédiger un rapport détaillé sur la formule réservée à cet effet». La seule formule fournie s'intitule «Formule de rapport de sinistre à l'usage des pilotes», et on l'utilise pour faire indifféremment l'un quelconque de ces rapports.

Aux fins de la statistique, on utilise, sans distinction, l'expression «sinistre maritime» pour désigner les sinistres maritimes proprement dits, les accidents et les incidents, si bien que les chiffres statistiques peuvent induire en erreur. Par exemple, pour 1966, on signale dans la circonscription de la Colombie-Britannique neuf sinistres maritimes impliquant des pilotes; en fait quatre seulement peuvent être, techniquement, classés comme sinistres maritimes; les cinq autres sont des accidents, c.-à-d. des dommages causés à des installations de wharfs, ou de simples incidents de navigation.

Pour que les statistiques donnent des informations pertinentes, il faudrait d'abord classer les sinistres, les accidents et les incidents en deux groupes principaux:

- a) ceux qui surviennent au cours de la navigation;
- b) ceux qui surviennent au cours de l'accostage ou de l'appareillage, ou au mouillage.

La distinction a son importance pour la sécurité de la navigation, car un incident, même mineur, lorsqu'un navire fait route, peut avoir les plus graves conséquences. D'autre part, lorsque les navires manœuvrent pour mouiller, ou pour accoster ou appareiller, les circonstances sont totalement différentes: ils se déplacent lentement, aidés le plus souvent par des remorqueurs, et les dégâts importants restent rares. Cela devient plutôt une question d'efficacité que de sécurité de la navigation. Ce sont, de beaucoup, les cas les plus fréquents, et leur classement comme sinistres maritimes donne une impression trompeuse et des informations fausses ou, pour le moins, inexactes. Techniquement parlant, des tôles cabossées au cours d'un accostage constituent un sinistre maritime mais, du point de vue de la sécurité, un incident qu'on ne peut comparer à l'abordage entre deux bâtiments naviguant dans un chenal, même s'il n'entraîne que de très légères avaries.

Il faudrait également distinguer les accidents suivant leur gravité.

Les sinistres maritimes se répartissent habituellement en sinistres majeurs, en sinistres importants et en sinistres mineurs que l'on peut définir comme suit:

- a) Sinistre majeur: perte de vie, perte totale d'un ou plusieurs bâtiments, perte totale implicite d'un ou plusieurs bâtiments (passée aux pertes par les assureurs), perte d'étanchéité rendant le navire inapte à prendre la mer et nécessitant le passage en cale sèche.
- b) Sinistre important: lourds dommages matériels n'affectant pas l'étanchéité ou la navigabilité, mais nécessitant des réparations coûteuses.
- c) Sinistre mineur: réparations n'entraînant que peu ou point de retard et qui n'affectent pas la navigabilité d'un bâtiment.

Comme la Commission ne possédait pas les données nécessaires pour l'application de ces critères, nous avons pensé que pour les fins de ce rapport, il suffirait de classer les sinistres dans les catégories suivantes:

- a) sinistres majeurs—classés comme entraînant la perte ou l'abandon d'un bâtiment, l'échouement avec de lourds dommages au bâtiment, dommages à des bâtiments dépassant \$50,000, et une ou plusieurs pertes de vie résultant d'un sinistre maritime;
- b) les autres sinistres sont classés comme sinistres mineurs;

- c) accidents—définis comme étant ceux n'entraînant aucun dommage au navire ni aucune perte de vie, mais pouvant résulter en blessures aux personnes, ou en dommages matériels dus à une erreur de navigation;
- d) les événements mineurs hors de l'ordinaire en rapport avec la navigation d'un bâtiment, mais sans dommages ou blessures, sont désignés sous le nom d'incidents.

L'*annexe D* est une récapitulation de tous les prétendus sinistres maritimes ayant impliqué des pilotes, entre 1956 et 1967 inclusivement. En outre, pour une meilleure compréhension du tableau, on a joint une analyse détaillée concernant les années 1965 et 1966.

En ce qui concerne les dommages aux quais et aux wharfs, le surintendant régional a informé la Commission, au cours de ses audiences à Vancouver (mars 1963), qu'il avait procédé à une récente inspection de tous les quais de Vancouver en compagnie des représentants du comité des pilotes, du Conseil des ports nationaux et de la *Vancouver Chamber of Shipping*, et qu'il avait constaté que quelques-uns exigeaient des réparations et qu'un navire effectuant un accostage normal pouvait les endommager facilement. A l'appui de cette déclaration, le surintendant présenta à la Commission une copie d'une inspection supplémentaire, datée du 3 septembre 1964 (pièce 1425) indiquant que plusieurs quais étaient toujours en mauvais état.

Au moment de sa déposition, le surintendant n'avait eu ni la possibilité ni le temps de visiter toute la circonscription et d'y procéder à des inspections analogues. Il expliqua que, de ce fait, il était pris au dépourvu à la réception du rapport d'accident d'un pilote mentionnant des dégâts à un quai et qu'il était dans l'impossibilité de déterminer si l'étendue et la nature des dégâts justifiaient le classement du sinistre comme sinistre majeur ou sinistre mineur; p. ex., lorsque le wharf de la *Texada Mines* à l'extrémité nord de l'île Texada fut heurté, au cours de la nuit du 30 septembre 1963, lors de l'accostage d'un navire, le wharf, le passavant et le pylône du convoyeur furent complètement démolis. Dans ce cas, les dommages étaient plus considérables que ne le laissait supposer le rapport du pilote, bien qu'il fit état de la situation du wharf dans une rade ouverte et sur des assises peu solides. Du fait d'un personnel peu nombreux et du manque de temps disponible, le surintendant ne put se rendre à l'île Texada pour procéder sur place à une inspection. Comme dans la plupart des cas de ce genre, le navire subit très peu de dommages.

On a fait également remarquer que dans le port de Vancouver, les wharfs ne sont pas construits pour les navires à gros avant à dévers. A l'élévateur de grains de la *Columbia*, p. ex., il n'existe qu'une hauteur libre de six pouces entre les décharges de l'élévateur et le pont du navire et un degré de gêne causera des dommages.

5. OPÉRATIONS DE PILOTAGE

(1) STATIONS DE PILOTES

SITUATION

L'expression «station de pilotes» n'est ni définie ni utilisée dans la loi parce que cet élément reste étranger au système de la libre entreprise, sur lequel se fonde la loi, et avec lequel il est incompatible.

Les stations de pilotes caractérisent l'organisation interne d'un service contrôlé et sont directement reliées aux affectations des pilotes. Une station de pilotes est un lieu ou une localité où se tiennent normalement un certain nombre de pilotes constamment disponibles et qui en partent pour suivre leur affectation. Une station de pilotes devient aussi la base des pilotes lorsqu'ils y sont attachés temporairement ou lorsqu'une affectation que leur a donnée leur base les conduit dans les limites d'une autre station de pilotes où, conformément aux instructions administratives de la circonscription, ils sont obligés de rester en attendant d'autres instructions, c.-à-d., ordinairement, une affectation qui les ramène à leur base.

Le nombre et l'emplacement des stations de pilotes dépendent des exigences du service et des conditions locales. Le problème essentiel consiste à fournir des pilotes aux bâtiments dans toute la circonscription avec le maximum d'efficacité et le minimum d'inconvénients pour les bâtiments et pour les pilotes, sans oublier toutefois que le pilotage constitue un service et qu'il devrait donc répondre, dans des limites raisonnables, aux exigences des usagers.

Il existe dans la circonscription de Colombie-Britannique trois stations de pilotes, toutes situées dans la région sud: Vancouver, Victoria et Nanaïmo. Tous les pilotes de la circonscription sont attachés à l'une d'elles. A l'époque des audiences de la Commission en Colombie-Britannique, en mars 1963, sur les 66 pilotes alors brevetés dans la circonscription, 37 étaient stationnés à Vancouver, 23 à Victoria et 6 à Nanaïmo. En 1966, il y avait 74 pilotes dont 42 à Vancouver, 28 à Victoria et 4 à Nanaïmo.

L'organisme central, à Vancouver, est le bureau central de pilotage qui contrôle les affectations dans toute la circonscription. Il y a également un bureau à Victoria. Les bureaux de pilotage de Vancouver et de Victoria sont ouverts jour et nuit, sans interruption, et sont reliés par télétype. Le fonctionnaire de service à Victoria reçoit et enregistre tous les messages transmis par télétype du bureau de Vancouver et en accuse réception, informe les pilotes de Victoria de leurs affectations et règle le service des bateaux-pilotes. A Nanaïmo, la situation est différente: il n'existe pas de bureau et le bureau de Vancouver avertit les pilotes directement chez eux par téléphone. Du fait de sa situation centrale dans l'île de Vancouver, on a choisi Nanaïmo comme le lieu le plus commode pour une station de pilotes desservant les ports voisins tels que Port Alberni, Campbell River, Chemainus et Crofton. On a indiqué

que cette station de pilotes permettait aux pilotes de réaliser des économies considérables de temps et d'argent.

Il n'existe aucune station de pilotes dans la région nord. A l'époque du pilotage non organisé, de 1920 à 1929, les groupes de pilotes basés à Vancouver maintenaient un pilote résidant à Prince Rupert, mais les frais imposés aux navires atteignaient le double de ceux de Vancouver. L'une des recommandations de la Commission Morrison, en 1928, fut d'établir une station de pilotes à Prince Rupert, lors du rétablissement de la circonscription (Cf. p. 21). Cependant, aucun pilote n'a été stationné à Prince Rupert depuis 1929, année où le pilotage passa de nouveau sous le contrôle du gouvernement.

La question prête à discussion depuis des années. Tous les intéressés conviennent que le service de pilotage actuellement fourni à Prince Rupert et ailleurs dans la région nord est généralement satisfaisant. Les points contentieux ne sont pas la qualité du service mais les inconvénients résultant de l'absence de pilote disponible sur place et, surtout, les considérations économiques.

RECOMMANDATIONS REÇUES

a) Prince Rupert Chamber of Commerce

Avec l'appui du conseil municipal, la Chambre de commerce s'est prononcée en faveur de l'établissement d'une station de pilotes à Prince Rupert pour répondre à l'augmentation des besoins en pilotage (y compris Porpoise Harbour et l'île Watson) et pour assurer le service des navires faisant escale dans d'autres ports du nord.

La Chambre base son argumentation sur le besoin de développer les installations et les services offerts aux transports par eau à Prince Rupert, afin de permettre au port de participer pleinement à l'expansion du commerce canadien avec l'Extrême-Orient. La Chambre a déclaré que Prince Rupert, port canadien le plus proche de l'Extrême-Orient et terminus d'un réseau ferroviaire transcontinental, a un rôle inhérent à jouer dans le commerce du Pacifique. L'importance de plus en plus grande de la région nord et la situation géographique favorable de Prince Rupert étaient confirmées par l'augmentation du nombre des navires long-courriers entrés dans le port de Prince Rupert, passé d'un maximum annuel de 50, avant 1962, à 111 en 1964 (pièce 141). Cependant, l'accroissement provenait surtout de celui du nombre des bâtiments assurant les exportations vers le Japon (bois et minerai de fer) et vers la Chine (grains).

La Chambre estime qu'un pilote résidant à Prince Rupert pourrait non seulement satisfaire les besoins en ce qui concerne le pilotage local, mais également piloter les navires dans d'autres ports de la côte nord, p. ex., Kitimat, Port Simpson, Stewart, Harriet Harbour et Tasu. Il existe pour tous ces ports un bon service de location disposant d'avions amphibies et d'avions ordinaires.

b) Les armateurs

Les armateurs ont, en général, déploré l'absence de stations de pilotes dans la région nord. Les principales raisons de mécontentement qu'ils invoquent, quant à la situation actuelle, sont les suivantes:

- (i) La plupart des long-courriers faisant escale à Prince Rupert et à l'île Watson arrivent au port par le nord, *via* Triple Island. En plus des droits de pilotage normaux, ces navires sont obligés de payer les frais de voyage des pilotes qui doivent venir de l'une des trois stations de pilotes de la région sud (Règlement, Tarif, art. 11).
- (ii) L'obligation de donner un préavis trop longtemps à l'avance pour demander les services d'un pilote. Le seul moyen de transport convenable entre Vancouver et Prince Rupert est l'avion. La liaison aérienne ne comportant qu'un seul vol par jour (sauf le dimanche), le pilote peut être obligé d'arriver à Prince Rupert un jour à l'avance. L'agent d'un navire doit calculer l'E.T.A. au moins deux jours d'avance, calcul forcément inexact puisque le navire est soit en mer, susceptible d'être retardé pour de multiples raisons, soit au port en cours de chargement ou de déchargement dont la durée dépend de nombreux facteurs qu'il est impossible d'évaluer longtemps d'avance avec précision. Avec un pilote stationné et disponible à Prince Rupert, un E.T.A. envoyé plus tard suffirait, serait plus précis et réduirait les frais de déplacement des pilotes.
En outre, la liaison aérienne entre Prince Rupert et la région sud est susceptible d'être temporairement interrompue par le mauvais temps. Dans cette éventualité, le navire devra attendre, à moins qu'il ne décide de continuer sans pilote. Cependant, lorsqu'on prévoit une interruption du service aérien, on envoie le pilote prendre son service deux jours à l'avance, à condition que le bureau de Vancouver sache à ce moment que le navire demande un pilote. Il s'ensuit une importante perte de temps pour le pilote.
- (iii) Chaque fois qu'un bâtiment charge ou décharge dans un port, le capitaine ou l'agent se trouve devant la difficulté de décider s'il est plus économique de retenir ou de libérer le pilote (et même deux, dans certains cas).

c) Saguenay Shipping Limited

La compagnie *Saguenay Shipping* a déclaré qu'elle aussi était intéressée à l'établissement d'une station de pilotes dans la région nord, mais pas à Prince Rupert. La plupart des bâtiments de la compagnie qui font escale à Kitimat arrivent par le sud, embarquent les pilotes au large du cap Beale et se rendent à Kitimat *via* l'île McInnes. Si ces bâtiments devaient faire escale à Triple Island pour embarquer les pilotes, ils devraient faire un déroutement de 300 milles. Très rarement, des bâtiments qui desservent Kitimat arrivent

directement d'Extrême-Orient ou s'y rendent directement; dans ce cas, ils arrivent ou partent par le nord, *via* Triple Island. En 1962, p. ex., il n'y en eut que quatre, un à l'entrée et trois à la sortie. La *Saguenay Shipping* préférerait donc que l'on établisse une station de pilotes au sud de Prince Rupert, en un lieu intermédiaire proche de l'île McInnes.

d) G. W. Nickerson Company Limited

Le président de la compagnie *G. W. Nickerson* de Prince Rupert a exprimé des points de vue différents de ceux de la Chambre de commerce de Prince Rupert. A son avis, le trafic océanique à Prince Rupert, dans le proche avenir, ne se développera vraisemblablement pas au point que le stationnement de pilotes à Prince Rupert devienne nécessaire. Il a souligné, en particulier, que si l'on prenait des dispositions pour qu'aient lieu à Harriet Harbour¹¹ les opérations en douane des minéraliers japonais qui y font escale mensuellement (dispositions qui, à son avis, pourraient très bien être prises dans un proche avenir), Prince Rupert perdrait un nombre important de bâtiments qui n'y entrent actuellement que pour les opérations en douane. Il a déclaré être satisfait du système en vigueur et a indiqué qu'au cours des dernières années, le bureau de pilotage de Vancouver n'avait pu fournir des pilotes qu'en deux occasions et que le capitaine de port de Prince Rupert avait alors assuré le service lui-même sans difficulté. M. Nickerson ajouta: «N'importe quel pêcheur peut piloter un bateau dans le port, mais ne peut pas l'accoster.» Il ne considérerait pas que l'accostage fût une responsabilité incombant normalement aux pilotes. Il suggérerait que les pilotes de la Colombie-Britannique fissent partie de la fonction publique et que les droits de pilotage deviennent uniformes dans toute la circonscription.

e) Pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique

La position des pilotes de la circonscription sur la question est guidée par une condition, à savoir la nécessité qu'une station de pilotes, à Prince Rupert ou ailleurs, dans la région nord puisse assurer son autofinancement. Sinon, par suite de leur mode actuel de rémunération, les pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique devraient subventionner cette station, responsabilité qu'ils déclarent ne pas leur incomber. Ils ont cependant déclaré que si le trafic des long-courriers à Prince Rupert devait s'accroître suffisamment pour permettre à des pilotes résidents d'en tirer une rémunération suffisante, leur objection actuelle au stationnement de pilotes dans ce port tomberait. Leur objection tomberait également si l'on basait la rémunération des pilotes dans leur circonscription sur un salaire annuel garanti acceptable, en supposant satisfaisantes toutes les autres conditions de travail.

En vue d'évaluer les aspects financiers, le surintendant régional a préparé un estimé (pièce 131) des gains d'un pilote résidant à Prince Rupert

¹¹ Au début de 1968, on a signalé que les opérations à Harriet Harbour se termineraient au cours de l'année parce que les réserves de minerai seraient épuisées.

Circonscription de pilotage de la Colombie-Britannique

pendant les années 1962-1963-1964, fondé sur le nombre de navires long-courriers entrés au cours de cette période à Prince Rupert et à l'île Watson, dans les conditions suivantes:

- (i) le pilote résidant ne sortirait pas du port de Prince Rupert—île Watson—Porpoise Harbour et de ses approches, c.-à-d. ne piloterait que les navires arrivant de la mer pour se rendre au port ou sortant du port pour se rendre en mer, les autres bâtiments étant pilotés à l'entrée ou à la sortie du port par le pilote se trouvant déjà à bord lorsqu'ils viennent d'un autre port de Colombie-Britannique ou lorsqu'ils se rendent dans un autre port de Colombie-Britannique;
- (ii) une moyenne de frais de pilotage de \$95 par trajet (10,000 tonneaux, 22 pieds de tirant d'eau, 28 milles).

Ces calculs (pièce 131) venaient à l'appui de l'objection des pilotes: que le revenu gagné d'un pilote résidant pour l'ensemble de ces affectations serait inférieur à la moyenne des recettes nettes d'un pilote de la Colombie-Britannique et que la station de Prince Rupert—même avec un seul pilote—dépendrait financièrement du reste de la circonscription:

	1962	1963	1964
Nombre d'affectations possibles d'un pilote local pour le pilotage portuaire à Prince Rupert.....	70	85	110
Recettes brutes moyennes d'un pilote local....	\$ 6,650	\$ 8,075	\$10,450
Revenu net moyen d'un pilote de la Colombie-Britannique (revenu déclaré aux fins de l'impôt sur le revenu, p. 143).....	\$14,555	\$15,060	\$15,364

L'établissement de pilotes résidants pour des opérations portuaires restreintes ne constitue qu'une des solutions possibles. Les autres comprennent la subdivision de la circonscription ou l'établissement dans le nord d'une station de pilotes assumant la responsabilité de toutes les affectations dans la région nord ainsi que des affectations en direction de la région sud.

STATISTIQUES SUR LES TRAJETS AVEC PILOTES DANS LA RÉGION NORD

En vue d'apprécier la situation, le surintendant régional, à la demande de la Commission, a établi pour l'année 1965 les statistiques de toutes les affectations dans le nord, à l'exclusion de celles ayant commencé ou s'étant terminées dans la région sud. Il a également fourni des statistiques antérieures relatives à l'année 1961, qui ne couvraient toutefois que les affectations concernant Prince Rupert et ses environs, c.-à-d. celles des navires venant de la mer ou prenant la mer, et qui, bien qu'incomplètes, indiquent clairement le développement constant et régulier de la région nord, comme le montre le tableau suivant:

**CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE—
RÉGION NORD EXCLUSIVEMENT—TRAJETS AVEC PILOTES**

Preuve

	1965					1961				
	Nombre de trajets	Droits par trajet \$	Frais de retenue \$	Dépenses \$	Total des frais \$	Nombre de trajets	Droits par trajet \$	Frais de retenue \$	Dépenses \$	Total des frais \$
<i>Affectations entre la mer et Prince Rupert et ses environs exclusivement</i>										
Triples Island à Prince Rupert.....	46	4,975.70	320.65	3,269.71	8,566.06	30	2,609.97	145.20	2,350.35	5,105.52
Port Edward et Watson Island à Triple Island.....	18	1,776.90	671.55	1,525.03	3,973.48	10	919.06	756.25	528.54	2,203.85
Triples Island à Watson Island et Port Edward.....	3	240.33	72.60	286.67	599.60	5	427.62	—	119.56	547.18
Port Edward et Watson Island à Prince Rupert.....	9	1,281.34	471.90	299.23	2,052.47	1	35.06	—	60.60	95.66
Prince Rupert à Triples Island.....	54	6,154.04	514.25	3,854.56	10,522.85	27	2,675.71	786.50	1,810.99	5,273.20
	130	14,428.31	2,050.95	9,235.20	25,714.16	73	6,667.42	1,687.95	4,870.04	13,225.41
<i>Affectations entre Prince Rupert et ses environs et d'autres ports de la région nord</i>										
Prince Rupert à Harriet Harbour.....	12	3,081.43	417.45	7.50	3,506.38					
Harriet Harbour à Prince Rupert.....	12	3,324.43	853.05	—	4,177.48					
Prince Rupert à Kitimat.....	24	3,438.81	350.90	1,104.71	4,894.42					
Kitimat à Prince Rupert.....	22	3,476.82	—	1,533.34	5,010.16					
Watson Island et Port Edward à Kitimat.....	4	689.38	72.60	730.89	761.98					
Kitimat à Watson Island et Port Edward.....	14	2,536.28	356.95	223.65	3,624.12					
Triples Island à Port McNeill.....	7	802.57	477.95	88.75	1,504.17					
Port McNeill à Triples Island.....	1	132.12	—	—	220.87					
Watson Island et Port Edward à l'ouest de l'île de Vancouver.....	7	2,778.08	459.80	364.45	3,602.33					
L'ouest de l'île de Vancouver à Watson Island et Port Edward.....	1	240.85	—	53.65	294.50					
Prince Rupert à l'ouest de l'île de Vancouver.....	6	2,810.17	266.20	387.28	3,463.65					
L'ouest de l'île de Vancouver à Prince Rupert.....	6	1,793.07	242.00	328.70	2,363.77					
	116	25,104.01	3,496.90	4,822.92	33,423.83					
	246	39,532.32	5,547.85	14,058.12	59,138.29					
		100%	14.03%	35.56%	149.59%					
TOTAL GÉNÉRAL POUR 1965.....										
Pourcentage moyen de l'accroissement des frais dû à la retenue et aux dépenses en sus des droits de base des trajets.....										

(Renseignements non disponibles pour 1961)

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 131.

Ce tableau appelle, entre autres, les remarques suivantes:

- a) Il ne comprend pas toutes les affectations possibles dans le nord, car on n'y tient pas compte des navires non exemptés ayant acquitté les droits sans employer de pilote. Cette pratique, ayant surtout cours dans la région nord, s'est développée régulièrement au cours des dernières années (Cf. p. 67), par suite de l'augmentation du nombre des navires qui fréquentent régulièrement certains ports du nord et des économies importantes que l'on réalise si l'on se passe de pilote, car seuls sont réclamés les droits qui seraient payables pour le pilotage même (Cf. pp. 65 à 67).
- b) Le supplément moyen de frais pour les affectations du nord s'est élevé, en 1965, à 49.6% du total des frais de pilotage acquittés par chaque navire. Les frais supplémentaires ont certainement beaucoup augmenté depuis, par suite de la modification apportée en 1966 à l'article du *tarif* relatif à la retenue (C.P. 1966-980); on a non seulement porté les frais quotidiens minimaux de \$36.30 à \$60, mais on y a ajouté d'autres périodes pour lesquelles la retenue est payable sans aucune déduction ni limite maximale, c.-à-d. lorsqu'un pilote voyage à bord d'un navire sans le piloter. Cette disposition revêt une importance particulière pour la plupart des voyages dans la région nord. Le coût plus élevé est dû aux frais de voyage et autres des pilotes, facturés au navire seulement dans la région nord, et des frais de retenue qui, à cause de l'absence d'une station de pilotes dans cette région, risquent d'être plus fréquents.
- c) La différence entre les droits de pilotage réclamés à un navire selon qu'il voyage léger ou chargé est très petite comme le montre le montant des frais perçus pour 12 voyages, léger de Triple Island à Harriet Harbour et chargé au retour.
- d) Ces statistiques ne varieraient pas sensiblement si le paiement des droits n'était pas obligatoire. Contrairement à ce qui se passe dans la région sud, les navires qui le peuvent ont un intérêt pécuniaire à se dispenser de pilotes dans la région nord.

COMMENTAIRE

Dans ce débat, on semble avoir complètement perdu de vue que le pilotage constitue un service et que son organisation doit donc s'adapter aux exigences légitimes de ceux pour qui il existe.

Le fait que la Couronne soit intervenue par la création d'une circonscription et l'attribution de brevets aux pilotes devrait constituer pour les transports par eau un gage supplémentaire de l'amélioration du service. L'objectif d'une telle intervention ne devrait jamais être de favoriser les intérêts des pilotes au détriment des transports par eau et les pilotes ne devraient pas abuser du privilège créé en n'assurant pas le service aussi efficace que celui qu'on est en droit d'espérer.

En outre, lorsqu'un service devient public, comme c'est le cas lorsqu'on impose le pilotage obligatoire sous une forme quelconque, les intérêts supérieurs du service devraient prévaloir sur les intérêts privés des pilotes. Si une station de pilotes dans une certaine région donnée s'imposait dans l'intérêt du public et des transports par eau, la question de son autofinancement ne devrait pas être à considérer. Dans un service public, certains secteurs sont toujours plus profitables que d'autres, avec de meilleures conditions de travail. Cela ne devrait pas permettre à ceux qui assurent le service, en particulier lorsqu'ils bénéficient d'un privilège, de négliger les secteurs les moins profitables. On devrait considérer le service comme un tout, les recettes moindres et les difficultés plus grandes de certains secteurs étant compensées par des revenus plus élevés et des facilités plus grandes dans d'autres. C'est un facteur à considérer pour la fixation du tarif afin que chaque pilote reçoive, en fin de compte, un revenu total annuel convenable. Mais, une fois le tarif établi suivant ces principes, aucun pilote ne devrait être autorisé à modifier l'organisation structurelle s'il doit en résulter des différences préjudiciables entre les régions.

On résoudra partiellement ce problème si, comme nous l'avons recommandé (Cf. p. 79), on donne toujours les mêmes affectations aux mêmes pilotes sur la base de leur qualification spéciale pour les eaux concernées. Il devient alors logique que ces pilotes résident le plus près possible du lieu où ils travaillent le plus fréquemment.

(2) STATIONS D'EMBARQUEMENT DES PILOTES

L'expression «station d'embarquement» ne figure pas dans la Loi sur la marine marchande du Canada, mais on mentionne de telles stations en ce qui concerne l'application du régime de paiement obligatoire. Les articles 348 et 349 stipulent qu'un navire demandant un pilote lors de son voyage d'entrée doit montrer le signal d'appel de pilote «pendant qu'il est dans les limites prescrites à cette fin» (art. 348 [a]), ou «jusqu'à ce que le navire ait franchi un point ou lieu fixé à cette fin de temps à autre par l'autorité de pilotage de la circonscription» (art. 349 [1][b]).

On a donc conçu une station de pilotes comme une zone, aux approches d'un port ou à l'entrée d'une circonscription de pilotage, où les pilotes doivent attendre l'arrivée des navires pour offrir leurs services et il leur était interdit de dépasser les limites de cette zone d'embarquement. La création de zones d'embarquement et la législation concernant leur utilisation par les pilotes sont des questions à régler par l'autorité de pilotage, en vertu de l'article 329(f) de la Loi sur la marine marchande.

Le pilotage complètement dirigé a rendu inutile toute législation imposant des stations d'embarquement aux pilotes et l'application du régime de paiement obligatoire n'en exige pas non plus. Ce sont maintenant des détails d'organisation interne. C'est probablement la raison pour laquelle les règlements de circonscription n'en traitent généralement plus. La circonscription de Colombie-Britannique fait seule exception, mais les dispositions de son règlement à cet égard (art. 14) ne valent qu'à titre d'information et ne créent ni droits, ni obligations. Des stations désignées sont nécessaires par suite de la nature même de la circonscription qui s'étend sur toute la côte canadienne du Pacifique. Il serait impossible d'avoir des stations d'embarquement en chaque lieu où les navires peuvent pénétrer dans la circonscription, étant donné qu'ils peuvent le faire en un point quelconque des six cents milles de côte. On a donc décidé de n'établir des stations d'embarquement permanentes qu'au point d'entrée des routes les plus fréquemment suivies par les navires long-courriers et de permettre, dans les cas spéciaux, d'autres dispositions d'embarquement. L'insertion de ces renseignements dans les règlements de circonscription n'était qu'un des moyens dont disposait l'autorité de pilotage pour les porter à la connaissance de tous les intéressés.

DISPOSITIONS RELATIVES AUX STATIONS D'EMBARQUEMENT DES PILOTES

a) Par règlement

Le règlement de la circonscription indique deux stations d'embarquement permanentes, l'une située à l'entrée sud de la circonscription «dans un rayon de deux milles de la bouée de la passe, au large de Brotchie Ledge, près de Victoria», et l'autre à l'entrée nord de la circonscription «au large de Triple Island, près de Prince Rupert». Victoria et Prince Rupert sont les ports d'entrée officiels pour les douanes et l'immigration.

b) Par avis aux navigateurs

Le règlement de circonscription prévoit également l'établissement de stations d'embarquement des pilotes «à tout autre lieu spécifié dans un avis aux navigateurs publié par le sous-ministre des Transports». Actuellement, il n'en existe aucun, mais *Sand Heads*, encore régulièrement maintenu comme station d'embarquement par les pilotes de la circonscription de New Westminster, était aussi désigné comme station d'embarquement pour les pilotes de la circonscription de la Colombie-Britannique au moment du différend de Puget Sound (Cf. pp. 35 à 38). *Sand Heads* est la station d'embarquement la plus proche pour les navires naviguant entre les ports de la Colombie-Britannique et les ports des États-Unis, à la pointe sud-est du détroit de Georgie, lorsqu'ils prennent le détroit de Rosario.

A la suite du règlement du différend de Puget Sound, les pilotes de la circonscription de Colombie-Britannique demandèrent que Sand Heads cesse d'être l'une de leurs stations d'embarquement. L'autorité de pilotage accepta mais, les pilotes de Colombie-Britannique n'étant plus disponibles à ce point d'entrée, elle décida également que les navires passant par Sand Heads, en provenance ou en direction d'un port américain du détroit de Georgie, et n'y prenant pas de pilote, ne paieraient pas les droits (Cf. p. 59). Le trafic est actuellement peu important mais la situation peut changer.

Dans le cas du trafic entre les circonscriptions de New Westminster (fleuve Fraser) et de Colombie-Britannique, les pilotes de cette dernière circonscription n'utilisent les facilités d'embarquement de Sand Heads que pour des raisons de commodité. La plupart du temps, ils trouvent plus facile d'embarquer ou de débarquer à New Westminster. Comme il ne s'agit que d'une question de choix personnel qui n'entraîne aucune dépense supplémentaire pour le bâtiment, on ne tient pas un compte exact des cas où ils recourent aux facilités d'embarquement de Sand Heads, mais le surintendant estimait qu'en 1964 ils ont utilisé la vedette de Sand Heads dans 40% des cas (pièce 1450a).

c) *Par disposition spéciale*

Enfin, le règlement de circonscription prévoit l'établissement d'une station d'embarquement des pilotes «à tout autre point en vertu d'une entente spéciale avec le surintendant». On recourt à cette entente pour toute autre disposition d'embarquement tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la circonscription.

(i) *A l'intérieur de la circonscription*

1° *Au cap Beale*—Des facilités d'embarquement ont été établies au cap Beale, Barkley Sound, pour servir les navires venant du sud et se dirigeant sur des ports de la côte occidentale de l'île de Vancouver ou de la partie nord de la Colombie-Britannique, et *vice versa*. Les facilités d'embarquement au cap Beale furent, à l'origine, organisées par le surintendant au moment où la circonscription fut mise sous le contrôle du gouvernement, en 1929. Elles ont été largement utilisées depuis et, bien que l'on considère depuis longtemps le cap Beale comme une station d'embarquement régulière et permanente, elle n'a jamais été officiellement reconnue ni par modification au règlement ni par avis aux navigateurs. L'autorité de pilotage n'a donné aucune raison à cette contradiction apparente.

2° *Dans les ports*—Les pilotes monteront aussi dans les ports à bord des navires en instance d'appareillage ou, au besoin, pour déplacer les navires à l'intérieur du port (mouvements).

3° *Ailleurs*—Dans les limites de la circonscription, les pilotes montent rarement à bord des bâtiments ailleurs qu'aux endroits énumérés ci-dessus soit parce qu'il n'existe pas de moyen de transport terrestre ou parce que la côte est généralement trop exposée pour permettre aux pilotes d'embarquer au large, à moins d'un temps exceptionnellement favorable, et les navires ne peuvent pas se permettre d'attendre le beau temps.

(ii) *A l'extérieur de la circonscription*

L'embarquement ou le débarquement d'un pilote à l'extérieur de la circonscription constitue une caractéristique du pilotage côtier en Colombie-Britannique. Normalement, un navire entrant qui désire un pilote devrait se rendre à l'une des stations d'embarquement, mais cela pourrait entraîner un déroutement considérable ainsi qu'une dépense supplémentaire et un retard. Un ralentissement ou un arrêt pour embarquer un pilote fait perdre du temps et de l'argent au navire (particulièrement aux pétroliers à turbines) et constitue un risque supplémentaire à l'approche de la terre ou d'autres navires.

Pour obvier à cette difficulté, les armateurs ont demandé aux pilotes de se rendre à l'extérieur de la circonscription pour embarquer:

1° à *Seattle ou dans d'autres ports de Puget Sound* pour des trajets entre ces ports et Vancouver et d'autres ports de la circonscription de la Colombie-Britannique *via* le détroit de Haro;

2° à *San Francisco ou dans d'autres ports de Californie, et dans les ports de l'Orégon ou de l'Alaska* pour des trajets entre ces ports et les ports de Colombie-Britannique situés sur la côte occidentale de l'île de Vancouver ou dans la partie nord de la circonscription.

Les pilotes ont accepté sous certaines conditions indiquées ci-dessous. Ils ont déclaré consentir à ces demandes uniquement pour rendre service aux armateurs. Ils ne considèrent pas comme un congé le temps passé à rejoindre les navires hors de la circonscription et trouvent souvent ennuyeuse l'oisiveté durant de longues périodes. Certains pilotes préfèrent, quand vient leur tour, permuter leurs affectations avec d'autres.

Il faut cependant reconnaître qu'il s'agit là d'une conséquence inéluctable du pilotage côtier. Les pilotes de la côte d'Australie, p. ex., qui assurent le pilotage dans la zone des récifs de la Grande Barrière éprouvent la même difficulté; ils n'exigent pas qu'un navire se dérouté pour embarquer ou débarquer un pilote de la côte; ils embarquent et débarquent régulièrement en un lieu ou un port quelconque hors des eaux australiennes—à condition de recevoir une compensation suffisante des frais que cela leur impose (Cf. *Titre I, annexe XIII*, p. 845).