

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE SAINT-JEAN

RECOMMANDATION 1

Que le gouverneur en conseil prenne sans délai un décret rétablissant l'existence juridique de la circonscription de pilotage de Saint-Jean

Comme nous l'avons démontré (Cf. pp. 30 et 31), la circonscription de pilotage de Saint-Jean a cessé d'exister juridiquement dès l'entrée en vigueur de la Loi de 1934 sur la marine marchande. La Commission est d'avis qu'un service de pilotage efficace pour le port de Saint-Jean est essentiellement d'intérêt public et estime qu'une intervention immédiate s'impose pour redresser cette situation, sans attendre la promulgation de la nouvelle loi recommandée pour le pilotage.

En conséquence, la Commission recommande, à titre de mesure transitoire nécessaire, que le gouverneur en conseil prenne, en vertu de l'article 324 de la Loi sur la marine marchande, un décret destiné à rétablir l'existence juridique de la circonscription de pilotage de Saint-Jean.

RECOMMANDATION 2

Que la limite septentrionale de la circonscription soit fixée à nouveau afin d'en exclure les chutes réversibles et leurs abords immédiats; que, pour le moment, l'on conserve la limite maritime telle que fixée en 1964

Il a été établi que pendant nombre d'années tous les navires passant les chutes réversibles appartenaient à une seule entreprise privée. Il a aussi été établi que bien que ces eaux fassent partie de la circonscription de Saint-Jean, les pilotes de cette circonscription n'ont eu, pendant nombre d'années, que très peu d'occasions d'y effectuer des passages et n'ont donc pu maintenir et améliorer l'habileté nécessaire à l'accomplissement de ces tâches difficiles. Il y aurait donc présomption de la part de l'autorité de pilotage de

continuer d'y affecter les pilotes à tour de rôle suivant les exigences du moment; elle devrait à la place affecter tour à tour deux pilotes choisis qui, pour conserver et améliorer leur habileté, doivent avoir l'occasion d'accomplir chaque année un nombre minimum de passages.

La Commission estime que dans les circonstances actuelles une telle réorganisation n'est pas justifiée, car dans cette partie le service est devenu d'intérêt privé. En conséquence, la limite septentrionale de la circonscription sur la rivière Saint-Jean devrait être fixée en aval des chutes afin d'en exclure ces dernières et leurs accès immédiats.

Si les chutes ne faisaient plus partie de la circonscription, il incomberait alors à ceux qui utilisent cette partie de la rivière de trouver des gens qualifiés pour piloter leurs navires; le choix n'appartiendrait qu'à eux. Ils pourraient, sans enfreindre la loi, charger leurs employés d'agir comme pilotes. Il n'y aurait aussi aucune objection à l'emploi d'un pilote de leur choix parmi ceux de la circonscription qui, au cours de cette tâche, serait considéré comme pilote non breveté, puisque les chutes seraient exclues de la circonscription. Ce pourrait être cependant un «pilote approuvé» si l'on donnait suite à la recommandation générale 10, *Titre I*, page 530 (art. 333[3], Loi sur la marine marchande). L'autorité de pilotage n'aurait qu'à autoriser le pilote choisi à effectuer ce service hors de la circonscription. Cette autorisation serait accordée sauf en de rares occasions où les exigences du service rendraient le pilote choisi indisponible pour cette tâche spéciale. Il en résulterait que l'autorité de pilotage ne serait responsable ni de la conduite du pilote ni de sa compétence relative à la navigation dans les chutes.

Étant donné que les pilotes de la circonscription auront le statut d'employés de l'autorité ou d'employés *de facto*, l'autorité de pilotage sera tenue d'obtenir une renonciation à sa responsabilité en tant qu'employeur si les droits exigés pour les services du pilote doivent être versés à la Couronne ou au fonds commun.

Il semble que la limite maritime de la circonscription soit maintenant satisfaisante à la suite de la modification de 1964 (Cf. p. 32). Toutefois, la question doit être réexaminée par l'autorité centrale à la lumière de nouvelles exigences lorsque l'emplacement projeté de Lorneville sera sur le point d'être mis en exploitation.

RECOMMANDATION 3

Que le pilotage dans le port principal et la baie de Courtenay soit classé comme service public essentiel

On considère le port de Saint-Jean comme l'un des ports les plus difficiles du Canada, mais il n'offre aucun danger lorsque les navigateurs possèdent les connaissances locales nécessaires, comme on le constate par le nombre restreint de sinistres.

Le conseiller maritime de la Commission, feu le capitaine J. S. Scott, déclarait dans son rapport à la Commission:

«Pour ma part, je considère le port de Saint-Jean comme le plus difficile des principaux ports canadiens; il exige, de la part du pilote, une adresse exceptionnelle et une bonne dose de hardiesse.»

Un service de pilotage de première qualité est indispensable pour accroître la sécurité de la navigation et le rendement du port.

L'accès au port est restreint par la profondeur du chenal, les courants de marée, les courants traversiers et par certains facteurs variables tels que le vent, la brume et la crue saisonnière. Les grands navires doivent être pilotés par des personnes ayant une connaissance approfondie de tous ces facteurs déterminants. En outre, les dimensions toujours plus grandes des navires faisant escale à Saint-Jean accroissent au plus haut point les difficultés de la navigation dans les accès du port et, en l'absence de pilotes hautement qualifiés, le port serait inaccessible à la plupart des long courriers actuels.

Pour assurer le bon rendement du port au cours de la saison de pointe, il faut tirer parti des quelques heures qui précèdent ou qui suivent la marée haute, pendant lesquelles la navigation des grands navires est sûre. Cette exigence et le nombre limité de remorqueurs disponibles rendent essentielle la planification des mouvements des navires, tâche exigeant l'avis des pilotes qui ont une connaissance approfondie de tous les facteurs déterminants. A défaut de cette aide, la confusion et des retards indus et coûteux se répercuteraient défavorablement sur le port.

Le rendement du port de Saint-Jean est d'une importance nationale et l'intérêt public subirait un préjudice si un sinistre maritime majeur dans l'un des chenaux d'approche interdisait l'accès du port pendant une longue période. La Commission considère donc que le service de pilotage dans le port principal et dans la baie de Courtenay devrait être classé comme service public essentiel.

Outre les restrictions mentionnées précédemment, il serait à noter que la conception des navires modernes permet un chargement et un déchargement rapides. Le port de Saint-Jean peut devenir trop coûteux pour les navires à containers et les grands pétroliers s'ils ne disposent pas des installations requises ou s'ils sont retenus plusieurs heures dans le port pour avoir manqué la marée haute de jour.

Les grands pétroliers posèrent un nouveau problème à Saint-Jean en 1963 et les pilotes durent acquérir de l'expérience. Voici les remarques du conseiller maritime de la Commission à ce sujet:

«Sans optimisme exagéré, j'estime que les vives préoccupations que provoque l'apparition de *supertankers* dans la baie de Courtenay commencent à se dissiper et que, sous peu, de telles affectations seront considérées comme une tâche ordinaire.»

Il y a cependant des limites à la compétence et à l'habileté des spécialistes. P. ex., on utilise la baie de Courtenay au maximum de sa capacité; des navires plus longs et plus gros ne pourront y être accueillis sans risque dans les conditions actuelles. Lorsqu'on atteindra ce point, il faut s'attendre à des restrictions, d'abord lorsque les conditions seront défavorables et, ensuite, à mesure que la dimension des navires augmentera, il deviendra dangereux et même impossible de rentrer des navires dans le port, sauf dans les circonstances les plus favorables. Si bien, qu'à toutes fins pratiques, la région sera interdite aux grands navires, à moins qu'on ne procède à des améliorations coûteuses.

Il semblerait que les capitaux requis et les travaux d'entretien nécessaires pour rendre le port aisément accessible aux grands navires modernes en font une entreprise trop coûteuse et que cette solution est impraticable. L'espoir réside en la création d'un nouvel emplacement comme celui qu'on envisage à Lorneville. Sinon, il faut s'attendre au déclin graduel de Saint-Jean comme port national.

Si l'on ne donne pas suite à la recommandation 2 et que les chutes réversibles et leurs accès continuent à faire partie de la circonscription, la Commission estime, pour les motifs invoqués dans la recommandation précédente, que le pilotage dans cette circonscription devrait être classé simplement comme service privé. Le public en général ne subira ni préjudice ni inconvénient si les pilotes qualifiés pour cette affectation ne sont pas disponibles ou bien si cette partie de la voie maritime est temporairement bloquée à la suite d'un sinistre maritime.

Actuellement, il n'est nul besoin de classer les abords vers le large puisqu'ils ne servent que de zone d'embarquement. Cette question devra être réexaminée par l'autorité centrale à la lumière de nouvelles conditions et circonstances et dans la mesure où sera en jeu l'intérêt public lors de la mise en exploitation de l'emplacement de Lorneville.

Chapitre E

APPENDICES

APPENDICE A

- (1) *Graphique*—1958/59-1967. Accroissement (ou décroissance) procentuel des gains et du volume de travail des pilotes dans la circonscription de pilotage de Saint-Jean (N.-B.).
- (2) *Tableau*—1958/59-1967. Chiffres ayant servi à l'établissement du graphique précédent—Navires payant le pilotage—Nombre d'entrées et de sorties—Total des affectations (Trajets et mouvements avec ou sans pilotes—Régulation de compas et étalonnage de radiogoniomètres—Voyages d'essai), et jauge nette—Recettes brutes de la circonscription—Répartition aux pilotes—Effectif des pilotes—«Salaire net» moyen.

APPENDICE B

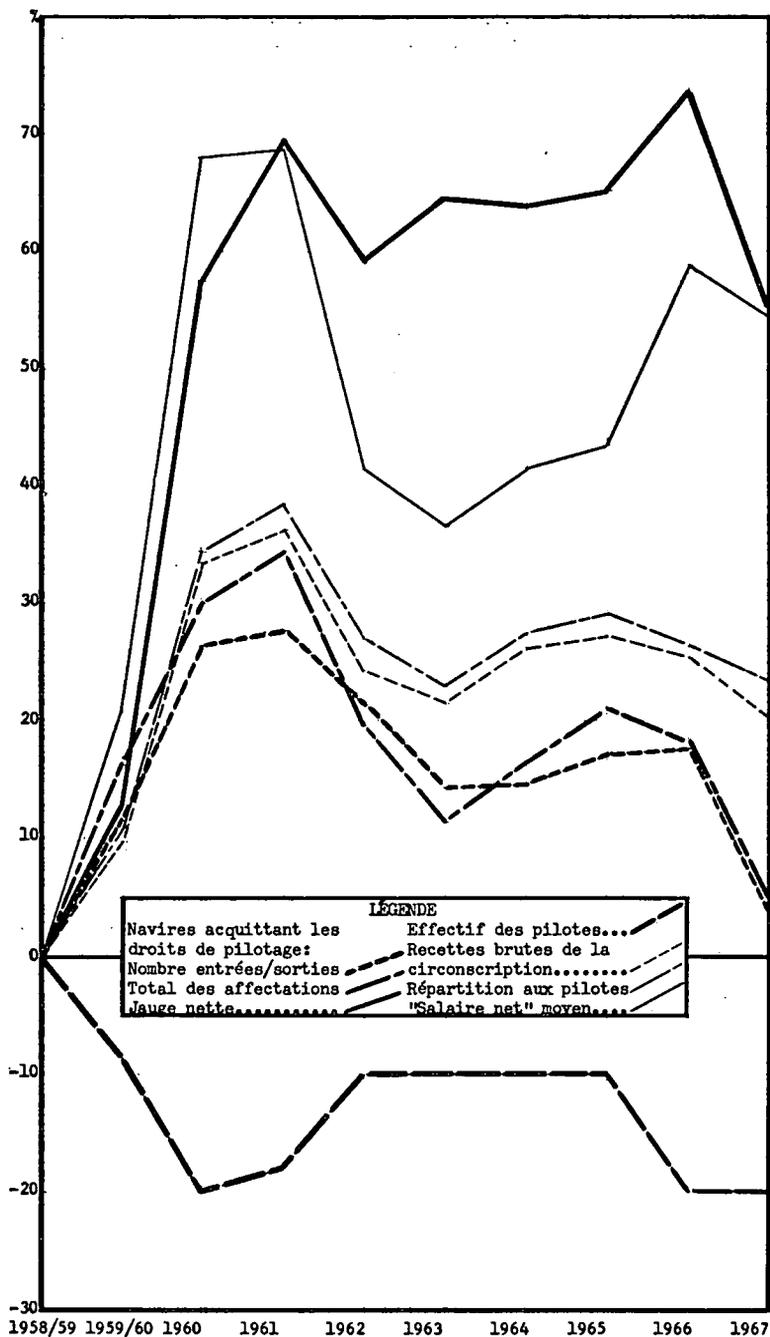
- (1) *Graphique*—1959-1967. Comparaison du nombre de pétroliers pilotés au nombre total de navires pilotés arrivant chaque mois à Saint-Jean (N.-B.).
- (2) *Tableau*—1959-1967. Chiffres ayant servi à l'établissement du graphique précédent indiquant le trafic mensuel des navires long-courriers et caboteurs pilotés arrivés à Saint-Jean (N.-B.)—Cargos long-courriers et caboteurs—Divers (Bâtiments à passagers, long cours et cabotage; bâtiments de la Marine de guerre et du gouvernement; bâtiments non commerciaux)—Total des autres bâtiments—Pétroliers long-courriers et caboteurs—Total général des bâtiments.

APPENDICE C

- (1) *Tableau*—1958-1967. Sinistres, accidents et incidents maritimes impliquant des pilotes de la circonscription de Saint-Jean (N.-B.).
- (2) *Résumé*—1958-1967. Sinistres, accidents et incidents maritimes mentionnés ci-dessus.

Appendice A (1)

ACCROISSEMENT (OU DÉCROISSANCE) PROCENTUEL DES GAINS
ET DU VOLUME DE TRAVAIL DES PILOTES



Appendice A (2)

RECETTES ET VOLUME DE TRAVAIL DES PILOTES

| Année | Navires payant le pilotage | | | Recettes brutes de la circonscription | Répartition aux pilotes | Effectif des pilotes | « Salaire net » moyen |
|--------------|----------------------------|------------------------|-------------|---------------------------------------|-------------------------|----------------------|-----------------------|
| | Nombre Entrées/Sorties | Total des affectations | Jauge nette | | | | |
| 1958/59..... | 1,237 | 1,460 | 3,621,535 | \$ 99,903.50 | \$ 83,409.97 | 10 | \$ 8,341.00 |
| 1959/60..... | 1,377 | 1,700 | 4,087,580 | 109,782.50 | 92,603.42 | 9.18 | 10,087.52 |
| 1960..... | 1,562 | 1,896 | 5,701,155 | 133,186.32 | 112,000.00 | 8 | 14,000.00 |
| 1961..... | 1,576 | 1,963 | 6,134,417 | 135,926.98 | 115,550.00 | 8.20 | 14,091.46 |
| 1962..... | 1,499 | 1,747 | 5,759,618 | 123,995.25 | 106,094.55 | 9 | 11,788.28 |
| 1963..... | 1,411 | 1,626 | 5,955,316 | 121,442.68 | 102,555.00 | 9 | 11,395.00 |
| 1964..... | 1,417 | 1,701 | 5,925,320 | 126,020.38 | 106,209.75 | 9* | 11,801.08 |
| 1965..... | 1,447 | 1,768 | 5,975,187 | 126,994.38 | 107,653.89 | 9** | 11,961.54 |
| 1966..... | 1,456† | 1,725† | 6,279,218† | 125,398.60† | 105,658.01 | 8 | 13,207.25 |
| 1967..... | 1,286‡ | 1,521‡ | 5,615,121‡ | 120,384.50† | 103,200.00 | 8 | 12,900.00 |

Accroissement (ou décroissance) procentuel

| | | | | | | | |
|--------------|------|------|------|------|------|-------|------|
| 1958/59..... | .0 | .0 | .0 | .0 | .0 | .0 | .0 |
| 1959/60..... | 11.3 | 16.4 | 12.9 | 9.9 | 11.0 | -8.2 | 20.9 |
| 1960..... | 26.3 | 30.0 | 57.4 | 33.3 | 34.3 | -20.0 | 67.9 |
| 1961..... | 27.4 | 34.5 | 69.4 | 36.1 | 38.5 | -18.0 | 68.9 |
| 1962..... | 21.2 | 19.7 | 59.0 | 24.1 | 27.2 | -10.0 | 41.3 |
| 1963..... | 14.1 | 11.4 | 64.4 | 21.6 | 23.0 | -10.0 | 36.6 |
| 1964..... | 14.6 | 16.5 | 63.6 | 26.1 | 27.3 | -10.0 | 41.5 |
| 1965..... | 17.0 | 21.1 | 65.0 | 27.1 | 29.1 | -10.0 | 43.4 |
| 1966..... | 17.7 | 18.2 | 73.4 | 25.5 | 26.7 | -20.0 | 58.3 |
| 1967..... | 4.0 | 4.2 | 55.1 | 20.5 | 23.7 | -20.0 | 54.7 |

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS:

- (1) Pièce 45—Rapport sur les bâtiments payant le pilotage (Total des entrées et des sorties).
- (2) Pièce 45—Trajet et mouvements sans pilotes—Régulation des compas—Étalonnage des radiogoniomètres—Voyages d'essai.
- (3) Pièce 45—Rapport sur les bâtiments payant le pilotage.
- (4) Pièce 45—Recettes et débours (sur la base des droits gagnés, à l'exclusion des frais de bateau-pilote).
- (5) Pièce 45—Recettes et débours (à l'exclusion des cotisations à la caisse de retraite).
- (6) Pièce 45—Effectif des pilotes désigne le nombre de pilotes sur une base annuelle en tenant compte de toute augmentation (pilote stagiaire) ou diminution (mises à la retraite, décès, etc.) se produisant au cours de l'année.
- (7) Par pilote à l'effectif.

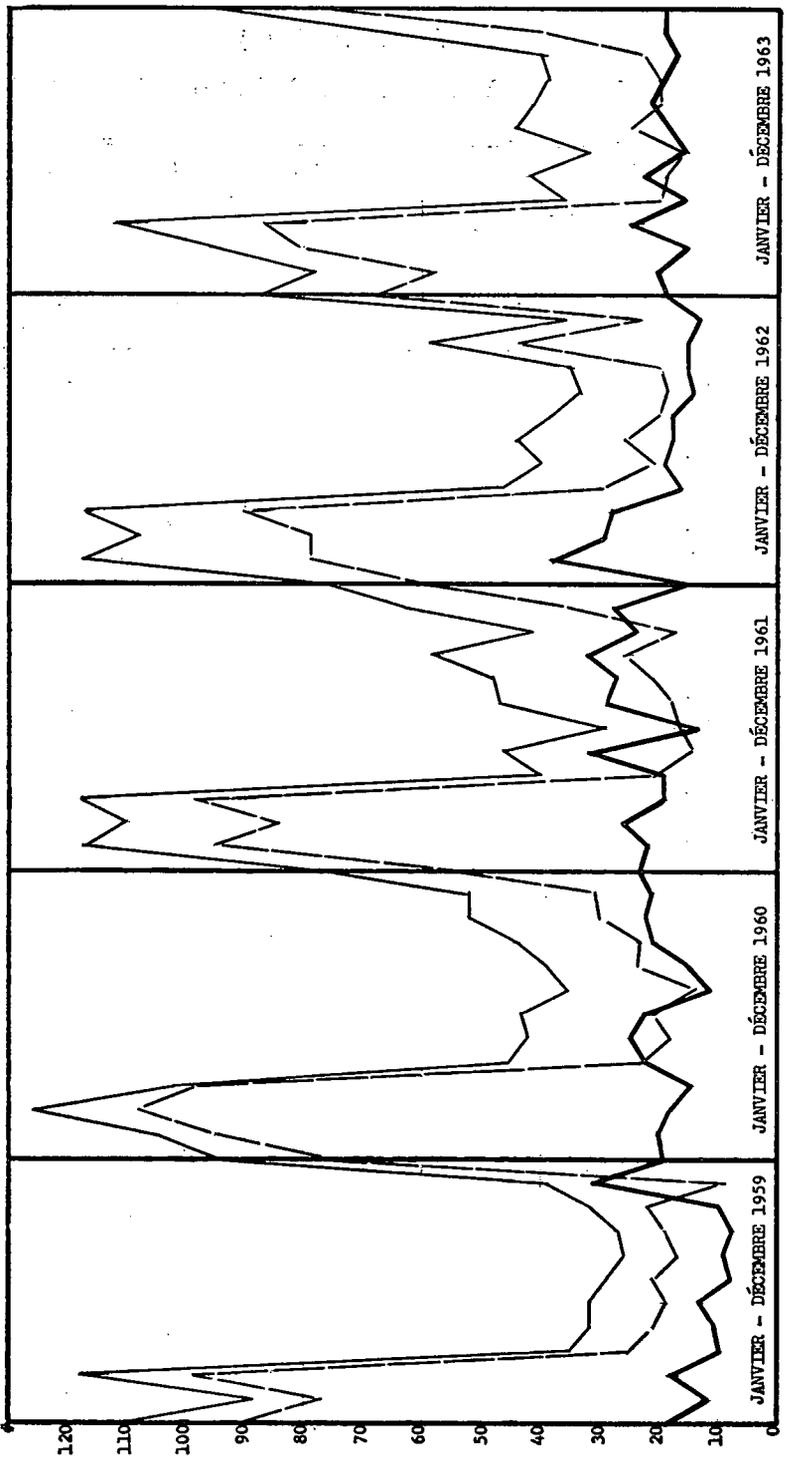
*Bien qu'on ait indiqué que «un pilote prit sa retraite et un pilote stagiaire prit son service au cours de l'année» on ne précisa pas les dates et l'on doit supposer qu'elles coïncident.

**Un pilote prit sa retraite le 31 décembre, ce qui ne modifia pas l'effectif.

‡Y compris un trajet d'entrée et un trajet de sortie, à Dorchester Cape.

†Y compris une majoration de 7½% sur tous les droits de pilotage, mise en application le 3 novembre 1966.

Appendice B (1)
COMPARAISON MENSUELLE DU NOMBRE DE PÉTROLIERS PILOTÉS AU NOMBRE TOTAL DE NAVIRES PILOTÉS ARRIVANT À SAINT-JEAN (N.-B.), AU COURS DE LA PÉRIODE 1959-1967



LÉGENDE:

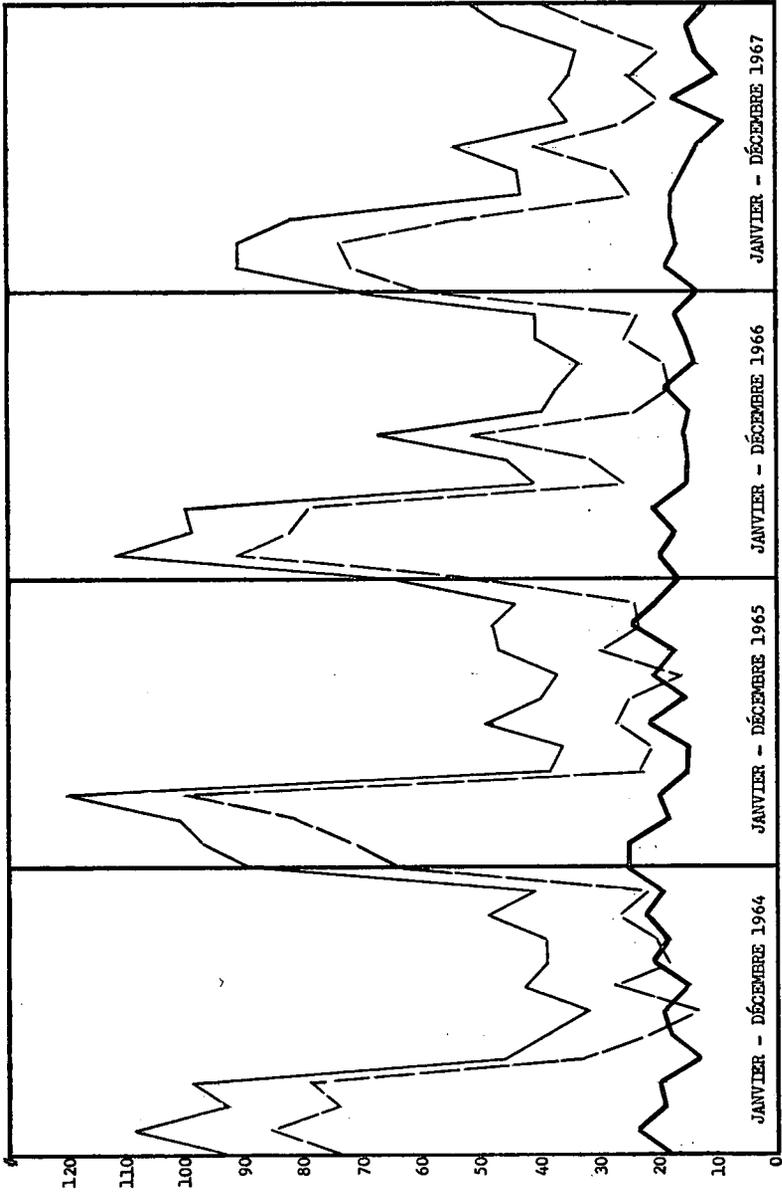
— Total des bâtiments pilotés à l'arrivée à Saint-Jean, N.-B.

— Nombre de pétroliers (long-courriers et caboteurs) pilotés, chaque mois, à l'entrée

— Nombre d'autres bâtiments* pilotés, chaque mois, à l'entrée

* Cargos et paquebots long-courriers et caboteurs, bâtiments de la marine, du gouvernement et autres bâtiments non commerciaux

N.B. - Chaque bâtiment exige généralement deux assignations de pilotage (entrée et sortie), non compris les mouvements, les régulations de compas et les voyages d'essai.



Appendice B (2)

TRAFIC MENSUEL DES NAVIRES LONG-COURRIERS ET
CABOTEURS PILOTÉS ARRIVÉS À SAINT-JEAN (N.-B.)
AU COURS DE LA PÉRIODE 1959-1967

| Année | Mois | Cargos long-courriers et caboteurs | Divers* | Total des autres bâtiments | Pétroliers long-courriers et caboteurs | Total général |
|-------|----------------|--|---------|----------------------------------|--|------------------|
| 1959 | Janvier..... | 87 | 3 | 90 | 19 | 109 |
| | Février..... | 75 | 2 | 77 | 12 | 89 |
| | Mars..... | 97 | 3 | 100 | 18 | 118 |
| | Avril..... | 22 | 3 | 25 | 10 | 35 |
| | Mai..... | 20 | 1 | 21 | 11 | 32 |
| | Juin..... | 17 | 2 | 19 | 13 | 32 |
| | Juillet..... | 21 | 0 | 21 | 8 | 29 |
| | Août..... | 14 | 3 | 17 | 9 | 26 |
| | Septembre..... | 18 | 1 | 19 | 8 | 27 |
| | Octobre..... | 22 | 0 | 22 | 10 | 32 |
| | Novembre..... | 31 | 0 | 31 | 9 | 40 |
| | Décembre..... | 74 | 2 | 76 | 19 | 95 |
| | | 498 | 20 | 518 | 146 | 664 |
| 1960 | Janvier..... | 93 | 2 | 95 | 20 | 115 |
| | Février..... | 107 | 1 | 108 | 18 | 126 |
| | Mars..... | 97 | 1 | 98 | 14 | 112 |
| | Avril..... | 23 | 0 | 23 | 22 | 45 |
| | Mai..... | 17 | 1 | 18 | 24 | 42 |
| | Juin..... | 16 | 5 | 21 | 22 | 43 |
| | Juillet..... | 13 | 1 | 14 | 11 | 35 |
| | Août..... | 20 | 4 | 24 | 15 | 39 |
| | Septembre..... | 23 | 0 | 23 | 21 | 44 |
| | Octobre..... | 29 | 1 | 30 | 22 | 52 |
| | Novembre..... | 29 | 2 | 31 | 21 | 52 |
| | Décembre..... | 53 | 0 | 53 | 23 | 76 |
| | | 521 | 19 | 540 | 241 | 781 |
| 1961 | Janvier..... | 92 | 3 | 95 | 22 | 117 |
| | Février..... | 83 | 1 | 84 | 26 | 110 |
| | Mars..... | 96 | 3 | 99 | 19 | 118 |
| | Avril..... | 21 | 0 | 21 | 19 | 40 |
| | Mai..... | 13 | 1 | 14 | 32 | 46 |
| | Juin..... | 14 | 2 | 16 | 13 | 29 |
| | Juillet..... | 16 | 2 | 18 | 29 | 47 |
| | Août..... | 21 | 0 | 21 | 27 | 48 |
| | Septembre..... | 23 | 3 | 26 | 32 | 58 |
| | Octobre..... | 16 | 1 | 17 | 24 | 41 |
| | Novembre..... | 31 | 4 | 35 | 28 | 63 |
| | Décembre..... | 58 | 2 | 60 | 15 | 75 |
| | | 484 | 22 | 506 | 286 | 792 |

*Paquebots long-courriers et caboteurs, bâtiments de la Marine de guerre et du gouvernement, bâtiments non commerciaux.

| Année | Mois | Cargos long-courriers et caboteurs | Divers* | Total des autres bâtiments | Pétroliers long-courriers et caboteurs | Total général |
|-------|----------------|--|---------|----------------------------------|--|------------------|
| 1962 | Janvier..... | 77 | 2 | 79 | 38 | 117 |
| | Février..... | 78 | 1 | 79 | 29 | 108 |
| | Mars..... | 87 | 3 | 90 | 28 | 118 |
| | Avril..... | 29 | 1 | 30 | 16 | 46 |
| | Mai..... | 16 | 5 | 21 | 19 | 40 |
| | Juin..... | 21 | 5 | 26 | 18 | 44 |
| | Juillet..... | 18 | 2 | 20 | 18 | 38 |
| | Août..... | 14 | 5 | 19 | 14 | 33 |
| | Septembre..... | 18 | 2 | 20 | 15 | 35 |
| | Octobre..... | 41 | 3 | 44 | 15 | 59 |
| | Novembre..... | 22 | 1 | 23 | 13 | 36 |
| | Décembre..... | 65 | 3 | 68 | 19 | 87 |
| | | 486 | 33 | 519 | 242 | 761 |
| 1963 | Janvier..... | 56 | 2 | 58 | 20 | 78 |
| | Février..... | 81 | 0 | 81 | 15 | 96 |
| | Mars..... | 87 | 0 | 87 | 25 | 112 |
| | Avril..... | 20 | 0 | 20 | 16 | 36 |
| | Mai..... | 16 | 3 | 19 | 23 | 42 |
| | Juin..... | 12 | 4 | 16 | 16 | 32 |
| | Juillet..... | 19 | 6 | 25 | 19 | 44 |
| | Août..... | 19 | 1 | 20 | 21 | 41 |
| | Septembre..... | 17 | 3 | 20 | 19 | 39 |
| | Octobre..... | 23 | 0 | 23 | 17 | 40 |
| | Novembre..... | 32 | 8 | 40 | 19 | 59 |
| | Décembre..... | 70 | 5 | 75 | 19 | 94 |
| | | 452 | 32 | 484 | 229 | 713 |
| 1964 | Janvier..... | 84 | 1 | 85 | 24 | 109 |
| | Février..... | 74 | 0 | 74 | 19 | 93 |
| | Mars..... | 79 | 0 | 79 | 20 | 99 |
| | Avril..... | 29 | 4 | 33 | 13 | 46 |
| | Mai..... | 17 | 4 | 21 | 18 | 39 |
| | Juin..... | 12 | 1 | 13 | 19 | 32 |
| | Juillet..... | 21 | 7 | 28 | 15 | 43 |
| | Août..... | 15 | 3 | 18 | 21 | 39 |
| | Septembre..... | 17 | 3 | 20 | 19 | 39 |
| | Octobre..... | 23 | 4 | 27 | 22 | 49 |
| | Novembre..... | 14 | 8 | 22 | 19 | 41 |
| | Décembre..... | 62 | 2 | 64 | 25 | 89 |
| | | 447 | 37 | 484 | 234 | 718 |

*Paquebots long-courriers et caboteurs, bâtiments de la Marine de guerre et du gouvernement, bâtiments non commerciaux.

Circonscription de pilotage de Saint-Jean (N.-B.)

| Année | Mois | Cargos long-courriers et caboteurs | Divers* | Total des autres bâtiments | Pétroliers long-courriers et caboteurs | Total général |
|-------|----------------|--|---------|----------------------------------|--|------------------|
| 1965 | Janvier..... | 71 | 1 | 72 | 25 | 97 |
| | Février..... | 82 | 0 | 82 | 18 | 101 |
| | Mars..... | 100 | 0 | 100 | 20 | 120 |
| | Avril..... | 23 | 0 | 23 | 15 | 38 |
| | Mai..... | 20 | 1 | 21 | 15 | 36 |
| | Juin..... | 22 | 5 | 27 | 22 | 49 |
| | Juillet..... | 23 | 2 | 25 | 15 | 40 |
| | Août..... | 16 | 0 | 16 | 21 | 37 |
| | Septembre..... | 28 | 2 | 30 | 17 | 47 |
| | Octobre..... | 19 | 4 | 23 | 25 | 48 |
| | Novembre..... | 23 | 1 | 24 | 20 | 44 |
| | Décembre..... | 47 | 1 | 48 | 17 | 65 |
| | | 474 | 17 | 491 | 230 | 721 |
| 1966 | Janvier..... | 90 | 1 | 91 | 20 | 111 |
| | Février..... | 81 | 1 | 82 | 17 | 99 |
| | Mars..... | 79 | 0 | 79 | 21 | 100 |
| | Avril..... | 26 | 0 | 26 | 15 | 41 |
| | Mai..... | 31 | 0 | 31 | 15 | 46 |
| | Juin..... | 46 | 6 | 52 | 16 | 68 |
| | Juillet..... | 24 | 0 | 24 | 15 | 39 |
| | Août..... | 15 | 3 | 18 | 19 | 37 |
| | Septembre..... | 19 | 0 | 19 | 14 | 33 |
| | Octobre..... | 26 | 0 | 26 | 15 | 41 |
| | Novembre..... | 23 | 1 | 24 | 17 | 41 |
| | Décembre..... | 58 | 2 | 60 | 14 | 74 |
| | | 518 | 14 | 532 | 198 | 730 |
| 1967 | Janvier..... | 70 | 2 | 72 | 19 | 91 |
| | Février..... | 72 | 2 | 74 | 17 | 91 |
| | Mars..... | 62 | 2 | 64 | 18 | 82 |
| | Avril..... | 23 | 2 | 25 | 18 | 43 |
| | Mai..... | 26 | 2 | 28 | 16 | 44 |
| | Juin..... | 29 | 12 | 41 | 14 | 55 |
| | Juillet..... | 22 | 4 | 26 | 9 | 35 |
| | Août..... | 19 | 1 | 20 | 18 | 38 |
| | Septembre..... | 21 | 4 | 25 | 10 | 35 |
| | Octobre..... | 20 | 0 | 20 | 14 | 34 |
| | Novembre..... | 29 | 2 | 31 | 15 | 46 |
| | Décembre..... | 36 | 4 | 40 | 12 | 52 |
| | | 429 | 37 | 466 | 180 | 646 |

*Paquebots long-courriers et caboteurs, bâtiments de la Marine de guerre et du gouvernement, bâtiments non commerciaux.

| Année | | Cargos long-courriers et caboteurs | Divers* | Total des autres bâtiments | Pétroliers long-courriers et caboteurs | Total général |
|------------------------------------|-----------|--|---------|----------------------------------|--|------------------|
| Total annuel | 1959..... | 498 | 20 | 518 | 146 | 664 |
| | 1960..... | 521 | 19 | 540 | 241 | 781 |
| | 1961..... | 484 | 22 | 506 | 286 | 792 |
| | 1962..... | 486 | 33 | 519 | 242 | 761 |
| | 1963..... | 452 | 32 | 484 | 229 | 713 |
| | 1964..... | 447 | 37 | 484 | 234 | 718 |
| | 1965..... | 474 | 17 | 491 | 230 | 721 |
| | 1966..... | 518 | 14 | 532 | 198 | 730 |
| | 1967..... | 429 | 37 | 466 | 180 | 646 |
| | | 4,309 | 231 | 4,540 | 1,986 | 6,526 |
| Moyenne annuelle..... | | 478.8 | 25.7 | 504.4 | 220.7 | 725.1 |
| Moyenne mensuelle de l'année | 1959..... | 41.5 | 1.7 | 43.2 | 12.2 | 55.3 |
| | 1960..... | 43.4 | 1.6 | 45.0 | 20.1 | 65.1 |
| | 1961..... | 40.3 | 1.8 | 42.2 | 23.8 | 66.0 |
| | 1962..... | 40.5 | 2.7 | 43.2 | 20.2 | 63.4 |
| | 1963..... | 37.7 | 2.7 | 40.3 | 19.1 | 59.4 |
| | 1964..... | 37.3 | 3.1 | 40.3 | 19.5 | 59.8 |
| | 1965..... | 39.5 | 1.4 | 40.9 | 19.2 | 60.1 |
| | 1966..... | 43.2 | 1.2 | 44.3 | 16.5 | 60.8 |
| | 1967..... | 35.8 | 3.1 | 38.8 | 15.0 | 53.8 |
| | | 359.2 | 19.3 | 378.2 | 165.6 | 543.7 |
| Moyenne mensuelle générale..... | | 39.9 | 2.1 | 42.0 | 18.4 | 60.4 |

*Paquebots long-courriers et caboteurs, bâtiments de la Marine de guerre et du gouvernement, bâtiments non commerciaux.

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 1460 pp.

Appendice C (1)

SINISTRES, ACCIDENTS ET INCIDENTS MARITIMES IMPLIQUANT DES PILOTES

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| A. ÉVÉNEMENTS SURVENUS EN COURS DE NAVIGATION: | | | | | | | | | | |
| I. Sinistres majeurs (avec ou sans perte de vie)..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II. Sinistres mineurs (sans perte de vie): | | | | | | | | | | |
| a) Échouements mineurs..... | 0 | 0 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b) Avaries mineures au navire..... | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| III. Accidents (sans avaries au navire)..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| IV. Incidents (sans aucune avarie): | | | | | | | | | | |
| a) Talonnement dans un chenal..... | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b) Incidents divers..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| B. ÉVÉNEMENTS SURVENUS AU COURS DE L'ACCOSTAGE, DE L'APPAREILLAGE OU AU MOULAGE: | | | | | | | | | | |
| I. Sinistres majeurs (avec ou sans perte de vie)..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II. Sinistres mineurs (sans perte de vie): | | | | | | | | | | |
| a) Échouements mineurs..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b) Avaries mineures au navire: heurt d'un quai..... | 2 | 3 | 2 | 1 | 0 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 |

Appendice C (2)

SINISTRES, ACCIDENTS ET INCIDENTS MARITIMES
IMPLIQUANT DES PILOTES

1958-1967

A. ÉVÉNEMENTS SURVENUS EN COURS DE NAVIGATION:

I. SINISTRES MAJEURS (avec ou sans perte de vie)—Néant

II. SINISTRES MINEURS:

a) Échouements mineurs

1. 25 janvier 1961. *Irvinglake* s'échoue sur Navy Island sans mention de cause ou d'avaries; pilote réprimandé.
2. 10 janvier 1962. *Irvinglake* heurte des remorqueurs et touche le banc à Split Rock. Cause: la marée et le vent.
3. 30 juillet 1962. *Irvinglake* touche le rocher et s'échoue en amont de Pulp Mill. Cause: la marée.

b) Avaries mineures au navire

1. 8 août 1958. *Pilot Boat No. 6* et *Princess Helene* s'abordent par temps de brume; pas de pilote à bord du *Princess Helene*.
2. 11 février 1965. *Transatlantic* heurte *Pandora* à cause d'une fausse manœuvre du remorqueur.

III. ACCIDENTS—Néant

IV. INCIDENTS:

a) Talonnement dans le chenal

1. 14 janvier 1959. *Port Huon* s'échoue sur le haut fond mais se déséchoue immédiatement. Aucune raison mentionnée.

b) Autres—Néant

B. ÉVÉNEMENTS SURVENUS AU COURS DE L'ACCOSTAGE,
DE L'APPAREILLAGE OU AU MOUILLAGE:

I. SINISTRES MAJEURS (avec ou sans perte de vie)—Néant

II. SINISTRES MINEURS:

a) Échouements mineurs—Néant

b) Avaries mineures au navire—heurt d'un quai:

1. 1^{er} avril 1958. *Rubens* heurte le quai 13 à cause du capitaine du remorqueur ayant pris l'initiative de manœuvrer bien qu'un pilote fût à bord.
2. 29 octobre 1958. *Sagoland* heurte le quai 13, à cause du courant.
3. 5 janvier 1959. *Manchester Regiment* heurte le quai Pugsley à cause du vent.
4. 29 septembre 1959. *Spruce Branch*, à cause de la brume, heurte le quai au pétrole, en construction.
5. 22 décembre 1959. *Rathlin Head* heurte le quai 2, le capitaine du remorqueur n'ayant pas compris l'ordre.
6. 16 avril 1960, *Corinthic* touche les défenses du quai 3. Aucune mention de cause.

7. 13 novembre 1960. *Irvingdale* heurte le quai de Broad Street par suite d'une panne de machine.
8. 3 novembre 1961. *Karen Bolton* heurte une pile du quai, à cause du vent.
9. 27 janvier 1963. *Manchester Spinner* heurte le quai n° 1, à cause du vent.
10. 1^{er} novembre 1964. *Texaco Warrior* heurte le quai d'*International Fertilizers*, à cause de vents violents et de la rupture de la remorque.

III. ACCIDENTS:

a) Dommages au quai:

27 janvier 1966. *Jalazad* heurte la grue à grain au cours de l'accostage lorsque le navire fit une embardée; avaries importantes à la grue.

b) Dommages aux bouées

1^{er} janvier 1960. *Cape Araxos* déplace le duc d'Albe du quai d'*International Fertilizers* lorsque le remorqueur manœuvre sans ordre du navire.

IV. INCIDENTS:

a) Heurt d'un quai—Néant

b) Collision d'un bâtiment à quai—Néant

c) Collision d'un bâtiment au mouillage—Néant

d) Heurt de bouées—Néant

e) Autres:

22 février 1965. *Nordia* s'échoue au cours de la manœuvre; aucune avarie.

STATE N

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

... ..

Troisième section

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE D'HALIFAX (N.-É.)

Chapitre A

LÉGISLATION

1. LOI ET RÈGLEMENTS

PRÉAMBULE

La législation qui régit la circonscription d'Halifax est analogue à celle de Saint-Jean. Il n'existe plus de dispositions statutaires d'exception et la circonscription est régie complètement par les dispositions de la Loi sur la marine marchande d'application générale au pilotage. Cependant, un certain nombre de décrets en conseil, de statuts et de règlements concernent spécifiquement cette circonscription.

(1) CRÉATION DE LA CIRCONSCRIPTION

Comme pour la circonscription de Saint-Jean, aucune législation actuellement en vigueur ne peut servir de base légale à l'existence de la circonscription d'Halifax. (Pour l'étude de cette question, cf. circonscription de Saint-Jean, pp. 30 et 31, qui s'applique *mutatis mutandis*.) Les dispositions applicables dans la Loi de 1873 sur le pilotage sont les articles 7 à 11.

La circonscription fut créée par la Loi de 1873 sur le pilotage et devint effectivement une circonscription fédérale de pilotage le 6 juin 1874, alors que le gouverneur en conseil, par décret en conseil C.P. 728 (pièce 1531a), conformément aux articles 7 et 8 de la Loi de 1873 sur le pilotage, fixa les limites de la nouvelle circonscription et nomma les représentants du gouvernement au sein de la corporation statutaire désignée par la loi comme autorité de pilotage, c.-à-d. la «*Halifax Pilot Commissioners*».

Ce décret en conseil contenait une disposition analogue à celle de la circonscription de Saint-Jean qui, censée créer la circonscription, était nulle et sans effet, puisque la question ne ressortissait pas à la compétence du gouverneur en conseil. La disposition pertinente du décret en conseil se lisait comme suit:

«... Il a plu à Son Excellence, sur l'avis du Conseil privé de la Reine au Canada, d'ordonner, et il est ordonné par les présentes qu'une circonscription de pilotage soit et est établie par les présentes pour le comté d'Halifax, dans la province de la Nouvelle-Écosse, les limites de ladite circonscription comprendront...»

Aux seules fins de l'étude de la législation, nous supposerons (comme nous l'avons fait dans la deuxième section pour Saint-Jean) que la circonscription n'a pas cessé d'exister et que l'autorité de pilotage existe juridiquement.

(2) LIMITES DE LA CIRCONSCRIPTION

Après étude de la législation applicable, la Commission en arrive à la conclusion que les limites de la circonscription de pilotage d'Halifax n'ont jamais été légalement établies. La législation étant extrêmement confuse, le moyen le plus simple de la clarifier est une étude chronologique.

La circonscription créée par la Loi de 1873 sur le pilotage était, par mesure d'exception, d'ordre statutaire. D'après le genre d'organisation prévue par la loi, c'est le gouverneur en conseil qui établit normalement les circonscriptions par des règlements qui traitent aussi de toutes les dispositions connexes à la création des circonscriptions, c.-à-d. la fixation de leurs limites, la nomination des membres de l'autorité et, le cas échéant, l'imposition du paiement obligatoire des droits. Cependant, par mesure d'exception, le Parlement a traité directement de la création de la circonscription de pilotage d'Halifax, la dotant d'un genre spécial d'autorité de pilotage et décrétant que le paiement des droits serait obligatoire. Le gouverneur en conseil était tenu de ne jouer qu'un rôle très limité mais obligatoire, c.-à-d. de nommer les trois représentants du gouvernement membres de l'autorité de pilotage constituée en corporation et de fixer les limites de ce que le Parlement avait appelé «la circonscription de pilotage d'Halifax».

Le 6 juin 1874, le Gouverneur général prit le décret suivant (C.P. 728 [pièce 1531a]):

«C.P. 728

RÉSIDENCE DU GOUVERNEUR GÉNÉRAL, OTTAWA

Samedi, 6 juin 1874

PRÉSENT:

SON EXCELLENCE

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL EN CONSEIL

Sur recommandation de l'honorable ministre de la Marine et des Pêcheries et en vertu des dispositions du 17^e article de la Loi adoptée au cours de la session du Parlement du Canada tenue dans la 36^e année du règne de Sa Majesté, chapitre 54, et intitulée: *An Act respecting pilotage*.

Il a plu à Son Excellence, sur l'avis du Conseil privé de la Reine au Canada, d'ordonner, et il est par les présentes ordonné, qu'une circonscription de pilotage soit, et est par les présentes, établie pour le comté d'Halifax, dans la province de la Nouvelle-Écosse; les limites de ladite circonscription comprendront tous les ports, baies, rivières et côtes dudit comté et que, en conformité du 8^e article de la loi et des dispositions de la *Loi modifiant la Loi de 1873 sur le pilotage*, adoptée au cours de la dernière session du Parlement, MM. William Roche fils, Daniel Cronan et Lewis Anderson, d'Halifax, soient, et sont par les présentes, nommés commissaires du pilotage sous le Grand Sceau du Canada et constitueront l'Autorité de pilotage de la circonscription d'Halifax, avec M. Joseph Seeton et

Circonscription de pilotage d'Halifax

le capitaine Peter Coffin, qui ont été dûment élus par le conseil municipal de la ville d'Halifax, et MM. John Taylor Wood et John Pugh, également d'Halifax, qui ont été élus par le comité exécutif de la Chambre de commerce de la ville d'Halifax, commissaires du pilotage, conformément aux dispositions du 8^e article de la première loi ci-haut mentionnée.

Il a plu en outre à Son Excellence de rendre obligatoire le paiement des droits de pilotage dans les limites de la circonscription définie ci-dessus.

W. A. HIMSWORTH
Greffier du Conseil privé.

Il est indubitable que ce décret s'applique à la circonscription statutaire d'Halifax. On s'y réfère expressément à l'article 8 de la loi et les modalités de la constitution de l'autorité de pilotage ne peuvent s'appliquer à aucune autre autorité de pilotage, mais uniquement à la commission de pilotage d'Halifax, corporation créée par les articles 8, 9 et 10 de la loi.

La seule partie valide du décret en conseil traite de la nomination des membres de l'autorité de pilotage. La création de la circonscription et l'imposition du paiement obligatoire des droits sont nulles, car le Gouverneur général n'avait pas le pouvoir de traiter de telles questions en ce qui concerne la circonscription d'Halifax. Bien qu'il fût de la compétence du Gouverneur général de fixer les limites de la circonscription, la description de ces limites est nulle car, en le faisant, il édictait une législation contraire à la loi, c.-à-d. qu'il transforma la circonscription de pilotage du port d'Halifax en une circonscription côtière.

Il est vrai que la loi ne définit pas l'expression «Halifax», mais selon les règles d'interprétation dans de tels cas, l'expression devait être utilisée dans l'acception normale que lui donne le contexte. Dans le contexte de l'époque et de la législation sur le pilotage, Halifax signifie le port d'Halifax. Si l'on avait eu l'intention de désigner le comté d'Halifax, il eut fallu le préciser.

Antérieurement à la Confédération, le régime était, en Nouvelle-Écosse, celui du pilotage portuaire dont l'organisation relevait du port (Cf. p. 178). Les circonscriptions de pilotage étaient alors inconnues comme telles puisque l'on considérait que le pilotage dans un port donné constituait un simple service relevant de ce port, et c'est sur cette base que reposait le statut en vigueur de la Nouvelle-Écosse. Jusqu'en 1874, le service de pilotage à Halifax était donc strictement un service portuaire, et la juridiction territoriale de la commission de pilotage nommée en conformité du statut provincial pertinent correspondait automatiquement aux limites du port d'Halifax fixées par le statut de la Nouvelle-Écosse.

Le fait que le Parlement ne se référait qu'au port d'Halifax ressort nettement aussi du mode de nomination des commissaires du pilotage qui, sauf pour ceux que désignait le gouverneur en conseil, l'étaient par des organismes politiques dont l'intérêt qu'ils portent au pilotage se limite au port d'Halifax, à savoir le conseil municipal et la Chambre de commerce

d'Halifax. En outre, l'article 8 stipule que les personnes ainsi nommées seront les premiers commissaires désignés, en vertu de cette loi, «à Halifax», indiquant sans équivoque qu'il s'agissait de la *city* et non du *comté*.

Cette acception devient encore plus évidente par la mention faite dans la loi des autres circonscriptions: Saint-Jean (N.-B.), Québec et Montréal. Dans l'interprétation de la loi, à l'article 2, les expressions «circonscription de pilotage de Québec» et «circonscription de pilotage de Montréal» sont définies par référence aux organisations de pilotage existantes et définies dans d'autres lois, savoir la Loi de la Maison de la Trinité de Québec et la Loi des commissaires du port de Montréal. Il n'y a cependant pas de définition semblable relative à Saint-Jean et Halifax, car elle n'était pas nécessaire puisque dans les deux cas, on donnait aux termes leur acception courante. S'il pouvait y avoir équivoque au sujet d'Halifax, il n'en existait aucune au regard de Saint-Jean et les deux termes, étant employés conjointement, devaient avoir la même signification.

En établissant une circonscription de pilotage côtière, non seulement le gouverneur en conseil innova, mais il créa une situation que ne prévoyait pas la loi et qui ne cadrerait donc pas avec l'organisation prévue. Comme nous l'avons montré au *Titre I* (Cf. pp. 55 et suiv.), le plan d'organisation fixé dans la Loi de 1873 reposait strictement sur une base portuaire et la loi prévoyait, au besoin, des dispositions d'exception au regard du pilotage fluvial sur le Saint-Laurent dans les circonscriptions de Québec et de Montréal. Lors de leur entrée en fonctions, les commissaires de pilotage d'Halifax, pleinement conscients des difficultés que susciterait cet état de choses, adoptèrent une attitude réaliste en limitant volontairement leur juridiction au service de pilotage du port d'Halifax, ce que démontrent nettement le titre et le libellé de leurs règlements de 1875 intitulés: «*By-laws, Rules and Regulations of the Board of Pilot Commissioners for the Port of Halifax*» (pièce 1531d).

Quoi qu'il en soit, se rendant compte que leur juridiction s'étendait à tous les ports du *comté d'Halifax*, ils firent face à la réalité en les tenant pour des entités distinctes et en y établissant des pilotes par l'attribution de brevets valides pour un seul port secondaire désigné. Des extraits des dossiers de l'autorité de pilotage consignés au rapport de la Commission Robb indiquent que, de 1881 à 1908, il y eut jusqu'à 8 pilotes titulaires de tels brevets. Toutefois, dans la mesure où nous avons pu nous en assurer sans recherches approfondies, les commissaires de pilotage d'Halifax n'établirent pas de règlements régissant l'attribution de brevets aux pilotes ou le service de pilotage de ces derniers dans les ports secondaires. Ils avaient pour usage de traiter les pilotes des ports secondaires (sauf en matière de juridiction territoriale) comme s'il s'agissait de pilotes du port d'Halifax. En d'autres termes, les règlements du port d'Halifax étaient appliqués *mutatis mutandis* aux ports secondaires. Cette pratique n'était cependant sanctionnée par aucun règle-

ment écrit, ce qui entraîna de la confusion lorsque, étant donné l'absence de dossiers, les commissaires de pilotage nommés ultérieurement décidèrent que leur juridiction ne s'étendait pas au delà des limites du port et s'en tinrent strictement à la lettre des règlements de pilotage du port d'Halifax. Voilà qui explique la situation confuse à laquelle le pilote Smith dut faire face en 1917 (Cf. p. 169).

En 1889, le gouverneur en conseil prit un décret qui, en fait, était une codification des décrets relatifs à la création de circonscriptions de pilotage, fixant leurs limites et autres questions connexes (C.P. 1261, 12 juin 1889 [pièce 1532]). Voici l'extrait concernant la circonscription d'Halifax:

«Il plaît à Son Excellence, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Loi sur le pilotage*, chapitre 80 des Statuts révisés du Canada, article 13, et sur l'avis du Conseil privé de la Reine au Canada, d'ordonner que les circonscriptions de pilotage suivantes soient, et sont par les présentes, constituées et établies et leurs limites fixées et déterminées comme suit:

HALIFAX (N.-É.)

Article 14. Les commissaires de pilotage d'Halifax, tels qu'ils sont constitués, trois personnes nommées par le gouverneur en conseil, deux personnes élues par le conseil municipal de la ville d'Halifax, et deux personnes élues par le comité exécutif de la Chambre de commerce de la ville d'Halifax, constitueront l'Autorité de la circonscription de pilotage d'Halifax, dont les limites seront fixées par un décret en conseil.

Les limites de la circonscription de pilotage du comté d'Halifax embrasseront tous les ports, baies, rivières et côtes dudit comté.

Les limites de la circonscription de pilotage du port d'Halifax s'étendront vers le nord-est, du phare de Chebucto Head au phare de Devils Island, puis vers le large dans un rayon de quinze milles.

Les caboteurs *Edgar Stuart, M. A. Starr* et *George Shattuck*, jaugeant tous moins de 250 tx de jauge nette sont exemptés des droits *obligatoires* de pilotage en vertu des dispositions du chapitre 80 des Statuts révisés du Canada intitulé: *Loi sur le pilotage.*»

Le décret en conseil ne fut évidemment pas rendu sur la demande de l'Autorité de pilotage d'Halifax, puisque Halifax n'est que l'une des nombreuses circonscriptions qui y sont décrites, mais à la demande des hauts fonctionnaires à Ottawa, qui, en vue d'une référence facile, réclamaient une codification de tous les décrets du gouverneur en conseil alors en vigueur ayant créé les circonscriptions de pilotage, fixé leurs limites et imposé le paiement obligatoire des droits de pilotage.

De 1873 jusqu'au décret en conseil codifié, en 1889, de nombreux changements avaient eu lieu: certaines circonscriptions avaient disparu, tandis que d'autres avaient été divisées ou leurs limites, modifiées. Ce décret en conseil est probablement à l'origine du registre des circonscriptions de pilotage que tient le ministère des Transports et qui a servi à dresser l'appendice II du *Titre I*. Pour tout renseignement au sujet des circonscriptions établies et supprimées avant 1889, il suffit de consulter l'index annuel des décrets en conseil de 1874 à 1889, au bureau des Archives nationales à Ottawa.

Il est évident aussi que les fonctionnaires qui rédigèrent l'article 14 ignoraient la situation juridique. Ce décret en conseil rendit encore plus confuse la question des limites de la circonscription d'Halifax.

- a) Selon les principes d'interprétation des statuts, qui valent aussi pour les règlements, des expressions différentes employées dans le même contexte sont censées avoir des acceptions différentes. Dans le premier paragraphe, on fait mention de «la circonscription de pilotage d'Halifax»; dans le deuxième, de «la circonscription de pilotage du comté d'Halifax»; dans le troisième, de «la circonscription de pilotage du port d'Halifax». L'interprétation normale de l'article 14 indiquerait donc l'existence de trois circonscriptions distinctes portant le nom d'Halifax. Au surplus, on ne peut raisonnablement douter que les paragraphes 2 et 3 ont trait à deux circonscriptions distinctes et existantes car, non seulement leurs noms mais aussi leurs limites diffèrent. Le fait que le port d'Halifax soit situé dans le comté d'Halifax ne résout pas le problème, mais suscite simplement un conflit de juridiction.
- b) Le paragraphe 2 ne constitue rien de plus qu'une simple codification des parties pertinentes du décret en conseil C.P. 728 de 1874 et n'apporte donc aucun changement à cet égard.
- c) En dépit de la rédaction du paragraphe 3 de l'article 14, les limites qu'il indique ne correspondent pas aux eaux de pilotage du port d'Halifax; il décrit simplement la zone d'embarquement, c.-à-d. un rayon de 15 milles d'eaux libres au sud-est de l'entrée du port. Ce décret en conseil exclut donc les eaux du port d'Halifax de la «circonscription de pilotage du port d'Halifax», ce qui est contraire au bon sens. Il est évident que le rédacteur de l'article 14 a confondu «*Pilot limits*» de l'article 1 des règlements de 1875 de la circonscription (C.P. 675 [pièce 1531d]) (Cf. p. 180) et les limites de la circonscription de pilotage.

La cause *Smith v. The Halifax Pilot Commissioners* (1917, 35 DLR 765) est un exemple frappant de la confusion qui s'ensuivit. Le pilote Smith avait été breveté par les commissaires du pilotage d'Halifax en 1879 comme pilote de port secondaire pour St. Margaret's Bay, qui avait été établi port distinct depuis 1875 (décret en conseil C.P. 695, 9 juillet 1875). Il prit sa retraite en 1914, après 35 années de service, pour cause de vieillesse et d'infirmité. Son brevet avait été renouvelé annuellement par les commissaires du pilotage d'Halifax. Pendant tout ce temps, il fut assujéti aux statuts régissant le service de pilotage du port d'Halifax. Il fut tenu de verser \$25 pour son premier brevet, de fournir une caution pour laquelle il paya le droit prescrit de \$1 et, chaque année par la suite, il dut payer \$6, soit \$5 pour le renouvellement de son brevet et \$1 pour le renouvellement de la caution (Cf. p. 181). En outre, il versait annuellement 5% de ses gains de pilotage à la

caisse de retraite. En 1914, lorsqu'il prit sa retraite, sa demande de pension fut rejetée par les commissaires du pilotage pour le motif que St. Margaret's Bay était hors de leur juridiction et, de plus, ils refusèrent de lui rembourser ses cotisations sous le prétexte juridique qu'elles avaient été versées par erreur de droit et, aussi, que la réclamation, si réclamation il y avait, aurait été prescrite en vertu de la Loi sur les prescriptions. L'ancien pilote poursuivit en justice les commissaires du pilotage, réclamant une pension ou, à défaut, le remboursement de la totalité de ses cotisations. Sur la preuve apportée, le tribunal conclut que St. Margaret's Bay n'était pas située dans les limites juridiques de la circonscription de pilotage et qu'en conséquence le demandeur Smith n'avait pas droit à une pension sur la caisse de retraite mais, d'autre part, il condamna les commissaires du pilotage à lui rembourser intégralement ses cotisations sur le motif qu'il n'y avait pas eu erreur de droit, mais erreur de fait attribuable aux commissaires du pilotage eux-mêmes. Le jugement fut confirmé en appel.

Sans doute parce que la preuve sur ce point fut incomplète, le tribunal ne put déterminer les limites de la circonscription et la juridiction des commissaires du pilotage d'Halifax. Le jugement de la Cour d'appel contient les observations suivantes à ce sujet:

«Tous les commissaires en fonctions en 1879 sont maintenant disparus et rien ne peut expliquer pourquoi un brevet fut, en premier lieu, attribué au demandeur. La seule conclusion raisonnable est que les commissaires et le demandeur agirent de bonne foi et supposèrent, à tort, que St. Margaret's Bay ressortissait à la juridiction de l'autorité de pilotage.»

Les parties et le tribunal prirent par erreur les «*Pilot limits*» (la zone d'embarquement), qu'indiquent les règlements de l'autorité de pilotage, pour les limites de la circonscription de pilotage:

«Les limites de pilotage du port d'Halifax (établies par décret en conseil) s'étendent, suivant une ligne orientée vers le nord-est, du phare de Chebucto Head au phare de Devils Island; puis vers le large dans un rayon de 15 milles. Les commissaires du pilotage d'Halifax constituent l'autorité de pilotage dûment désignée pour le port d'Halifax et l'attribution des brevets aux pilotes fait partie de leurs fonctions.»

La Commission Robb, qui enquêta sur les opérations de pilotage à Halifax l'année suivant le jugement rendu dans la cause Smith, glissa sur la question en formulant les commentaires suivants:

«Il ressort de la preuve que les commissaires avaient délivré des brevets pour piloter des bâtiments à destination ou en provenance des ports secondaires voisins. Cette pratique fut jugée illégale et il semble qu'elle aurait été abandonnée depuis 1908.»

Lorsque le Ministre devint l'autorité de pilotage, les responsables de la circonscription semblaient ignorer la véritable situation, car dans son premier règlement général (C.P. 1042 du 15 mai 1920 [pièce 1531f] le Ministre

traite la circonscription de pilotage d'Halifax comme une circonscription portuaire et, en outre, est censé avoir fixé, à l'article 2 de ce règlement, une nouvelle limite maritime de la circonscription de pilotage d'Halifax:

«2. Les limites de la circonscription de pilotage d'Halifax seront en deçà d'une ligne tirée de Devils Island à Chebucto Head, entre cette ligne et la bouée automatique au large de Portuguese Shoal (*sic*).»

Il est évident qu'en dépit de l'emploi de l'expression «les limites de la circonscription de pilotage d'Halifax», cette description était simplement destinée à définir la nouvelle zone d'embarquement décrite dans les règlements précédents comme étant les «*Pilot limits for the port of Halifax*». En 1920, la zone d'embarquement pouvait être repérée exactement et une étendue d'eaux libres de 15 milles n'était plus requise parce qu'il ne restait que peu de navires à voiles et que l'embarquement et le débarquement des pilotes s'effectuaient au moyen d'un bateau à vapeur. D'après cette interprétation, la zone d'embarquement aurait été située entre Chebucto Head et la bouée automatique au large de Portuguese Shoal, sur la ligne passant par Devils Island et Chebucto Head. Si l'article 2 indiquait les limites véritables de la circonscription, cette partie du règlement était illégale puisque cette question ne relevait pas de la compétence législative de l'autorité de pilotage.

Bien que ce règlement général ait été vite abrogé, les règlements généraux de 1920 et de 1930 reproduisent mot à mot l'article 2 précité et celui-ci resta inchangé jusqu'à l'abrogation des règlements qui furent remplacés, en 1961, par le règlement actuel.

Le règlement général maintenant en vigueur (C.P. 1961-70) ne définit ni la zone d'embarquement ni les limites de la circonscription de pilotage. L'article 2(c) de son interprétation ne renferme qu'une vague allusion aux limites de la circonscription:

«2(c) *Circonscription* désigne la circonscription de pilotage d'Halifax (Nouvelle-Écosse) selon la définition qu'en donne le gouverneur en conseil en vertu de l'article 324 de la loi; (e)»

L'autorité de pilotage n'a pu présenter aucune définition établie par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 324 de l'actuelle Loi sur la marine marchande, et la seule source qu'elle peut invoquer est le décret du gouverneur en conseil (C.P. 728 du 6 juin 1874) qui décrivait la circonscription comme une circonscription côtière comprise entièrement dans les limites maritimes du comté (pièce 1531p).

Étant donné que cette partie du décret en conseil de 1874 n'a jamais été abrogée ni remplacée (le décret en conseil de 1889 n'étant qu'une simple codification), mise à part la question de la légalité de la description, discutée plus haut, il n'en reste pas moins que cette définition est encore, de nos jours, la seule définition officielle de la circonscription, et la mention de la

limite d'une circonscription territoriale électorale pose les mêmes problèmes d'interprétation que la définition de la circonscription de New Westminster (Cf. *Titre II*, pp. 259 et suiv.).

- a) De quelle circonscription électorale s'agit-il, fédérale ou provinciale?
- b) La mention du comté d'Halifax constitue-t-elle un moyen de décrire des lignes géographiques se rapportant à ce qui était alors les limites du comté d'Halifax?

Au regard de la question (b), il est évident que la description donnée dans le décret en conseil n'est qu'une simple référence géographique, une façon de décrire une ligne et non une relation au comté comme tel. Il eût été illégal d'attribuer à la circonscription de pilotage une limite susceptible d'être modifiée sans prendre un nouveau décret en conseil, en vertu de la disposition alors applicable soit de la Loi sur le pilotage, soit de la Loi sur la marine marchande. (Pour plus de détails, cf. *Titre II, Deuxième Section*, pp. 259 et suiv.)

Quant à la question (a), l'interprétation normale veut que le gouverneur en conseil se reportait à une circonscription électorale fédérale; s'il s'était agi d'une circonscription électorale provinciale on l'eût spécifié. Néanmoins, cela ne soulève aucune difficulté puisqu'en 1874, en vertu de l'article 40(3) de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique qui était alors le statut qui traitait de cette question, chacun des 18 comtés provinciaux de la Nouvelle-Écosse était devenu une circonscription électorale fédérale.

Les extraits suivants des divers textes officiels établissant les limites du comté d'Halifax telles qu'elles existaient en 1874 indiquent l'emplacement des limites sur le littoral atlantique (pièce 1531b):

- a) Au regard de la limite côtière ouest—

«Partant de la route Windsor, aux limites septentrionales du lot Montgomery sur ladite route, de là vers le sud-ouest jusqu'au lac Pock Wock—de là vers l'ouest par la rive nord dudit lac jusqu'à un poteau carré et un amas de pierres placés à l'embouchure d'un ruisseau qui se déverse dans le fond de l'anse nord-ouest dudit lac—de là courant au N 80° W, sur une distance de vingt-quatre milles trois quarts jusqu'à son intersection avec la route publique conduisant de Chester à Windsor, puis au S 27° E, sur une distance de douze milles un quart, à la côte de St. Margaret's Bay jusqu'à un poteau carré marqué du côté est: comté d'Halifax... »

- b) Quant à la limite côtière est—

«Partant de l'angle sud-est du comté de Colchester, puis vers le sud suivant une ligne droite jusqu'à un point sur la rivière Ecum Secum, au pont ou à proximité du pont enjambant ladite rivière, puis longeant ladite rivière vers l'aval jusqu'à l'océan... »

En 1874, les limites vers la mer du comté d'Halifax répondent à la description géographique de l'étendue de la circonscription de pilotage d'Halifax, restée la même depuis lors, c.-à-d. que la circonscription de pilotage d'Halifax couvre environ 115 milles du littoral atlantique de la Nouvelle-Écosse s'étendant vers l'est d'Halifax à la rivière *Ecum Secum* (y compris le territoire de la circonscription de pilotage de *Sheet Harbour*) et vers l'ouest, d'Halifax à *Hubbards*, sur la partie ouest du fond de *St. Margaret's Bay*.

La description des limites de la circonscription pose aussi un problème d'interprétation: quelle est la limite vers la mer? D'après la description des eaux comprises, la limite vers l'intérieur est précise, c.-à-d. qu'elle englobe toutes les eaux navigables de tous les ports, baies et rivières du comté d'Halifax, plus toutes les eaux baignant ses côtes. Toutefois, le décret en conseil passe sous silence l'étendue des eaux côtières vers le large. (Nous conseillons de se reporter à l'étude de cette question au regard des limites maritimes de la circonscription de pilotage de la C.-B., cf. *Titre II*, pp. 37 à 40.) Jusqu'ici, les lignes de base pouvant être établies en vertu de la Loi sur la mer territoriale et les zones de pêche, 1964, n'ont été promulguées que pour les parties de la côte est du Canada, c.-à-d. la côte orientale du Labrador et les côtes orientales et méridionales de Terre-Neuve (pièce 1523).

COMMENTAIRE

Ainsi que la Commission l'a déjà recommandé (Cf. *Titre I*, p. 62), étant donné que les limites d'une circonscription établissent, entre autres, la portée de la juridiction territoriale de l'autorité de pilotage, la validité des brevets des pilotes et la portée de l'application du régime obligatoire, il est d'importance capitale de les décrire simplement et complètement par des points de référence géographiques qu'on peut facilement repérer.

La description de la circonscription d'Halifax constitue un excellent exemple de ce problème. De minutieuses recherches furent nécessaires pour s'assurer de la définition du «comté d'Halifax» en 1874, c.-à-d. à la promulgation du décret en conseil. L'examen des statuts fédéraux de 1867 à 1874 révéla qu'en 1867 les limites du comté provincial d'Halifax étaient devenues les limites de la circonscription électorale fédérale du même nom et que ces limites n'avaient pas été modifiées entre 1867 et 1874. Cependant, il fallut beaucoup de temps et d'efforts pour déterminer les limites provinciales en 1867. La Commission constata que depuis 1826, lorsque le comté fut, pour la première fois, dans les statuts de la Nouvelle-Écosse, certaines parties des limites avaient été modifiées, mais jusqu'en 1867 il n'y avait jamais eu de consolidation, si bien qu'il fallut consulter toute la série des statuts provinciaux de 1826 à 1867. Ces recherches établirent que les limites côtières ouest avaient fait l'objet de certaines modifications, la dernière en 1863 (pièce 1531*b*).

Mais, même à la fin de ces recherches, les descriptions mises en lumière soulevèrent un problème de repérage, car les points de référence mentionnés, p. ex., le poteau carré de 1826 portant sur le côté est «Comté d'Halifax» et le pont de 1863 enjambant la rivière (Ecum Secum) ne sont pas portés sur les plans et sur les cartes géographiques modernes et il est douteux qu'ils existent encore.

(3) AUTORITÉ DE PILOTAGE

Le ministre des Transports est l'autorité de pilotage. La dernière nomination à ce poste eut lieu par un règlement émanant du gouverneur en conseil le 15 août 1956 (décret en conseil C.P. 1956-1264 [pièce 1143]).

(4) PAIEMENT OBLIGATOIRE DES DROITS DE PILOTAGE

A l'heure actuelle, le paiement obligatoire des droits de pilotage dans la circonscription d'Halifax ne repose sur aucune base juridique. Nous nous référons à l'étude de cette question dans la circonscription de Saint-Jean (Cf. pp. 32 et 33) où la situation juridique est identique. En 1874, le C.P. 728 (pièce 1531a) contenait une disposition à cet effet qui est, mot pour mot, celle du décret en conseil correspondant pour la circonscription de Saint-Jean (C.P. 789 de 1874 [pièce 1460c]).

Cette disposition du décret en conseil était nulle *ab initio*.

L'article 6(1) du règlement général de la circonscription stipule que le paiement des droits sera obligatoire dans la circonscription d'Halifax, mais cette disposition dépasse la compétence de l'autorité de pilotage, car le sujet ne relève pas du pouvoir de réglementation délégué à l'autorité de pilotage qui l'a adoptée.

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

Le ministère des Transports assume le coût d'exploitation des stations des pilotes et du service de bateau-pilote. La dernière disposition relative à ces dépenses de fonds publics, indépendamment du budget annuel des dépenses, est le décret en conseil C.P. 1959-19/1093 du 27 août 1959 (pièce 52).

(6) 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—Nomination d'un secrétaire-trésorier—Autorisation du paiement des dépenses de la circonscription*

Au regard de ces questions, nous nous référons à l'étude de la situation dans la circonscription de Saint-Jean (N.-B.) et qui est identique à celle qui existe à Halifax (Cf. p. 34).

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

Dans son règlement, l'Autorité de pilotage d'Halifax a tiré parti du pouvoir législatif que lui accordent ces articles de la loi. Les dispositions en vigueur datent, dans leur libellé actuel, des modifications de 1963 (C.P. 1963-1659 du 7 novembre 1963).

L'article 6(2) n'accorde l'exemption prévue pour petits navires étrangers (art. 346[c] de la loi) qu'aux yachts de plaisance ne dépassant pas 150 tx de jauge nette. (Pour les observations sur l'insuffisance de cette législation, cf. *Titre I*, p. 254.)

De plus, conformément au pouvoir que lui confère l'article 347, l'autorité de pilotage a modifié l'exemption statutaire relative accordée aux navires à vapeur immatriculés dans l'un des dominions et affectés aux voyages décrits à l'article 346(e), d'abord en la limitant aux plus petits navires, puis en prévoyant un traitement différent pour les navires à vapeur immatriculés au Canada:

- (i) L'exemption n'est maintenue que pour les navires à vapeur de moins de 1,000 tx de jauge nette.
- (ii) Elle est complètement retirée aux navires à vapeur non canadiens de plus de 1,000 tx de jauge nette.
- (iii) Elle est partiellement retirée aux navires à vapeur canadiens de 1,000 tx de jauge nette ou plus, en ce que la moitié des taux applicables sont obligatoirement payables lorsqu'un pilote offre ses services et qu'ils sont refusés.

En ce qui concerne l'emploi du mot «bâtiment» défini dans le règlement, l'omission de citer la disposition exacte dans le décret en conseil sanctionnant ces règlements, et la disparité de traitement à l'égard des pays d'immatriculation, cf. *Titre I*, pages 247 à 256.

c) Règlement général

Tous les règlements édictés par l'autorité de pilotage et encore en vigueur sont contenus dans un règlement général ratifié par le décret en conseil C.P. 1961-70 du 19 janvier 1961, modifié (pièce 328). Depuis 1961, ce règlement général fut modifié à trois reprises (1) par le décret en conseil C.P. 1962-128 du 31 janvier 1962, visant surtout à réduire les congés annuels de 30 jours à 21 jours et à réajuster le barème des taux de trajet (2) par le décret en conseil C.P. 1963-1659 du 7 novembre 1963 rectifiant le texte de la disposition concernant le retrait des exemptions statutaires relatives (3) par le décret en conseil C.P. 1966-233 du 3 février 1966, instituant une nouvelle procédure au regard des mesures disciplinaires à l'égard des pilotes.

L'ordre adopté pour les différents sujets dans le règlement général est celui que suivent généralement toutes les autres circonscriptions dont le Ministre est l'autorité de pilotage et, à quelques différences près, ce règlement général est semblable à celui de Saint-Jean. Voici ses caractéristiques principales (la référence, à la fin d'un parag., indique la partie du *Titre I* qui traite de la validité du sujet) :

- (i) L'autorité de pilotage assume la responsabilité de fourniture des services de pilotage et en exerce l'entière direction par l'intermédiaire de son représentant local, le surveillant des pilotes (Cf. *Titre I*, chap. 4, pp. 82 et suiv.).
- (ii) Les pilotes ont le statut d'employés *de facto* qui n'exercent le pilotage que selon les directives du surveillant. Ils n'ont ni le droit de conserver les droits de pilotage qu'ils gagnent, ni les indemnités statutaires prévues aux articles 359 et 360 de la Loi sur la marine marchande. Ces sommes sont mises en commun et les pilotes reçoivent un salaire sous forme d'une part des recettes nettes du fonds commun, basée sur la disponibilité pour le service. Ils ont droit à des congés avec salaire, demi-salaire, ou sans salaire (Cf. *Titre I*, chap. 4 et chap. 8, p. 279).
- (iii) Il n'y a pas d'apprentissage. On recrute les pilotes parmi les marins qualifiés ayant une expérience locale. Chaque candidat doit être détenteur d'un certificat de capacité de capitaine d'un navire à vapeur au long cours ou au cabotage (sans restrictions quant à la jauge) et avoir servi au moins deux ans comme capitaine d'un bâtiment naviguant régulièrement dans la circonscription. Outre les aptitudes physique et morale requises, le candidat doit subir un examen portant sur plusieurs sujets nautiques, y compris ses connaissances locales. On juge de son adresse au cours d'un stage d'un an; s'il donne satisfaction, il reçoit un brevet permanent (Cf. *Titre I*, pp. 300 à 302, quant à la légalité du stage).
- (iv) Les droits sont basés uniquement sur la jauge nette et les taux en sont fixés suivant un barème de jauge.
- (v) Il n'existe pas de caisse de retraite. Cependant, en vue d'honorer les engagements de l'ancienne caisse de retraite, les pilotes sont tenus de verser une cotisation dont le montant doit être fixé par l'autorité, et fondé sur l'évaluation actuarielle du passif, effectuée tous les trois ans, mais la cotisation ne doit pas excéder 5% des recettes brutes. Nous étudierons au chapitre C (Cf. pp. 254 à 256) l'état actuel de la caisse et la légalité de ces dispositions.

2. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

L'historique de la législation sur le pilotage relative à la circonscription d'Halifax, de la création du port à l'adoption de la première législation fédérale, peut se répartir en quatre périodes:

- a) 1749-1830—non-participation du gouvernement;
- b) 1830-1873—contrôle partiel du gouvernement de la Nouvelle-Écosse;
- c) 1873-1918—contrôle partiel du gouvernement fédéral;
- d) 1918-1968—direction complète du pilotage.

(1) 1749-1830

Le pilotage à Halifax date de 1749, lors de la création du port par lord Cornwallis. Jusqu'en 1830, ce fut le régime de la libre entreprise; n'importe qui pouvait offrir ses services et il incombait aux armateurs ou aux capitaines d'engager des pilotes et de fixer les conditions d'emploi et la rémunération.

À l'origine, le gouvernement de la colonie avait à son emploi un certain nombre de pilotes pour servir les bâtiments de la Couronne et autres bâtiments avec lesquels il faisait affaires. Leur salaire était de 10 shillings par jour lorsqu'ils travaillaient (Publication de l'Imprimeur de la Reine: *Currency, exchange and finance in Nova Scotia 1675-1758*). Le gouvernement possédait et exploitait un bateau-pilote tenu de croiser dans le port et de héler les navires entrants afin de savoir s'ils voulaient de l'aide ou des renseignements. Les pilotes armaient eux-mêmes le bateau-pilote et lorsqu'un pilote montait à bord d'un navire, un membre de l'équipage devait le remplacer sur le bateau-pilote jusqu'à son retour (nomination des capitaines du bateau-pilote *William Hadding* et instructions, en date du 12 avril 1775). Ces opérations de pilotage particulières du gouvernement organisées pour son propre compte étaient dirigées par un surintendant des pilotes, chargé, entre autres, des pilotes employés par le gouvernement. Il n'exerçait aucune autorité sur les autres personnes offrant leurs services comme pilotes.

Lorsque le gouvernement cessa d'engager des pilotes, la marine éprouva des difficultés à obtenir des pilotes compétents. Elle recommanda que les pilotes employés autrefois par le gouvernement fussent affectés à d'autres travaux pendant l'hiver, de manière à assurer leur disponibilité (lettre de l'amiral sir Richard Hughes, en date du 13 octobre 1790).

Des entrepreneurs privés assuraient le pilotage des navires qui ne pouvaient employer des pilotes du gouvernement, principalement des pêcheurs locaux possédant leur propre bateau et qui se concurrençaient. Généralement, le premier pilote qui arrivait le long du bord était engagé, mais l'arrivée simultanée de deux ou trois pilotes donnait lieu à un marchandage effréné. Certains de ces pilotes étaient compétents, mais ils n'étaient pas organisés et ne possédaient que leur propre expérience et la connaissance de

la localité pour les guider dans la confusion qui régnait. En 1817, un bill fut présenté en vue de nommer comme pilotes des personnes compétentes et qualifiées, mais il fut repoussé en seconde lecture. Le point culminant survint au cours des années 1820 lorsqu'un des clippers de thé de la *Cunard Line* s'échoua à l'entrée du port. Les armateurs du port prétendirent que le sinistre était imputable au manque de connaissances du pilote et demandèrent que le pilotage soit réglementé et dirigé.

Leurs demandes ayant été rejetées, un conseil nommé en 1829 par une réunion générale des armateurs, des assureurs et autres intéressés aux opérations du port soumit une liste de pilotes choisis qui fut transmise aux armateurs de manière à leur permettre d'accorder la préférence à 37 personnes désignées nommément.

(2) 1830-1873

Le 8 mars 1830, le parlement de la Nouvelle-Écosse adopta sa première loi sur le pilotage: «*An Act to regulate the pilotage of vessels at the Port of Halifax*» (11 George IV, chap. 7). Au cours de la période 1830-1850, on adopta des lois semblables pour donner à certains ports une législation *ad hoc*.

La Loi sur le pilotage de 1830 pour le port d'Halifax établit le régime de contrôle partiel et la même structure qu'adopta plus tard le gouvernement fédéral pour la Loi sur le pilotage de 1873, c.-à-d. des autorités chargées d'attribuer des brevets sur la base portuaire. Le gouverneur en conseil fut investi du pouvoir de nommer une commission dont la fonction principale était de veiller à ce que le port d'Halifax fût servi par un nombre suffisant de pilotes qualifiés et fiables, agissant comme entrepreneurs libres. La loi fixait les droits de pilotage par un barème basé sur la jauge des navires de commerce et par des taux basés sur un système de classes pour les bâtiments de guerre. Le premier pilote qui offrait ses services à un navire entrant au sud de Herring Cove et du cap Trump pouvait exiger une partie des droits et le paiement en était obligatoire; elle s'élevait au tiers des droits pour les bâtiments dont la propriété était enregistrée dans la province, et à la moitié pour les autres bâtiments. Elle fut, plus tard, portée aux deux tiers en hiver. Étaient complètement exemptés les navires dont la propriété était enregistrée dans la province et se livrant au cabotage ou à la pêche, tous les navires jaugeant moins de 80 tx, tous les navires de guerre appartenant à la Couronne et tous les navires non hélés. Les pilotes fournissaient leur propre bateau-pilote qui devait porter des marques distinctives. Les peines imposées par la loi devaient être recouvrées devant deux des juges de paix du comté d'Halifax; un tiers des amendes appartenait au dénonciateur et le reste constituait une caisse destinée à payer le salaire du secrétaire et autres dépenses éventuelles de la commission de pilotage. Tout excédent constituait ce qu'on appela plus tard la caisse des pilotes pour être utilisé par les commissaires au bénéfice des pilotes infirmes et impotents.

La loi sur le pilotage ne visait que le pilotage d'entrée, mais une modification apportée en 1831 (1 Guillaume IV, chap. 12) l'étendit au pilotage de sortie, les taux de sortie étant inférieurs d'un tiers aux taux des trajets d'entrée. La loi subit des modifications mineures en 1832, 1845 et 1847.

Lors de la révision des statuts de la Nouvelle-Écosse, en 1851, les divers statuts sur le pilotage *ad hoc* furent codifiés dans une loi générale ne s'appliquant qu'aux ports désignés, soit Halifax, Sydney, Pictou, Pugwash, Wallace, Antigonish, St. Mary's, Arichat, Tatamagouche et Point Bruley (R.S.N.S. 1851, chap. 78 «*Of Pilotage, Harbors and Harbor Masters*»). Cette loi prévoyait un régime identique à celui de la Loi de 1830, sauf quelques rares changements de modalités.

La Loi de 1851 fut de nouveau promulguée avec quelques modifications mineures dans les statuts révisés de la Nouvelle-Écosse, 1864 (R.S.N.S. 1864, chap. 79 «*Of Pilotage, Harbors and Harbor Masters*») et resta en vigueur après la Confédération jusqu'à son remplacement par la Loi fédérale de 1873.

(3) COMMISSION DES PILOTES D'HALIFAX (1873-1918)

La Loi sur le pilotage de 1873 traitait du pilotage dans le port d'Halifax comme un cas d'exception; il en était de même pour Saint-Jean (N.-B.), Québec et Montréal. A moins d'indication contraire, les dispositions d'application générale que contenait la loi s'appliquaient à l'organisation de pilotage d'Halifax. Ces dispositions particulières furent progressivement annulées et le reste fut abrogé par la Loi sur la marine marchande de 1934.

Ces dispositions particulières à la circonscription d'Halifax étaient semblables à celles qui concernaient la circonscription de Saint-Jean. Pour éviter une répétition, nous nous référons à la *Deuxième Section*, pages 41 à 43 qui s'appliquent *mutatis mutandis*. Les dispositions particulières relatives à la création et l'organisation de la circonscription sont les articles 7 à 11, le nom de la corporation statutaire est «Commission des pilotes d'Halifax» (*Halifax Pilot Commissioners*) composée de représentants nommés par le conseil municipal, le comité exécutif de la Chambre de commerce de la cité d'Halifax et le Gouverneur général. Comme ce fut le cas de Saint-Jean, le Gouverneur général avait omis de désigner ses représentants avant l'expiration du délai fixé par la loi, mais il le fit après la modification de 1874, par décret en conseil C.P. 728 du 6 juin 1874 (pièce 1531a). Cependant, l'Autorité de pilotage d'Halifax n'avait pas le pouvoir de modifier les exemptions statutaires (Cf. p. 43).

Le décret en conseil C.P. 728 rendu par le Gouverneur général afin de créer la circonscription était semblable, *mutatis mutandis*, à celui qui concernait la circonscription de Saint-Jean; les seules différences avaient un carac-

tère local, comme les noms des titulaires et la description des limites de la circonscription:

- a) Le décret prétendait établir la circonscription. Comme nous l'avons indiqué à la page 164, cette disposition dépassait sa compétence législative.
- b) Il fixait les limites de la circonscription de telle manière que la circonscription devint une circonscription côtière; la description donnée dans le décret est encore en vigueur (Cf. pp. 165 à 174, pour sa légalité).
- c) Il complétait et approuvait la constitution de l'autorité de pilotage en confirmant la nomination des quatre membres désignés par la cité et par la Chambre de commerce et en nommant les trois représentants du gouvernement. Cette partie du décret en conseil fut modifiée, au besoin, pour combler les vacances jusqu'à ce que la corporation devienne *functus officio* lors de son remplacement, en 1918, par le ministre de la Marine et des Pêcheries en tant qu'autorité de pilotage.
- d) Aucune mention, cependant, n'était faite de la nomination du secrétaire-trésorier de la corporation. A cet égard, le décret en conseil diffère de celui qui concerne Saint-Jean.
- e) Il prétendait aussi rendre obligatoire le paiement des droits, question déjà réglée par la loi et hors de la compétence du gouverneur en conseil (Cf. p. 174).

A l'instar des règlements de la circonscription de Saint-Jean, ceux de la circonscription d'Halifax peuvent se répartir sur deux périodes:

- a) les règlements de la Commission des pilotes d'Halifax, de 1875 à 1920, période de libre entreprise;
- b) les règlements du Ministre en tant qu'autorité de pilotage, de 1920 à maintenant, période de pilotage entièrement dirigé.

Les premiers règlements de la Commission des pilotes d'Halifax furent sanctionnés par le gouverneur en conseil le 28 septembre 1875 (décret en conseil C.P. 964 de 1875 [pièce 1531*d*]), et bien que modifiés au besoin, ils restèrent en vigueur sans consolidation jusqu'à leur abrogation lorsque le Ministre établit, en tant qu'autorité de pilotage, ses premiers règlements, en 1920.

Les règlements de 1875 ne s'appliquaient pas à l'ensemble de la circonscription de pilotage, mais ne concernaient que l'organisation de pilotage du port d'Halifax (Cf. p. 167) et s'intitulaient: «*By-laws, Rules and Regulations of the Board of Pilot Commissioners for the Port of Halifax*».

Ils présentaient les caractéristiques principales suivantes:

- a) Une zone d'embarquement appelée «*Pilot limit*» était créée aux abords du port. Elle s'étendait vers le large, dans un rayon de 15 milles, d'une ligne tirée à travers l'entrée du port entre le phare de Chebucto Head et le phare de Devils Island. Du temps des voiliers, une zone d'embarquement de cette étendue était nécessaire.
- b) Bien qu'aucune mention directe n'en soit faite, tous les pilotes détenteurs d'un brevet en vertu de la loi abrogée reçurent d'office un nouveau brevet. Toutefois, pour le recrutement de nouveaux pilotes, un régime d'apprentissage fut établi. Il consistait en un service de cinq ans à bord d'un bateau-pilote approuvé, le candidat devant ensuite servir au moins six mois comme matelot à bord d'un navire gréé en carré, et passer un examen devant l'autorité de pilotage. Le pilote nouvellement breveté devait verser un droit de brevet de \$25 et une somme annuelle de \$5 pour son renouvellement. En outre, il était tenu de fournir un cautionnement de \$80 garanti par deux cautions de \$40 chacune, en garantie de l'accomplissement de ses fonctions. Il devait verser un droit de \$1 pour le premier cautionnement et pour chaque renouvellement. Tous ces droits constituaient la caisse de pilotage dont les règlements ne définissaient pas encore la nature et l'emploi.
- c) Le nombre de pilotes ne devait pas excéder 25.
- d) Des règlements prévoyaient l'octroi de permis aux bateaux-pilotes dont ils limitaient le nombre à quatre. Il semble qu'à l'instar de ceux de Saint-Jean, le régime de compagnies fut adopté, car on prescrivit aux propriétaires de chaque bateau-pilote approuvé de choisir parmi eux le capitaine. Toutefois, les règlements ne stipulaient pas le mode de financement des compagnies. Tous les bateaux-pilotes étaient astreints à une visite et devaient porter une ou plusieurs petites embarcations pour le transport des pilotes à bord ou leur retour des navires et pour l'assistance aux navires en détresse, et être aussi munis d'une ou plusieurs ceintures de sauvetage pour chaque pilote et aspirant pilote embarqués sur le bateau-pilote. Le choix du capitaine pour le bateau-pilote devait être ratifié par l'autorité de pilotage qui le désignait alors comme gardien du registre et du permis dudit bateau. Les bateaux devaient porter les marques appropriées. Le permis était valide pour un an et le droit, de \$20.
- e) Le pilote qui rentrait le navire dans le port était autorisé à réclamer les droits de pilotage à la sortie. Comme auparavant, on appliquait les taux en fonction d'une échelle basée sur la jauge, les droits étant environ d'un tiers moins élevés à la sortie qu'à l'entrée. Les pilotes percevaient les droits, mais devaient les verser au trésorier de l'autorité de pilotage.

Plusieurs modifications apportées aux règlements de 1874 concernaient, en général, les taux et les exemptions. En 1876, on adopta une procédure exceptionnelle en modifiant les règlements en vue de prévoir des exemptions distinctes pour trois navires désignés (C.P. 729 du 28 juillet 1876 reproduit au paragr. 4 de l'art. 14 du C.P. 1261 du 12 juin 1889 [Cf. p. 168]).

En 1877 (40 Victoria, chap. 20), la loi sur le pilotage fut modifiée afin, notamment, de permettre à l'autorité de pilotage intéressée d'annuler l'exemption statutaire accordée aux navires à vapeur effectuant des voyages au cabotage, dans la mesure où les ports (et non les circonscriptions de pilotage) d'Halifax, de Miramichi et de Pictou, et la circonscription de pilotage de Sydney, étaient concernés.

En 1882, la loi sur le pilotage fut encore modifiée (45 Victoria, chap. 32, art. 1) en vue, notamment, de donner aux autorités de pilotage le pouvoir d'interroger les témoins sous serment. Toutefois, la loi ne les autorisait pas à exiger la comparution des témoins. En 1885, la Commission des pilotes d'Halifax trouva une solution partielle au problème en décidant qu'un pilote qui refuse de comparaître après en avoir reçu l'ordre, ou qui refuse de prêter serment, se rend coupable d'une infraction au règlement (C.P. 1370 du 10 juillet 1885 [pièce 1531*d* 5]). Toutefois, elle ne disposait d'aucun moyen de contraindre d'autres personnes. Le pouvoir d'interroger sous serment fut retiré par la Loi sur la marine marchande de 1934 (Cf. *Titre I*, pp. 377 et 378).

La plus importante modification fut le C.P. 579 du 27 février 1893; aux vingt-sept articles déjà promulgués ce décret en ajoutait douze:

- a) Il contenait des dispositions destinées à régler les différends au sujet des droits de pilotage perçus des navires non exemptés qui n'employaient pas de pilotes.
- b) Il créait le poste de secrétaire-trésorier.
- c) Il promulguait les premières règles relatives à l'administration de la caisse de pilotage et réglementait les dépenses imputées sur cette caisse de la façon suivante:
 - (i) 3% au lieu de 2½% des droits de pilotage devaient être versés à la caisse de retraite;
 - (ii) toutes les dépenses afférentes au service de pilotage;
 - (iii) le salaire du secrétaire-trésorier, fixé à \$600 par année;
 - (iv) les dépenses de l'autorité de pilotage, fixées à un maximum de \$100 par commissaire et à \$200 pour le président;
 - (v) répartition du solde entre les pilotes, par mensualités, «selon le montant de leurs salaires respectifs».
- d) Il prévoyait aussi la mise à la retraite des pilotes pour raisons d'âge ou d'infirmité.

- e) Les prestations sur la caisse de retraite pour un pilote dont le brevet avait été annulé pour un motif quelconque s'élevaient à un montant annuel, versé sa vie durant, d'au moins \$50 et d'au plus \$300, à la discrétion de l'autorité de pilotage. Des prestations étaient aussi prévues pour les veuves et les enfants des pilotes.

La plupart des autorités de pilotage avaient jusqu'alors disposé librement des caisses de pilotage sans demander au gouverneur en conseil l'approbation nécessaire (Cf. *Titre I*, pp. 121 et suiv.). Dans la circonscription d'Halifax, l'autorité de pilotage avait engagé un secrétaire-trésorier et lui versait un salaire. La Commission des pilotes d'Halifax versait à ses membres sur les droits de pilotage, comme rétribution de leurs services, une somme annuelle de \$950 pour chacun de ses membres, de 1884 à 1887, et de \$1,000 par la suite. Cela donna lieu à des abus et, en 1889, le gouverneur en conseil rendit une ordonnance générale (C.P. 1194 du 27 mai 1889 [pièce 1533]) interdisant tout paiement par prélèvement sur leurs caisses de pilotage respectives aux membres des autorités de pilotage ou à leur secrétaire-trésorier, à moins d'une autorisation expresse dans le règlement de la circonscription.

En 1918, le système de pilotage et son administration firent l'objet de l'enquête d'une Commission royale présidée par M. Thomas Robb, président de la Fédération des armateurs du Canada (pièces 1326 et 1328). Le mandat de la Commission s'étendait aussi aux circonscriptions de pilotage de Miramichi, Sydney, Louisbourg, Saint-Jean (N.-B.), Montréal et Québec. Il est cependant manifeste, du rapport qui suivit, que c'est la situation régnant à Halifax qui provoqua l'enquête. L'autorité de pilotage et le service avaient diminué d'efficacité, mais la cause immédiate de l'institution de la Commission fut une série de sinistres maritimes graves survenus dans le port. Dans le préambule de son rapport intérimaire sur Halifax, la Commission déclare:

«... il existait une raison très particulière d'enquêter sur la circonscription de pilotage d'Halifax, à la suite de la calamité qui s'était abattue tout récemment sur la ville d'Halifax; la nécessité d'une réforme, d'une réorganisation et d'une amélioration devint évidente à la suite d'une succession de graves accidents survenus, dans le port d'Halifax, à des navires dont certains étaient dirigés par des pilotes, et le point culminant fut l'abordage du *Mont Blanc* et de l'*Imo* et la perte du navire-hôpital *Letitia*.»

La première audience publique se tint à Halifax le 8 février 1918 et la Commission présenta son rapport 19 jours plus tard, soit le 27 février. Le rapport définitif, qui portait sur les autres circonscriptions et résumait les recommandations générales, fut publié un peu plus de sept mois après, le 10 septembre. Ce rapport n'abordait pas la question juridique, mais se limitait à exposer les problèmes les plus pressants et à suggérer des solutions pratiques.

La Commission Robb constata que la situation existante était confuse à plusieurs égards: les dossiers de la corporation étaient mal tenus; les fonctions du secrétaire-trésorier étaient celles d'un commis plutôt que d'un

administrateur; les recettes des pilotes étaient inscrites d'une manière incorrecte et trompeuse; les pilotes versaient des pots-de-vin à des capitaines pour qu'ils signent de fausses factures de pilotage; il y avait relâchement grave en matière de possession et d'usage d'alcool par les pilotes; il existait une pénurie sérieuse de pilotes; la formation des aspirants pilotes avait lieu au petit bonheur; après 3 ans d'apprentissage, on délivrait illégalement des brevets de seconde classe; le mode de mise en commun était illogique, car tous les pilotes recevaient une part égale, qu'ils eussent ou non été disponibles pour le service; la concurrence entre les pilotes avait totalement disparu; le service de bateau-pilote était désuet, inefficace et d'exploitation coûteuse.

Deux goélettes, stationnant tour à tour chaque semaine en dehors du port, assuraient le service de bateau-pilote. L'une d'elles avait un petit moteur auxiliaire. Elles appartenaient en commun aux pilotes en activité et en retraite ainsi qu'aux successions de pilotes décédés. Les gains mensuels des pilotes étaient répartis en parts égales, après attribution d'une part et demie aux propriétaires des bateaux-pilotes. A la suite de plaintes générales sur le service désuet que les goélettes fournissaient aux navires entrants, on suggéra d'utiliser un bon bateau-pilote à vapeur qui serait disponible par tous les temps.

La Commission royale accusa la commission des pilotes et les pilotes mêmes de relâchement à l'égard des aspirants pilotes, dont la seule formation était de servir à bord des goélettes. Elle leur reprocha de ne jamais permettre aux aspirants pilotes d'accompagner les pilotes à bord des navires pilotés et de ne tenir aucun registre de leur présence. La Commission royale attribua le désastre du *Letitia* à l'incompétence du pilote ayant reçu cette formation:

«Dans le cas du pilote du *Letitia*, il fut établi, d'après les procès-verbaux, qu'ayant été admis aspirant pilote le 17 janvier 1912, il avait apparemment obtenu son brevet de seconde classe vers la fin de janvier 1915, bien qu'aucun procès-verbal n'indiquât qu'il eût alors passé un examen, et nous supposons qu'il obtint son brevet en janvier 1917, car son nom figure dans les registres du 1^{er} février 1917 sur la liste des pilotes, encore que rien n'indique qu'il ait subi un examen. Cet homme n'avait que six mois d'expérience comme pilote breveté lors du sinistre du *Letitia*.»

La Commission fit les recommandations suivantes:

- (i) Remplacer la Commission de pilotage d'Halifax par le ministre de la Marine et des Pêcheries comme autorité de pilotage. Cette recommandation ne semble pas avoir été inspirée par la mauvaise gestion de la Commission des pilotes d'Halifax, mais se fonde plutôt sur l'opinion émise par les membres de la Commission royale à savoir que le ministre de la Marine et des Pêcheries devait devenir l'autorité de pilotage de toutes les circonscriptions de pilotage du Canada, nonobstant leurs rapports favorables sur les commissions locales de Miramichi et Louisbourg. La Commission n'entre pas dans le détail des raisons d'une aussi importante recomman-

dation appelée à modifier le système de base du contrôle public. Il ressort manifestement de l'ensemble de leurs recommandations que la conclusion des membres leur fut dictée par leurs connaissances et leurs convictions personnelles, notamment leur expérience des circonscriptions de Québec et de Montréal, respectivement placées sous la direction du Ministre depuis 1903 et 1905.

- (ii) Désigner un surintendant, marin expérimenté mais non choisi parmi les pilotes ou anciens pilotes, pour «lui confier immédiatement l'entière responsabilité de la circonscription, sa réorganisation et son administration, sous l'autorité immédiate du Ministre», et définir ses responsabilités dans le règlement de la circonscription.
- (iii) Redéfinir le mode d'apprentissage, afin d'assurer une qualification de base au moins égale à celle de «deuxième lieutenant d'un navire au long cours»; une connaissance étendue des conditions locales et une habileté de manœuvrier, en exigeant entre autres que les aspirants pilotes accompagnent les pilotes brevetés pendant au minimum 100 trajets aller et retour, l'aptitude physique et un examen écrit approfondi. Toutefois, dans leur recommandation finale, les commissaires préconisaient l'abandon du régime d'apprentissage en vigueur dans les circonscriptions de pilotage des provinces maritimes et de le remplacer par le recrutement de pilotes parmi les marins qualifiés.
- (iv) Affecter les pilotes par un mode de tour de rôle, la liste pour les trajets de sortie étant tenue au bureau de pilotage et, pour les trajets d'entrée, à bord du bateau-pilote.
- (v) Effectuer le versement des recettes de pilotage au ministère et payer les pilotes sur la base d'un salaire prélevé sur les recettes nettes de la circonscription jusqu'à concurrence d'un maximum fixé par négociation avec le ministère; si le montant des recettes nettes est insuffisant pour assurer le maximum fixé, répartir le revenu net entre les pilotes en fonction de leur disponibilité pour le service. «... Le coût de tous les services de pilotage au Canada devrait être assumé par les armateurs et ne pas constituer une saignée au revenu du pays.»
- (vi) Effectuer le transport des pilotes dans le port même par une petite vedette fournie par l'autorité de pilotage et assurer le service de bateau-pilote dans la zone d'embarquement, par un petit vapeur pouvant recevoir 15 pilotes en plus de l'équipage, fourni par le gouvernement ou l'autorité de pilotage, les frais d'exploitation restant à la charge de celle-ci.
- (vii) Délivrer des certificats de pilotage aux capitaines et aux lieutenants des navires immatriculés au Canada faisant un trafic régulier avec Halifax.

(4) 1918-1968

Le gouvernement donna promptement suite à la recommandation majeure du rapport Robb en date du 27 février 1918. Le décret en conseil C.P. 607 du 14 mars 1918, adopté en vertu de la Loi sur les mesures de guerre, désigna le ministre de la Marine et des Pêcheries comme l'Autorité de pilotage de la circonscription d'Halifax (pièce 1531e) et lui accorda des pouvoirs extraordinaires pour lui permettre de procéder à une réorganisation complète. Depuis 1904 (4 Édouard VII, chap. 29), le gouverneur en conseil avait le pouvoir de désigner le ministre de la Marine et des Pêcheries comme l'autorité de pilotage de toute circonscription, mais on recourut de préférence aux pouvoirs accordés par la Loi sur les mesures de guerre, peut-être parce que la Loi sur la marine marchande contenait une clause conditionnelle exigeant l'avis favorable des armateurs du port ou du Conseil du *Board of Trade* et aussi parce qu'une modification de la Loi sur la marine marchande eut été nécessaire pour permettre certains changements. En plus de pouvoir à la désignation du Ministre comme autorité de pilotage, le gouverneur en conseil établit une législation particulière sous forme de règlements:

- a) L'actif de la Commission des pilotes d'Halifax fut «transféré et confié à la Couronne pour être administré par le ministre de la Marine et des Pêcheries».
- b) Outre les pouvoirs normaux accordés aux autorités de pilotage en vertu de la Loi sur la marine marchande, le Ministre reçut plein pouvoir discrétionnaire voulu pour réorganiser le régime de pilotage dans la circonscription, entre autres, «mettre à la retraite ou congédier tout pilote». Il n'eut pu le faire en vertu de la Loi sur la marine marchande.
- c) Le Ministre reçut toute latitude pour utiliser la caisse de pilotage pour acquitter «toutes les dépenses relatives à la réorganisation et à l'administration de ladite circonscription de pilotage».

Ce décret en conseil devait demeurer en vigueur pendant toute la durée de la guerre et un an après. En 1919, l'article 432 de la Loi sur la marine marchande de 1906 fut modifié en vue de supprimer l'exigence de la recommandation des intéressés locaux pour la nomination du Ministre comme autorité de pilotage d'une circonscription (9-10 George V, chap. 41 s. 1, approuvé le 7 juillet 1919). Le 17 décembre 1919, par arrêté en conseil 2556 (pièce 1451e 1), la désignation du Ministre fut prolongée à compter du 1^{er} janvier 1920, en vertu de l'article 432, modifié. Toutefois, à cette date, le Ministre fut privé des pouvoirs spéciaux qu'on lui avait accordés.

Ce ne fut que le 15 mai 1920 que les règlements de la circonscription furent modifiés. A cette date, le C.P. 1042 (pièce 1531f) ratifia une série de règlements complètement nouveaux qui remplaçaient tous ceux qui étaient en vigueur. Ce règlement général modifia fondamentalement l'organisation de la

circonscription, conformément aux recommandations de la Commission Robb, c.-à-d. en confiant à l'autorité de pilotage la direction des services de pilotage et en changeant le statut des pilotes en celui d'employés *de facto*. Les principales caractéristiques en étaient les suivantes:

- a) La zone d'embarquement était fortement réduite «en deçà d'une ligne tirée de Devils Island à Chebucto Head, entre cette ligne et la bouée automatique au large de Portuguese Shoal», ce qui supprimait la zone de 15 milles d'eaux libres devenue inutile depuis le remplacement des voiliers par les vapeurs et la mise en service d'un bateau-pilote à vapeur.
- b) Les droits de pilotage devenaient, à toutes fins utiles, propriété de la Couronne, et payables au receveur des douanes, qui retenait le congé jusqu'à l'acquittement de tous les droits, qui devaient être déposés dans une banque à charte et remis deux fois par mois au ministère de la Marine. Les pilotes touchaient un salaire calculé conformément à la recommandation de la Commission Robb, le plafond étant de \$300 par mois.
- c) Le comité des pilotes était institué.
- d) Le règlement ne contenait aucune règle relative aux affectations.
- e) Le régime d'apprentissage était aboli, sous réserve des droits acquis par les aspirants pilotes déjà engagés. Les pilotes devaient être désormais recrutés parmi les capitaines détenteurs, pour le moins, d'un certificat de capacité de capitaine d'un vapeur au cabotage canadien et ayant effectivement exercé cette fonction. Les candidats devaient passer un examen écrit. Lorsqu'il se produisait des vacances, les candidats admis et possédant les aptitudes physique et morale voulues obtenaient d'abord un brevet provisoire de 6 mois puis, s'ils donnaient satisfaction, un brevet permanent.
- f) En cas d'urgence, l'autorité de pilotage avait le pouvoir de délivrer un brevet temporaire à toute personne jugée compétente et de lui verser, sur la caisse de pilotage, une rémunération journalière dont le Ministre fixait le montant.
- g) Les pilotes avaient droit à un congé annuel de 21 jours. En cas de maladie, ils obtenaient un congé à plein salaire pendant deux mois et un congé à demi-salaire pendant un mois, au cours d'une période de 12 mois consécutifs.
- h) Le Ministre devenait responsable de l'administration de la caisse de retraite. Entre autres, les prestations aux pilotes retraités n'étaient plus laissées à la discrétion de l'autorité de pilotage, mais fixées à \$20 par année de service, avec un plafond de \$600 par an.

Par rapport aux années antérieures, il y avait peu de changement dans le statut des pilotes. Ils avaient depuis longtemps cessé de jouir de l'indépendance de la libre entreprise, la concurrence avait disparu, les affectations étaient données à tour de rôle, les recettes, mises en commun et les frais du service de bateau-pilote, payés sur le fonds commun. Le seul changement important consistait en ce que l'autorité de pilotage assumait la responsabilité des affectations, de la mise en commun et de l'exploitation du service de bateau-pilote, d'où une amélioration notable des conditions de travail. Le seul désavantage, pour les pilotes, venait du plafonnement de leur rémunération (supprimé en 1940). Toutefois, ce règlement général fut de courte durée. Il fut remplacé la même année par le C.P. 2744 du 12 novembre 1920 (pièce 1531g), qui apporta les principaux changements suivants :

- a) Les exemptions statutaires furent modifiées; on consentit des taux réduits de moitié à certaines catégories de bâtiments exemptés et on exempta totalement pour le reste de toute année civile les petits navires marchands ayant payé 12 fois le plein tarif.
- b) L'apprentissage fut rétabli. Les aspirants pilotes brevetés devaient servir à bord des bateaux-pilotes pendant 5 ans, après quoi ils devaient acquérir de l'expérience en tant que marins embarqués à bord de navires long-courriers. D'autre part, le mode de recrutement parmi des marins qualifiés fut maintenu et étendu aux capitaines de navires long-courriers britanniques ayant effectivement servi comme tels.
- c) Les prestations de retraite maximales furent portées à \$800.

Ce règlement général fut modifié à deux reprises, d'abord pour abolir l'exemption accordée aux voiliers de plus de 250 tx de jauge nette se livrant exclusivement à la pêche (C.P. 1752 du 30 mai 1921 [pièce 1531g 1]), et ensuite pour substituer l'année financière à l'année civile comme période administrative de la caisse de pilotage et pour le calcul du plafond des salaires des pilotes, puis, entre autres, pour porter à \$30 par année de service les prestations de retraite, avec un plafond de \$1,200 par an (C.P. 277 du 26 février 1925 [pièce 1531g 2]).

Le 28 avril 1930, un nouveau règlement général fut ratifié par le gouverneur en conseil (C.P. 825 [pièce 1531h]), modifié 22 fois, et demeura en vigueur jusqu'à son remplacement par le règlement général actuel, en 1961. Outre les tarifs et les exemptions, les changements essentiels furent les suivants :

- a) Le salaire maximal des pilotes devait être calculé sur la base de l'année financière et ne pas dépasser \$4,000.
- b) Le solde de la caisse de pilotage après paiement des salaires des pilotes serait utilisé, à la discrétion de l'autorité de pilotage, «pour le perfectionnement ou l'amélioration du service de pilotage à Halifax, ou être remis au Receveur général du Canada».

- c) Un nouvel article prévoyait expressément l'achat des bateaux-pilotes sur le revenu de la circonscription; ils devenaient la propriété de l'autorité de pilotage et devaient être immatriculés à son nom.
- d) L'apprentissage et le choix parmi les marins expérimentés restaient à la base du recrutement des candidats au pilotage.
- e) Le droit de désigner des pilotes temporaires était aboli.
- f) Les prestations de retraite étaient portées à \$40 par année de service, avec un plafond de \$1,600 par an.
- g) L'autorité de pilotage assumait les pouvoirs disciplinaires et l'on prétendait donner au surintendant le pouvoir d'imposer une amende maximale de \$40, sauf en cas de récidives pour lesquelles il pouvait imposer une amende supplémentaire maximale de \$4 par jour, une suspension de n'importe quelle durée ou le retrait du brevet. L'autorité de pilotage pouvait également imposer des amendes d'un montant illimité, suspendre et congédier des pilotes pour infraction au règlement. (Cf. *Titre I*, pp. 416 et suiv., quant à la légalité de ces mesures.)
- h) Le règlement restait muet sur les affectations.

Les modifications majeures apportées au règlement de 1930 (pièce 1531h 1 à 21), mises à part celles des tarifs et des exemptions, furent les suivantes:

- a) Le plafond des gains des pilotes fut aboli (C.P. 762 du 23 février 1940 [pièce 1531h 5], ce qui rétablissait une véritable mise en commun basée sur la disponibilité des pilotes pour le service, régime qui existe encore.
- b) Le C.P. 4429 du 26 mai 1942 (pièce 1531h 8), adopté sous l'empire de la Loi sur les mesures de guerre, autorisait l'autorité à délivrer des brevets temporaires de pilote, valables pour un an et renouvelables sur demande, en vue de répondre aux besoins accrus de services de pilotage pendant la Seconde Guerre mondiale, alors que peu de capitaines et de lieutenants qualifiés étaient disponibles. La limite d'âge pour la nomination de pilotes temporaires fut fixée à 50 ans. Les candidats devaient détenir un certificat de capacité de capitaines au long cours ou au cabotage et fournir les pièces prouvant un minimum de 2 années de service comme premier lieutenant d'un navire long-courrier, et au moins deux années de fréquentation du port d'Halifax, et passer un examen.
- c) Les salaires et les dépenses de personnel du bureau de pilotage furent exclus des frais généraux de la circonscription par le C.P. 2175 du 12 avril 1945 (pièce 1531h 9). Le salaire du surintendant fut aussi exclu par le C.P. 1449 du 8 avril 1948 (pièce 1531h 13).

- d) Le C.P. 3918 du 19 septembre 1946 (pièce 1531h 11) institua un droit de bateau-pilote mais qui fut aboli en 1947 lors de l'établissement d'un nouveau tarif comportant une majoration de 30% (C.P. 2175 du 3 juin 1947 [pièce 1531h 12]).
- e) Le mode actuel d'administration des recettes de pilotage fut adopté en 1948. Les droits, payables à l'autorité de pilotage et non plus au receveur des douanes, devaient être déposés dans une banque au nom de l'autorité de pilotage et non à celui du Receveur général du Canada (C.P. 1449 du 8 avril 1948 [pièce 1531h 13]). Toutefois, la caisse de retraite continuait d'être administrée par le ministère des Transports et les retenues obligatoires devaient être envoyées à son agent en chef du Trésor. Désormais la caisse de pilotage était donc administrée sur place par un représentant de l'autorité de pilotage.
- f) En 1950, l'apprentissage fut aboli et le recrutement se limitait aux marins ayant la même qualification et les mêmes titres que ceux qu'on exigeait antérieurement. Les dispositions prétendant accorder les pouvoirs disciplinaires à l'autorité de pilotage et au surintendant furent modifiées et étendues (C.P. 5195 du 1^{er} novembre 1950 [pièce 1531h 14]).
- g) Le C.P. 1593 du 4 avril 1951 (pièce 1531h 15) répondait à un cas particulier et s'appliquait au produit net de la vente du bateau-pilote *Camperdown* s'élevant à \$22,000; cette somme fut considérée comme gains des pilotes et répartie entre les 23 pilotes en activité le 25 septembre 1950, date de la vente. Ce règlement était incompatible avec la décision de la Cour de l'Échiquier, en 1946, dans la cause de *Himmelman & al v. the King* ([1946] R.C. de l'É., 1) à l'effet que les biens acquis sur la caisse de pilotage n'appartenaient pas aux pilotes qui n'en avaient que la jouissance, le titre restant la propriété de la Couronne (Cf. *Titre I*, pp. 126 et 127, pour les détails). En partageant le produit de la vente entre les pilotes actifs, l'autorité de pilotage suivit la procédure adoptée antérieurement, lors de la vente du bateau-pilote *Sambro*. C'est sans doute à cause de la poursuite intentée en 1946 par les pilotes temporaires que le partage fut formellement approuvé par un règlement spécial.
- h) En 1951, à la suite du rapport Audette, le gouvernement s'engagea à rembourser l'autorité de pilotage pour l'exploitation des bateaux-pilotes et de la station de pilotes (C.P. 120/422 du 25 janvier 1951 [pièce 52]), à condition que les pilotes fissent fonction, à tour de rôle et sans rémunération, de capitaines de ces bateaux, et le comité des pilotes, conjointement avec le surintendant, fut chargé d'embaucher les équipages voulus (C.P. 2423 du 16 mai 1951 [pièce 1531h 16]).

- i) En 1952 et 1954, on régla deux cas particuliers de retraite, chacun d'eux au moyen d'un règlement spécial autorisant un versement forfaitaire, l'un à un pilote dont le brevet avait été dûment retiré et annulé par l'autorité de pilotage (C.P. 4610 du 10 décembre 1952 [pièce 1531h 17]), et l'autre à un pilote démissionnaire (C.P. 1954-1030 du 6 juillet 1954 [pièce 1531h 19]). La caisse de retraite était alors fortement déficitaire et quelques années plus tard, en 1958 (C.P. 1958-1475 du 23 octobre 1958 [pièce 1531h 20]), elle fut supprimée, sauf au regard de l'acquittement des obligations déjà contractées, et les pilotes continuent à y contribuer.
- j) En 1959, après que le ministère des Transports eut été chargé du service de bateau-pilote, le tarif fut modifié afin d'y inclure un droit de bateau-pilote de \$10, et l'on adopta les dispositions actuelles de la caisse de pilotage, ce qui, entre autres, supprimait le droit de l'autorité de pilotage de payer sur cette caisse les dépenses de la circonscription puisqu'elles étaient acquittées par le ministère des Transports (C.P. 1601 du 18 décembre 1959 [pièce 1531h 21]).

En 1961, le règlement général maintenant en vigueur abrogea celui de 1930 et tous ses amendements. (Cf. pp. 175 et 176 pour ses principales dispositions.)

De 1920 à 1959, le gouvernement finança l'exploitation du service de bateau-pilote en accordant, au besoin, des prêts exempts d'intérêt pour les immobilisations; en échelonnant les remboursements sur un certain nombre d'années, sans frais supplémentaires pour les pilotes. Le 15 juin 1941, p. ex., par arrêté en conseil C.P. 5167, le gouvernement accorda à la circonscription un prêt de \$65,000 du ministère des Transports, remboursable sans intérêt par versements annuels de 7% des recettes brutes de la circonscription.

L'organisation et le fonctionnement du service dans la circonscription d'Halifax firent l'objet d'une étude du capitaine F. S. Slocombe, en 1947, et du Comité d'enquête Audette, en 1949. (Cf. *Titre II*, pp. 22 et suiv. pour les informations générales sur ces enquêtes.)

(5) RAPPORT SLOCOMBE, 1947
(pièce 1452)

Dans son rapport du 4 mars 1947, le capitaine F. S. Slocombe conclut que le principal problème à Halifax était d'ordre financier et découlait des frais élevés du service de bateau-pilote.

En 1947, l'effectif comprenait 22 pilotes en activité, répartis en deux groupes de 11, permutant chaque semaine, l'un étant affecté au port et assurant la sortie des navires partants, l'autre servant les navires à l'entrée, leur embarquement étant assuré par le bateau-pilote, à la station d'embarquement du large où le principal bateau-pilote, le m/v *Camperdown* y croisait la

Circonscription de pilotage d'Halifax

majeure partie du temps, sauf le lundi où il faisait une brève escale à Halifax pour se ravitailler en vivres et en combustible; la goélette auxiliaire *Nauphilia* le remplaçait. Deux pilotes faisaient fonction de capitaine du bateau-pilote lorsqu'il croisait en station, chacun assurant des quarts de six heures. Les pilotes qui embarquaient sur les navires entrants ou débarquaient des navires sortants devaient utiliser l'embarcation du bateau-pilote, avec tous les risques inhérents à cette opération. Au moins 3 pilotes (en plus des 2 capitaines) étaient constamment à bord. Les autres pilotes du groupe affecté aux navires entrants restaient disponibles chez eux, et dès qu'un pilote embarquait sur un navire entrant, le suivant sur la liste ralliait le bateau-pilote, par voie de terre jusqu'à Herring Cove (à 6 milles environ du bureau de pilotage) ou à Portuguese Cove (4 milles plus loin), d'où il rejoignait par embarcation le bateau-pilote en station. Après leur débarquement, les pilotes du groupe affecté aux navires sortants revenaient à Halifax de la même façon.

Les recettes de pilotage et les gains annuels des pilotes diminuèrent considérablement après la guerre, alors que le coût d'exploitation du service de bateau-pilote demeura le même, comme l'indique l'extrait suivant du tableau des recettes et des dépenses, tiré des rapports annuels.

| Année | Nombre de pilotes | Recettes brutes | Dépenses totales | Rémunération d'un pilote à plein temps |
|--------------|-------------------|-----------------|------------------|--|
| 1938/39..... | 20 | \$ 88,480 | \$ 23,976 | \$3,228 |
| 1941/42..... | 39 | 485,016 | 158,119* | 9,268 |
| 1942/43..... | 44 | 399,060 | 157,455* | 5,538 |
| 1944/45..... | 42 | 276,677 | 83,004 | 4,817 |
| 1945/46..... | 30 | 156,990 | 63,957 | 3,090 |

*Comprennent les paiements pour le nouveau bateau-pilote.

En 1946, la situation s'était détériorée au point que si l'on avait payé sur la caisse de pilotage les primes d'assurance des bateaux-pilotes échues fin novembre, il ne serait pas resté d'argent pour payer la rémunération des pilotes pour la dernière quinzaine de décembre et pour janvier. Le ministère résolut le problème en permettant de suspendre provisoirement l'assurance des bateaux-pilotes, afin que les pilotes pussent toucher la rémunération pour cette période, à raison de \$300 par mois.

Au cours de négociations antérieures, il avait été question d'imposer un droit de bateau-pilote de \$5 pour couvrir une partie des frais d'exploitation; le tarif, modifié en conséquence, ne fut jamais appliqué (Cf. p. 190). Avant la publication du décret en conseil dans la Gazette officielle, les armateurs protestèrent, arguant que le port en souffrirait. Les pilotes approuvèrent.

Leur problème financier ne pouvant être résolu par un accroissement des taux, les pilotes, appuyés par les armateurs, proposèrent, comme autre solution, que le ministère se charge de fournir des bateaux-pilotes convenables et en assume l'exploitation.

Les pilotes demandèrent aussi qu'on accorde reconnaissance officielle à leur contribution à l'effort de guerre.

(6) RAPPORT AUDETTE, 1949
(pièce 1330)

Le Comité Audette enquêta aussi sur les sept circonscriptions de pilotage ayant fait l'objet de l'étude du capitaine Slocombe en 1947. Le Comité fit surtout des recommandations d'une portée générale. Voici celles qui concernaient Halifax:

- a) Le Comité n'approuva pas les revendications des armateurs, à savoir que le bateau-pilote *Camperdown* devait être utilisé comme station flottante croisant dans la zone d'embarquement. Il suggéra d'établir dans le port une station de pilotage bien située et pouvant servir d'abri.
- b) Au regard de la demande des pilotes visant à obtenir le droit de contrôle sur les retraits de fonds sur la caisse de pilotage, le Comité souligna que les sujets de plainte ayant motivé cette demande disparaîtraient si, comme il le recommandait, le gouvernement assumait les frais d'exploitation du service de bateau-pilote et de la station de pilotes.

Cette ligne de conduite fut adoptée ultérieurement et mise en vigueur par le décret en conseil C.P. 120-422 du 24 janvier 1951 (pièce 52), entre autres dans la circonscription d'Halifax. Le service de bateau-pilote continua d'être assuré par l'autorité de pilotage et les pilotes, mais les frais d'exploitation et ceux de la circonscription furent remboursés à la caisse de pilotage par le gouvernement. En 1959, le ministère des Transports, en vertu du décret en conseil C.P. 1959-19/1093 du 27 août 1959 (pièce 52) prit complètement en charge, aux frais de l'État, l'exploitation du bateau-pilote, et continue depuis (Cf. p. 174).

Chapitre B

MÉMOIRES

Un seul mémoire relatif à la circonscription d'Halifax fut déposé: celui des pilotes d'Halifax (Mém. 24 [pièce 358]). En outre, au cours des audiences publiques de la Commission à Halifax, la *Foundation Maritime Limited* et la *Shaw Steamship Co. Ltd.* firent des recommandations particulières.

(1) MÉMOIRE DES PILOTES D'HALIFAX

Le comité des pilotes présenta ce mémoire au nom des 18 pilotes de la circonscription. Ceux-ci ne sont pas groupés en association ni en corporation.

Recommandations

On peut résumer comme suit les recommandations des pilotes (les références après chaque recommandation indiquent la partie du rapport où l'on traite du sujet):

- (1) Il conviendrait d'adopter le pilotage obligatoire au lieu du paiement obligatoire des droits de pilotage, et de l'appliquer à tous les navires immatriculés à l'étranger et à tous les navires de plus de 1,000 tx de jauge nette immatriculés au Canada, avec certaines exceptions pour ceux de moins de 1,000 tx de jauge nette (Cf. *Titre I*, recommandations générales 22 et 23 et *Titre III*, Halifax, recommandation 2).
- (2) Il conviendrait de réexaminer soigneusement les exemptions actuelles du pilotage obligatoire, surtout celles qui concernent des navires d'un caractère particulier, tels que les pétroliers caboteurs relativement petits qui peuvent présenter de graves risques pour la navigation et mettre en danger la sécurité publique (Cf. *Titre I*, recommandation générale 22 et *Titre III*, Halifax, recommandation 2).

- (3) Il conviendrait de maintenir le statut actuel des pilotes. La proposition de l'autorité de pilotage qu'ils deviennent des «employés aux taux régnants» est jugée inacceptable par plus de la moitié des pilotes (Cf. pp. 216 et suiv., et *Titre I*, recommandation générale 24).
- (4) Il conviendrait de procéder aux visites et aux réparations annuelles des bateaux-pilotes pendant l'été et non en hiver, pendant les mois les plus actifs. Il devrait aussi exister une coopération plus étroite et plus d'entente entre le ministère et les pilotes au regard des divers problèmes d'approvisionnement, d'entretien et d'exploitation des bateaux-pilotes (Cf. pp. 228 et 229).
- (5) Le compte des heures de travail des pilotes devrait inclure leur temps de disponibilité (Cf. p. 222).
- (6) Toute modification du règlement devrait faire l'objet d'un accord entre l'autorité et le Comité des pilotes (Cf. *Titre I*, recommandation générale 19).
- (7) Il conviendrait que l'autorité de pilotage traitât de toute question relative aux pilotes, soit collectivement, soit individuellement, par l'entremise du Comité des pilotes et non avec les pilotes individuellement (Cf. *Titre I*, recommandation générale 25).
- (8) Il conviendrait de subventionner en partie l'activité de la circonscription sur les fonds publics puisqu'il s'agit de l'intérêt public (Cf. *Titre I*, recommandations générales 20 et 21).
- (9) Il conviendrait de rémunérer les services de pilotage et de bateau-pilote accomplis hors de la circonscription (Cf. pp. 215, 574 et 606).
- (10) Il faudrait, en vue d'éviter les pertes, faire payer comptant les droits de pilotage avant d'accorder le congé (Cf. *Titre I*, pp. 209 et suiv.).
- (11) Bien que le règlement soit satisfaisant au regard des brevets et des examens, les candidats réussissent difficilement à réunir 2 ans de service comme capitaines avant d'atteindre la limite d'âge de 45 ans. Si la restriction se révèle trop sévère, il faudrait envisager de surmonter cette difficulté (Cf. *Titre I*, pp. 281 à 284).
- (12) Le revenu actuel des pilotes est satisfaisant mais des changements ultérieurs tels qu'un élargissement des exemptions de pilotage entraîneraient sa diminution; il faudrait procéder à des réajustements pour assurer des gains suffisants (Cf. pp. 220 à 224 et *Titre I*, chap. 6, recommandation générale 21).

- (13) L'état de la caisse de retraite des pilotes est déplorable et il faudrait y remédier par une formule faisant bénéficier les pilotes de la Loi sur la pension du service public (Cf. p. 256 et *Titre I*, chap. 10).

(2) FOUNDATION MARITIME LIMITED

La *Foundation Maritime Limited* est une vieille société commerciale qui possède et exploite plusieurs bâtiments de sauvetage et remorqueurs. Par une lettre du 8 mai 1963 (Vol. 27, pp. 2907-8), elle recommanda:

«... que les pilotes utilisent davantage le radiotéléphone pour donner leurs ordres aux capitaines de nos remorqueurs. Nous pensons que ce système est supérieur à l'usage de la sirène du navire ou d'un sifflet de manœuvre.» (Cf. pp. 213 à 215.)

(3) SHAW STEAMSHIP COMPANY LTD.

La *Shaw Steamship Company Ltd.* est une société commerciale d'Halifax qui possède ou affrète plusieurs cargos caboteurs. Par une lettre du 9 mai 1963, d'application générale (Vol. 27, pp. 2906-7), elle demandait la suppression du pilotage dans tous les ports canadiens pour les navires immatriculés au Canada de 1,000 tx de jauge brute ou moins, lorsqu'il n'y a pas besoin d'un pilote; elle demandait aussi que la Commission ne recommande pas l'imposition du paiement des droits de pilotage dans des ports comme Sydney et Halifax où les navires de cette compagnie ne payaient pas à ce moment-là (Cf. *Titre I*, recommandations générales 22 et 23 et *Titre III*, Halifax, recommandation 2).

Chapitre C

PREUVE

1. DESCRIPTION GÉNÉRALE

(1) LIMITES DE LA CIRCONSCRIPTION

Selon sa définition juridique (Cf. pp. 165 et suiv.), la circonscription de pilotage d'Halifax est une circonscription côtière de quelque 115 milles de longueur, comprenant de nombreux ports dont le plus important est Halifax.

En fait, les limites de la circonscription ont toujours été celles du port d'Halifax et de ses accès immédiats, bien qu'au début on ait délivré pendant quelque temps des brevets pour les ports secondaires.

Si l'on se reporte aux décrets en conseil contemporains il semble, de prime abord, que l'administration visait à créer des circonscriptions de pilotage fondées sur les comtés et non sur les ports, probablement en vue de réduire au minimum le nombre de circonscriptions et d'autorités. Au cours de cette période, les circonscriptions de pilotage établies sur la base des comtés furent les suivantes: Digby et Annapolis, Kings et Hants, et Richmond. C'était un programme juridiquement discutable, d'après le plan d'organisation de la Loi sur le pilotage de 1873, et non réaliste, car il ne tenait pas compte du fait que l'organisation du pilotage est régie par les besoins locaux. Toutes ces circonscriptions de comté disparurent pour être remplacées, au besoin, par des organisations de pilotage portuaires. A Halifax, la loi ne fut pas modifiée mais, pratiquement, et surtout depuis 1918, année de la nomination du Ministre comme autorité de pilotage, l'organisation de la circonscription a été limitée au seul port d'Halifax.

Dans son témoignage, le pilote W.H. Crook décrit l'étendue de la circonscription commençant à la ligne joignant le cap Chibouctou et Devils Island, limite maritime, et comprenant toutes les eaux intérieures jusqu'au fond du bassin de Bedford.

(2) CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES

Le port d'Halifax, y compris le bassin de Bedford, est reconnu comme l'un des meilleurs du monde. Bien abrité, profond et spacieux, c'est l'un des principaux ports de mer du Canada. La ville et la banlieue qui comprennent le port constituent la plus forte concentration démographique des provinces de l'Atlantique.

L'accès au port à partir de ses limites maritimes définies par une ligne joignant le cap Chibouctou et Devils Island mène, après un parcours de 4 milles et demi, au large du phare de Mauger Beach sur le côté ouest de l'île McNab puis, après 2 milles et demi, à l'île George dans le port principal puis, après 7 milles en direction nord-ouest, au fond du bassin de Bedford.

Le port proprement dit se trouve entre les villes d'Halifax et de Dartmouth, séparées de $\frac{1}{2}$ de mille l'une de l'autre, et se rétrécit dans sa partie nord-ouest, où le pont Angus L. Macdonald (avec une hauteur libre de 165 pieds à pleine mer) relie les deux villes.

Un prolongement du port en direction sud-est, appelé Eastern Passage, conduit par une sortie étroite et peu profonde jusqu'à la haute mer. Sur une distance de 1 mille et demi environ, le passage offre abri, amarrages et mouillages; c'est une zone d'activité maritime croissante, de caractère commercial et militaire; les bâtiments, sauf les petits, doivent entrer et sortir par le port.

Le bras nord-ouest part du port proprement dit et s'étend sur 2 milles et demi environ en direction nord-ouest depuis l'extrémité sud (Point Pleasant) de la ville d'Halifax. Cette zone est consacrée presque exclusivement à la navigation de plaisance et à des activités récréatives.

La base navale et le dépôt de l'est du Canada sont établis depuis longtemps à Halifax et la marine a de vastes installations des deux côtés de la partie supérieure du port, mais surtout dans la partie proche du pont Angus L. Macdonald et sur les rives du bassin de Bedford.

Le bassin de Bedford offre une vaste aire de mouillage suffisante pour une importante flotte de navires de haute mer. On y entre par le goulet, d'une largeur d'une encablure et demie et d'une profondeur de 5 brasses. Ses eaux sont utilisées dans une large mesure par la marine de guerre, y compris les exercices d'entraînement, la désaimantation des navires, les essais de vitesse et la régulation des compas. L'activité des navires de commerce s'étend sur un mille environ au delà du goulet, à Wright Point, où se trouvent le quai de la *National Gypsum Co.* et celui de la *British American Oil Co.*, tous les deux en eau profonde et pouvant recevoir de gros bâtiments.

Les principales installations pour la navigation commerciale s'étendent sur le côté ouest du port à partir des quais B, A1 et A situés à proximité de la limite nord-est de Point Pleasant Park puis, en direction nord, le long du front du port sur une distance de 3 milles jusqu'au quai 9 qui se trouve dans le goulet, voie d'accès au bassin de Bedford. A peu de distance du quai A vers le nord se trouve le quai terminus océanique, d'une longueur de 2,007 pieds avec une profondeur minimale de 40 pieds, où s'amarrèrent habituellement les grands transatlantiques. Les nombreux quais et wharfs à destination commerciale, publics et privés, sont pour la plupart construits perpendiculairement au front du port et à la direction du trafic. Du côté nord-est du port se trouve la ville de Dartmouth avec ses nombreux quais et chantiers mariti-

mes, tandis que plus au sud, face aux quais A, A1 et B, l'*Imperial Oil Co.* a établi ses installations, y compris des réservoirs et des quais.

De nombreux câbles d'énergie et de communication de caractère commercial et militaire (dont beaucoup ne sont pas indiqués sur les cartes) traversent diverses sections du port et de ses accès, et il faut connaître leurs emplacements pour pouvoir, en cas d'urgence, mouiller sans les engager ou les endommager. C'est pourquoi le mouillage est interdit dans toute la zone de l'entrée principale du port (indiquée par des lignes pointillées sur la carte 4316 [pièce 335]). Outre le mouillage pour les navires en quarantaine ou chargés d'explosifs, il existe dans le port six zones de mouillage numérotées, clairement indiquées aussi sur la carte.

Les pilotes signalèrent la présence dans le port d'un certain nombre d'obstacles non portés sur la carte, entre autres quelques petits hauts-fonds susceptibles de gêner des navires lourdement chargés; l'un se trouve au large du poste 2, au quai *Cunard*; deux autres, entre la bouée automatique intérieure lumineuse à sifflet et les hauts-fonds de Lichfield et Neverfail, où l'on trouve respectivement des profondeurs d'eau de 7 brasses 5 pieds et de 6 brasses 4 pieds.

Le port proprement dit et une partie de ses installations font face au sud et à l'est et de violentes tempêtes venant de ces directions produisent une forte houle à leurs extrémités sud. La brume constitue le principal danger pour la navigation. En 1960, 1961 et 1962, suivant des statistiques fournies par les pilotes, il y eut respectivement 144, 164 et 151 jours où la visibilité était de 2 milles au moins. (Pour ces statistiques on compte comme journée de brume celle où la brume a duré au moins 15 minutes.) Le tableau inclus dans le mémoire des pilotes (pièce 358) indique que la brume n'est pas particulière à une saison donnée, mais peut se produire à toute époque de l'année. Le même document indique qu'au cours des mêmes années, le vent (rafales exceptées) a soufflé pendant un certain temps à 16 nœuds ou plus au cours de 164, 184 et 173 journées respectivement. L'échelle Beaufort indique la force 4 pour un vent de 11 à 16 nœuds classé «jolie brise». Les vents influent beaucoup sur l'amplitude, 4 à 5 pieds environ, et les courants de marée. Ces derniers dépassent rarement 1 nœud et ne constituent pas un élément majeur en navigation mais, selon la vitesse et la direction du vent, ils influent sur la manœuvre des navires au cours de l'accostage ou de l'appareillage.

Le port d'Halifax est libre de glace et ouvert toute l'année. Étant donné la profondeur de ses accès et l'évolution du trafic on projette d'améliorer ses installations, d'y bâtir, entre autres, un grand quai (quai C), au coût estimé de 12 millions de dollars.

Au moment des audiences de la Commission, les pilotes considéraient le quai de la *National Gypsum Co.* dans le bassin de Bedford comme le plus difficile d'accès pour l'amarrage, bien que muni de défenses et que sa construction cellulaire fasse effet d'amortisseur. Il présentait des difficultés, d'a-

bord parce qu'il est exposé au vent prédominant atteignant parfois une force dangereuse; ensuite parce que l'accès normal en était obstrué par les bouées marquant la zone navale de désaimantation où tout trafic est interdit. Les navires s'approchant du quai par vent du nord-ouest devaient manœuvrer en travers au vent pour arriver parallèlement au quai, manœuvre difficile même avec des remorqueurs. Cette situation pouvant être grandement améliorée si l'on autorisait les pilotes d'empiéter sur la zone interdite, la Commission communiqua avec les autorités navales en vue de trouver une solution. Elles expliquèrent que l'interdiction avait pour but d'éviter tout dommage aux installations sous-marines que risquaient de causer les navires chassant sur leur ancre ou qui couperaient l'orin des bouées marquant la limite nord de la zone, mais que ce risque serait faible si les pilotes étaient mis parfaitement au courant des problèmes impliqués.

Au cours d'une réunion subséquente entre les autorités navales d'Halifax et le surveillant des pilotes, il fut décidé de déplacer certaines bouées et on en vint à une solution satisfaisante (pièce 153lr).

(3) TRAFIC MARITIME

Halifax et Saint-Jean sont les deux principaux terminus des chemins de fer canadiens sur le littoral atlantique. Halifax est un terminus et un port d'escale pendant toute l'année et un port d'hiver pour plusieurs paquebots lorsque le Saint-Laurent est bloqué par les glaces.

Tous les types de navires naviguent dans la circonscription, des bateaux de pêche de petit et de moyen tonnage aux plus grands paquebots, mais ce sont surtout des cargos long-courriers de toutes tailles, y compris des pétroliers, des caboteurs et parfois de gros transporteurs de vrac. Les exportations consistent en grains, farine, bois, gypse, poisson, pommes et marchandises diverses, tandis que les importations consistent en pétrole brut, sucre non raffiné, automobiles, caoutchouc et marchandises générales. Outre le trafic commercial, il existe plusieurs services réguliers de bacs qui sillonnent le port et pendant l'été, surtout en fin de semaine, on y voit de nombreux yachts et embarcations de plaisance.

On a tendance à exagérer le caractère saisonnier du port. On a même déclaré au cours des audiences de la Commission que le trafic commercial est environ trois fois plus important en hiver que pendant le reste de l'année. Toutefois les statistiques indiquent que la légère augmentation constatée antérieurement pendant les mois d'hiver du trafic général et du pilotage est en voie de régression.

On avait craint que l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent ne nuisît au port, mais le développement industriel de la région a contribué à rendre le trafic plus uniforme toute l'année. La plupart de ces industries nouvelles importent des marchandises en vrac, des produits pétroliers et des minerais.

Cette tendance du trafic est confirmée par les statistiques du ministère des Transports (Cf. p. 264 pour celles du pilotage) et aussi par les chiffres ci-dessous du Bureau fédéral de la statistique indiquant les entrées mensuelles de long-courriers et de caboteurs (autres que les bâtiments de guerre, les bateaux de pêche et de plaisance, et ceux de 15 tx de jauge nette et moins) de 1962 et 1967.

| | Entrées | | | | | |
|----------------|----------------|------|-----------|------|-------|-------|
| | Long-courriers | | Caboteurs | | Total | |
| | 1962 | 1967 | 1962 | 1967 | 1962 | 1967 |
| Janvier..... | 113 | 87 | 45 | 48 | 158 | 135 |
| Février..... | 134 | 79 | 50 | 40 | 184 | 119 |
| Mars..... | 140 | 73 | 53 | 43 | 193 | 116 |
| Avril..... | 88 | 80 | 67 | 44 | 155 | 124 |
| Mai..... | 78 | 60 | 92 | 71 | 170 | 131 |
| Juin..... | 85 | 46 | 87 | 83 | 172 | 129 |
| Juillet..... | 97 | 56 | 67 | 76 | 164 | 132 |
| Août..... | 83 | 53 | 80 | 61 | 163 | 114 |
| Septembre..... | 65 | 52 | 78 | 62 | 143 | 114 |
| Octobre..... | 94 | 52 | 78 | 67 | 172 | 119 |
| Novembre..... | 65 | 55 | 81 | 55 | 146 | 110 |
| Décembre..... | 117 | 55 | 88 | 65 | 205 | 120 |
| Total..... | 1,159 | 748 | 866 | 715 | 2,025 | 1,463 |

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 1531k.

Le tableau indique, entre autres:

- a) La disparition progressive du caractère saisonnier du port, au regard des long-courriers. Quatre mois, janvier, février, mars et décembre, comptent pour 43.5% du trafic étranger de 1962 et pour 39.3% de celui de 1967, ce qui ne constitue pas un accroissement sensible sur la moyenne mathématique de 33.3%.
- b) Ces mêmes quatre mois comptent d'autre part pour 27.3% du trafic au cabotage de 1962 et pour 27.4% de celui de 1967. Le résultat est une répartition du trafic total sur toute l'année, ces quatre mois comptant pour 36.5% du trafic total en 1962, et pour 33.5% en 1967.

Circonscription de pilotage d'Halifax

Les statistiques suivantes, relatives aux transports par eau, émanent du Bureau fédéral de la statistique; elles indiquent le nombre de navires de 250 tx de jauge nette et plus entrés annuellement à Halifax au cours des neuf années allant de 1959 à 1967 inclusivement, ainsi que les tonnages manipulés des marchandises étrangères et au cabotage.

| Année | Entrées | | Marchandises manipulées (tonnes) | |
|-----------|-------------------|-------------|----------------------------------|-----------|
| | Nombre de navires | Jauge nette | Étranger | Cabotage |
| 1959..... | 1,755 | 6,698,656 | 5,589,665 | 1,807,491 |
| 1960..... | 1,598 | 6,432,889 | 5,633,080 | 1,970,882 |
| 1961..... | 1,685 | 6,225,350 | 5,396,480 | 2,108,829 |
| 1962..... | 1,686 | 6,130,128 | 5,845,107 | 2,341,551 |
| 1963..... | 1,533 | 5,735,645 | 5,856,925 | 2,331,566 |
| 1964..... | 1,495 | 6,059,505 | 6,628,189 | 2,547,656 |
| 1965..... | 1,515 | 6,413,911 | 6,944,594 | 2,603,202 |
| 1966..... | 1,492 | 6,452,681 | 7,073,862 | 2,333,207 |
| 1967..... | 1,322 | 5,826,023 | 6,537,986 | 2,530,127 |

Les chiffres figurant au tableau du Bureau fédéral de la statistique indiquent que de 1959 à 1967 le nombre de navires a baissé de 24.7% et la jauge nette moyenne de 13.07%. Cependant la jauge nette par navire est passée de 3,817 à 4,407 tx, soit un accroissement de 15.5%.

En dehors de ce trafic commercial, Halifax étant la plus grande base et le plus grand dépôt navals dans l'est du Canada, il y a chaque jour dans le port de fréquents mouvements d'unités navales de toutes tailles; les arrivées et les départs de navires de guerre canadiens et étrangers sont chose courante.

Bacs

Le ministère de la Défense nationale et la ville de Dartmouth assurent dans le port de nombreux services de bacs. La *Dartmouth Ferry Commission* assure un service régulier entre Portsmouth Street, Dartmouth, et George Street, Halifax. Il arrive que le service de bacs du chantier maritime soit irrégulier. Les bacs traversent en maints endroits les zones où s'effectue le trafic portuaire proprement dit. Ils assurent leurs horaires en dépit du temps ou de la visibilité, ce qui nécessite de la prudence de la part des autres navires. Les bacs observent les règles de routes internationales (il y avait des règles locales pendant la guerre). Ils n'ont pas de radar et n'ont été impliqués dans aucun accident au cours de ces dernières années.

Abri

Halifax étant le principal port sur la côte est, est utilisé fréquemment comme port de refuge et bien que dans ce cas les navires n'aient pas à payer de droits de pilotage, ils demandent souvent les services des pilotes. Chaque

année, ceux-ci sont appelés à manœuvrer des navires désemparés, surtout au cours des mois d'hiver ou par des conditions atmosphériques exceptionnelles, p. ex. pendant la saison des ouragans. Une nuit d'octobre 1962, plus de 30 chalutiers vinrent chercher refuge, occasionnant la plus grande concentration de trafic dans le port depuis la Seconde Guerre mondiale. Une demande soudaine de cette nature peut obliger tous les pilotes à être de service en même temps.

(4) AIDES DE NAVIGATION

L'accès au port d'Halifax du côté du large est relativement sûr, par suite de l'absence d'écueils extérieurs. Lors de l'audience de la Commission en 1963, les navires se guidaient sur le bateau-feu *Sambro*, ancré à quelque 9 milles au sud-est du cap Chibouctou, mais le 14 octobre 1966 on le remplaça par une grosse bouée lumineuse à sifflet, munie d'un réflecteur radar. A 7 milles au nord de celle-ci se trouve la bouée extérieure automatique lumineuse à sifflet. L'accès sud du port est marqué par le cap Chibouctou, qui porte un feu, à 165 pieds de hauteur, sur un bâtiment blanc de forme carrée, émettant aussi des signaux de brume sonores. Il existe un radar à terre, à Camperdown, près du cap Chibouctou, d'où l'on peut obtenir des relèvements du navire. Son fonctionnement est assuré par la Direction des télécommunications et de l'électronique du ministère des Transports. A 5 milles $\frac{1}{2}$ au nord-est du cap Chibouctou se trouve Devils Island, près de la pointe Hartlen, qui marque la limite est extrême du port. Les accès et la passe profonde du port sont bien indiqués par des bouées lumineuses à cloche et à sifflet.

Au cours des audiences de la Commission, aucune plainte ne fut formulée sur les aides de navigation. Toutefois, le pilote Crook déclara qu'un feu sur l'édifice fédéral serait très utile aux pilotes, car ce gros bâtiment constitue un amer pendant le jour. M. F.M. Weston, agent régional de la Marine, témoigna de l'efficacité de ces aides de navigation et précisa que dès qu'une panne est signalée on avise tous les intéressés et l'on prend les mesures pour y remédier.

Depuis 1963, on a procédé à des changements importants et à des améliorations. Outre le remplacement du bateau-feu *Sambro* par la grosse bouée déjà mentionnée, on a effectué les améliorations suivantes:

- a) Installation d'un radiophare sur l'île Sambro.
- b) Installation d'une radiobalise à la pointe Hartlen.
- c) Accroissement de la puissance du radiophare sur l'île du Cap Sable pour étendre sa portée jusqu'aux accès d'Halifax.
- d) Installation d'un diaphone sur l'île Sambro au lieu d'un canon comme signal de brume.
- e) Installation d'une bouée lumineuse à cloche au large de Bear Cove.
- f) Installation d'une bouée lumineuse au large de Mauger Beach.

Circonscription de pilotage d'Halifax

- g) Installation de deux bouées lumineuses dans l'Eastern Passage.
- h) Installation d'un feu de direction à secteurs (tricolore) à l'Eastern Passage.
- i) Installation de deux bouées lumineuses au delà du goulet au large de Wright Point (accès au bassin de Bedford) (pièce 1531i).

En outre, la zone continue d'être desservie par le système *LORAN*, procédé de radionavigation permettant de fixer leur position, sur de vastes zones de l'Atlantique et du Pacifique, aux navires équipés d'un récepteur spécial et de cartes d'abaques; elle est également desservie par un *DECCA*, autre système de radionavigation qui fonctionne automatiquement et continuellement et comprenant un ensemble ou «chaîne» de stations émettrices. «Il permet au navigateur de déterminer avec une grande exactitude sa position par la lecture de compteurs ou décomètres en reportant les chiffres sur des *cartes en réseau*, cartes marines portant en surimpression, en rouge, vert et pourpre, des courbes de position numérotées. Les aiguilles des décomètres, mues automatiquement par les signaux des stations *DECCA*, enregistrent continuellement tout changement de position d'un navire et peuvent être lues simultanément, sans manipulations.»

Les deux systèmes assurent un guidage excellent dans la zone d'accès au port d'Halifax.

En général, Halifax est bien pourvu en remorqueurs. Ils sont fournis par la *Foundation Maritime Company* qui, à l'occasion, en obtient d'autres de la Marine royale canadienne.

Les navires qui accostent au quai Gypsum, aux postes d'amarrage des grains, aux quais A, A1, B2 et 3, utilisent habituellement des remorqueurs.

2. NATURE DU SERVICE DE PILOTAGE

La publication officielle *Nova Scotia (S.E. Coast) and Bay of Fundy Pilot*, quatrième édition, 1966, décrit ainsi le port d'Halifax:

«On pénètre dans le port d'Halifax, le plus sûr dans cette partie du monde, entre Devils Island, située à environ quatre encablures dans le sud-sud-ouest de Hartlen Point, et Chebucto Head, à environ 5 milles $\frac{1}{2}$ dans le sud-sud-ouest. Bien que les accès soient dangereux et exigent une grande prudence par temps de brume, qui accompagne généralement les vents du large, le port est plus facile d'accès que tout autre grand port de ce littoral.»

Le conseiller maritime de la Commission, feu le capitaine J.S. Scott, a fait l'éloge suivant du port, du point de vue de la navigation:

«Halifax est un port spacieux relativement exempt de roches et de hauts-fonds; les courants de marée sont faibles. Les brumes épaisses, fréquentes en été, et les bourrasques en hiver, constituent les plus grands risques de navigation. Tout bien pesé, je dirais que, selon ma propre expérience, la circonscription de pilotage d'Halifax est l'une des circonscriptions les moins difficiles.

Les remorqueurs d'Halifax sont puissants et efficaces et contribuent pour beaucoup à rassurer un pilote qui doit accoster à quai un grand navire pendant les coups de vent d'hiver.»

Au cours des audiences de la Commission, on a déclaré qu'un pilote était nécessaire pour accélérer le trafic dans le port et permettre les mouvements des navires par brume ou autres conditions atmosphériques défavorables. Le pilote W. H. Crook, pilote breveté depuis 1952 et président du comité des pilotes, déclara qu'à Halifax le pilotage est essentiel pour les navires d'un fort tirant d'eau. Si ces navires arrivaient par gros temps à la station d'embarquement des pilotes alors qu'aucun pilote ne fût disponible, il pourrait en résulter un retard de plusieurs jours. Il ajouta que les pilotes étaient parfaitement conscients des lourdes dépenses qu'imposaient aux armateurs des retards importants et qu'ils cherchaient par tous les moyens à accélérer le déplacement des navires qu'ils pilotaient, sans perdre de vue la sécurité.

M. Yman Hall, gérant à Halifax de la *Saguenay Shipping Limited*, témoigna que sa compagnie s'occupe d'environ 60 navires, ce qui représente annuellement 120 voyages à destination ou en provenance d'Halifax et, bien que les capitaines de ces long-courriers ne reçoivent aucune directive à ce sujet, tous engagent des pilotes et sont très satisfaits de leurs services.

Toutefois, l'*Imperial Oil Ltd.* soutint qu'aucune forme de pilotage obligatoire ne devrait être imposée aux navires effectuant constamment du cabotage, car leurs capitaines et autres officiers ont toute la compétence voulue pour naviguer dans les divers ports du littoral. Dans son mémoire (Mém. 23) elle déclara :

«Beaucoup de navires se livrent au cabotage, et au cours de leur carrière les capitaines et officiers de ces navires n'ont cessé de pratiquer ces ports; c'est parmi eux que plusieurs organismes de pilotage ont recruté leurs membres. Il est inutile d'obliger ces navires à prendre des pilotes ou à payer des droits.»

Le capitaine T. D. Kelly, directeur du service maritime de l'*Imperial Oil Limited*, témoigna que cette déclaration ne visait que les navires battant pavillon canadien effectuant exclusivement du cabotage et non les long-courriers battant pavillon canadien, ni les autres pavillons. La compagnie exploite au cabotage 3 pétroliers, 7 pétroliers sur les Grands lacs et 2 chalands à moteur. Les pétroliers alternent parfois leurs itinéraires normaux.

Les capitaines des caboteurs pétroliers comptent de 19 à 30 années au service de la compagnie et, pendant quelque dix à quinze ans, ont fréquenté les eaux du port d'Halifax et d'autres ports des provinces maritimes, de Terre-Neuve et du Labrador. Il signala une situation comique lorsqu'un lieutenant de l'un de ces pétroliers démissionna pour entrer au service de pilotage; la semaine suivante il embarqua comme pilote sur un navire, alors que le capitaine, bien plus expérimenté que lui, n'avait pas le droit de piloter son propre navire. (Cette déclaration est évidemment inexacte, car la seule obligation concerne le paiement des droits de pilotage.) Ces caboteurs pétroliers font escale à Halifax plus souvent que les autres navires, c.-à-d. de 60 à 70 fois par an, soit au total 120 à 140 trajets de pilotage à l'entrée et à la sortie.

Circonscription de pilotage d'Halifax

Le capitaine Kelly ajouta qu'autrefois les navires n'avaient qu'un compas magnétique sur la passerelle, alors qu'aujourd'hui ils sont équipés d'instruments de navigation extrêmement perfectionnés, et le gouvernement a dépensé des millions de dollars pour l'installation d'aides de navigation dans les régions côtières. Il prétendit que, dans ces conditions, exiger le paiement de droits de pilotage, qu'un pilote soit employé ou non, revient à créer des «sinécures». En revanche il estime que la sécurité est d'importance primordiale et que le pilotage devrait être obligatoire pour tous les long-courriers, y compris ceux qui battent pavillon canadien, et pour tous les autres navires ne faisant escale qu'occasionnellement.

Par une lettre datée du 18 avril 1963, l'*Imperial Oil Limited* fit savoir au surveillant des pilotes de la circonscription qu'à l'avenir ses bâtiments se passeraient des services des pilotes. Depuis lors, les petits navires de la compagnie affectés ordinairement au cabotage n'utilisent les services d'un pilote que dans des circonstances exceptionnelles. Les registres du pilotage indiquent cependant que ses grands navires, c.-à-d. les long-courriers, emploient toujours des pilotes aussi bien pour les mouvements que pour les trajets d'entrée ou de sortie (pièce 1531v).

A Halifax, contrairement à ce qui se passe à Saint-Jean, un grand nombre de navires non exempts se passent de pilotes, bien qu'ils soient tenus d'acquitter les droits de pilotage. Le tableau suivant indique le nombre de trajets et de mouvements effectués dans ces conditions, les droits perçus au plein tarif ou au demi-tarif, selon le cas, ainsi que leur fréquence exprimée en pourcentage:

| | Trajets | | | | Mouvements | | | |
|-----------|---------|------|-----------|-----|------------|------|----------|------|
| | Nombre | % | \$ | % | Nombre | % | \$ | % |
| 1962..... | 382 | 10.6 | 8,569.98 | 4.4 | 38 | 4.5 | 604.20 | 3.8 |
| 1963..... | 703 | 20.0 | 18,509.28 | 9.9 | 156 | 17.2 | 1,668.68 | 10.6 |
| 1964..... | 796 | 21.2 | 17,217.17 | 8.5 | 150 | 14.9 | 1,583.18 | 8.9 |
| 1965..... | 748 | 20.2 | 16,560.22 | 7.9 | 178 | 20.6 | 1,987.87 | 12.6 |
| 1966..... | 574 | 15.7 | 13,175.14 | 6.3 | 136 | 16.7 | 1,601.70 | 10.5 |
| 1967..... | 582 | 17.3 | 14,239.64 | 7.6 | 167 | 17.9 | 1,635.73 | 10.0 |

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS: Les données concernant le nombre de trajets et de mouvements pour lesquels furent exigés les droits de pilotage alors qu'un pilote n'avait pas été employé, et les recettes globales en provenant, sont tirées de la pièce 1308 (lettre du ministère des Transports du 8 août 1968). Le nombre total de trajets et de mouvements ayant donné lieu au paiement de droits et le total des recettes en provenant sont tirés des rapports annuels (pièce 344). On a constaté des divergences entre le nombre total de trajets et de mouvements déterminé d'après les données de la lettre du ministère des Transports (pièce 1308) et les chiffres figurant dans les rapports annuels. Ces divergences sont faibles, sauf pour 1962 où l'on constate un écart en moins de 10% (3989 contre 4430). Toutefois, ces divergences ont peu d'importance en ce qui concerne les indications du tableau précédent.

Ce tableau appelle, entre autres, les remarques suivantes:

- a) La circonscription d'Halifax accuse le plus grand nombre de navires non exempts qui se dispensent de pilotes¹, contraste frappant avec celle de Saint-Jean où ces cas sont rares. La raison principale en est que la navigation relativement facile encourage ceux qui ont acquis quelque connaissance du port à se dispenser des services d'un pilote. Une autre raison, c'est la mesure dans laquelle on applique le régime obligatoire au moyen du retrait total ou partiel des exemptions statutaires relatives.
- b) Les navires qui se dispensent des services d'un pilote sont généralement petits. Cependant, la moyenne réelle ne peut être calculée d'après la proportion des droits de trajet acquittés, parce que les navires de commerce réguliers battant pavillon canadien ne sont tenus d'acquitter que la moitié des taux. Les rapports officiels ne contiennent pas les données nécessaires au calcul exact de la jauge moyenne, mais pour les besoins de l'enquête de la Commission, nous n'avons pas jugé que ces renseignements fussent nécessaires.

Le surveillant des pilotes a éprouvé des difficultés à appliquer les règlements concernant le paiement obligatoire à l'égard des navires dont l'exemption statutaire relative (pour la signification, cf. *Titre I*, pp. 247-248) (art. 346[e]) de la Loi sur la marine marchande avait été retirée en vertu des règlements de la circonscription (Cf. p. 175) à seule fin d'accroître les recettes de la circonscription, alors que les mêmes navires avaient droit à une exemption dans la circonscription de Saint-Jean où les difficultés et les dangers de la navigation ne peuvent se comparer aux conditions presque idéales qui règnent à Halifax.

Ces navires comprenaient des navires appartenant à l'*Irving Oil Company Limited* ou affrétés par elle: le m/v *Irving Wood*, 1,640 tx de jauge nette, immatriculé à Saint-Jean (N.-B.); le m/v *Irving Hemlock*, 337 tx de jauge nette, immatriculé à Nassau, et le m/v *Irving Hickory*, 327 tx de jauge nette, immatriculé à Nassau. Lorsque le surveillant des pilotes fut informé que ces navires entraient dans la circonscription et en sortaient sans engager de pilotes et sans acquitter de droits, il tenta d'en exiger le paiement, croyant qu'ils étaient assujettis au paiement obligatoire, conformément au règlement de la circonscription. L'*Irving Company* refusa de payer, prétendant que la disposition du règlement, de par sa rédaction, ne la concernait pas. Antérieurement à 1961, la disposition du règlement stipulait . . . «à moins qu'un tel navire ne soit exempté autrement en vertu d'une disposition de ladite loi». Le mot «autrement» avait été omis dans le nouveau règlement général de 1961.

¹ Selon les données statistiques, Sydney accusait une proportion plus élevée jusqu'en ces dernières années, étant donné que le transbordeur du Canadien National était tenu d'acquitter les droits (Cf. pp. 293 et 294).

Le ministère de la Justice, saisi de la question, déclara que la Couronne ne pourrait établir devant les tribunaux que ces navires ne seraient pas exemptés des droits de pilotage autrement exigibles. Peu après, par une modification au règlement en date du 7 novembre 1963 (C.P. 1963-1659), le passage litigieux fut supprimé, afin de dissiper toute équivoque (pièce 1495a).

3. ORGANISATION

AUTORITÉ DE PILOTAGE

L'autorité de pilotage est le ministre des Transports.

La circonscription est dirigée localement par un fonctionnaire du ministère des Transports ayant le titre de «surveillant», conformément aux dispositions de l'article 3 du règlement général de la circonscription. A l'époque des audiences de la Commission, en mai 1963, ce fonctionnaire était le capitaine A.D. Latter, qui occupait ce poste depuis mars 1961. Le surveillant n'est pas désigné officiellement par l'autorité de pilotage, mais est son représentant *de facto*. En sa qualité de représentant du ministère des Transports, il est responsable des locaux et du matériel fourni par le gouvernement fédéral pour l'usage de l'autorité locale de pilotage, ainsi que de l'exploitation des trois bateaux-pilotes et de leurs services. Étant donné que le représentant de l'autorité de pilotage dirige les pilotes, qu'il est chargé d'appliquer le règlement de la circonscription et de mettre à exécution les directives de l'autorité de pilotage, il assume la responsabilité des affectations, effectivement et en vertu du règlement (contrairement à ce qui se passe à Saint-Jean). Il s'occupe de l'administration financière de la circonscription et, depuis 1966, est censé posséder des pouvoirs disciplinaires lorsqu'un pilote faisant l'objet d'une plainte consent à être jugé sommairement par lui (quant à la légalité de cette pratique, cf. *Titre I*, p. 445). Jusqu'au 17 juillet 1963, le surveillant avait un personnel de quinze, non compris les quatre employés surnuméraires engagés pendant les mois d'été pour la période annuelle des congés, soit un comptable, une sténographe, quatre préposés aux affectations et neuf membres d'équipage des bateaux-pilotes. Le 17 juillet, l'effectif fut encore augmenté de trois matelots pour les bateaux-pilotes. Le 8 juin 1968, un surveillant de la machinerie de bateau-pilote fut ajouté à l'effectif lors du transfert du bateau-pilote *Canada Pilot No. 4* de Sydney à Halifax (Cf. p. 304 [pièce 1535m]), pour remplacer le *Canada Pilot No. 6*. Cela portait l'effectif total à 20, y compris le surveillant.

En 1962, le ministère, persuadé que le travail ne motivait pas cet effectif, proposa que les capitaines des bateaux-pilotes fussent chargés des affectations, supprimant ainsi les postes des quatre préposés permanents à ce service; il proposa en outre la réorganisation du service de bateaux-pilotes. Ces mesures figuraient au nombre de celles qui étaient destinées à réduire les dépenses en conformité de la demande du gouvernement de donner suite à

son programme d'austérité, mais l'opposition des armateurs et des pilotes empêcha qu'on y donne suite.

Le bureau de pilotage est situé dans le *Dominion Public Building*, à Halifax. Le bureau général et les locaux des pilotes dominent le Queen's Wharf où les bateaux-pilotes s'amarrent. Le bureau des affectations domine aussi le port et le bassin de Bedford (pièce 344). Le surveillant et son personnel particulier, comprenant un secrétaire et un comptable, travaillent pendant les heures normales prescrites pour les employés de la Fonction publique, mais le surveillant reste disponible en tout temps, afin de parer aux situations urgentes. Le travail supplémentaire du personnel est compensé par des congés spéciaux.

4. PILOTES

En tant que groupe, les pilotes ne font partie d'aucune association particulière, mais ils sont représentés par le comité des pilotes. En 1963, huit des pilotes étaient, à titre personnel, membres de la *Canadian Merchant Service Guild*.

(1) RECRUTEMENT ET QUALIFICATION

Les articles 11, 12, 13 et 14 du règlement général concernent les conditions exigées pour l'attribution d'un brevet de pilote (Cf. p. 176).

Il n'existe pas de régime d'apprentissage et l'on choisit les recrues parmi les capitaines marchands ayant servi au cabotage et qui connaissent la navigation et les conditions locales. Le règlement exige qu'un candidat soit titulaire d'un certificat de capacité de capitaine de navire à vapeur au long cours ou au cabotage (sans restrictions quant à la jauge) et ait servi au moins deux ans comme capitaine d'un bâtiment naviguant régulièrement dans la circonscription.

Le capitaine A. D. Latter, surveillant des pilotes à l'époque de l'audience de la Commission, témoigna qu'il n'avait jamais eu l'occasion d'accorder un brevet à un pilote au cours de son mandat ni de tenir des examens pour les candidats pilotes. A l'époque, l'effectif était de 17 pilotes et un candidat admis figurait encore sur la liste établie plusieurs années auparavant. Le pilote W. H. Crook déclara que d'autres candidats avaient été rayés de cette liste parce qu'ils avaient atteint la limite d'âge admissible de 45 ans. Il ajouta que les pilotes étaient, en général, fort satisfaits des dispositions du règlement relatives à l'attribution des brevets et estimait que l'on devait maintenir les normes actuelles. En 1967, le nombre de pilotes était tombé à douze. En décembre de cette année-là, on tint un examen; quatre candidats réussirent et furent inscrits sur la liste d'admissibilité.

Le règlement reste muet sur le mode d'annonce des examens aux candidats possibles, mais dans la pratique on y procède par la voie de la presse locale.

La procédure d'examen est la même qu'à Saint-Jean (Cf. pp. 76 et suiv.).

Lorsqu'une vacance se produit, le premier des candidats admis inscrits sur la liste reçoit un brevet provisoire valide pour un an et susceptible d'être retiré à tout moment en cas d'inaptitude. La pratique courante de formation et d'appréciation veut que chaque pilote stagiaire soit tenu d'effectuer d'abord 12 voyages en compagnie d'un pilote permanent agissant à titre d'observateur. Les pilotes qualifiés rapportent au surveillant la conduite, le travail et l'attitude générale du stagiaire et lorsque le surveillant et le comité des pilotes estiment qu'il réunit toutes les conditions voulues, ils l'autorisent à piloter seul. On le recommande pour un brevet permanent à l'expiration de l'année de stage, au cours de laquelle un stagiaire touche les deux tiers de la pleine part des recettes d'un pilote breveté.

En ce qui concerne la légalité du brevet provisoire et des décisions administratives auxquelles les stagiaires sont assujettis, cf. *Titre I*, pages 280 et suivantes.

Sur le recrutement et la qualification des pilotes, cf. *Commentaire*, page 213.

(2) COMITÉ DES PILOTES

L'article 5 du règlement général stipule que le comité des pilotes se compose de trois membres choisis parmi les pilotes et élus pour un an. Le comité doit être reconnu par l'autorité et les pilotes comme «le seul organe connaissant de toute question intéressant les pilotes, soit collectivement, soit individuellement».

Le comité s'était plaint que le ministre des Transports ne l'avait pas consulté au cours des négociations avec les pilotes lorsqu'il leur avait offert l'emploi aux «taux régnaux». Le comité fut informé que les prochaines négociations auraient lieu avec les pilotes pris individuellement. Le ministère justifia l'envoi d'une lettre individuelle à chaque pilote par le fait que le gouvernement ne pouvait engager que des individus et non des groupes.

COMMENTAIRE

Le point de vue des pilotes, en prenant à la lettre le paragraphe (5) de l'article 5 du règlement général était parfaitement justifié, mais il y a lieu de remarquer que ce paragraphe est mal rédigé et laisse entendre beaucoup plus qu'il n'était voulu. (Cf. *Titre I*, pp. 92-94, et recommandation générale 25, spécialement pp. 605 et 607.)

(3) COMITÉ CONSULTATIF LOCAL

Comme dans les autres circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, un comité consultatif local fut constitué en 1958, sur la proposition du ministère des Transports. Ce comité a, depuis, exercé son activité et

continue à rendre de précieux services. Il se compose de trois représentants des pilotes et de trois représentants des armateurs ou agents, sous la présidence du surveillant des pilotes. Il ne possède pas de statut juridique et n'est régi par aucun statut ou règlement. Quoi qu'il en soit, une lettre du ministère des Transports adressée au surveillant des pilotes le 5 novembre 1958, définit son mandat:

- a) émettre des recommandations relatives à l'administration générale de la circonscription, y compris, notamment:
 - (i) les modifications souhaitables au règlement et au tarif;
 - (ii) la politique et le mode de recrutement des pilotes ainsi que leur nombre;
 - (iii) les aides de navigation, en vue d'assurer un pilotage efficace et sûr;
- b) agir à titre de Conseil d'enquête pour enquêter sur la conduite des pilotes et leur comportement lors d'un sinistre où ils sont impliqués et l'inobservance du règlement; faire des recommandations au sujet de toute mesure disciplinaire pertinente.

Bien qu'un tel comité ait échoué dans beaucoup d'autres circonscriptions, celui d'Halifax a réussi, car il s'est borné aux questions non litigieuses. P. ex., lors de sa première réunion, en janvier 1959, il décida de ne pas s'immiscer dans les questions disciplinaires à l'égard des pilotes, sujet ayant entraîné la dissolution des comités consultatifs dans les circonscriptions de Montréal et de Québec. Le comité a eu l'occasion de réaffirmer sa ligne de conduite par son refus d'enquêter sur un accident impliquant l'*Imperial Halifax*, le 3 mai 1960, au cours de son accostage au quai n° 4 de l'*Imperial Oil* (pièce 1179). En s'abstenant de discuter des tarifs, il a empêché les réunions du comité de dégénérer en séances de commissions de conciliation en matière de conflits ouvriers, comme il est advenu en Colombie-Britannique. Il étudie et discute de problèmes d'intérêt commun, comme la sécurité, les aides de navigation, les droits de quai et les remorqueurs.

Plaintes au sujet de l'administration de la circonscription

On s'est plaint surtout du manque de décentralisation. On fit ressortir que le surveillant et son personnel règlent promptement et efficacement les questions administratives à l'échelon local, mais les pouvoirs limités du surveillant l'obligent à déférer à l'administration centrale à Ottawa, pour décision, la plupart des questions; cette procédure s'est révélée difficile, incommode et inappropriée. Voici les principaux inconvénients:

- a) retards attribuables au fait que le surveillant doit consulter Ottawa au regard de décisions importantes et parfois urgentes;
- b) confusion résultant des décisions prises par Ottawa sans l'avis du surveillant ou allant à l'encontre de ses recommandations;

c) pouvoir de décision restreint des fonctionnaires du ministère des Transports et même du Ministre en tant qu'autorité de pilotage.

(Quant aux observations sur ce sujet, cf. *Titre I*, recommandation générale 15, pp. 548 et suiv.)

Le surveillant de la circonscription exprima l'opinion que le règlement général de sa circonscription était inadéquat à certains égards. Non seulement il n'accorde pas assez de pouvoirs au fonctionnaire responsable de la circonscription, mais certaines de ses dispositions sont périmées et d'autres pourraient être «entièrement supprimées».

(4) EFFECTIF DES PILOTES

Le règlement prescrit que l'autorité de pilotage déterminera le nombre des pilotes, après consultation avec le comité des pilotes (quant à la légalité, cf. *Titre I*, pp. 286 et suiv.).

L'effectif des pilotes a été considérablement réduit ces dernières années; de 20 en 1960 à 12 en 1967. Et par la seule voie permise en vertu de la législation actuelle, c.-à-d. la diminution de l'effectif par élimination normale.

La question ne suscitant aucune difficulté, la Commission n'a recueilli aucune preuve sur les facteurs déterminants. L'ensemble de la preuve (spécialement les données statistiques) indique qu'il n'existe aucun facteur particulier à la circonscription dont il faille tenir compte pour fixer l'effectif des pilotes autre que l'exigence fondamentale d'un nombre de pilotes suffisant pour satisfaire à la demande au cours des périodes de pointe de longue durée prévues, et sans qu'il en résulte du surmenage.

Contrairement à l'opinion générale, les statistiques révèlent qu'on ne peut plus considérer saisonnière la navigation dans le port d'Halifax, du moins quant au trafic général et au pilotage. Le trafic requérant le pilotage se répartit assez également sur les douze mois de l'année (Cf. *Volume de travail*, pp. 234 à 237). La disparition presque complète des périodes de pointe du trafic d'hiver a permis à un nombre moindre de pilotes d'effectuer chacun plus de tâches que les années précédentes.

Le port d'Halifax n'étant pas assujéti à la marée au même degré que Saint-Jean, les navires de toute dimension peuvent y entrer ou en sortir à toute heure du jour et de la nuit, et une pénurie occasionnelle de pilotes n'aurait aucune répercussion sérieuse puisque le manque de pilotes serait de courte durée.

Qu'on ne s' imagine pas que le volume de travail individuel d'un pilote pour un jour donné constitue une base de calcul du volume et des conditions de travail des autres pilotes, c.-à-d. que le volume de travail de ce pilote peut résulter d'accords internes en vertu desquels les affectations quotidiennes ont été réparties inégalement entre les pilotes disponibles. Cette situation se

présente lorsque des pilotes prennent des congés officiels ou qu'ils travaillent par équipes et non strictement à tour de rôle avec des périodes convenables de repos entre les affectations.

En raison du rapport direct entre l'effectif des pilotes et leur rémunération réelle basée sur la mise en commun des recettes, le niveau de la rémunération des pilotes s'est non seulement maintenu, mais s'est accru sans recourir à une augmentation des tarifs de pilotage et en dépit d'une diminution importante du trafic intéressant le pilotage, depuis la pointe de 1964.

COMMENTAIRE

La réduction considérable de l'effectif des pilotes, depuis 1960, est un exemple frappant des mesures susceptibles d'être prises en vue d'accroître le rendement et la rémunération des pilotes, et d'améliorer les conditions de travail en réajustant périodiquement les besoins de l'effectif à la lumière du changement des conditions. Un nombre de pilotes supérieur à celui qu'exigent les besoins réels est préjudiciable à leur compétence, car les occasions de maintenir et d'améliorer leur habileté par une pratique constante diminuent. De plus, un effectif trop fort ne se justifie pas dans un service contrôlé par l'État et bénéficiant de subventions considérables provenant des deniers publics et ne se justifierait pas plus si les armateurs en faisaient uniquement les frais en vertu d'une législation qui fixerait le prix des services en vue de garantir à chaque pilote de l'effectif un revenu adéquat. On n'oubliera pas que la limitation du nombre de pilotes dans une circonscription équivaut à la restriction d'un domaine d'activité et n'est justifiable que dans l'intérêt public; il s'agit de fournir un nombre suffisant de pilotes d'une habileté consommée, touchant une rémunération en rapport avec leur qualification et leurs responsabilités. L'organisation du pilotage n'a pas pour but de créer des postes, et le nombre de pilotes ne doit pas dépasser celui qu'exigent les besoins réels du service.

(5) SINISTRES MARITIMES—ENQUÊTES—RÉÉVALUATION ET DISCIPLINE

Au cours de la dernière décennie, il n'y eut pas un seul cas de mesures disciplinaires sévères prises contre un pilote d'Halifax, bien qu'à la suite de l'incident de l'*Imperial Halifax*, on ait donné une réprimande sévère et qu'il y eut aussi des avertissements sans caractère officiel.

Le nombre de sinistres attribuables aux pilotes d'Halifax est faible, mais certaines améliorations s'imposent.

Au cours de la période de 1958-1967, 72 sinistres ou incidents maritimes mirent en cause des pilotes, mais tous, sauf deux, furent mineurs. L'appendice C est un tableau complet de ces sinistres, accompagné d'un résumé des 21 sinistres survenus en 1965, 1966 et 1967. Depuis 1958, cinq seulement se sont produits en cours de navigation et auraient pu avoir de graves consé-

quences. Les autres ont eu lieu au cours de l'accostage, de l'appareillage, ou au mouillage, ce qui, de prime abord, semble indiquer la nécessité d'une amélioration des qualités manœuvrières des pilotes ou du travail d'équipe avec les capitaines des remorqueurs. Certaines erreurs de la part des capitaines et des équipages de remorqueurs sont la cause d'accidents qui échappent à la volonté des pilotes, à moins qu'ils ne résultent d'un manque de collaboration. Les connaissances locales et l'expérience des pilotes devraient leur permettre de faire face aux vents contraires, aux courants, aux marées, et de manœuvrer les «navires morts». Avec l'aide de remorqueurs, le pilote assume la responsabilité de l'opération. La fréquence d'accidents mineurs pourrait bien indiquer un manque de compétence dans la manœuvre du navire et devrait rapidement donner lieu à une enquête et à la mesure corrective, et *a fortiori* lorsque l'accident est dû à de fausses manœuvres ou au manque de collaboration.

L'Imperial Oil Ltd. s'est plainte de la fréquence du heurt de ses quais et des dommages qui en résultent. Le plus grave se produisit le 3 mai 1960 lorsque, par beau temps clair et vent léger, l'*Imperial Halifax*, avec un pilote à bord, heurta le quai au pétrole n° 4, causant \$10,000 de dommages au navire et une perte de temps évaluée à \$20,000. Une enquête préliminaire révéla que la cause fondamentale de l'accident était la vitesse excessive du bâtiment à l'approche du quai. Bien que la preuve fût contradictoire quant à savoir si le capitaine avait l'initiative de la manœuvre, on jugea que le pilote avait manqué à son devoir en négligeant d'avertir le capitaine que la vitesse du bâtiment était excessive. Le surveillant des pilotes reçut l'ordre de faire comparaître le pilote devant lui et de «le réprimander sévèrement» pour sa responsabilité dans un accident résultant d'une fausse manœuvre (pièce 1179).

La *Foundation Maritime Ltd.* recommanda, comme mesure corrective, que les pilotes, pour donner leurs ordres aux remorqueurs, utilisent plus fréquemment le radiotéléphone bien supérieur, à son avis, au sifflet du navire ou au sifflet de manœuvre. Le surveillant déclara, qu'en dépit de ses ordres écrits à cet effet, il éprouvait des difficultés à imposer l'usage du radiotéléphone par les pilotes. Le fait était peut-être attribuable à la lourdeur et à l'encombrement des appareils fournis aux pilotes par le ministère des Transports. Le pilote Crook ne les avait pas trouvés d'une grande utilité, car ils étaient parfois défectueux ou les remorqueurs n'étaient pas équipés pour la réception des messages radiodiffusés.

On a remédié à cet état de choses. Dans une lettre datée du 10 septembre 1968, le ministère des Transports signalait (pièce 1531s):

«Chaque pilote reçoit un appareil FM Handie-Talkie Motorola, série H. T. Ces appareils fonctionnent sur le canal 16 (156.8) et le canal 11 (156.55). Chaque pilote est également équipé d'un chargeur et d'un étui en cuir à bandoulière. En outre, Halifax dispose de trois appareils spéciaux pour remplacer les appareils en panne. Ces appareils ont été fournis par le ministère des Transports et sont entretenus par l'atelier des télécommunications de l'agence de la Marine.

Les pilotes utilisent leurs appareils portatifs radio pour leurs communications avec les remorqueurs. Ils ne donnent leurs ordres par sifflet que lorsque leur appareil portatif fait défaut.»

COMMENTAIRE

L'efficacité du service et le faible nombre d'accidents attribuables aux pilotes d'Halifax montrent que le régime actuel de recrutement et de formation des pilotes est généralement satisfaisant. La Commission estime néanmoins que l'adoption du mode des classes constituerait une amélioration. Bien que la navigation dans le port ne présente pas de sérieuses difficultés, celles-ci s'accroîtront avec l'arrivée de plus grands navires. En vue d'assurer la sécurité et l'efficacité, il faudrait affecter à ces navires les pilotes les plus expérimentés et les plus habiles. L'expérience a montré que l'adoption d'un mode de classes permettrait d'atteindre cet objectif.

(6) CONGÉS

L'article 24(1) du règlement général prévoit un congé annuel de 21 jours «pris à l'époque fixée par le surveillant». On l'accorde généralement au cours des mois d'été, juillet et août. Le règlement prévoit également le congé habituel pour maladie ou blessures.

Toutefois, à l'époque de l'audience de la Commission, en 1963, la situation différait du tout au tout, car les pilotes s'étaient entendus entre eux pour prendre des congés supplémentaires et officieux appelés «service en disponibilité» (*stand-by duty*). Au cours de la saison d'hiver, une semaine de «service en disponibilité» succédait à huit semaines de service actif, si bien que pendant la saison d'activité de 1962, 16 pilotes sur 18 figuraient sur la liste du tour de rôle, alors que les deux autres étaient «en disponibilité».

Le comité des pilotes préparait l'horaire des semaines de congé et fournissait au surveillant, pour chaque semaine, les noms des deux pilotes qui seraient «en disponibilité», de novembre à avril (pièce 373). On a expliqué que cet arrangement donnait les mêmes résultats que le régime antérieur à 1960, alors que 2 pilotes assumaient, chaque semaine, la fonction de capitaine du bateau-pilote.

D'avril à novembre, la moitié des pilotes prenait une semaine de congé et l'autre moitié, la semaine suivante, sauf en juillet et août, car le congé annuel officiel s'y ajoutait. De cette façon, la moitié des pilotes prenait le mois de juillet comme congé et l'autre moitié, le mois d'août. Le comité des pilotes préparait aussi l'horaire de ces congés.

Au cours de sa semaine «en disponibilité», un pilote participe théoriquement au tour de rôle et peut être rappelé en cas d'urgence. Le surveillant déclara n'avoir jamais eu l'occasion de rappeler un pilote «en disponibilité» et que ces arrangements n'avaient jamais retardé les navires. Le capitaine F. S. Slocombe, chef de la Division nautique et du pilotage du ministère des

Transports, déclara que le ministère n'avait aucunement l'intention de régulariser l'entente entre les pilotes pour ces congés officiels, ajoutant que le ministère ne voyait, à l'époque, aucune objection à cet accord interne, à condition que le service n'en souffrît pas.

Ce régime de congés officiels a été modifié à maintes reprises depuis 1963 afin de l'adapter au trafic et à la réduction du nombre de pilotes. A l'heure actuelle, les pilotes à l'effectif bénéficient d'un cycle de travail de trois semaines à longueur d'année. Au cours des deux premières semaines, ils sont de service à tour de rôle et disponibles selon les besoins; pendant la troisième semaine, ils sont de «service en disponibilité». Toutefois, si le volume du trafic dépasse les prévisions (ce qui ne s'est pas produit jusqu'à la fin de 1968), ils peuvent être rappelés. Les pilotes ont, de plus, droit au congé annuel de trois semaines prévu par le règlement et qu'ils prennent conformément aux directives du surveillant, habituellement en été. La Commission fut informée que, par le passé, le trafic étant moins dense en été, ces arrangements n'avaient pas affecté les opérations de pilotage. Cependant, par suite de la tendance de plus en plus marquée des trafics d'hiver et d'été à s'équilibrer, le choix de l'époque des congés peut fort bien, à l'avenir, être assujéti à quelques restrictions (pièce 1531*m*). En vertu de ce régime modifié, les pilotes jouissent d'environ 126 jours de congé par an, samedis, dimanches et jours fériés inclus, et participent au tour de rôle le reste de l'année.

(7) STATUT DES PILOTES

Sauf au début, les pilotes d'Halifax, en tant qu'individus, n'ont jamais pleinement bénéficié des privilèges d'entrepreneurs libres. Lorsque, en vertu du règlement général de 1920, le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, fut chargé de fournir des services de pilotage, les pilotes eux-mêmes (comme l'a signalé la Commission Robb) avaient mis fin à tout vestige de concurrence par l'adoption du mode des compagnies de pilotes, du tour de rôle pour les affectations et de la mise en commun des gains.

Depuis 1920, les pilotes ont été des employés *de facto* de leur autorité; leurs conditions d'emploi sont établies en détail dans la législation locale, c.-à-d. dans le règlement, qui leur nie la liberté d'exercer leur profession en leur interdisant d'exercer le pilotage, excepté sur les directives du représentant de l'autorité de pilotage, responsable du service des affectations, et qui les prive aussi du droit de conserver les droits qu'ils gagnent. Jusqu'en 1940, leur rémunération revêtait la forme d'un salaire payé, à titre de droit final, sur les recettes mensuelles de la circonscription. Le règlement fixait le montant du salaire, mais si les fonds étaient insuffisants, le salaire de chaque pilote était réduit à une part égale des recettes nettes. En 1940, le plafond fut supprimé.

L'inconvénient majeur d'un tel statut est l'incertitude sur le montant du salaire, car il dépend de plusieurs facteurs sur lesquels les pilotes n'ont aucun contrôle (la situation qui s'est produite dans la circonscription de Sydney après la fin de la guerre en est un exemple concret, Cf. pp. 295 et suiv.). Les pilotes tentent donc toujours d'obtenir des taux plus élevés lorsque la demande de pilotage augmente, afin d'obtenir des recettes plus considérables pour compenser les revenus insuffisants lorsque, pour une raison quelconque, la demande fléchit. Cet état de choses s'est souvent produit par le passé et se répétera sans doute à l'avenir.

Sous le régime actuel, les pilotes n'ont pas légalement le droit de se faire entendre avant que des règlements régissant leurs conditions de travail ou influant sur leurs recettes soient édictés ni celui d'en appeler après. Quoi qu'il en soit, l'autorité de pilotage a toujours eu pour ligne de conduite de consulter d'abord les pilotes et, dans la plupart des cas, de leur laisser toute liberté de négocier avec les représentants reconnus des armateurs les changements de tarifs et les conditions de travail. A la suite de telles consultations, l'autorité de pilotage insérait d'office dans ses règlements l'entente conclue et prenait rarement d'autres mesures. Cette méthode a suscité beaucoup de disputes et un sentiment de frustration tant chez les armateurs que chez les pilotes et les deux parties s'en sont plaintes bien que pour des motifs différents.

Cet état de choses et la situation déraisonnable en ce qui concerne leur caisse de retraite incitèrent les pilotes d'Halifax à réclamer, en 1958, le statut d'employés de la Couronne.

Le comité des pilotes écrivit d'abord au surintendant des pilotes d'Halifax le 10 mars 1958. Comme il n'en résulta rien de concret, le comité des pilotes écrivit directement, le 20 février 1959, au ministre des Transports, lui demandant si, en tant qu'autorité de pilotage, il accorderait aux pilotes d'Halifax la possibilité qu'il avait offerte aux pilotes de Kingston «de devenir fonctionnaires au même salaire qu'ils recevaient maintenant».

Le Ministre répondit, le 9 mars, par l'affirmative, en signalant que les circonstances différaient considérablement d'une circonscription de pilotage à l'autre, que chacune constituait un cas d'espèce exigeant une étude particulière et que s'ils désiraient poursuivre l'affaire, la meilleure ligne de conduite serait de traiter directement avec les fonctionnaires de son ministère.

Ainsi fut fait et, le 14 juillet 1961, après beaucoup de travail préliminaire à Ottawa, une proposition concrète, approuvée en principe par le Conseil du Trésor, fut faite aux pilotes d'Halifax. Le point essentiel de la proposition était que tous les pilotes en activité deviendraient des employés de la Couronne aux taux «régnants»; leur salaire annuel initial serait de \$10,000 plus certains avantages marginaux (le salaire net moyen de chaque pilote avait été, en 1960, de \$10,052.44, sans pension ni autres avantages marginaux). Le gouvernement, en retour du transfert de l'actif accumulé de

Circonscription de pilotage d'Halifax

la caisse de retraite insolvable, assumerait son passif. La proposition contenait des dispositions relatives à la retraite, aux indemnités au décès, à l'assurance, au congé annuel, au congé de maladie, aux jours fériés et à la protection en vertu de la Loi sur les accidents du travail.

La proposition fut étudiée lors d'une réunion tenue le 19 juillet 1961 à Halifax et à laquelle assistaient 15 des 19 pilotes, y compris tous les membres du comité des pilotes, 4 représentants du ministère des Transports et le surveillant local.

Le 24 juillet 1961, le comité des pilotes écrivit au surveillant de la circonscription, énonçant trois points qui, fussent-ils approuvés, rendraient la proposition plus acceptable pour les pilotes:

«1. Le salaire annuel serait porté à \$12,000. Les heures de travail compteraient à partir du moment où le pilote reçoit une affectation jusqu'au moment où il dépose la fiche de pilotage au bureau.

2. La part de chaque pilote dans la caisse de retraite des pilotes d'Halifax serait évaluée et transférée à la caisse du service civil, afin qu'une partie du service antérieur du pilote compte rétroactivement lorsqu'il deviendrait employé du ministère.

3. Une période de temps—basée sur le service antérieur comme pilote—serait inscrite au crédit de chaque pilote à titre de prestations de maladie et de congés annuels.»

Le 20 décembre 1962, une proposition modifiée fut communiquée à tous les intéressés et l'on demanda aux pilotes de prendre une décision dans les dix jours. Le retard à répondre à la lettre des pilotes du 21 juillet 1961 était attribuable aux nombreux calculs actuariels nécessaires en vue de rédiger une proposition accordant aux pilotes des droits acquis, en vertu de la Loi sur la pension du service civil pour leur service antérieur, en retour de la cession à la Couronne de la Caisse de retraite d'Halifax.

La proposition modifiée garantissait aux pilotes la sécurité d'emploi et une reconnaissance partielle des services antérieurs au regard des prestations de pension, congés annuels, et congés de maladie. Le salaire annuel proposé restait inchangé, soit \$10,000, y compris tout le temps supplémentaire.

Tous les pilotes répondirent, conformément à la requête, mais soulevèrent maintes questions qui donnèrent lieu à un échange de correspondance au sujet du salaire, des conditions de travail et du nombre de pilotes.

Le 4 mars 1963, le capitaine D. R. Jones, surintendant du pilotage à Ottawa, répondit par une lettre circulaire à toutes les questions et objections des pilotes. En voici les points principaux:

- a) La ligne de conduite adoptée était de fixer des taux de salaires comparables à ceux que l'industrie payait dans la localité ou le voisinage immédiat pour un travail semblable, et en tenant compte de la nature du travail, des heures de travail, des avantages marginaux et autres questions pertinentes. Le ministère du Travail était chargé de ces études; il soumettait ses recommandations au Conseil du Trésor pour approbation définitive. Conformément à cette ligne

de conduite, il n'était pas question de fixer un salaire uniforme pour tous les pilotes du pays et l'on n'établissait donc pas de comparaisons entre les diverses circonscriptions.

- b) La question du salaire ne ferait pas l'objet de négociations avec les pilotes ou leurs associations, mais ils seraient libres de soumettre, par la voie hiérarchique, des mémoires et des données, pour étude. On leur précisa que la coutume était de réviser tous les deux ans les salaires des employés rémunérés aux taux «régnants». Il n'était pas dans la politique du gouvernement d'inclure une clause de cherté de vie garantissant une augmentation de salaire liée à l'indice du coût de la vie. Toutefois, on en tenait compte indirectement lors de la comparaison des taux «régnants» avec ceux de l'industrie privée, susceptibles d'avoir été augmentés en raison de la hausse du coût de la vie.
- c) Les jours fériés, à l'exclusion des dimanches, seraient remplacés par des jours de congé supplémentaires.
- d) Il n'était pas question de réduire l'effectif des pilotes par des mises à pied. Toutefois, on précisa que l'effectif ferait l'objet d'un nouvel examen. On prévoyait qu'après l'adoption du règlement en voie de préparation, prévoyant la suppression du paiement obligatoire des droits de pilotage, la demande de pilotage diminuerait. On estimait que l'effectif des pilotes serait éventuellement réduit par élimination normale à 10 ou 12 environ.
- e) Quant au rôle que joueraient les pilotes au regard de la fixation de leurs conditions de travail, la procédure normale de négociation dont disposaient les fonctionnaires s'appliquerait.

Le régime modifié fut approuvé sans condition par neuf pilotes, mais les neuf autres, dans une lettre commune, la repoussèrent sur le motif que les propositions relatives au salaire, à l'effectif et au volume de travail ne les satisfaisaient pas. Ils se déclaraient aussi disposés à revenir sur leur décision si l'on portait le salaire annuel à \$12,000, avec un volume de travail basé sur un effectif de 16 pilotes permanents accomplissant un total annuel de 400 affectations, ce qui représentait leur volume de travail à l'époque.

Le ministère des Transports répondit immédiatement qu'il n'était pas en mesure de modifier les conditions fondamentales d'emploi, signalant en particulier que la suggestion des pilotes de fixer leur nombre à 16 était inacceptable, car le gouvernement estimait que c'était du ressort de la direction.

Quelques jours plus tard, le 25 avril 1963, le ministère des Transports informa individuellement chaque pilote qu'à moins qu'une majorité raisonnable des pilotes n'acceptât la proposition avant le 15 mai, l'affaire serait classée. Les pilotes dissidents furent intransigeants et exigèrent que, dans ces conditions, la situation demeure inchangée jusqu'à la présentation du rapport de la Commission royale.

D'après les observations formulées au cours des audiences publiques de la Commission, il y aurait eu d'autres raisons au refus de la proposition par ce groupe. Le point majeur serait qu'en dépit des explications qu'ils avaient reçues, ces pilotes n'entrevoyaient pas clairement quelle serait leur situation. Ils pensaient que le statut d'employés rémunérés aux taux «régnants» ne convenait pas aux pilotes; en outre, ils trouvaient compliqué et peu satisfaisant un processus qui les obligeait à traiter avec trois ministères pour obtenir une modification de leur salaire ou de leurs conditions de travail. Ils estimaient qu'accepter la proposition leur ferait perdre le peu de liberté dont ils jouissaient sous un régime ayant ses avantages et dont ils connaissaient les incidences.

Ils se préoccupaient aussi de l'insécurité du mode des taux «régnants». Un fonctionnaire du ministère du Travail, assistant à la dernière réunion, avait tenté de leur en expliquer le fonctionnement et précisé que le réajustement périodique faisant suite aux conclusions du ministère du Travail pouvait se traduire par une augmentation ou par une diminution. Le ministère des Transports ne pouvait que faire état de son expérience dans les autres circonscriptions; dans la région de Port Weller-Sarnia, les pilotes avaient obtenu deux augmentations depuis qu'ils étaient devenus employés rémunérés aux taux «régnants». On dit aux pilotes qu'on ne pouvait les classer comme fonctionnaires, car leur rémunération serait équivalente à celle des fonctionnaires supérieurs. Toutefois, la proposition les intéressa et ils ne s'opposèrent pas, en principe, à devenir des employés de la Couronne.

Par suite de l'impossibilité d'atteindre la majorité substantielle exigée, les pilotes d'Halifax ont jusqu'ici conservé leur statut d'employés *de facto*. Depuis 1962, les pilotes les plus âgés ont pris leur retraite, ne bénéficiant que des modestes pensions acquises avant l'abolition de la caisse de retraite, en 1956. Comme nous l'avons déjà signalé, ils n'ont pas été remplacés et l'effectif est actuellement de douze (pour l'échange de correspondance et les propositions, du 28 avril 1958 au 25 mai 1964 [cf. pièce 1175]).

COMMENTAIRE

En suggérant et en recommandant, dans certains cas, pour les pilotes, le statut d'employés de la Couronne, la Commission ne pense pas à la proposition faite par le ministère des Transports qu'ils deviennent des employés à taux «régnants».

La Commission a eu l'occasion d'évaluer la pertinence du régime d'employés à taux «régnants» (défini dans les règlements généraux de 1963, modifiés, concernant les employés à taux régnants [pièce 1007]) quant à l'organisation de pilotage et est arrivée à la conclusion que ses lacunes le rendent inacceptable et juridiquement inapplicable. Nous traiterons complètement de cette question au *Titre III*, Quatrième Section, et au *Titre V*, circonscriptions des Grands lacs nos 2 et 3, où ce régime est en vigueur depuis 1959.

La Commission estime que toute tentative de nommer des pilotes en vertu de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique (14-15-16 Élisabeth II, chap. 71) est vouée à un échec, car les pilotes ne sauraient entrer, du point de vue juridique ou autre, dans des classifications existantes de situations et d'employés dans la Fonction publique. La Commission estime que le métier de pilote doit faire l'objet d'un traitement *ad hoc* défini par des dispositions appropriées dans la loi projetée sur le pilotage où il devrait être clairement indiqué que, sauf dans la mesure y spécifiée, les termes et conditions d'emploi des pilotes ne sont pas assujettis aux dispositions de tout autre texte législatif relatif à la direction du personnel de la Fonction publique (14-15-16 Élisabeth II, chap. 72) (Cf. *Titre I*, p. 601).

Que les pilotes soient des employés de la Couronne ou qu'ils conservent leur statut d'employés *de facto* ne devrait guère avoir de répercussions sur l'organisation du service de pilotage et les conditions de travail des pilotes. S'ils deviennent de véritables employés, les deux différences majeures seront les suivantes:

- a) Leur rémunération sera garantie et ne dépendra pas des recettes de la circonscription; ils bénéficieront également des avantages marginaux accordés aux employés de la Couronne (Cf. *Titre I*, recommandation générale 39, p. 638).
- b) La répartition égale du volume de travail (condition *sine qua non* d'un mode de rémunération basé sur la mise en commun) ne s'appliquera pas.

En tant qu'employés de la Couronne, les pilotes seraient des employés de leur autorité de pilotage, condition essentielle pour éviter la centralisation et la dualité d'autorité (Cf. *Titre I*, recommandation générale 15, pp. 548 et suiv.). L'autorité de pilotage doit être une corporation publique locale et autonome dont les pouvoirs émanent de la législation (Cf. *Titre I*, recommandation générale 8, pp. 523 et suiv., recommandation générale 18, pp. 560 et suiv., et recommandation générale 20, pp. 572 et suiv.).

L'emploi d'un pilote par son autorité de pilotage devrait durer tant qu'il détient son brevet, la validité du brevet (Cf. brevets temporaires et permanents, *Titre I*, pp. 293 et suiv.) étant régie, comme actuellement, par législation, c.-à-d. qu'elle peut être suspendue ou annulée aux termes de la législation, par le même processus de réévaluation, quel que soit le statut du pilote (Cf. *Titre I*, recommandations générales 26 à 37, pp. 610 à 637). L'autorité de pilotage ne posséderait ni ne devrait posséder les pouvoirs normaux d'un employeur de congédier unilatéralement un employé (Cf. *Titre I*, pp. 339 et suiv., et recommandation générale 12, p. 542).

Le salaire serait un montant fixe pour une période déterminée de service, plus une majoration pour temps ou service supplémentaires, afin d'inciter les pilotes à travailler pendant les périodes de pointe. Le niveau de la rémunération varierait suivant la classe.

Les critères pour fixer les salaires seraient les mêmes que ceux pour fixer le revenu à atteindre (*target income*). Le mode des taux «régnants» ne devrait pas être utilisé parce que, dans une région donnée, il n'existe aucune catégorie similaire de travailleurs permettant d'établir une comparaison. En outre, par suite des conditions de travail et des exigences particulières à chaque circonscription, une comparaison entre les circonscriptions induirait aussi en erreur. La rémunération et les conditions de travail devraient être celles qui seraient de nature à attirer dans le service les navigateurs hautement qualifiés (Cf. *Titre I*, p. 156, 2^e paragr.; p. 161, 4^e paragr.).

La rémunération devrait être basée sur la disponibilité pour le service au cours d'une année entière, compte tenu des périodes de congé permises et des périodes de repos prises entre les affectations. La disponibilité journalière devrait être de 24 heures sur 24 et c'est la raison pour laquelle on ne devrait pas comparer les occupations de pilote à celles d'un fonctionnaire. La profession des pilotes exige qu'ils soient disponibles dès qu'on requiert leurs services et ils doivent donc accepter l'irrégularité des affectations.

Toutefois, le temps effectivement passé en service est une autre question et une rémunération supplémentaire devrait compenser les tâches ou les périodes de service exceptionnelles. En vue d'établir la base de la rémunération supplémentaire, chaque autorité de pilotage devrait déterminer le volume de base de service quotidien qu'un pilote peut être tenu d'accomplir. On peut fixer ces exigences en termes d'affectations au cours d'une période donnée ou d'un nombre d'heures par jour, ou d'une combinaison des deux. Le mode employé et la définition de la période normale de service devraient satisfaire au mieux des besoins du service dans chaque circonscription. Les facteurs déterminants, variables d'une circonscription à l'autre, sont les circonstances locales, le niveau de la demande de service, le genre de pilotage et la durée moyenne des affectations.

Le mode des affectations répond généralement le mieux aux besoins du service. Il s'impose dans les circonscriptions où la demande de pilotage subit des fluctuations marquées au cours des douze mois et où, en raison de facteurs non contrôlables, la durée d'affectations semblables varie souvent d'une manière notable. Avec ce mode, la période normale de service devrait être fixée dans les règlements afin de coïncider avec le nombre et les divers genres d'affectations que les pilotes peuvent être tenus d'accepter chaque jour (ou chaque semaine) au cours des périodes de pointe, compte tenu de périodes raisonnables de repos.

Le mode du nombre d'heures par jour s'appliquerait lorsque la demande de pilotage et la durée des affectations restent assez constantes. Dans ce cas, le critère du nombre d'heures quotidiennes devrait être la durée normale la plus longue de chaque type d'affectation afin qu'une affectation normale n'exige jamais une rémunération supplémentaire.

En vue de calculer le « temps supplémentaire » lorsqu'on recourt au mode du « nombre d'heures par jour » (mode utile dans tous les cas aux fins de statistiques du service) il faudrait définir le « temps de service » (par opposition au temps « en disponibilité ») comme comprenant toute la période qui s'écoule entre le départ du pilote, pour rejoindre son affectation, et son retour. Le mode de calcul du temps de service utilisé par l'État du Queensland, en Australie. (Cf. *Titre I*, p. 845, 3^e paragr.) en constitue un bon exemple; le temps effectivement consacré au pilotage est compté à plein temps, tandis que le temps passé par le pilote pour rejoindre son affectation (et en revenir) et le temps d'inactivité au cours d'une affectation sont comptés au tiers du plein temps.

De plus, en vue d'éviter les différends au sujet du temps de déplacement—le temps réel pour rejoindre une affectation donnée peut varier considérablement en fonction de nombreux facteurs dont certains sont indépendants de la volonté du pilote—la Commission estime nécessaire que le règlement de la circonscription fixe pour chaque type d'affectation un temps de déplacement moyen convenable qui s'appliquerait quel que soit le temps réel, plus long ou plus court.

Il ne devrait y avoir aucune difficulté à calculer le temps que le pilote a effectivement passé à bord, c.-à-d. à partir de l'heure d'affectation ou de celle où il se présente pour le service—la plus tardive des deux—jusqu'au moment où il débarque, puisque ces données figurent sur la fiche de pilotage. Selon le type d'affectation et sa durée normale, les pilotes seraient appelés à recevoir plus d'une affectation par jour, à condition qu'ils bénéficient de périodes de repos suffisantes prévues dans les règlements de la circonscription, en tenant compte des circonstances et des besoins locaux.

En fixant la rémunération de base pour un volume de travail donné, il faudrait prendre en considération l'inconfort du travail de nuit et le désagrément des heures de travail irrégulières, inconvénients normaux de la profession de pilote. On pourrait soit fixer un volume de travail de base plus faible, soit une rémunération de base plus élevée, ou recourir à une combinaison de ces deux modes, par comparaison avec les occupations de personnes travaillant le jour à des heures régulières.

Comme le signale la recommandation générale 24, les pilotes ne devraient devenir des employés de la Couronne dont l'employeur serait leur autorité de pilotage que s'il importe, dans l'intérêt public, que cette dernière dirige entièrement le service. Dans cette éventualité, rien qui soit susceptible de porter atteinte à l'efficacité et à la qualité du service ne devrait être laissé aux aléas des négociations, mais être établi par législation (Cf. *Titre I*, recommandation générale 14, pp. 544 et suiv., et recommandation générale 17, pp. 557 et 559). A cet égard, la situation ne devrait différer d'aucune façon, que les pilotes soient des employés *de facto* ou des employés salariés de l'autorité. Dans les deux cas, les questions relatives à la rémuné-

ration, aux conditions de travail et à l'organisation de la fourniture des services devraient être fixées dans les règlements établis par l'autorité de pilotage (Cf. *Titre I*, recommandation générale 14, p. 547, et chap. 8, pp. 339 et suiv.). L'approbation des règlements et du budget ainsi que la procédure d'appel décrite dans les recommandations générale 19, 20 et 21 de la Commission fourniraient aux pilotes (individuellement ou collectivement), aux armateurs ainsi qu'au grand public la possibilité et les moyens adéquats de sauvegarder leurs droits, de faire connaître leurs points de vue et d'obtenir la révision des règlements lorsqu'elle est motivée.

Comme on l'a déjà dit, la loi proposée sur le pilotage devrait spécifier qu'aucune autre loi ne doit affecter la rémunération des pilotes, les conditions de travail et les relations d'employeurs à employés, sauf dans la mesure prévue par une disposition appropriée de la nouvelle loi. En outre, qu'ils soient des employés *de facto* ou de véritables employés de l'autorité de pilotage, les pilotes de chaque circonscription devraient, en tant que groupe, constituer une corporation statutaire (Cf. *Titre I*, recommandation générale 25, p. 603).

5. OPÉRATIONS DE PILOTAGE

Quand elles ne sont pas retardées par la brume ou interrompues par très mauvais temps les opérations de pilotage sont effectuées sur une base de 24 heures. L'entrée du port est exposée aux coups de vent d'est et du sud-est et il est parfois très difficile et très dangereux d'embarquer du bateau-pilote à bord du navire, dans la zone d'embarquement.

(1) STATIONS DE PILOTES

Le ministère des Transports fournit gratuitement aux pilotes des locaux dans le bâtiment même où se trouve le bureau de pilotage comportant des installations pour dormir.

COMMENTAIRE

Il semble qu'il n'y ait aucune raison valable de fournir aux pilotes des locaux pour dormir. Ils étaient certainement nécessaires lorsque les pilotes rejoignaient leur affectation directement de la station, mais non maintenant, les affectations étant généralement planifiées et données en radiophonie et par téléphone. Les pilotes disposent de moyens de transport suffisants qui leur permettent de se rendre rapidement au quai du bateau-pilote ou aux postes d'amarrage des navires. Les quelques cas où il serait plus pratique de donner l'affectation de la station ne justifient pas de maintenir en permanence à la station des pilotes des locaux pour dormir.

(2) STATION D'EMBARQUEMENT DES PILOTES

Avec des conditions atmosphériques normales, l'embarquement à bord des bâtiments se fait au voisinage de la bouée automatique intérieure à sifflet, au large de Portuguese Shoal. Lorsque la mer est trop mauvaise pour que le bateau-pilote puisse rester en station dans la zone, le capitaine du bateau-pilote envoie habituellement un message par radio à tous les bâtiments qui approchent pour les avertir qu'il se trouvera peut-être dans les eaux plus abritées, au large de la bouée à sifflet Mars Rock, à environ trois milles au nord-ouest de la station normale. Occasionnellement, le bateau-pilote guide des navires dans l'entrée du port en un point où le pilote peut embarquer sans danger. De plus, lorsque le capitaine du bateau-pilote veut communiquer avec un bâtiment donné, il peut se servir de son radiotéléphone, si l'autre bâtiment en est également équipé, ou par l'intermédiaire de la station radio locale en relayant son message par la station des pilotes. En de très rares occasions, généralement par temps de brume ou lorsqu'un bâtiment n'est pas muni de carte à grand point de la zone, on peut demander au bateau-pilote d'aller à la rencontre d'un bâtiment entrant à un mille ou plus au large de la zone normale d'embarquement.

Par grosse mer, le bateau-pilote s'efforce de trouver une zone abritée pour faire embarquer le pilote, car l'embarquement à la station du large est extrêmement dangereux et des tentatives se sont soldées, pour les pilotes, par de graves blessures. En ces occasions, les pilotes se servent d'une échelle de pilote pour monter à bord, car il serait difficile et dangereux d'y monter par l'échelle de coupée du navire. A l'époque des audiences de la Commission, deux pilotes se rétablissaient de blessures subies en embarquant de cette façon: le pilote R. M. Betts, blessé au genou le 20 novembre 1962, et le pilote E. L. Croft, blessé au dos le 8 décembre 1962. Le pilote Betts prit sa retraite le 17 juin 1963, à l'âge de 70 ans, sans avoir repris son service, et le pilote Croft fut un an sans prendre de service.

(3) SERVICE DE BATEAU-PILOTE

Depuis le 14 mai 1948, le ministère des Transports assume le service de bateau-pilote. Les bateaux-pilotes sont basés au *Queen's Wharf*, près de la station des pilotes, et facilement visibles du bureau de pilotage.

Le service fut organisé de façon à améliorer les conditions de travail des pilotes en leur fournissant un moyen de transport rapide entre la terre et les navires au début et à la fin des trajets et des mouvements, leur permettant ainsi de passer plus de temps chez eux. Deux bateaux-pilotes sont nécessaires à cet effet, à cause de l'étendue du port et de la distance de sept milles qui sépare le quai des bateaux-pilotes de la zone d'embarquement du large. L'un des bateaux-pilotes assure exclusivement le service de la zone d'embarquement en transportant les pilotes du port aux navires entrants et en assurant le

retour de ceux qui débarquent des navires sortants. Le second bateau-pilote, destiné d'abord à assurer le service des bâtiments ancrés dans le port, sert dans une large mesure à assurer le transport des pilotes aux quais ou des quais. Lorsque le service des navires dans la zone d'embarquement ne laisse pas le temps (3 heures environ) au premier bateau-pilote d'assurer le transport des pilotes du large vers le port et vice versa, on utilise aussi le second bateau-pilote pour assurer ce transport.

Occasionnellement, les bateaux-pilotes accomplissent des missions officielles, s'ils sont disponibles, p. ex., participent à des opérations de sauvetage aéronavales, transportent des représentants du gouvernement ou des employés du ministère, assurent le service des bouées et les enquêtes relatives à des sinistres maritimes. Les pilotes déclarèrent, au cours de leurs témoignages, que les bateaux-pilotes ne devraient servir qu'à leur transport mais, dans leur mémoire, ils ne furent pas aussi catégoriques, recommandant simplement que ces missions occasionnelles ne soient jamais préjudiciables à la rapidité du service de pilotage. De la preuve recueillie lors des audiences de la Commission, il appert que ces utilisations occasionnelles sont rares. En 1961-1962, trois voyages à Shut-in Island pour l'inspection d'une épave; utilisation du bateau-pilote de relève comme vedette pendant trois jours au moment des courses; deux voyages du bateau-pilote du port pour transporter une équipe de recherche. Aucune de ces missions occasionnelles n'a perturbé le service de pilotage. La Commission estime que l'on devrait utiliser autant que possible les bateaux-pilotes pour les missions officielles, ce qui ménagerait les deniers publics. Une organisation et un contrôle adéquats sauvegarderaient la priorité du service de pilotage et minimiseraient les risques de retards.

Avant le 14 mai 1948, les pilotes prenaient le service à bord de grands bateaux-pilotes croisant au large du cap Chibouctou et allaient à bord des navires arrivants avec des embarcations à rames transportées par les bateaux-pilotes. Les pilotes dormaient et vivaient à bord, ce qui était très coûteux et inutile étant donné les moyens modernes de communication. On décida de supprimer l'un des bateaux et d'utiliser l'autre comme base flottante au large de Mauger Beach, dans le port, à environ 4 milles de la zone d'embarquement; il transportait les pilotes au large pour rencontrer les navires. Cette décision inquiéta les agents maritimes d'Halifax qui estimaient qu'elle nuirait à l'efficacité et serait préjudiciable au commerce. Néanmoins, elle fut mise en œuvre et, en fait, donna satisfaction aux intéressés jusqu'à son remplacement par le système actuel.

Trois bateaux-pilotes sont en service:

- a) Le *Canada Pilot No. 5*, bâtiment en bois de 56 pi., construit en 1953, équipé d'un radar et de la radiophonie VHF et MHF, sert de bateau-pilote à l'extérieur du port et assure la majeure partie du service.

- b) Le *Canada Pilot No. 6*, bâtiment en acier de 42 pi. 9 po., construit en 1956, équipé d'un radiotéléphone seulement, est le bateau-pilote de port. Il a été remplacé depuis le 1^{er} mai 1968 par le *Canada Pilot No. 4* de Sydney (Cf. p. 304).
- c) Le m/v *General Page*, bâtiment en bois de 53 pi., construit en 1943, équipé d'un radar et d'un radiotéléphone, sert de bateau-pilote de réserve et remplace, au besoin, l'un ou l'autre des deux premiers.

Les pilotes ont exprimé leur satisfaction des bateaux-pilotes.

Le personnel affecté à ces trois bateaux-pilotes est constitué de trois titulaires de certificats de patrons de chaloupe, trois mécaniciens, trois bateliers et, depuis le 17 juillet 1963, trois matelots. Des employés temporaires, généralement recrutés parmi les étudiants ayant une certaine expérience de la mer, effectuent les remplacements pendant la période des congés annuels.

L'équipage du bateau-pilote de l'extérieur se compose d'un patron de chaloupe et d'un mécanicien. On a proposé de le porter à trois personnes dans l'intérêt de la sécurité, conformément à la pratique suivie avant 1960 lorsque les pilotes faisaient fonction de capitaines des bateaux-pilotes. La proposition fut faite en 1963 et, de nouveau, en 1964 par le surveillant des pilotes, pour raison de sécurité, car ce bâtiment reste souvent 10 à 12 heures à la station du large sans revenir au port. De plus, l'augmentation aurait permis au mécanicien du bord de se consacrer entièrement à ses fonctions proprement dites, étant donné qu'il passait 80% de son temps à effectuer le service d'un matelot. Le ministère des Transports rejeta cette proposition, estimant qu'un membre d'équipage supplémentaire était injustifié sur un si petit bâtiment. Le bateau-pilote de relève n'est armé que lorsqu'il est en service.

En 1962, le programme d'austérité incita le ministère des Transports à tenter de réduire le coût toujours croissant du service des bateaux-pilotes par une réorganisation complète. Mais par suite de l'opposition immédiate et résolue des pilotes et des armateurs aucune mesure ne fut prise et le déficit d'exploitation à la charge du gouvernement s'est accru d'une année à l'autre. L'analyse du coût total du pilotage pour les années 1961 à 1965, faite par les conseillers financiers de la Commission, indique que le coût net au gouvernement du service des bateaux-pilotes est passé de \$61,000 à \$109,000, c.-à-d. presque les deux tiers des subventions indirectes qu'il accorde au service de pilotage d'Halifax (Cf. *Titre I*, pp. 734-735). En 1967, les frais d'exploitation des bateaux-pilotes, sans compter la dépréciation, se sont élevés à \$108,029.23 dont \$80,191.89 pour les salaires et allocations des équipages (pièce 344).

Le ministère a envisagé de désarmer le *General Page* dont les réparations étaient dispendieuses et de remplacer le *Canada Pilot No. 6* par un

bateau de fibre de verre mesurant 26 pieds, qui n'aurait servi qu'au service portuaire. Le ministère estimait en outre que le bateau du port devrait être employé moins souvent à transporter les pilotes pour leurs affectations dans le port, leur transport devant, dans la mesure du possible, s'effectuer par voiture. Le ministère était d'avis de restreindre le plus possible l'utilisation du bateau-pilote du port au service des bâtiments au mouillage, et de supprimer le service de la navette du bateau-pilote du large chaque fois qu'un pilote débarqué à l'extérieur pouvait assurer un pilotage d'entrée.

Les pilotes s'opposèrent fortement à la proposition du ministère. Ils estimaient que, surtout par mauvais temps alors qu'on a le plus besoin de pilotes, il serait dangereux pour un bateau de 26 pieds d'accoster un navire dans le port. Ils s'opposèrent également au désarmement du bateau-pilote de réserve parce qu'en cas de panne il serait impossible de trouver un bateau convenable à louer immédiatement. Toutefois, il semble que cette difficulté ne soit pas sérieuse car on a souvent obtenu un bateau de relève de la Marine royale canadienne.

Le surveillant des pilotes exprima l'opinion que deux bateaux mieux appropriés et plus rapides suffiraient, à condition que l'on cesse de transporter les pilotes par eau aux lieux où le transport par terre est possible. Il souligna cependant la nécessité de porter alors d'une à trois heures le délai de préavis d'embarquement dans le port afin de donner aux pilotes le temps de se rendre à un quelconque poste d'amarrage, après réception de leur affectation.

Le pilote Crook convint que tous les postes d'amarrage étaient parfaitement accessibles par voie de terre et qu'il s'y rendait lui-même souvent de cette façon. Il souligna cependant qu'un préavis d'une heure serait insuffisant, qu'il faudrait éviter d'utiliser les transports en commun et que lorsque des tempêtes de neige interrompent les transports par terre il devient plus rapide de voyager par eau. Il indiqua en outre que les pilotes acceptent de se rendre par remorqueur sur les navires, mais que ceux-ci n'utilisent pas toujours des remorqueurs.

COMMENTAIRE

Le coût du service des bateaux-pilotes à Halifax est indûment élevé. En 1965, il atteignit \$138,990, c.-à-d. 34% du coût total du service de la circonscription, dont 7% payés par les armateurs sous forme de droits de bateau-pilote, et 27%, par la Couronne. Ces frais n'ont cessé d'augmenter depuis.

Il faut, de temps à autre, réexaminer la situation pour déterminer s'il y a lieu d'apporter des modifications à l'organisation du service de bateau-pilote par suite de changements survenus aux exigences. Il faut s'efforcer raisonnablement de réduire ces frais, d'autant plus que la circonscription doit être fortement subventionnée pour les couvrir.

La Commission ne possède pas les renseignements nécessaires pour une étude complète de la situation. L'autorité de pilotage devrait en assumer la responsabilité après avoir, entre autres, recueilli des données détaillées sur les exigences du trafic et le volume de travail des pilotes, et s'être assurée de la possibilité d'obtenir, en cas d'urgence, des moyens de transport par eau d'une autre source.

On ne devrait pas établir comme principe fondamental d'organisation de ne jamais faire attendre les pilotes à la station d'embarquement. Rester à la disposition des bâtiments entrants et assurer leur retour à terre après le pilotage des navires sortants fait partie de leurs responsabilités. C'est une question de régie interne qui doit être décidée après avoir pesé le pour et le contre. Il faut également remarquer que, si l'obligation d'attendre les bâtiments à la station d'embarquement fait partie du travail des pilotes, on devrait s'efforcer raisonnablement d'améliorer leurs conditions de travail et d'employer au mieux leur temps.

Si la demande augmente à la station d'embarquement, la solution consiste certainement à revenir à l'ancien système, c.-à-d. maintenir constamment en station un grand bateau-pilote, avec des bateaux plus petits pour le transport des pilotes entre le bateau-pilote en station et les bâtiments ou la terre. Dans le monde entier, de nombreux ports très actifs, New York p. ex., ont conservé ce système.

Cependant, la diminution du pilotage à Halifax (en moyenne 10 affectations par jour, en 1967) ne justifie pas un système aussi onéreux. Le système actuellement en vigueur (adopté à cause de la durée du voyage de la base des bateaux-pilotes à la station d'embarquement) s'est révélé très coûteux. La solution partielle de la difficulté consisterait peut-être à utiliser un bateau plus rapide et/ou à rapprocher la base des bateaux-pilotes de la station d'embarquement (p. ex., la déplacer à Portuguese Cove), en un lieu facilement accessible par terre et par eau.

Sinistres maritimes et pertes de vie concernant des bateaux-pilotes

Le service des bateaux-pilotes à Halifax a eu à déplorer trois accidents depuis le début de 1940. Le plus grave fut la collision du 28 mars 1940, à la station d'embarquement, entre le bateau-pilote *Hebridean* et le s/s *Esmond* faisant route vers le port. Neuf personnes, dont six pilotes, périrent. En 1944, le bateau-pilote *Camperdown* fit naufrage et, en 1963, le bateau-pilote *General Page* s'échoua.

Le 28 mars 1940, le bateau-pilote *Hebridean* était en station, ayant à son bord un grand nombre de pilotes qui devaient piloter un convoi. Dès l'arrivée du vapeur *Esmond*, premier bâtiment du convoi, le *Hebridean* s'approcha et lui envoya un pilote dans une chaloupe, comme on le faisait à

cette époque. Lorsque le *Hebridean* essaya de couper la route de l'*Esmond*, qui maintenait la vitesse minimale permettant de gouverner, la collision se produisit. La nuit était sombre, mais le temps était beau et la visibilité bonne. La Cour d'enquête formelle conclut que le capitaine du *Hebridean* avait commis une erreur de jugement en essayant de couper la route de l'*Esmond* avec une marge de sécurité insuffisante. Le tribunal ajouta qu'une panne de machine s'était peut-être produite au moment crucial (pièce 356).

Le 24 février 1944, vers 5 heures du matin, le bateau-pilote *Camperdown*, sous le commandement d'un pilote, s'échoua sur Thrumcap Shoal. Le vent soufflait en tempête, accompagné d'une neige épaisse, avec une visibilité à peu près nulle. Le bateau-pilote stationnait dans la zone d'embarquement et manœuvrait pour éviter des glaces flottantes lorsqu'il toucha le fond avant que le capitaine n'ait réalisé qu'il était aussi près du rivage. Pendant quelque temps, les hommes à bord se trouvèrent dans une situation précaire, mais tous réussirent finalement à gagner le rivage (pièce 1531n). Il n'y eut ni perte de vie ni blessure, mais le *Camperdown* fut si gravement endommagé qu'on le considéra comme perte totale. Le paiement de l'assurance au gouvernement souleva un différend entre les pilotes temporaires de temps de guerre et le gouvernement (*Himmelman & al v. The King*, 1946, R.C. de l'É., 1). L'épave du *Camperdown* fut achetée plus tard à la compagnie d'assurances, récupérée, réparée et remise en service.

Le 27 octobre 1963, à 2 h 40 mn du matin, le bateau-pilote *General Page* donna contre l'appontement du *Nova Scotia Yacht Squadron*, mais on ne signala aucun dégât.

(4) SERVICE DES AFFECTATIONS

Contrairement à ce qui se passe à Saint-Jean, les affectations à Halifax incombent au surveillant des pilotes de la circonscription, tant en fait qu'en vertu du règlement. Ses quatre préposés aux affectations assurent un service ininterrompu de 24 heures, par quarts de 8 heures. Leur bureau comporte des téléphones et un radiotéléphone.

Le *Nova Scotia Pilot* rappelle aux capitaines des navires à destination d'Halifax qu'il est essentiel de demander les services d'un pilote au moins trois heures d'avance, préavis nécessaire parce que les pilotes ne restent plus sur le bateau-pilote de la zone d'embarquement. Lorsque le capitaine Slocombe fit son étude en 1947 (Cf. pp. 191 et 192), le bateau-pilote du large restait constamment en station avec trois pilotes à bord et les relèves étaient effectuées par embarcations à rames, de Portuguese Cove ou de Herring Cove, près du cap Chibouctou, ce qui rendait inutile l'E.T.A. et il y avait toujours assez de pilotes à la station d'embarquement pour répondre à la demande. Cependant, la nouvelle procédure exige un E.T.A. afin de donner le temps nécessaire pour l'appel des pilotes, leur embarquement sur le bateau-pilote, à la base portuaire de celui-ci, et le trajet jusqu'à la station d'embarquement.

Pour les besoins d'un pilote dans le port, pour les navires à l'ancre ou à quai, on exige un préavis d'une heure.

Les demandes de pilotes sont faites directement au bureau des affectations soit par l'agent maritime, par téléphone, soit par le navire, par l'intermédiaire de la station radio du cap Chibouctou ou par appel direct au bureau des affectations au moyen du système de communications en radiophonie navire-terre.

Les préposés aux affectations désignent les pilotes en suivant strictement le tour de rôle. Les affectations sont données, dans l'ordre de réception des demandes, au pilote figurant en tête de liste (il n'existe pas de régime de classes à Halifax). Si un pilote désire passer son tour, il doit trouver un remplaçant.

Cependant, seuls les pilotes en service figurent sur la liste du tour de rôle, c.-à-d. ceux qui ne sont pas en congé officiel, ou en congé officieux appelé aussi service «en disponibilité». Les pilotes inscrits sur la liste de service peuvent être convoqués à toute heure du jour ou de la nuit. Normalement, le premier sur la liste reste chez lui et attend sa convocation par téléphone.

Les affectations de deux pilotes sont rares; cependant, occasionnellement, p. ex. pour amarrer un très gros navire comme un porte-avions dont la passerelle est à tribord, on désigne un second pilote pour aider le pilote qui dirige la manœuvre. On ne prévoit pas les affectations de deux pilotes dans le tarif mais, dans ce cas, on impose un pilotage complet et un mouvement.

Avant l'adoption du mode du tour de rôle, les pilotes d'Halifax travaillaient d'après un mode de service hebdomadaire alterné; pendant une semaine ils assuraient le service des entrées et pendant la semaine suivante, celui des mouvements dans le port et des sorties. L'expérience montra que le travail était ainsi mal réparti; p. ex., lorsque les entrées étaient nombreuses au cours d'une fin de semaine, l'équipe chargée de les assurer non seulement s'en acquittait mais devait également, la semaine suivante, assurer tous les mouvements dans le port et toutes les sorties. L'autre équipe avait beaucoup moins de travail au cours de cette période et de fait on n'utilisait, dans l'ensemble, que la moitié de l'effectif des pilotes.

Les pilotes préfèrent le mode actuel basé strictement sur le tour de rôle car il assure une meilleure répartition du travail et rend constamment disponibles un plus grand nombre de pilotes.

En novembre 1962, au titre du programme d'austérité, le ministère des Transports proposa qu'au lieu d'appliquer le tour de rôle sur la base des trajets simples, soit à l'entrée, soit à la sortie, on le base sur la double affectation, c.-à-d. un trajet de sortie et un trajet d'entrée, ce qui éliminerait le service de navette entre le port et la zone d'embarquement. Cependant, les pilotes s'y opposèrent en arguant qu'on ne pouvait se fier aux heures d'arrivée et de départ prévues. Les navires arrivent parfois avant leur E.T.A. et les

départs sont occasionnellement retardés, si bien qu'un pilote pourrait ne pas se trouver dans la zone d'embarquement à l'arrivée d'un navire. Le pilote W. H. Crook expliqua que, dans ce cas, le navire entrant subirait un retard d'environ deux heures pour attendre l'arrivée d'un pilote dans la zone d'embarquement.

Les pilotes demandaient instamment dans leur mémoire que, pour assurer un service d'affectations efficace, on prenne bien soin que le bureau des affectations ne serve pas de bureau de renseignements. Le pilote Crook craignait que le bureau des affectations ne devienne un service de signalisation de fortune si l'on permettait aux préposés de fournir des renseignements sur la position et l'E.T.A. des navires. A un certain moment, les pilotes eux-mêmes avaient assuré un tel service, ce qui avait cessé lorsque le service téléphonique de signalisation avait été placé dans le bureau des préposés aux affectations. Les pilotes craignaient qu'en s'occupant de cette ligne téléphonique les préposés ne soient distraits de leurs fonctions.

COMMENTAIRE

L'adoption du tour de rôle contribua à la diminution du nombre des pilotes en rendant possible une répartition plus équitable des affectations. En conséquence, les parts du fonds commun représentèrent mieux la participation des pilotes et, en même temps, leur rémunération augmenta à mesure que leur effectif diminuait.

On pourrait encore améliorer ce système par une plus large utilisation des radiocommunications avec les bâtiments, ce qui permettrait une planification plus précise, et par une application moins rigide du tour de rôle, p. ex. en permettant aux préposés aux affectations de mettre à profit la présence de pilotes dans la zone d'embarquement ou ailleurs dans le port lorsqu'ils procèdent à des affectations pour des trajets et des mouvements. En fait, ces mesures amélioreraient les conditions de travail des pilotes, leur assureraient un meilleur emploi du temps et diminueraient notablement la demande du service de bateau-pilote dans le port. Ce service est beaucoup trop coûteux et doit être organisé sur les bases plus économiques (Cf. p. 260).

On pourrait rassurer de plusieurs manières les pilotes quant à leurs craintes de retards des navires arrivants: p. ex. en garantissant la priorité du service aux navires ayant donné un E.T.A. correct, ce qui sera possible si l'on permet aux autorités de pilotage d'établir des règlements exigeant que les navires demandent le pilote un certain nombre d'heures à l'avance (Cf. *Titre I*, pp. 591-592).

Direction du trafic

Deux autorités dirigent le trafic dans le port d'Halifax, à savoir le capitaine de port du Conseil des ports nationaux, pour tout le trafic commercial, et le capitaine de port de la Marine royale, pour tout le trafic des unités navales.

Le capitaine de port du Conseil des ports nationaux assume l'entière direction des mouvements des navires dans le port proprement dit, y compris les navires pilotés. Ses fonctions couvrent l'accostage des navires aux postes d'amarrage du Conseil des ports nationaux, l'attribution de postes de mouillage aux navires transportant des marchandises dangereuses, la permission de s'amarrer aux bouées de corps morts dans le port, la responsabilité de maintenir le port libre d'obstacles et le contrôle de la vitesse de tout bâtiment dans les limites du port.

En règle générale, c'est le capitaine de port qui traite avec les agents maritimes, et non les pilotes.

Le capitaine de port de la Marine royale est responsable de l'accostage et des mouvements de tous les navires de guerre canadiens et étrangers dans le port. Il contrôle leurs mouvements dans l'arsenal et dans les bassins du ministère de la Défense nationale. Par courtoisie, le capitaine de port permet au capitaine de port de la Marine royale de surveiller l'accostage des navires de guerre lorsque ceux-ci utilisent les postes d'amarrage du Conseil des ports nationaux.

Les navires de guerre canadiens n'emploient normalement pas de pilote, mais les bâtiments de guerre étrangers en emploient pour entrer dans le port ou en sortir. L'accostage et l'appareillage des navires de guerre, et, occasionnellement, ceux des navires du ministère des Transports, sont effectués par deux pilotes spéciaux, appelés *Docking Masters*, qui relèvent du capitaine de port de la Marine royale et jamais de la juridiction de l'autorité de pilotage. Ils sont titulaires de certificats de capitaine de la marine marchande et ce sont des fonctionnaires rémunérés et classés comme «officiers de navires du gouvernement». Ils ne détiennent pas de brevet de pilote et ne pilotent pas les navires de guerre à l'entrée et à la sortie du port. Si l'on requiert ce service, il est effectué par un pilote breveté et les dispositions nécessaires sont prises par le capitaine de port de la Marine royale par l'intermédiaire du surveillant des pilotes.

Il n'existe aucune liaison constante entre le surveillant des pilotes, le capitaine de port du Conseil des ports nationaux et le capitaine de port de la Marine royale au regard des mouvements des navires. Cependant, la Marine royale canadienne informe les pilotes des mouvements des bâtiments qui transportent des munitions et autres marchandises dangereuses ou qui procèdent à des opérations sous-marines. La plupart des renseignements sur les mouvements des navires peuvent être facilement obtenus en appelant le Conseil des ports nationaux et le quai de l'*Imperial Oil*. Les pilotes estimaient que, dans l'intérêt de la sécurité, on devrait charger une autorité ou un bureau de pointer sur une carte tous les mouvements des navires dans le port. On pourrait ainsi s'assurer exactement de la situation à un moment donné.

(5) VOLUME DE TRAVAIL

Lors des audiences de la Commission à Halifax, les pilotes ont très peu parlé de leur volume de travail parce qu'il ne soulevait alors aucune difficulté. Ils n'étaient pas surmenés et malgré leurs longs congés officiels, on ne signalait aucun cas de rappel d'un pilote ou de retard d'un navire dus à un manque de pilotes. En outre l'importante réduction d'effectif des pilotes depuis lors semblerait indiquer qu'en fait leur nombre était devenu trop élevé pour le volume de travail courant.

La demande de services de pilotage est maintenant assez bien répartie, sans périodes de pointe très marquées. La légère augmentation du pilotage en hiver a eu tendance à disparaître au cours des dernières années. L'appendice B est un graphique indiquant les variations du nombre de trajets effectués chaque mois, pour 1960, 1961 et 1962, comparées à une analyse semblable pour 1967. En 1960, 1961 et 1962, le trafic des quatre mois d'hiver, janvier, février, mars et décembre, représentait respectivement 39.5%, 37.4% et 37.7% du trafic total de l'année, ce qui ne dépassait pas notablement la moyenne mathématique de 33.3%. En 1967, l'accroissement saisonnier disparut complètement et ces quatre mois représentèrent 32.7% de la demande.

En outre, les marées n'ayant pas grande importance à Halifax, on peut effectuer le pilotage de jour et de nuit. Un pilote peut donc recevoir plusieurs affectations en 24 heures et, à moins d'un nombre suffisant de pilotes disponibles pour satisfaire la demande et d'une répartition raisonnable du travail, certains pilotes peuvent être surmenés. Cependant, on signale qu'avec un effectif de douze pilotes seulement et en dépit des congés non officiels (Cf. p. 215), aucun bâtiment n'a jamais été retardé par manque de pilotes et il n'a jamais été nécessaire de rappeler l'un des quatre pilotes en congé non officiel.

Avec certaines réserves quant à l'utilisation des statistiques, le tableau suivant indique, pour la période de 1961 à 1967, le nombre total réel d'affectations, y compris les mouvements, et le nombre moyen d'affectations par pilote à l'effectif (Cf. Graphique et tableau de l'appendice A pour la comparaison avec les autres données statistiques) :

| Année | Nombre total d'affectations* | Effectif des pilotes | Nombre moyen annuel d'affectations par pilote à l'effectif |
|-----------|------------------------------|----------------------|--|
| 1961..... | 3,715 | 19.3 | 192.5 |
| 1962..... | 4,010 | 18.4 | 217.9 |
| 1963..... | 3,568 | 17.5 | 203.9 |
| 1964..... | 3,819 | 17.0 | 224.7 |
| 1965..... | 3,648 | 16.6 | 219.8 |
| 1966..... | 3,768 | 14.8 | 254.6 |
| 1967..... | 3,546 | 12.4 | 286.0 |

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS: pièces 344 et 1308 (Lettre du 8 août 1968 du ministère des Transports).

*On a obtenu le nombre d'affectations en soustrayant le nombre de trajets et de mouvements effectués sans pilote (pièce 1308—lettre citée ci-dessus) du nombre total de trajets et de mouvements passibles du paiement des droits et figurant dans les appendices des rapports annuels (pièce 344).

Le tableau suivant indique que les affectations sont très régulièrement réparties entre les pilotes en activité (la différence entre les moyennes s'explique facilement par les congés officiels et officieux, ce qui signifie qu'il n'y a jamais plus des deux tiers des pilotes sur la liste du tour de rôle):

AFFECTATIONS

| Année | Mois le plus actif | Total | Moyenne par pilote à l'effectif | | | Mois le moins actif | Total | Moyenne par pilote à l'effectif | |
|-----------|--------------------|-------|---------------------------------|------|-----------|---------------------|-------|---------------------------------|--|
| | | | Pilote le plus actif | | | | | Pilote le plus actif | |
| 1961..... | mars | 420 | 24 | 21.8 | juin | 231 | 14 | 12.0 | |
| 1962..... | mars | 469 | 36 | 25.5 | septembre | 246 | 38 | 13.4 | |
| 1963..... | mars | 427 | 36 | 24.4 | septembre | 207 | 21 | 11.8 | |
| 1964..... | mars | 452 | 31 | 26.6 | août | 228 | 24 | 13.4 | |
| 1965..... | mars | 472 | 35 | 28.4 | novembre | 232 | 19 | 14.0 | |
| 1966..... | mars | 411 | 32 | 27.8 | novembre | 260 | 23 | 17.6 | |
| 1967..... | janvier | 302 | 28 | 24.4 | août | 208 | 28 | 16.8 | |

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS: pièces 1306 et 1531r.

Une répartition mathématique des 3,546 affectations pour l'année 1967 donne les moyennes suivantes, premièrement par pilote à l'effectif et deuxièmement par pilote au rôle.

| Affectations | Par pilote à l'effectif | Par pilote au tour de rôle |
|------------------|-------------------------|----------------------------|
| Par année..... | 286.0 | 286.0 |
| Par mois..... | 23.8 | 35.8 |
| Par semaine..... | 5.5 | 8.2 |
| Par jour..... | 0.78 | 1.2 |

Ces moyennes mathématiques ne peuvent donner une idée précise de la situation pour un jour, une semaine ou un mois donnés par suite des variations du trafic mais, le trafic étant maintenant réparti uniformément sur toute l'année, les chiffres précédents en donnent une excellente idée.

La durée d'une affectation est en moyenne de trois heures environ, du moment où le pilote quitte son domicile au moment où il revient après avoir accompli sa tâche. Le bateau-pilote prend 60 à 80 minutes pour parcourir la distance qui sépare la station d'embarquement de sa base d'Halifax. Les trajets d'entrée et de sortie prennent environ une heure, mais les grands pétroliers et les navires qui se rendent au quai *Gypsum* prennent une heure et demie à deux heures. La durée des mouvements dans le port varie selon la destination, mais elle est en moyenne de trois heures. Parfois une affectation est plus longue par suite du mauvais temps.

Le temps d'attente dans la zone d'embarquement a été considérablement réduit depuis qu'on ne transporte les pilotes jusqu'à la zone d'embarquement que juste avant l'arrivée des navires, déterminée facilement à l'avance par radio.

L'analyse du temps de service effectif du pilote J.H. Maxner, en mars 1964, le pilote le plus actif pendant le mois le plus actif de l'année 1964 (pièce 353), indique 20 trajets et 12 mouvements (y compris deux mouvements effectués à la fin d'un trajet et qui ne comptent que pour une seule affectation avec ce trajet), une annulation et deux retenues. Au cours de ce mois, il a passé 51.8 h à piloter, soit une moyenne de 1.62 h par affectation. Les retenues et l'annulation comptent pour 4.8 h, donnant un total général de 56.6 h. Les trois pilotages les plus longs ont duré 6.2 h, pour un trajet suivi d'un mouvement, 6.3 h dans un cas comprenant un trajet, un mouvement et une retenue, et 3.3 h dans le cas d'une retenue d'une heure au cours d'un trajet. Pour ces durées, on ne tient pas compte du temps de transport.

La plupart de ses pilotages eurent lieu le jour:

- a) deux entre minuit et 6 h du matin;
- b) quatorze entre 6 h du matin et midi;
- c) dix entre midi et 6 h de l'après-midi; et
- d) cinq entre 6 h de l'après-midi et minuit.

En 1964, le mois le moins actif fut le mois d'août et le pilote le plus actif, E. K. Hartling (pièce 350). Il eut 24 affectations comprenant 20 trajets, 5 mouvements (dont 2 à la fin d'un trajet) et une annulation. Son temps total de pilotage fut 44.4 h, soit une moyenne de 1.78 h par affectation. La retenue dura une heure. La répartition du travail de jour et de nuit fut la suivante:

- a) deux pilotages de minuit à 6 h du matin;
- b) six entre 6 h du matin et midi;
- c) sept entre midi et 6 h de l'après-midi; et
- d) neuf entre 6 h de l'après-midi et minuit.

COMMENTAIRE

La mesure prise par l'autorité de pilotage au regard de l'effectif des pilotes a prévenu de graves problèmes qui se seraient certainement posés. Son étude du volume de travail des pilotes indiquait qu'ils étaient trop nombreux et, contrairement à ce qui s'est passé dans les autres circonscriptions, l'autorité de pilotage réussit à accroître régulièrement les revenus de pilotage sans augmenter les tarifs, en diminuant graduellement le nombre des pilotes tout en maintenant un service efficace avec un volume de travail raisonnable et des périodes de repos suffisantes.

Les opérations de pilotage à Halifax sont fortement subventionnées, le poste principal étant le service de bateau-pilote. Comme nous l'avons déjà indiqué, la Commission estime que ce service devrait être réorganisé en vue de réduire les frais même s'il en résulte une augmentation du volume de travail des pilotes. Avec la suppression du service de bateau-pilote dans le port, le voyage par voie de terre des pilotes serait plus long, surtout pendant les périodes de pointe du trafic. Avant de procéder à des changements de cette nature, des statistiques précises et détaillées sont nécessaires pour déterminer leurs effets sur le volume de travail et la disponibilité des pilotes. On risquerait de manquer le but recherché si l'augmentation du temps de service des pilotes rendait nécessaire une augmentation de leur effectif.

6. RÉMUNÉRATION DES PILOTES ET TARIF

(1) RÉMUNÉRATION DES PILOTES

a) *Mise en commun*

Les pilotes d'Halifax reçoivent pour leurs services une part des recettes nettes du pilotage de la circonscription, puisque le règlement les oblige à mettre en commun leurs recettes. Le règlement précise aussi le mode de calcul des parts, mais on n'applique pas cet article du règlement et l'on procède à la mise en commun selon des règles établies par les pilotes eux-mêmes. Leur mode de mise en commun est donc unique.

L'article du règlement concernant la mise en commun des recettes est le même que dans toutes les autres circonscriptions relevant du Ministre, où le fonds commun est géré par l'autorité. La procédure est la plus simple qui soit, c.-à-d. le partage mensuel du revenu net. Le système repose sur l'hypothèse que les droits sont payés dès que les services ont été rendus et que les navires étrangers ne peuvent obtenir le congé de douane sans fournir la preuve du paiement (art. 344[1] de la Loi sur la marine marchande). A la fin de chaque mois, le surveillant répartit entre les pilotes, proportionnellement à leur disponibilité pour le service, ce qui reste des droits de pilotage perçus au cours du mois, après déduction des dépenses autorisées. Après le calcul des parts, celles-ci doivent être payées à chaque pilote, ce qui, à la fin de chaque mois, réduit à néant la partie de la caisse du pilotage constituée des droits de pilotage, c.-à-d. le fonds commun. Étant donné que les droits sont payés à mesure qu'ils sont gagnés, le financement est inutile et le partage, équitable.

Cependant, le principe du paiement immédiat n'étant pas respecté, la procédure de mise en commun des recettes établie dans le règlement soulève de sérieuses difficultés de partage équitable, à moins d'un nombre peu élevé de pilotes et d'une répartition égale des affectations de pilotage (donc des revenus du pilotage) sur toute l'année (Cf. *Titre II, Caisse de pilotage de New Westminster*, p. 385 et *Titre III, Caisse de pilotage de Saint-Jean [N.-B.]*, p. 135).

En principe, les droits de pilotage, payés immédiatement ou non, appartiennent aux pilotes qui ont rendu les services. Lorsqu'un pilote est obligé de mettre ses recettes en commun avec les autres pilotes, le partage ne devrait s'appliquer qu'à ceux ayant contribué au fonds commun au cours de la période où les droits ont été gagnés. C'est pour cette raison que, dans la plupart des circonscriptions, les pilotes ont fondé leur mode de mise en commun des recettes sur les *droits gagnés* mais, comme il s'écoule un délai avant qu'ils ne soient perçus, le paiement des parts ne peut s'effectuer immédiatement à moins que l'on ne se procure de l'argent d'autres sources. Dans la circonscription de C.-B., on a résolu le problème par la création d'un fonds de réserve (Cf. *Titre II*, p. 198); à Halifax, les pilotes ont adopté une autre solution pour assurer eux-mêmes leur propre financement: ils diffèrent le paiement jusqu'à la perception des droits.

Cependant, ce procédé se complique du fait d'exigences qui n'existent plus et de pratiques arbitraires qui se sont établies. Les règles de la mise en commun, telles qu'appliquées à Halifax, se résument comme suit:

- (i) Le montant des parts est établi tous les mois sur la base des gains nets du mois.
- (ii) On établit une distinction entre le *salaire* et la *part* aux fins du partage et du paiement. Le *salaire* est le montant payé le 15 et le 30 de chaque mois (à l'origine, il s'agissait sans doute d'une simple avance faite à chaque pilote sur sa part du fonds commun), alors que la *part* (part mensuelle nette) représente la fraction de la part mensuelle brute de chaque pilote qui reste à payer. Ces parts nettes sont créditées à chaque pilote pour chacun des douze mois de l'année financière et le montant accumulé lui est payé au cours de l'année financière suivante lorsqu'on dispose de fonds suffisants.
- (iii) Le salaire mensuel est fixé arbitrairement (en théorie par le surveillant, en pratique par les pilotes) d'avance au début de chaque mois sur la base du total des droits prévus pour le mois, mais on en déduit une fraction pour constituer la «réserve» requise à l'origine pour couvrir les frais courants d'exploitation de la circonscription (situation qui n'existe plus).
- (iv) Le droit au «salaire» est le droit de recevoir une «paye», comme prévu dans le règlement, c.-à-d. que le temps de disponibilité pour le service, le congé annuel normal ou le congé de maladie avec plein salaire donnent droit au plein salaire; le congé de maladie à demi-salaire donne droit à la moitié du salaire pour la période pendant laquelle le pilote ne figure pas à l'effectif; le pilote absent sans paye ou dont le brevet est suspendu n'a droit à aucun salaire.
- (v) Le «salaire» est considéré comme dépense d'exploitation de la circonscription et le solde net des revenus de pilotage gagnés sert à établir les «parts».

- (vi) En vertu d'une règle arbitraire (contraire au règlement) appliquée pour la détermination des parts, les congés de maladie n'y donnent aucun droit.
- (vii) En vertu d'une autre règle non écrite et arbitraire, les pilotes ont accoutumé d'accorder une « gratification » à ceux qui prennent leur retraite ou aux héritiers des pilotes décédés. Le montant de la gratification est décidé dans chaque cas par le groupe des pilotes en activité. Ils ont généralement le paiement du « salaire », mais non de la « part », pendant les deux mois et demi qui suivent.

Le montant du « salaire » varie considérablement d'un mois à l'autre. Il fut fixé comme suit en 1965: pour janvier et février \$1,100; pour mars \$1,300; pour avril, mai et juin \$500; pour juillet et août \$600; pour septembre et octobre \$800; pour novembre \$900; pour décembre \$1,000 (pièce 1531j).

On peut donner arbitrairement une valeur très élevée à la « part » en fixant un petit « salaire », au préjudice des pilotes en congé de maladie avec salaire; p. ex., en avril, mai et juin 1965, le montant brut de la part fut respectivement de \$1,071.21, \$1,064.69 et \$1,021.36. Cela laissait une importante « part » nette de \$571.21, \$564.69 et \$521.36, à laquelle les pilotes en congé de maladie n'avaient pas droit, alors qu'en février la part brute s'élevait à \$1,098.35 et, le salaire ayant été fixé à \$1,100, les pilotes en congé de maladie avec salaire avaient droit à une part entière.

Comme le « salaire » sert de base à la « gratification », le montant de celle-ci peut varier énormément selon le montant du « salaire » courant. Un pilote prenant sa retraite le 1^{er} mai 1968 aurait obtenu une gratification de \$1,250, alors qu'en la prenant le 31 décembre 1964 il aurait obtenu \$2,850, à moins que les pilotes en tant que groupe n'aient fait exception à la pratique établie.

COMMENTAIRE

La Commission considère qu'il faudrait abandonner ce mode compliqué de mise en commun, avec ses règles arbitraires, et le remplacer par un mode entièrement stipulé par les règlements (Cf. *Titre I*, pp. 215 et suiv.).

Il n'y a aucune raison de se baser sur l'année financière plutôt que sur l'année civile. Le ministère des Transports demanda, en 1960, d'établir les états financiers annuels des autorités de pilotage sur la base de l'année civile, mais il semble que les pilotes d'Halifax se soient opposés au changement de la procédure à laquelle ils étaient habitués et que l'autorité de pilotage ait cédé à leur désir et continué de gérer le fonds commun sur la même base que précédemment. Cependant, depuis 1960, les rapports financiers annuels des circonscriptions étant présentés, par souci d'uniformité, sur la base de l'année civile, cela fausse la procédure comptable (Cf. *Titre I*, recommandation générale 39, p. 640).

Circonscription de pilotage d'Halifax

Il n'y a également aucune raison pour que le revenu net accumulé au cours d'un mois ne soit pas distribué entièrement aux pilotes à la fin de ce mois, ce qui ramènerait chaque fois à zéro le fonds commun. Étant donné qu'il n'y a plus de frais d'exploitation à payer sur les recettes du pilotage (Cf. p. 248), aucune raison ne justifie de priver les pilotes pendant une période quelconque d'une partie de l'argent qui leur appartient et de constituer une réserve.

La distinction arbitraire et injuste entre «salaire» et «part» devrait être supprimée. Le droit d'un pilote d'obtenir une part du fonds commun ne devrait jamais dépendre de décisions administratives arbitraires. Si l'on estime désirable de payer sur le fonds commun une prime de fin d'emploi ou une prestation couvrant le manque à gagner dû à la maladie ou aux accidents, la législation relative à la gestion du fonds doit préciser qu'elles constituent un droit acquis (Cf. *Titre I*, recommandation générale 39, p. 640).

Si les pilotes conservent leur statut d'employés *de facto* et leur mode de financement du fonds commun sur leurs propres ressources, la Commission estime que leurs parts devraient être déterminées à la fin de chaque mois sur la base des recettes nettes de pilotage (gagnées) de ce mois (moins les droits de bateau-pilote). L'argent disponible du fonds commun devrait être réparti entre les pilotes au prorata du solde dû à chacun. Le solde dû à un pilote prenant sa retraite ou aux héritiers d'un pilote décédé serait payé en priorité. La Commission estime cependant que l'on devrait adopter le mode en vigueur en C.-B., pour sa simplicité et sa justesse.

b) Rémunération

PART D'UN PILOTE À L'EFFECTIF

| Année | Effectif des Pilotes* | «Salaire net»** (droits gagnés) | Recettes de pilotage de la circonscription** (droits gagnés) | Coût total du pilotage dans la circonscription*** |
|--------------|-----------------------|---------------------------------|--|---|
| 1959/60..... | 20.98 | \$10,135.91 | \$10,744.40 | — |
| 1960..... | 20 | 10,052.44 | 10,167.10 | — |
| 1961..... | 19.3 | 10,263.81 | 10,917.98 | \$ 18,109.69 |
| 1962..... | 18.4 | 10,702.11 | 11,421.52 | 19,175.87 |
| 1963..... | 17.5 | 10,829.77 | 11,566.14 | 20,494.11 |
| 1964..... | 17.0 | 12,258.89 | 13,051.00 | 23,103.94 |
| 1965..... | 16.6 | 12,791.00 | 13,598.72 | 24,381.27 |
| 1966..... | 14.8 | 14,745.33 | 15,234.54 | — |
| 1967..... | 12.4 | 16,414.44 | 16,495.98 | — |

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS:

* *Appendice A(2)*, p. 263.

** Pièce 344 (Rapports annuels).

*** *Titre I, Appendice IX*, pp. 698 à 700. (L'étude du conseiller sur laquelle sont basés ces chiffres ne couvre que la période de 1961 à 1965.)

Le tableau précédent indique, pour les années 1959/1960 à 1967, la rémunération moyenne, selon les diverses significations données à l'expression «par pilote à l'effectif».

Le «salaire net» moyen indiqué dans ce tableau est quelque peu inférieur au montant du «salaire net» attribué dans l'état financier au pilote permanent, constamment disponible pour le service. En outre, par suite de la distinction entre «salaire» et «part» et des différentes règles qui régissent leur calcul, le nombre des pilotes recevant une part égale reste relativement plus petit que dans la plupart des autres circonscriptions. Ainsi, d'après l'état financier de 1967, la répartition est la suivante:

| | |
|--------------------|------------------------------------|
| 9 pilotes reçurent | \$16,348.95 ¹ |
| 1 pilote reçut | 16,327.89 |
| 1 pilote reçut | 16,327.23 |
| 1 pilote reçut | 16,288.05 |
| 1 pilote reçut | 5,955.18 (gratification incluse) |
| 1 pilote reçut | 1,500.00 (gratification seulement) |

Le pilote L. C. Whorrall prit sa retraite le 15 décembre 1966. Conformément à l'usage des gratifications, il reçut \$1,500 en 1967 bien qu'il ne fit plus partie de l'effectif. Dans son cas, la gratification accordée n'était que d'un mois et demi de salaire puisque le «salaire» de janvier et février s'élevait à \$1,500 pour chaque mois, alors qu'en 1967 il aurait eu normalement le droit de recevoir \$3,000. Le pilote W.L. Power démissionna le 21 mai 1967 pour raison de santé. Dans le cas des trois autres pilotes, les légers écarts s'expliquent par la méthode différente de calcul du «salaire» et des «parts», ces trois pilotes ayant été absents au cours de l'année, en congé de maladie à plein salaire.

Mise à part la question de moyenne, les montants indiqués comme «salaire net» ne correspondent pas à la réalité. Ils résultent d'un problème complexe de comptabilité, qui consiste à fournir un état financier, basé sur l'année civile, d'un mode de mise en commun des gains basé sur l'année financière. Ainsi, le montant indiqué, en 1967, comme «salaire net» pour les pilotes ayant droit à la participation complète est calculé comme dans le tableau qui suit (pièce 1531j).

Le «salaire net» réel de l'année civile fut de \$16,243.14 effectivement payé aux pilotes, c.-à-d. leur revenu aux fins de l'impôt sur le revenu. La fraction gagnée et impayée de la part à la fin de l'année civile n'est pas un compte à recevoir, mais simplement une part dans le fonds de réserve à cette

¹ Deux pilotes reçurent quelques cents de plus que les sept autres, sans doute parce que les chiffres n'étaient pas divisibles exactement.

Circonscription de pilotage d'Halifax

date. Sur ce fonds, on paiera les dépenses collectives des pilotes engagées jusqu'à la fin de l'année financière et les parts mensuelles de janvier, février et mars s'y ajouteront. En fait, le 31 mars 1967 la part finale s'était réduite à \$2,743.19.

| | |
|--|-------------|
| Paiements effectués réellement pendant l'année civile c.-à-d. les salaires payés pendant les douze mois de l'année civile, et les montants payés après le 31 mars pour couvrir la «part» de l'année financière 1966 | \$16,243.14 |
| Moins la fraction gagnée et impayée de la «part» du fonds commun de l'année financière 1966, au 1 ^{er} janvier 1967 | \$ 2,871.53 |
| | <hr/> |
| | \$13,371.61 |
| Plus la fraction gagnée et impayée de la «part» du fonds commun de l'année financière 1967, au 31 décembre 1967 | \$ 2,977.34 |
| | <hr/> |
| Montant total indiqué comme «salaire net» | \$16,348.95 |

A Halifax, les pilotes ne sont pas remboursés des dépenses engagées dans l'exercice de leurs fonctions, bien que le règlement prévoit le remboursement des frais de voyage. Ces dépenses sont certainement minimes, car leur transport s'effectue la plupart du temps, même à l'intérieur du port, sur les bateaux-pilotes.

COMMENTAIRE

Bien que les montants indiqués dans les états financiers ne soient pas absolument exacts pour une période donnée, le total, sur une période de plusieurs années, correspond exactement aux sommes effectivement reçues par chaque pilote. Toute différence pouvant exister entre le montant impayé de la part à la fin de l'année civile et ce qui est effectivement payé se retrouve dans le montant indiqué comme payé au cours de l'année civile suivante. On peut donc, aux fins d'établissement du niveau de rémunération des pilotes, accepter ces chiffres.

De 1959/1960 à 1967, le «salaire net» moyen des pilotes s'est accru de 61.9%, en dépit d'une légère diminution du nombre de bâtiments (—1.5%) et de la jauge totale des bâtiments (—2.6%) soumis au paiement des droits. Bien qu'une légère augmentation des tarifs soit intervenue en 1960, les raisons majeures de cette forte augmentation sont la diminution de l'effectif des pilotes (Cf. p. 212) et la suppression, à partir du 1^{er} juillet 1966, de la contribution de 5% à l'ancienne caisse de retraite (Cf. p. 254).

(2) TARIF

La structure du tarif d'Halifax est restée la même depuis l'établissement des taux de trajet en 1830 dans la première loi sur le pilotage de la Nouvelle-Écosse, et les autres articles, ajoutés successivement ont conservé leur forme initiale.

Le tableau suivant indique les divers postes du tarif sur la base des droits gagnés en 1962 et 1967 et leur importance relative indiquée sous forme de pourcentage du total des recettes découlant du tarif (excepté des droits de bateau-pilote). Pour un état financier comparatif complet des années 1965-1966-1967, Cf. p. 250.

| Droits de pilotage | 1962 | | 1967 | |
|---|-------------------|--------------|-------------------|--------------|
| | \$ | % | \$ | % |
| A) Trajets | | | | |
| Taux de base..... | 193,203.34 | 91.9 | 187,170.58 | 91.5 |
| Mouillages pour visite—demi-tarif..... | * | — | * | — |
| Navires morts—une fois et demie le tarif..... | * | — | * | — |
| Caboteurs canadiens non exempts ne prenant pas de pilote—demi-tarif.... | * | — | * | — |
| | 193,203.34 | 91.9 | 187,170.58 | 91.5 |
| B) Autres services | | | | |
| Mouvements..... | 15,913.88 | 7.6 | 16,350.51 | 8.0 |
| Étalonnage de radiogoniomètres..... | 214.50 | 0.1 | 286.00* | 0.1 |
| Régulation de compas..... | 286.00 | 0.1 | | |
| Essai de machines..... | 378.95 | 0.2 | 135.85 | 0.1 |
| Service en disponibilité..... | * | — | * | — |
| | 16,793.33 | 8.0 | 16,772.36 | 8.2 |
| C) Indemnités | | | | |
| Retenue..... | 264.00 | 0.1 | 288.20 | 0.1 |
| Annulation..... | 165.00 | 0.1 | 319.00 | 0.2 |
| Dépassement de limite (art. 359)..... | Néant | — | Néant | — |
| Quarantaine (art. 360)..... | Néant | — | Néant | — |
| | 429.00 | 0.2 | 607.20 | 0.3 |
| | 210,425.67 | 100.1 | | |
| Moins remboursements et rectifications..... | 269.75 | -0.1 | Néant | |
| TOTAL DES DROITS APPARTENANT AUX PILOTES..... | 210,155.92 | 100.0 | 204,550.14 | 100.0 |
| Services accessoires | | | | |
| Bateaux-pilotes..... | 30,280.00 | — | 28,310.00 | — |
| Radiotéléphone..... | Néant | — | Néant | — |
| TOTAL GÉNÉRAL..... | 240,435.92 | — | 232,860.14 | — |

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 344 (Rapports annuels).

*La ventilation des revenus de pilotage dans les états financiers n'indique pas ces postes séparément.

(3) DROITS DE PILOTAGE

A) *Droits sur les trajets*

Les droits sur les trajets constituent la principale source de revenu de la circonscription, soit presque 92% des recettes.

Les taux sont maintenant les mêmes pour les trajets d'entrée et de sortie. Étant donné que la distance est à peu près constante (cas général pour le pilotage portuaire), que le tirant d'eau ne pose pas de problème et qu'aucune particularité ne suscite de difficultés supplémentaires, on applique à tous les trajets un taux uniforme basé sur la jauge.

Le taux de trajet est basé sur la jauge nette et calculé en fonction d'une échelle comportant un taux minimal jusqu'à 200 tx et des variations correspondant à des différences de jauge nette de 100 tx. Les taux sont dégressifs. Pour les deux premières tranches de 100 tx le taux est de \$7.23 pour chaque tranche, décroît progressivement à \$5.41 pour la sixième tranche de 100 tx, à 90¢ pour chacune des tranches supplémentaires jusqu'à 6,000 tx et 80¢ pour chaque tranche au-dessus de 6,000 tx.

Ce mode de calcul des taux est un vestige de la libre entreprise, alors qu'on fixait les taux de manière à compenser la difficulté de chaque affectation, mais il est désuet dans un régime de pilotage entièrement dirigé, dont le critère déterminant de la fixation du tarif est la répartition équitable du coût total du service entre les usagers. La Commission estime que le meilleur moyen d'atteindre cet objectif consiste à adopter comme base des taux un prix unitaire invariable par tonneau avec un droit minimal (Cf. *Titre II*, p. 375). Avec la tendance à la diminution du nombre et à l'augmentation des dimensions des navires, le barème actuel se traduit par une baisse du revenu global bien que la jauge totale pilotée reste à peu près constante.

Le surveillant et les pilotes estimèrent qu'un tarif fondé sur la jauge nette devenait de plus en plus injuste pour une autre raison: les lacunes du jaugeage. Le surveillant et le pilote William Crook proposèrent un nouveau mode de fixation des taux basé sur les dimensions des navires. Ce problème et leurs suggestions sont étudiés en détail au *Titre I*, pages 181 à 203. La Commission en a conclu que, à moins que certains facteurs locaux spéciaux n'interviennent, le mode le plus équitable de répartition du coût du service consistait à n'utiliser qu'un prix unitaire par tonneau de jauge brute maximale. Comme Halifax ne présente aucun facteur local spécial, c'est la règle générale qui devrait s'appliquer.

Les taux sur les trajets ont été maintes fois augmentés et diminués au cours des cent dernières années, mais l'accroissement net a été faible, comme le montre le tableau indiquant les barèmes de 1874 et 1967:

| Jauge nette des bâtiments | 1874 | | 1967 |
|---|--------|--------|------------------------|
| | Entrée | Sortie | Entrée et sortie |
| | \$ | \$ | \$ |
| 0—200..... | 10.00 | 6.00 | 14.45 |
| 200—300..... | 13.00 | 8.00 | 19.80 |
| 300—400..... | 16.00 | 11.00 | 25.25 |
| 400—500..... | 18.00 | 12.00 | 28.85 |
| 500—600..... | 20.00 | 13.00 | 32.45 |
| 600—6,000 (par 100 tx supplémentaires)..... | 1.00 | 0.80 | 0.90 |
| Plus de 6,000 (par 100 tx supplémentaires)..... | 1.00 | 0.80 | 0.80 |

La dernière augmentation importante des taux de trajet eut lieu en 1960 lorsque le droit sur la tranche de 100 tx entre 1,000 et 6,000 tx passa de 82¢ à 90¢, et au-dessus de 6,000 tx, de 72¢ à 79¢.

Conformément au tarif, les taux de trajet se répartissent en taux de base, demi-taux pour les bâtiments qui ne font escale qu'au mouillage de quarantaine et taux majorés de 50% pour les navires morts. De plus, les caboteurs canadiens de la côte et des eaux intérieures d'une jauge nette dépassant 1,000 tx doivent payer la moitié des taux normaux s'ils n'emploient pas de pilote.

Les renseignements disponibles ne permettent pas d'établir les recettes provenant de chacun de ces postes, car les états financiers annuels ne les ventilent pas. En réponse à une demande de la Commission, l'autorité de pilotage écrivit le 12 septembre 1968 (pièce 1531u):

- a) Le mouillage de quarantaine n'a reçu aucun navire depuis au moins dix ans.
- b) On effectue mensuellement environ dix mouvements de navires morts, habituellement des bâtiments entrant au chantier maritime local ou en sortant. Pour les états financiers, les recettes qui en proviennent sont incluses dans le revenu total des trajets ou des mouvements, selon le cas.

Les données relatives au nombre des navires non exemptés ayant utilisé les services des pilotes ou qui s'en sont dispensés et aux recettes qui en proviennent ne sont pas ventilées dans l'état financier. Les renseignements figurant sur le tableau de la page 206 ont été obtenus du ministère des Transports et ne font aucune distinction entre les navires soumis au plein tarif ou au demi-tarif.

La Commission n'a pas estimé nécessaire d'obtenir, aux fins du rapport, le montant du revenu provenant de chacun de ces postes, car les renseignements disponibles donnaient une idée suffisante de leur importance respective. La Commission est d'avis que les états financiers futurs devraient contenir des détails complets en vue d'établir des statistiques précises.

B) *Autres services*

a) *Mouvements*

Les mouvements constituent la majeure partie du reste des revenus de la circonscription, soit environ 8%. Les pilotes exprimèrent leur mécontentement des taux relatifs aux mouvements; ils les considèrent trop bas, soulignant qu'un mouvement implique autant de travail que le pilotage d'un navire à l'entrée ou à la sortie du port.

La dernière augmentation des taux de mouvements est de 1960, elle fut de 10%.

La structure du tarif est basée sur quatre droits. On différencie les mouvements effectués entièrement à l'intérieur du port proprement dit des autres déplacements; dans chaque cas, on prévoit deux droits forfaitaires, le plus faible pour les navires de moins de 3,000 tx et le plus élevé pour les autres. Cette structure existait déjà lorsque le Ministre émit son règlement en 1920. Au début, cependant, le règlement ne prévoyait pas les mouvements (Cf. Règlements de 1875 [pièce 1531d]).

Le mouvement d'un navire mort est soumis à une fois et demie le tarif. L'importance de ce dernier poste ne peut être déterminée étant donné qu'il ne figure jamais séparément. Pour les droits de mouvements payés en vertu du régime du paiement obligatoire des droits, nous nous référons au tableau de la page 206.

Bien que les mouvements constituent environ 8% des droits, ils représentent approximativement 20% du total des trajets et des mouvements pour lesquels des droits sont dus (18.9% en 1962 et 21.7% en 1967).

La valeur relative des divers types de mouvements en comparaison des trajets de pilotage devrait être déterminée par l'autorité de pilotage. La Commission ne possède pas les données nécessaires pour exprimer une opinion et ses observations sur le sujet ne peuvent être que d'un caractère général.

Les plaintes des pilotes d'Halifax portent sur le fait que, dans les circonscriptions de pilotage de type portuaire, il n'existe parfois que peu de différence entre un trajet et un mouvement. Le principal service rendu dans un voyage de pilotage est la conduite d'un navire dans les eaux restreintes d'une circonscription; il n'y a pas toujours accostage ou appareillage; dans le cas contraire, on considère que l'opération n'est qu'un accessoire du trajet et l'on n'en tient pas compte. Le service de pilotage rendu dans un mouvement consiste principalement à accoster ou à appareiller; la navigation

qu'il implique est généralement de courte durée et s'effectue dans des eaux abritées, souvent avec l'aide de remorqueurs. On n'en tient donc pas compte. Le degré d'habileté requise du pilote dans l'un ou l'autre cas est de nature et d'importance variables. Même à Halifax, les responsabilités mises en jeu et les conséquences possibles diffèrent considérablement et les droits devraient être plus élevés sur les trajets que sur les mouvements. Une solution possible consisterait à ne réclamer les droits de trajets que pour la navigation à l'entrée et à la sortie, à supprimer les droits de mouvements en tant que tels et à établir un droit d'accostage. Les trajets d'entrée ou de sortie seraient alors soumis à un droit de trajet et à des droits supplémentaires pour l'accostage et l'appareillage d'un quai. Pour un mouillage, on n'imposerait qu'un droit de trajet. On imposerait un ou deux droits d'accostage pour un mouvement selon qu'il comprendrait l'accostage et l'appareillage d'un quai ou l'un des deux seulement. En règle générale, on n'imposerait aucun droit supplémentaire pour la courte navigation effectuée au cours d'un mouvement. Un droit spécial serait prévu pour le mouvement d'un navire d'un mouillage à un autre.

Ici encore, la Commission considère que le droit devrait varier en fonction de la dimension du navire et l'on devrait appliquer la même méthode que pour le taux des trajets, c.-à-d. un prix unitaire par tonneau de jauge brute maximale avec un minimum convenable.

b) Étalonnage de radiogoniomètres, régulation de compas et voyages d'essai

Ces trois postes représentent une part minime du total des recettes de la circonscription (0.4% en 1962 et 0.2% en 1967).

Le règlement ne prévoit pas de droit spécial pour l'étalonnage de radiogoniomètres. En pratique, on applique le droit prévu pour la régulation de compas. La Commission estime que l'on devrait modifier le tarif en vue d'y inclure un taux pour cet autre poste.

Le libellé du tarif (art. 5) correspond à l'article 5 de celui de Saint-Jean avec cette différence que lorsque le service est effectué dans les limites de la circonscription d'Halifax, ces droits particuliers sont payables «en sus des droits de déplacement», mots qu'on a omis dans le tarif de Saint-Jean. Lorsque ces services sont rendus hors de la circonscription, la remarque faite aux pages 133 et 134 au sujet du tarif de Saint-Jean s'applique aussi.

c) Service en disponibilité

Le tarif d'Halifax (art. 7[2]) est le seul qui prévoit une rétribution pour le «service en disponibilité» (appelé également «quart de sécurité», cf. *Titre I*, p. 151). Cependant, ce service est mentionné sous la rubrique «retenue» bien qu'il soit d'une nature absolument différente. La retenue signifie que l'on garde un pilote en disponibilité sans effectuer aucun service. Un pilote assurant un quart de sécurité est au contraire en service actif; il doit se tenir prêt à faire face à toute circonstance urgente éventuelle et il est

responsable de la sécurité du navire en cause. Ce service est rendu occasionnellement par mauvais temps, sur un navire au mouillage ou à quai.

Le tarif établit une juste distinction entre les deux services: le taux horaire est le même (\$2.20), mais la rémunération du quart de sécurité commence dès la première heure et le maximum journalier est plus élevé.

Ce poste n'apparaît pas non plus sur l'état financier. L'autorité de pilotage indiqua qu'on ne l'applique qu'en de très rares occasions, pas plus d'une fois par an. Les sommes perçues au titre du quart de sécurité sont incluses dans le total des retenues (pièce 1531u).

c) *Indemnités*

Les dispositions du tarif relatives à la quarantaine, au dépassement de limite, à la retenue et à l'annulation sont les mêmes que pour Saint-Jean et les remarques de la Deuxième Section s'appliquent *mutatis mutandis* (Cf. p. 134).

d) *Services accessoires*

Au regard des services accessoires, le tarif ne prévoit un droit distinct que pour le service de bateau-pilote. Depuis son introduction dans le tarif en 1959 (C.P. 1959-1601 en date du 18 décembre 1959), ce droit a été de \$10 chaque fois qu'on recourt au service d'un bateau-pilote. Comme c'est toujours le cas lorsque le ministère des Transports assure ce service, le règlement prévoit que les droits provenant de cette source ne rentrent pas dans la mise en commun mais sont versés au Receveur général du Canada (art. 9[2][c]).

Bien que le ministère des Transports fournisse gratuitement des radiotéléphones aux pilotes (à charge, pour eux, d'assumer les frais de remplacement en cas de perte, cf. p. 214), on n'a pas prévu de droit de radiotéléphone dans le tarif, contrairement à ce qui se fait dans les autres circonscriptions où le ministère fournit ces appareils (Cf. Tarif de la C.-B., art. 14, depuis le 12 janvier 1966). Le ministère des Transports a fait savoir à la Commission qu'aucune raison spéciale ne justifiait l'absence d'un tel droit à Halifax (Lettre du ministère des Transports, en date du 10 septembre 1968 [pièce 1531s]) et «qu'à l'occasion, on envisagera d'établir un droit d'utilisation des radiotéléphones».

7. ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Il existe trois caisses dans la circonscription d'Halifax: la caisse de pilotage et la caisse de retraite, gérées par l'autorité de pilotage, et la «caisse de groupe» des pilotes, gérée par le comité des pilotes.

Nous étudierons la caisse de retraite à la fin de ce chapitre. La «caisse de groupe» des pilotes correspond au «fonds du club» qu'avaient antérieure-

ment les pilotes de la Colombie-Britannique (Cf. *Titre II*, p. 200). C'est une caisse privée tenue et gérée par les pilotes eux-mêmes pour couvrir les dépenses de groupe occasionnelles telles que fleurs, cadeaux et cartes de Noël. Elle est alimentée par des contributions égales et personnelles des pilotes (Cf. p. 254) et les comptes en sont tenus, à titre de service personnel, par le comptable de la circonscription. Les retraits sont effectués par chèques signés par deux membres du comité des pilotes.

Lorsque le ministre de la Marine et des Pêcheries devint, en 1918, l'autorité de pilotage, l'administration financière de la circonscription fut centralisée à Ottawa (comme pour toutes les circonscriptions relevant du Ministre). Les droits étaient perçus par les douaniers locaux et versés au ministère; tous les paiements faits sur les fonds de la caisse de pilotage, y compris les parts du fonds commun payées aux pilotes, étaient effectués par chèques émis d'Ottawa. Ce n'est qu'à partir de 1948 que l'administration financière fut décentralisée et que la caisse de pilotage passa sous la responsabilité du surveillant local.

Le surveillant déclara n'avoir jamais eu de difficulté à percevoir les droits de pilotage pour les services rendus sauf dans un cas où il fut obligé de faire surseoir à la délivrance du congé d'un navire à Dalhousie, en vertu de l'article 344(2) de la Loi sur la marine marchande. Quelques jours plus tard, la facture fut payée.

L'interprétation de la disposition du règlement prévoyant le paiement obligatoire lui a suscité aussi certaines difficultés, p. ex. dans le cas de trois caboteurs appartenant au groupe *Irving*, l'un d'une jauge nette de plus de 1,000 tx, immatriculé au Canada, et les deux autres d'une jauge nette inférieure à 1,000 tx, mais supérieure à 250 tx, immatriculés à Nassau. Du fait de l'ambiguïté du paragraphe (3) de l'article 6 du règlement, le ministère de la Justice décida que l'autorité de pilotage n'avait pas établi la non-exemption de ces navires (pièce 1495a). La modification de la disposition du règlement, en novembre 1963, remédia à cette insuffisance (Cf. p. 175).

Le seul document financier annuel établi par l'autorité de pilotage n'est plus un état financier, au sens habituel du terme, mais un document qui contient simplement des renseignements statistiques limités de nature financière portant sur l'année civile. Les informations se limitent à la partie de la caisse de pilotage qui comprend les recettes de pilotage et les dépenses imputées sur ces recettes. Il comprend deux parties totalement distinctes. La première contient des informations statistiques concernant les postes comptabilisés dans la gestion du fonds commun, et la seconde constitue un état financier partiel des encaissements, et des revenus provenant des droits de bateau-pilote. Comme la seconde partie du document s'explique d'elle-même, nous n'examinerons que la première partie.

Pour en faciliter la compréhension, les états annuels des années 1965, 1966 et 1967 sont présentés sous une forme combinée. On n'a pas reproduit

Circonscription de pilotage d'Halifax

les annexes jointes aux états annuels parce que les renseignements qu'elles contiennent ont déjà été étudiés. L'annexe A donne en détail les droits de pilotage gagnés (et non les droits perçus) pendant l'année (Cf. p. 243) et l'annexe B indique les montants payés chaque année civile (salaire payé au cours de l'année civile et part payée au cours de la même année civile mais gagnée au cours de l'année financière se terminant le 31 mars de cette même année) à chaque pilote au cours de l'année civile, plus le montant de leur «part» globale dans la réserve (basée sur l'année financière) au 31 décembre (Cf. p. 242).

ÉTAT DU REVENU
1^{er} janvier—31 décembre

| | 1965 | 1966 | 1967 |
|-------------------------------------|------------|------------|------------|
| | \$ | \$ | \$ |
| <i>Recettes</i> | | | |
| Pilotage..... | 225,731.06 | 225,471.16 | 204,550.14 |
| Rectifications..... | 7.75 | Néant | Néant |
| | 225,738.81 | 225,471.16 | 204,550.14 |
| <i>Répartition du revenu</i> | | | |
| Parts des pilotes..... | 166,833.16 | 178,928.00 | 167,914.64 |
| Caisse de retraite des pilotes..... | 11,211.56 | 6,141.89 | Néant |
| <i>Dépenses:</i> | | | |
| Administration, etc..... | 373.00 | 358.00 | 226.00 |
| Police d'indemnité des pilotes..... | 881.33 | 740.46 | 650.07 |
| Assurance des radiotéléphones..... | Néant | Néant | 135.00 |
| | 179,299.05 | 186,168.35 | 168,925.71 |
| <i>Réserve et Excédent</i> | | | |
| Espèces en banque..... | 27,591.99 | 20,457.15 | 18,460.48 |
| Comptes à recevoir..... | 18,847.77 | 18,845.66 | 17,163.95 |
| | 46,439.76 | 39,302.81 | 35,624.43 |
| | 225,738.81 | 225,471.16 | 204,550.14 |

ÉTAT FINANCIER—SERVICE DE BATEAU-PILOTE
1^{er} janvier—31 décembre

| | 1965 | 1966 | 1967 |
|---|-----------|-----------|-----------|
| | \$ | \$ | \$ |
| Non perçu au 1 ^{er} janvier..... | 2,390.00 | 2,440.00 | 2,740.00 |
| Gagné: 1 ^{er} janvier—31 décembre..... | 29,990.00 | 30,860.00 | 27,770.00 |
| | 32,380.00 | 33,300.00 | 30,510.00 |
| Perçu: 1 ^{er} janvier—31 décembre..... | 29,940.00 | 30,560.00 | 28,310.00 |
| | 2,440.00 | 2,740.00 | 2,200.00 |

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 344.

Jusqu'à l'année financière 1959/1960, cet état du revenu représentait pour les pilotes un compte définitif exact de la gestion du fonds commun pour l'année financière qui venait de se terminer. Pour ces années, cet «état du revenu» :

- a) indiquait le total des recettes (sur la base des droits gagnés) de l'année financière, qui constituaient le fonds commun pour cette année. (rubrique *Recettes*);
- b) résumait les dépenses effectivement acquittées sur le fonds commun au cours de l'année financière, dépenses comprenant, à cette époque, les frais d'exploitation de la circonscription, les dépenses de groupe des pilotes et la cotisation obligatoire à la caisse de retraite;
- c) établissait les droits définitifs des pilotes sur le fonds commun en résumant les 12 partages mensuels et en indiquant le montant total des «salaires» payés aux pilotes au cours de l'année financière et le total des «parts» mensuelles des pilotes. Le total de ces «parts» ainsi que les 5% versés à la caisse de retraite lors du paiement des «parts» comprend le poste *Réserve et Excédent* qui représente donc le total des montants crédités mensuellement au compte de chaque pilote et à la caisse de retraite, mais qui n'ont pas été payés afin d'alimenter le fonds commun.

L'«État du revenu» n'étant pas un état financier annuel (même pas pour le fonds commun) n'assurait pas la continuité d'une année à l'autre et n'indiquait pas toutes les opérations financières effectuées, mais seulement celles qui permettent de déterminer le droit de chaque pilote. Cela explique que, contrairement à la procédure suivie pour l'*État financier—Service de bateau-pilote*, le poste *Réserve et Excédent* ne figure pas au début de l'état de l'année suivante.

Cet «État du revenu» a perdu l'objet et le sens qu'il avait au début, lorsque les pilotes refusèrent en 1960 de satisfaire à la demande du ministère des Transports de tenir désormais la comptabilité sur la base de l'année civile, et qu'en dépit de la situation de fait, l'autorité de pilotage a commencé à fournir un état du revenu basé sur l'année civile. Cet état cesse d'être un compte définitif de la mise en commun et n'établit pas les droits des pilotes sur le fonds commun, mais contient simplement des données statistiques de nature financière concernant deux fonds communs différents, les chiffres de l'un d'eux n'étant pas définitifs puisque le compte n'est pas encore arrêté (Cf. p. 240).

Sous la réserve précédente, les divers postes indiqués dans l'«État du revenu» sont étudiés comme suit:

(1) ACTIF ET POSTES DE RECETTES

Étant donné la nature de l'état financier, seuls les postes formant partie du fonds commun sont comptabilisés comme actif et revenu, c.-à-d. les droits de pilotage et les indemnités statutaires pour les dépassements de limite et la quarantaine qui entrent, conformément au règlement, dans le fonds commun. Ces postes ont déjà été étudiés (Cf. pp. 243 à 251). Les autres petits postes du revenu entrant dans la caisse de pilotage ne sont pas indiqués.

Le poste *Remboursements et Rectifications* sert à corriger les erreurs de calcul des droits et de facturation. Il peut s'agir de débits ou de crédits selon le genre d'erreur; p. ex., lors de la vérification des fiches de pilotage, on trouve des erreurs portant sur la jauge ou sur la facturation des droits au plein tarif, en vertu du régime du paiement obligatoire, à un navire bénéficiant d'une exemption partielle. A la suite d'une erreur, on envoie une nouvelle facture, et l'on procède à la correction dans les livres de l'autorité de pilotage au moyen de ce poste, de manière que le montant définitif des «recettes» indique le montant exact du fonds commun pour cette année-là.

(2) PASSIF ET POSTES DE DÉPENSES

Ici encore, étant donné que l'état financier d'Halifax n'indique que les recettes entrant dans le fonds commun, seules, parmi les dépenses de la caisse de pilotage, celles imputables au fonds commun y figurent. Cette partie de l'*État du revenu* indiquait donc à l'origine comment l'argent du fonds commun avait été et devait être payé aux pilotes ou à leur acquit. On peut grouper les dépenses comme suit:

- a) Dépenses de groupe.
- b) Contributions à la caisse de retraite.
- c) Distribution aux pilotes.

a) *Dépenses de groupe*

- (i) *Assurance indemnité-groupe des pilotes*

Les pilotes, en tant que groupe, ont une assurance intitulée *Pilots' Loss of Income Indemnity and Legal Defence Policy*. En 1963, pour une prime de \$55.80 par pilote, cette assurance leur garantissait, pendant une période maximale de six mois, un revenu mensuel de \$500 en cas de chômage par suite de suspension ou d'annulation de leur brevet (pièce 357).

Les pilotes ne perçoivent pas les prestations prévues par la législation provinciale sur les accidents de travail et n'ont contracté aucune assurance-groupe, car ils estimaient que l'article 24 du règlement qui prévoit des congés de maladie en cas d'accident survenu en service leur offre une protection très satisfaisante que chaque pilote peut compléter personnellement par une police couvrant les risques d'invalidité. Le pilote W. H. Crook déclara que la

plupart des pilotes détenaient une assurance-accident personnelle mais devaient payer une surprime du fait de leur occupation.

Les pilotes se sont également assurés pour le remplacement, en cas de perte, des appareils de radiotéléphone qui leur sont prêtés et dont ils sont responsables. Le ministère des Transports a fait savoir à la Commission (pièce 1531w) que «la décision d'assumer les frais de remplacement» a été prise volontairement par les pilotes eux-mêmes.

(ii) *Administration, timbres, etc.*

Ce poste comprend de menus articles de frais d'exploitation de la circonscription et diverses dépenses de groupe des pilotes. Aux fins de comptabilisation, il eût été préférable de les ventiler en détail. Le paiement des frais d'exploitation de la circonscription est un vestige du passé, à l'époque où les frais d'exploitation de la circonscription devaient être payés conformément aux dispositions de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande, c.-à-d. sur les droits de brevet et les droits de pilotage. Certains menus articles de frais d'exploitation de la circonscription d'Halifax sont encore payés sur les droits de pilotage, en dépit du fait que l'on n'a pas obtenu l'autorisation requise du gouverneur en conseil et que ces paiements ne sont même pas supposés être autorisés par l'article 9(2) du règlement qui énumère les seules déductions pouvant être faites sur les recettes de pilotage. Ces menus articles de frais d'exploitation de la circonscription sont les timbres, la location de la boîte postale, les télégrammes et autres frais de ce genre. Les timbres de la correspondance officielle avec le ministère des Transports sont payés sur le fonds commun, mais le gouvernement les rembourse chaque mois. Ceux qui affranchissent l'expédition des factures aux agents sont payés sur les gains des pilotes. On expliqua que les factures concernent le pilotage et non le gouvernement. D'autre part, le ministère des Transports fournit gratuitement la papeterie, y compris les fiches de pilotage et les formules de factures. C'est un anachronisme qu'on devrait corriger, pratique d'autant plus discriminatoire que dans les autres circonscriptions, Saint-Jean (N.-B.) p. ex., où le ministère des Transports a assumé les frais d'exploitation de la circonscription en vertu du même article (Cf. p. 141), le ministère paie tous ces menus articles.

Les dépenses diverses des pilotes en tant que groupe sont également comptabilisées sous cette rubrique. P. ex., en 1962, elles s'élevaient à \$876.70 dont \$600 avaient été payés au comité des pilotes à titre d'avance sur frais de voyage à Ottawa pour y rencontrer les fonctionnaires du ministère des Transports. Le remboursement de la part non dépensée de cette avance a été fait non au fonds commun, mais à la «caisse de groupe» des pilotes. Avant d'engager une dépense de groupe, le comité des pilotes doit en faire la demande officielle qui doit être approuvée par le surveillant.

b) *Contributions à la caisse de retraite*

L'article 9(6) du règlement traite de cette question. Comme nous l'expliquerons à la fin de ce chapitre, ces déductions avaient simplement pour objet de rétablir la solvabilité actuarielle du régime de retraite, supprimé à partir de 1956. Cet objectif ayant été atteint en 1966, les contributions cessèrent à partir de ce moment.

c) *Déductions personnelles des pilotes*

Soit que l'on considère les pilotes comme des employés de leur autorité de pilotage, soit qu'on veuille leur rendre un service personnel, le surveillant effectue aussi sur leur «salaire net» les déductions à la source pour l'impôt sur le revenu et pour le Régime de pensions du Canada. La contribution des pilotes à leur «caisse de groupe» est également payée au taux fixé par le comité des pilotes; elle a été de \$2 par mois jusqu'en juin 1967 et de \$4 ensuite. Toutefois, on prélève occasionnellement une contribution spéciale telle que celle de \$17 en février 1961. Aucune de ces déductions de nature personnelle ne figure sur l'état financier.

COMMENTAIRE

Ce qui précède offre un autre exemple des différences importantes et inutiles des méthodes comptables des diverses circonscriptions (Cf. *Titre I*, recommandation générale 17, art. 1[o], p. 558; recommandation générale 20, pp. 573 et 574). En outre, un état financier devrait toujours correspondre à la réalité et la pratique actuellement suivie à Halifax devrait être corrigée.

8. CAISSE DE RETRAITE

Pendant un certain nombre d'années, la caisse de retraite a suscité un sentiment de frustration parmi les pilotes d'Halifax. On résolut le problème en supprimant le régime de retraite et en laissant les pilotes constituer celle-ci eux-mêmes. Le régime des prestations de retraite cessa d'exister à la fin de l'année financière 1955-1956 et la caisse de retraite n'assuma plus que les obligations antérieures. Les faibles cotisations exigées des pilotes furent supprimées à compter du 1^{er} juillet 1966, date à laquelle la caisse devint solvable.

Au début, la caisse constituait une véritable caisse des pilotes, seul type de caisse permis par la loi (Cf. *Titre I*, chap. 10). P. ex., la modification apportée en 1893 au règlement de la circonscription laissait à l'autorité de pilotage le soin de fixer, à sa discrétion, le montant des prestations de pension à accorder aux pilotes en retraite et aux ayants droit des pilotes décédés, en fixant le minimum et le maximum annuels respectivement à \$50 et \$300. Les prestations étaient directement payées sur les fonds de la caisse et l'on n'investissait que le solde, après paiement de toutes les dettes échues.

Lorsque le Ministre devint l'autorité de pilotage, la caisse fut transformée en caisse de retraite dont les prestations n'étaient plus laissées à la discrétion de l'autorité de pilotage, mais fixées par les règlements. Le premier règlement établi par le Ministre (C.P. 1042, du 15 mai 1920) attribuait à un pilote en retraite, après 5 ans de service, des prestations de \$20 par année de service, avec un maximum de \$600; la cotisation obligatoire des pilotes était fixée à 5% des recettes brutes. Les dispositions relatives à la retraite furent souvent modifiées et lorsqu'on supprima le régime de retraite en 1955-1956, les prestations étaient de \$40 par année de service, avec un maximum de \$1,600.

La perte du bateau-pilote *Hebridean* en 1940, qui causa la mort de six pilotes, et le remboursement de toutes leurs cotisations aux pilotes temporaires du temps de guerre, au moment de leur retraite, constituèrent une lourde ponction sur la caisse déjà insolvable.

Ces circonstances regrettables s'aggravèrent encore du fait qu'en dépit de l'insolvabilité de la caisse, les pilotes réclamaient l'augmentation des prestations. Des études actuarielles montrèrent qu'en échange de maigres prestations les pilotes seraient dans l'obligation de payer des cotisations élevées. Les pilotes d'Halifax demandèrent donc, à la place, la liquidation de la caisse et le remboursement de leur part virile. Cependant, on décida de conserver la caisse pour payer les prestations de pension acquises, ce qui signifiait que l'on devrait distraire une partie des cotisations des pilotes en activité afin de combler progressivement le déficit accumulé, comme on l'avait fait dans la circonscription de Saint-Jean (Cf. p. 144). Cela posait un sérieux problème car le déficit de la caisse d'Halifax atteignait alors \$72,000. En 1953, le gouvernement fit à titre gracieux un paiement de \$56,000 à la caisse, après que les pilotes se furent engagés à payer une cotisation de 10% de leurs recettes.

Mais le problème fondamental d'assurer des prestations de pension suffisantes n'était pas résolu. Les pilotes proposèrent alors qu'à l'avenir le régime de retraite soit radicalement modifié. Ils demandèrent que celui-ci soit supprimé à compter du 31 mars 1956; que la cotisation passe à 15%, 5% étant affectés à l'ancien régime pour honorer les engagements antérieurs; que l'on rembourse aux pilotes ayant moins de cinq ans de service (alors au nombre de quatre) toutes leurs cotisations; que le reste de la cotisation, c.-à-d. 10%, soit placé en obligations du gouvernement pour constituer des pensions aux pilotes en activité. La proposition fut acceptée, mais ne fut mise à exécution qu'entre le 31 mars 1956 et le mois de juin 1957, car il n'était pas permis de faire des déductions exemptes d'impôt en vue d'acheter des annuités pour les pensions de retraite. Les 10% déjà perçus furent remboursés avec le résultat que, sauf au regard des droits acquis jusqu'à la fin de l'année financière 1955/1956, les pilotes n'avaient plus de prestations de pension.

Néanmoins, ils furent tenus de payer 5% de leurs gains jusqu'au rétablissement de la solvabilité de la caisse. Plus tard, lorsqu'une modification à la Loi de l'impôt sur le revenu autorisa les déductions exemptes d'impôt en vue de la constitution des fonds de pension, les pilotes ne demandèrent pas la modification de leur régime de retraite, car ils estimaient pouvoir faire mieux individuellement. Telle était la situation lorsque la Commission tint ses audiences à Halifax en 1963 et les pilotes étaient, à juste titre, extrêmement mécontents de la situation. Ils demandèrent de bénéficier de la Loi sur la pension du service public sur le même pied que les fonctionnaires dont la moitié des cotisations de retraite est payée directement sur les fonds publics, ce qui est impossible sans une modification de la loi en vigueur.

L'aspect le plus intéressant de la proposition de classer les pilotes comme employés aux taux régnants était les avantages qu'ils en auraient retirés, surtout les pilotes âgés, en matière de retraite.

Lorsque la caisse devint solvable en 1966, on décida de supprimer à compter du 1^{er} juillet la cotisation de 5%. Les pilotes furent cependant avertis que si le taux de mortalité devenait défavorable du point de vue actuariel, ou si les revenus de placement diminuaient, on imposerait de nouveau des cotisations pendant une période dont la durée dépendrait de l'importance du déficit (pièce 15310).

La Commission a exprimé son point de vue sur le parti à prendre au sujet des caisses de retraite (Cf. *Titre I*, recommandation générale 39, pp. 638 à 640).

Chapitre D

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE D'HALIFAX

RECOMMANDATION 1

Que le gouverneur en conseil prenne sans délai un décret rétablissant l'existence juridique de la circonscription de pilotage d'Halifax et fixant les limites de cette circonscription

Comme nous l'avons démontré (Cf. p. 164), la circonscription de pilotage d'Halifax cessa légalement d'exister depuis l'entrée en vigueur de la Loi sur la marine marchande de 1934. En outre, comme nous l'avons expliqué aux pages 165 et suivantes, le seul décret du gouverneur en conseil portant sur ses limites prétendait en faire une circonscription côtière s'étendant sur quelque 115 milles. Étant donné l'importance du port d'Halifax et la nécessité d'y assurer un service de pilotage adéquat, la situation actuelle devrait être immédiatement corrigée par un décret du gouverneur en conseil pris en vertu de l'article 324 de la Loi sur la marine marchande, en vue de rendre à la circonscription d'Halifax son existence juridique et de fixer objectivement ses limites en tant que circonscription de pilotage portuaire englobant seulement les eaux du port, y compris le bassin de Bedford, et ses approches immédiates du côté du large.

RECOMMANDATION 2

Que le pilotage à Halifax soit classé comme service public

Halifax est l'un des ports canadiens d'accès le plus sûr et le moins difficile (Cf. pp. 197 et suiv.). La possibilité qu'un sinistre maritime bloque les principaux chenaux du port d'Halifax pour une période de temps assez considérable est faible. D'autre part, l'importance du trafic des long-courriers fréquentant Halifax et celle de ce port national exigent, dans l'intérêt public, que les transports par eau disposent d'un service de pilotage efficace. C'est pourquoi, conformément aux critères établis dans la recommandation générale 17, la Commission estime que le pilotage à Halifax ne peut pas normalement être classé comme *service public essentiel*, mais bien comme *service public* (Cf. *Titre I*, p. 559, pour la signification de ces termes).

La principale conséquence de ce classement serait celle-ci, que le pilotage ne serait obligatoire que par une ordonnance de pilotage rendue par l'autorité centrale, et dans la mesure précisée dans cette ordonnance (Cf. *Titre I*, recommandation générale 22, pp. 584-585).

L'étude faite par la Commission sur les opérations de pilotage à Halifax indique que l'application du régime actuel de paiement obligatoire n'a pas été dictée par des considérations de sécurité, mais n'a constitué qu'un moyen d'accroître les revenus de pilotage en taxant les transports par eau et en imposant le paiement obligatoire à des bâtiments qui en général n'ont pas besoin de pilotes et bénéficient d'une exemption statutaire relative. Cette conclusion est, en outre, confirmée par le fort pourcentage des navires qui se dispensent de pilotes (en dépit du fait qu'ils soient obligés de payer tout ou partie des droits) sans mettre en péril la sécurité de la navigation ou des installations portuaires.

La preuve a montré que l'autorité de pilotage s'est parfaitement rendu compte du fait que le pilotage obligatoire était inutile dans la circonscription et qu'elle se proposait éventuellement de le supprimer (Cf. p. 219).

Si l'on donne suite à la recommandation générale 22, l'autorité centrale sera en mesure d'imposer le pilotage obligatoire dans certains cas très spéciaux par une ordonnance de pilotage appropriée, p. ex. pour les bâtiments transportant des marchandises dangereuses, mais seulement dans la mesure requise par les considérations de sécurité générale et d'intérêt public.

Si la recommandation générale 21 est mise en œuvre, le classement comme *service public* permettra à la circonscription de bénéficier de la caisse centrale de péréquation établie et gérée par l'autorité centrale, dans la mesure où la subvention est vraiment nécessaire dans l'intérêt public.

RECOMMANDATION 3

Que l'administration du pilotage et le service de bateau-pilote à Halifax soient réorganisés sur une base plus économique

L'organisation du service de pilotage à Halifax devrait être réévaluée en vue de vérifier si le système coûteux actuel se justifie maintenant et dans le proche avenir. Alors que la demande de pilotage diminue dans la circonscription, il existe une tendance à conserver l'organisation et la division des fonctions que ne justifierait qu'une demande importante, et la répugnance qui en résulte d'une réduction de personnel. L'approche logique de la question consiste à ne tenir aucun compte de l'organisation actuelle et à prévoir un nouveau plan d'organisation adapté aux circonstances et aux besoins actuels et prévisibles. Ce n'est qu'après une telle étude que l'on pourra juger de la valeur de l'organisation actuelle et y apporter les changements nécessaires.

A priori, il semble excessif d'employer un effectif permanent de 20 personnes (sans compter le personnel temporaire ni les dirigeants et les employés du siège à Ottawa) simplement pour assurer l'administration locale et le transport de 12 pilotes dont la moyenne totale quotidienne d'affectations a été de 9.7 en 1967. Halifax est organisé sur une base comparable aux circonscriptions accueillant un trafic important comme Québec, Montréal et la C.-B., où le nombre des pilotes et leur volume de travail total représentent plusieurs fois ceux d'Halifax.

Le personnel auxiliaire et le service de bateau-pilote devraient faire l'objet d'un nouvel examen à la lumière de la demande actuelle de services de pilotage, en tenant compte de la tendance aux navires plus grands mais moins nombreux. On devrait également mettre en œuvre les techniques modernes et les progrès réalisés en général.

La Commission estime qu'une analyse méthodique du volume de travail et de la fonction de chaque membre du personnel en permettrait une réduction considérable sans affecter la qualité du service.

Le mode des affectations devrait être réorganisé et simplifié. L'organisation actuelle est un vestige du passé sans réajustement aux conditions présentes. Un personnel nombreux était nécessaire avec un trafic important et une planification rendue difficile par l'absence de communications avec les navires en mer et par l'incertitude sur les mouvements des navires, due, en général, aux conditions météorologiques. La situation est maintenant complètement différente avec des navires plus puissants et plus rapides, équipés d'aides électroniques de navigation et de communication leur permettant de suivre un horaire plus précis. La marge d'erreur moyenne pour un E.T.A. envoyé 12 heures à l'avance est maintenant négligeable.

A Halifax et ailleurs, le mode des affectations devrait être réorganisé sur la base du préavis d'E.T.A. des bâtiments demandant un pilote. Les inconvénients causés par la négligence d'envoyer un E.T.A. dans les délais voulus devraient être supportés par le navire concerné et non par les navires qui l'ont fait parvenir. La nouvelle législation sur le pilotage devrait stipuler cette exigence (Cf. *Titre I*, p. 233; pp. 257 et suiv., et p. 280).

Les bâtiments devraient être tenus de donner un préavis minimal stipulé de leur E.T.A. (p. ex. 12 heures). En cas de retard, l'E.T.A. devrait être confirmé ou rectifié dans un délai déterminé (p. ex. 9 heures plus tard) et l'E.T.A. définitif envoyé (p. ex. 3 heures à l'avance). Ces préavis devraient permettre au surveillant ou au préposé aux affectations d'attribuer la plupart des affectations pendant les heures normales de bureau. A Victoria, C.-B., les affectations pour la nuit et pour la première partie de la matinée suivante sont habituellement indiquées aux pilotes avant 6 h de l'après-midi. Aucune raison n'empêche de le faire ailleurs.

On devrait se dispenser des services du personnel chargé actuellement des affectations. Il est abusif de conserver quatre préposés aux affectations pour une moyenne journalière inférieure à dix affectations, en plus du surveillant, de son comptable, de son secrétaire et de treize personnes armant les bateaux-pilotes. Le surveillant pourrait fort bien s'occuper lui-même, pendant les heures normales de bureau, des quelques affectations, le travail de routine subséquent pouvant être assumé par le comptable dont le travail est en rapport avec ce service. En C.-B., les préposés aux affectations calculent aussi les droits et établissent les factures de façon satisfaisante. Dans un port comme Halifax, où le nombre d'affectations, et par conséquent de comptes, est peu élevé, on pourrait combiner les deux fonctions.

Le petit nombre d'affectations de nuit ne justifie pas de maintenir une permanence du service toute la nuit. On devrait aussi mettre à profit la disponibilité des équipages des bateaux-pilotes puisqu'ils assurent le service jour et nuit. Les bateaux-pilotes sont déjà équipés de radiotéléphones permettant les communications navire-navire et navire-terre. On pourrait également les munir d'un téléphone branché sur la ligne du téléphone du bureau de pilotage. Ce téléphone pourrait être utilisé après les heures normales de bureau par le capitaine qui recevrait journallement la liste des affectations de nuit déjà attribuées et les noms des premiers pilotes sur le tour de rôle. Si, dans un cas imprévu, on avait besoin d'un pilote, le capitaine du bateau-pilote pourrait ainsi appeler celui dont le tour est venu et, en cas de difficulté, pourrait communiquer avec le surveillant qui prendrait les mesures nécessaires.

Du point de vue des heures de service, les fonctions du surveillant, ou de l'agent en charge du bureau de pilotage, ne devraient pas être assimilées à celles d'un employé de bureau travaillant seulement pendant certaines heures de la journée, mais à celles d'un capitaine de navire, c.-à-d. le considérer comme étant constamment en service. S'il doit s'absenter de la circonscription ou qu'une raison quelconque l'empêche d'exercer ses fonctions, il devrait avoir un remplaçant.

On pourrait réaliser d'autres importantes économies en réorganisant le service des bateaux-pilotes en vue de profiter au maximum des transports par terre et, dans le port, des transports par eau assurés par d'autres services. Il faudrait aussi envisager de déplacer à l'extérieur du port la base du bateau-pilote principal pour l'établir en un lieu convenable de la côte aussi proche que possible de la zone d'embarquement (Cf. pp. 228 et 229 pour d'autres remarques).

Chapitre E

APPENDICES

APPENDICE A

- (1) Accroissement (ou décroissance) procentuel des gains et du volume de travail des pilotes de la circonscription de pilotage d'Halifax (N.-É.).
- (2) Gains et volume de travail des pilotes de la circonscription de pilotage d'Halifax (N.-É.).

APPENDICE B

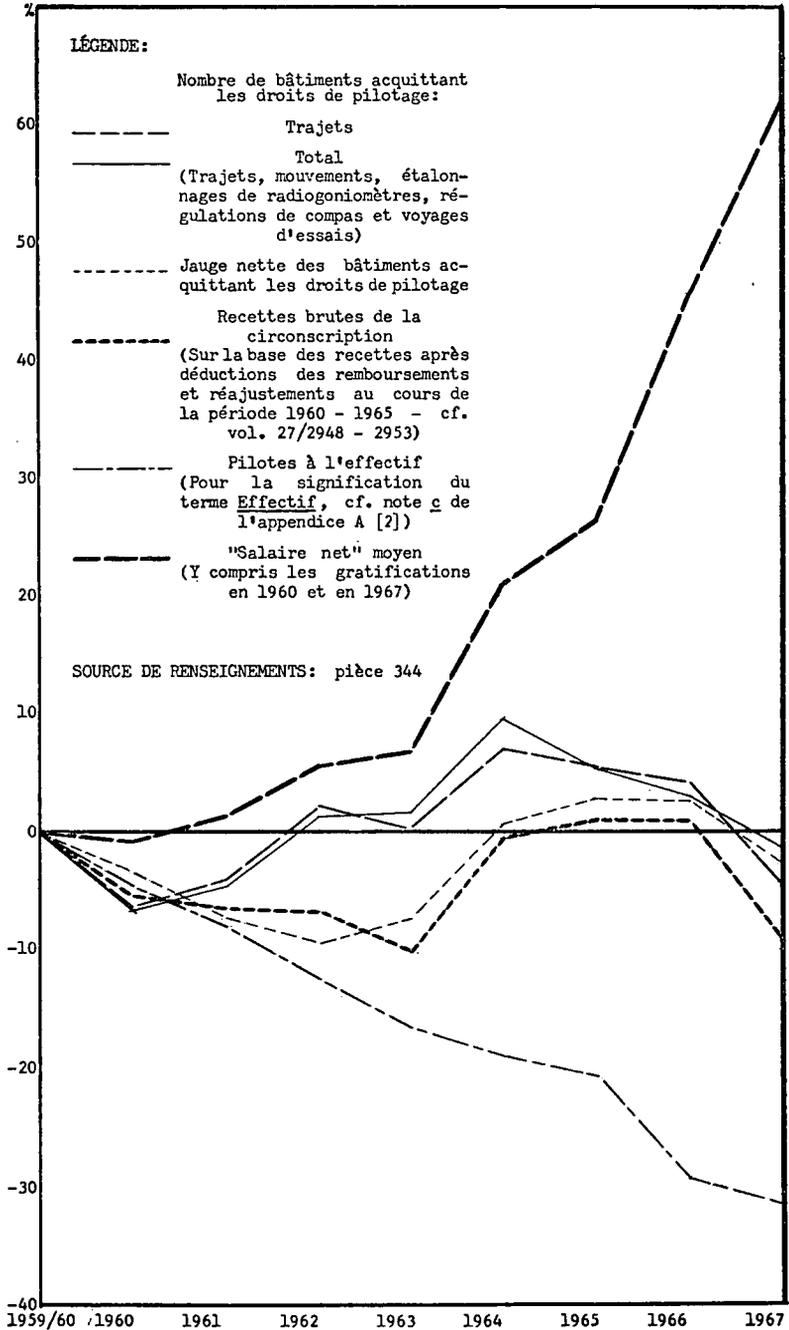
Nombre de voyages mensuels pour lesquels les droits de pilotage furent imposés dans la circonscription de pilotage d'Halifax (N.-É.).

APPENDICE C

- (1) Tableau—Sinistres, accidents et incidents maritimes impliquant des pilotes de la circonscription de pilotage d'Halifax (N.-É.).
- (2) Résumé—Sinistres, accidents et incidents maritimes mentionnés ci-dessus, 1965-1967.

Appendice A (1)

ACCROISSEMENT (OU DÉCROISSANCE) PROCENTUEL DES GAINS ET DU VOLUME DE TRAVAIL DES PILOTES



Appendice A (2)

GAINS ET VOLUME DE TRAVAIL DES PILOTES

| Année | Nombre de bâtiments acquittant les droits de pilotage | | Jauge nette des navires acquittant des droits de pilotage | Recettes brutes de la circonscription ^b | Effectif des pilotes ^c | «Salaire net» moyen |
|---|---|--------------------|---|--|-----------------------------------|------------------------|
| | Trajets | Total ^a | | | | |
| 1959/60..... | 3,514 | 4,376 | 15,865,469 | \$225,417.43 | 20.98 | \$10,135.91 |
| 1960..... | 3,297 | 4,084 | 15,330,441 | 213,341.90 | 20.0 | 10,052.44 ^d |
| 1961..... | 3,374 | 4,173 | 14,700,436 | 210,717.03 | 19.3 | 10,263.81 |
| 1962..... | 3,591 | 4,425 | 14,370,845 | 210,155.92 | 18.4 | 10,702.11 |
| 1963..... | 3,518 | 4,451 | 14,689,733 | 202,407.50 | 17.5 | 10,829.77 |
| 1964..... | 3,760 | 4,796 | 15,965,172 | 221,867.06 | 17.0 | 12,258.89 |
| 1965..... | 3,708 | 4,603 | 16,320,782 | 225,738.81 | 16.6 | 12,791.00 |
| 1966..... | 3,662 | 4,507 | 16,282,010 | 225,471.16 | 14.8 | 14,745.33 |
| 1967..... | 3,363 | 4,313 | 15,454,974 | 204,550.14 | 12.4 | 16,414.44 ^d |
| <i>Accroissement (ou décroissance) procentuel</i> | | | | | | |
| 1959/60..... | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| 1960..... | -6.2 | -6.7 | -3.4 | -5.4 | -4.7 | -0.8 |
| 1961..... | -4.0 | -4.6 | -7.3 | -6.5 | -8.0 | 1.3 |
| 1962..... | 2.2 | 2.3 | -9.4 | -6.8 | -12.3 | 5.6 |
| 1963..... | 0.1 | 1.7 | -7.4 | -10.2 | -16.6 | 6.9 |
| 1964..... | 7.0 | 9.6 | 0.6 | -1.6 | -19.0 | 21.0 |
| 1965..... | 5.5 | 5.2 | 2.9 | 1.0 | -20.9 | 26.2 |
| 1966..... | 4.2 | 3.0 | 2.6 | 1.0 | -29.5 | 45.5 |
| 1967..... | -4.3 | -1.5 | -2.6 | -9.3 | -31.4 | 61.9 |

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 344.

^aTrajets, mouvements, étalonnage de radiogoniomètre, régulation de compas et voyages d'essai.

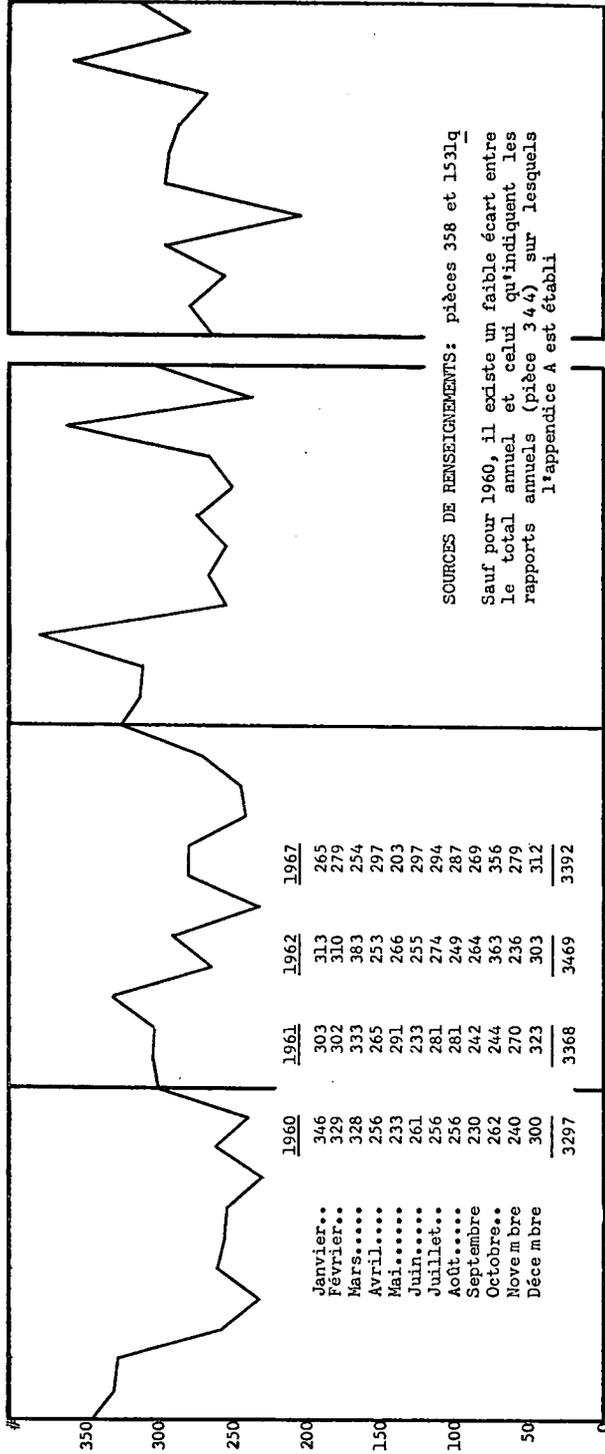
^bSur la base des droits gagnés, après les remboursements et les réajustements (1960-1965).

^cEffectif des pilotes désigne le nombre de pilotes sur une base annuelle en tenant compte de toute augmentation (nouveaux pilotes, stagiaires) ou diminution (mises à la retraite, décès, etc.) se produisant au cours de l'année.

^dY compris les gratifications.

Appendice B

NOMBRE DE VOYAGES MENSUELS POUR LESQUELS LES DROITS DE PILOTAGE FURENT IMPOSÉS



SOURCES DE RENSEIGNEMENTS: pièces 358 et 1531q
 Sauf pour 1960, il existe un faible écart entre le total annuel et celui qu'indiquent les rapports annuels (pièce 344) sur lesquels l'appendice A est établi

JANVIER - DÉCEMBRE 1960
 JANVIER - DÉCEMBRE 1961
 JANVIER - DÉCEMBRE 1962
 JANVIER - DÉCEMBRE 1967

Appendice C (1)
SINISTRES, ACCIDENTS ET INCIDENTS MARITIMES IMPLIQUANT DES PILOTES

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| A. ÉVÉNEMENTS SURVENUS EN COURS DE NAVIGATION: | | | | | | | | | | |
| I. Sinistres majeurs (avec ou sans perte de vie): | | | | | | | | | | |
| a) Perte ou abandon du navire..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b) Échouements majeurs..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) Avaries majeures au navire (autres que ci-dessus)..... | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II. Sinistres mineurs (sans perte de vie): | | | | | | | | | | |
| a) Échouements mineurs..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b) Avaries mineures au navire..... | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| III. Accidents (sans avaries)..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| IV. Incidents (sans avaries): | | | | | | | | | | |
| a) Talonnement dans le chenal..... | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| b) Autres..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 1 | 1 | 2 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |

Appendice C (1)
 SINISTRES, ACCIDENTS ET INCIDENTS MARITIMES IMPLIQUANT DES PILOTES

| | 1958 | 1959 | 1960 | 1961 | 1962 | 1963 | 1964 | 1965 | 1966 | 1967 |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| B. ÉVÉNEMENTS SURVENUS AU COURS DE L'ACCOSTAGE, DE L'APPAREILLAGE OU AU MOUILLAGE: | | | | | | | | | | |
| I. Sinistres majeurs (avec ou sans perte de vie)..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| II. Sinistres mineurs: | | | | | | | | | | |
| a) Échouements mineurs..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| b) Avaries mineures au navire: | | | | | 8 | 1 | 4 | 4 | 5 | 4 |
| (i) Heurt d'un quai..... | 10 | 9 | 3 | 4 | | | | | | |
| (ii) Collision avec d'autres navires au cours de l'accostage ou de l'appareillage..... | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 2 |
| (iii) Collision avec des navires au mouillage..... | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| | 10 | 12 | 3 | 4 | 8 | 1 | 5 | 4 | 5 | 6 |
| III. Accidents (sans avaries au navire): | | | | | | | | | | |
| a) Dommages à un quai..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| b) Dommages à des bouées..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| c) Autres..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 |
| | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| IV. Incidents: | | | | | | | | | | |
| a) Heurt d'un quai..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 2 | 0 |
| b) Collision avec un navire à quai..... | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 |
| | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 0 | 3 | 1 |
| | 10 | 12 | 3 | 4 | 8 | 1 | 8 | 4 | 9 | 8 |
| Total des sinistres, accidents et incidents maritimes impliquant des pilotes d'Halifax..... | 11 | 13 | 5 | 4 | 9 | 1 | 8 | 4 | 9 | 8 |

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS: pièces 342, 347, 866, 1451 et 1467.

Appendice C (2)

SINISTRES, ACCIDENTS ET INCIDENTS MARITIMES
IMPLIQUANT DES PILOTES
1965-1967

Pendant la période 1958-1967, il s'est produit 72 sinistres, accidents, etc., impliquant des pilotes. Les trente événements des cinq dernières années survinrent tous au cours de l'accostage ou de l'appareillage. Voici les détails concernant les 21 sinistres survenus en 1965, 1966 et 1967:

A. ÉVÉNEMENTS SURVENUS EN COURS DE NAVIGATION—Néant.

B. ÉVÉNEMENTS SURVENUS AU COURS DE L'ACCOSTAGE, DE L'APPAREILLAGE OU AU MOUILLAGE:

I. SINISTRES MAJEURS (avec ou sans perte de vie)—Néant.

II. SINISTRES MINEURS:

a) Échouements mineurs—Néant.

b) Avaries mineures au navire:

(i) Heurt d'un quai:

1. 23 janvier 1965—*Manchester Spinner*—cause: fort vent.
2. 1^{er} février 1965—*Sumnar*—cause: vent et remorqueur; navire mort.
3. 19 février 1965—*Halifax City*—cause: vent et mauvaise visibilité.
4. 12 juillet 1965—*Costas Michalos*—cause: panne de machine.
5. 8 janvier 1966—*Than Giutigte*—cause: navire mort.
6. 30 janvier 1966—*Husaro*—cause: vent.
7. 7 juin 1966—*Aragats*—cause: erreur du capitaine.
8. 8 juin 1966—*Irving Glen*—cause: vent.
9. 24 novembre 1966—*Newfoundland*—cause: erreur du remorqueur.
10. 4 mars 1967—*Irvingstream*—cause: fausse manœuvre.
11. 28 mai 1967—*Lockflethersand*—l'étrave heurte le toit du hangar—cause: courant de marée.
12. 14 août 1967—le *Gem* heurte l'épaule de la cale sèche—cause: travail d'équipe médiocre.
13. 20 novembre 1967—*City of Melbourne*—cause: panne de machine.

(ii) Collision d'un bâtiment à quai:

1. 30 mars 1967—*Ste. Foy* heurte le canot de sauvetage du m/v *Brion* au chantier maritime de Dartmouth—cause: panne de machine; avaries au canot de sauvetage.
2. 8 mai 1967—*Neptune* heurte le *Federal Pioneer* alors qu'il l'accostait avec l'aide de deux remorqueurs—cause: erreur alléguée du remorqueur; avaries légères.

III. ACCIDENTS:

a) Dommages au quai:

1. 3 février 1966—le pavois du *P.M. Crosbie* accroche le haut du wharf—cause: fausse manœuvre; aucune avarie au navire.

b) Dommage à des bouées—Néant.

c) Autres:

1. 6 avril 1967—*Surrey Trader* heurte au cours de l'accostage le support de la galerie de l'élévateur—cause: vitesse; quelques dommages au support de l'élévateur—aucune avarie au navire; le pilote reçoit un avertissement.

IV. INCIDENTS:

a) Heurt d'un quai:

1. 1^{er} mars 1966—*Sunvalley*—cause: vent; aucun dommage.
2. 10 mai 1966—*Ohshima Maru*—cause: courant; aucun dommage.

b) Collision avec un autre navire à quai:

1. 11 novembre 1966—*Cintra* heurte le *North Star VI* au quai—cause: faux mouvement de machine; aucun dommage.
2. 17 janvier 1967—*Niobe* vient porter le long du *Tariq* au cours de l'accostage—cause: fausse manœuvre; aucune avarie.

Quatrième section

RÉGION DE L'ÎLE DU CAP-BRETON

INTRODUCTION

Les seuls services importants de pilotage dans la région du Cap-Breton n'existent actuellement que dans (a) les ports de Sydney et North Sydney (b) les Lacs Bras d'Or et leurs voies d'accès (c) la section Port Hawkesbury/pointe Tupper du détroit de Canso.

Bien que divisés en deux circonscriptions distinctes (Sydney et Lacs Bras d'Or) et en un secteur non organisé, ces services sont, en fait, reliés soit administrativement, soit parce que les mêmes pilotes les assurent.

A l'origine, les eaux restreintes limitrophes de la côte de l'île du Cap-Breton et ses eaux intérieures étaient toutes subdivisées en petites circonscriptions de pilotage indépendantes¹, mais avec l'évolution de la situation elles ont été supprimées de fait ou en droit. L'actuelle circonscription des Lacs Bras d'Or naquit de la fusion des anciennes circonscriptions de Bras d'Or et du comté de Richmond. Par la même occasion, la nouvelle circonscription, tout en demeurant distincte au regard des services de pilotage, fusionna avec la circonscription de Sydney, aux fins administratives, sous la même autorité de pilotage. La majeure partie du pilotage dans le secteur non organisé du détroit de Canso est confiée aux pilotes de la circonscription des Lacs Bras d'Or, avec l'autorisation et l'aide de leur autorité de pilotage.

A cause de leur interdépendance, nous étudierons tous ces services dans cette section. La subdivision I traite de la circonscription de Sydney, la subdivision II, de la circonscription des Lacs Bras d'Or et du secteur non organisé du détroit de Canso, et la subdivision III contient les recommandations de la Commission, tant pour l'ensemble du Cap-Breton que pour chaque zone distincte de pilotage.

¹ En 1889, les circonscriptions de pilotage suivantes existaient au Cap-Breton: Lac Bras d'Or et Grand et Petit Bras d'Or; Glace Bay; Louisbourg; comté de Richmond; Sydney et North Sydney.

Subdivision I

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE SYDNEY (N.-É.)

Chapitre A

LÉGISLATION

1. LOI ET RÈGLEMENTS

PRÉAMBULE

A l'exception du crédit 8c de l'annexe D de la Loi des subsides n° 9 de 1966, ministère des Transports, il n'existe aucune disposition statutaire d'exception pour la circonscription de pilotage de Sydney. Cette circonscription est entièrement régie par les dispositions de la Loi sur la marine marchande qui s'appliquent de façon générale au service de pilotage et à son organisation. Cependant, un certain nombre de décrets en conseil et de règlements concernent particulièrement cette circonscription.

(1) CRÉATION DE LA CIRCONSCRIPTION

La présente circonscription de Sydney fut créée par un décret du gouverneur en conseil du 19 juin 1885 (C. P. 1177 [pièce 1535c]) qui divisait la circonscription de pilotage côtier de Sydney établie par un décret du gouverneur en conseil du 9 avril 1874 (pièce 1535a), supprimant cette circonscription pour la subdiviser en deux circonscriptions distinctes, l'actuelle circonscription de Sydney et celle de Glace Bay (abrogée en 1920, étant sans activité).

Elle porte le nom officiel de circonscription de pilotage «pour les ports de Sydney et de North Sydney».

Ce décret en conseil de 1885, n'ayant jamais été modifié ou révoqué, est donc encore en vigueur. Le décret en conseil de 1889 (C.P. 1261 du 12 juin 1889 [pièce 1532]) qui traite du même sujet à l'article 35 était, en fait, une refonte de tous les articles pertinents des décrets en conseil (Cf. p. 168) et n'abrogeait ni ne modifiait, ni explicitement ni implicitement, le décret en conseil de 1885.

(2) LIMITES DE LA CIRCONSCRIPTION

Les limites de la circonscription furent définies, la dernière fois, par le décret en conseil C.P. 1964-1322 du 25 août 1964 (pièce 1535b), dans les termes suivants:

«La circonscription de pilotage de Sydney (Nouvelle-Écosse) comprend les eaux navigables à l'intérieur d'une ligne tracée de Swivel Point à McGillivray Point, et les eaux s'étendant à six milles au large de cette ligne.»

Ce décret en conseil révoquait la description des limites établies par le décret de 1885, mentionné ci-dessus.

(3) AUTORITÉ DE PILOTAGE

Le ministre des Transports est l'autorité de pilotage. La dernière nomination à cette fonction fut faite par décret en conseil C.P. 1956-1264 du 15 avril 1956 (pièce 1143).

(4) PAIEMENT OBLIGATOIRE DES DROITS DE PILOTAGE

Le décret du gouverneur en conseil de 1885 créant la circonscription portait que le paiement des droits serait obligatoire. Cette partie du décret en conseil n'a jamais été révoquée et demeure encore en vigueur. La remarque relative au décret de 1889, faite précédemment dans *Création de la circonscription*, s'applique aussi à ce sujet.

(5) DÉCRET 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

a) *Prise en charge par la Couronne de la circonscription et des dépenses d'exploitation du service*

Par décret en conseil C. P. 1959-19/1093 du 27 août 1959 (pièce 52), le ministère des Transports fut autorisé, en ce qui concerne certaines circonscriptions, dont Sydney, d'assumer le coût des stations de pilotes, des bateaux-pilotes et des services de bateaux-pilotes possédés ou loués. Il remplaçait le décret en conseil C.P. 120/422 du 25 janvier 1951 (pièce 52) qui avait accordé la même autorisation en ce qui concernait Sydney. C'est en vertu de cette autorisation que le ministère des Transports assume tous les frais d'exploitation de la circonscription et le déficit d'exploitation des services auxiliaires.

b) *Législation relative au statut des pilotes à titre d'employés de la Couronne*

Le 17 mars 1966, le Conseil du Trésor, conformément à l'article 7 de la Loi sur l'administration financière (procès-verbal—décision C.T. 649126 [pièce 1535i]) autorisait l'emploi des pilotes de Sydney dans la fonction publique à titre d'employés aux taux régnants. Nous étudierons ce décret ultérieurement (Cf. pp. 308 et 309).

Les pilotes devenant admissibles aux prestations de retraite prévues par la Loi sur la pension du service public, il fallut régler la question de la

Caisse de retraite de Sydney. Par une disposition de la Loi des subsides n° 9, 1966, la Couronne fut autorisée à prendre en charge l'actif et le passif de cette caisse de retraite, aux termes et conditions à fixer par le gouverneur en conseil. Le 19 janvier 1967, par C.P. 1967-114 (pièce 376) le gouverneur en conseil, en vertu de cette autorisation, établit les *Sydney Pilots' Pension Regulations* fixant, entre autres, le transfert de l'actif, la prise en charge du passif par la Couronne, et la rétroactivité des prestations de retraite pour les pilotes en activité. Cette législation est étudiée aux pages 314 et 315.

(6) ORDONNANCES DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE
RATIFIÉES PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

Il n'existe actuellement aucun règlement établi par l'autorité de pilotage en vertu de l'article 327(2) de la Loi sur la marine marchande ni aucune autorisation accordée par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 328 de la même loi.

Les seuls règlements établis par l'autorité de pilotage sont ceux qui le furent en vertu des articles 346(c) et 347, au regard des exemptions, et le règlement établi en vertu de l'article 329.

a) *Exemptions des petits navires (art. 346 [c]) et retrait des exemptions (art. 347)*

A l'époque des audiences de la Commission, à Sydney, l'article 6 du règlement alors en vigueur prévoyait les dispositions d'exemptions suivantes:

(i) Tous les bâtiments de moins de 1,000 tjn étaient indirectement exemptés en ce sens que l'article 6(1) ne rendait obligatoire le paiement des droits, tel que prévu à l'annexe, que pour les bâtiments de 1,000 tjn et plus. C'était évidemment illégal puisque le pouvoir législatif de l'autorité de pilotage dans ce domaine est restreint par l'article 346(c) aux navires étrangers d'une jauge nette n'excédant pas 250 tx. Cette disposition était également *ultra vires* en ce qu'elle prétendait annuler toutes les exemptions absolues pour les jauges nettes supérieures à 1,000 tx (Cf. *Titre I*, pp. 247 et suiv.).

(ii) L'exemption relative prévue à l'article 346(e) de la Loi sur la marine marchande pour les navires à vapeur immatriculés dans un des dominions de sa Majesté restait inchangée dans la mesure où elle s'appliquait aux navires à vapeur effectuant des voyages décrits à l'alinéa 346 (e) (i), c.-à-d. à ceux effectués entièrement dans les limites du port, et elle était retirée partiellement aux navires à vapeur effectuant les autres voyages mentionnés aux alinéas 346(e) (ii) et (iii) en ceci, qu'ils devaient payer les deux tiers des droits s'ils n'employaient pas un pilote. Cette disposition était légale. (Il en résulta que les transbordeurs du Canadien National effectuant la navette quotidienne entre North Sydney et Port-aux-Basques relevèrent de cette disposition.)

(iii) Le règlement prévoyait en outre une exemption générale pour tous les bâtiments qui n'entraient pas dans le port, mais restaient dans les eaux libres de la zone d'embarquement de la circonscription, c.-à-d. au large d'une ligne joignant Cranberry Head et Flat Point, à condition de ne pas charger ou décharger de marchandises, ou embarquer du combustible ou des approvisionnements.

A la suite des audiences de la Commission, on modifia à trois reprises ces dispositions, surtout en vue de réduire graduellement les importantes subventions indirectes que la circonscription retirait des transbordeurs du Canadien National:

(i) En 1964, on accorda une exemption totale à tous les petits bâtiments d'une jauge nette ne dépassant pas 250 tx, et la fraction des droits de pilotage obligatoires payable par les transbordeurs fut réduite au tiers.

(ii) En 1965, le montant des droits à payer par les transbordeurs fut réduit à un cinquième.

(iii) En 1966, l'article 6 modifié fut abrogé et remplacé par les dispositions actuelles. Ces dispositions laissent inchangées les exemptions statutaires de l'article 346 et étendent l'exemption totale à tous les petits bâtiments étrangers d'une jauge n'excédant pas 250 tx. Le seul doute subsistant provient de l'utilisation du mot «bâtiment» tel que défini dans le règlement (Cf. *Titre I*, pp. 244 et suiv.). Par suite de cette modification, les transbordeurs du C.N. sont maintenant complètement exemptés.

b) Règlement général

Tous les règlements édictés par l'autorité de pilotage encore en vigueur sont contenus dans un règlement général confirmé par le décret en conseil C.P. 1961-1284 (pièce 376) du 7 septembre 1961. Il a été sensiblement modifié depuis l'audience publique de la Commission, tenue à Sydney en 1963.

Nous avons déjà examiné le règlement traitant des exemptions. Les autres caractéristiques importantes peuvent se résumer comme suit (la référence figurant à la fin du paragr. [i] indique la partie du rapport où l'on traite de la validité de la question):

(i) L'autorité de pilotage dirige complètement les services de pilotage par l'intermédiaire de son représentant local, le surveillant des pilotes (Cf. *Titre I*, chap. 4, pp. 82 et suiv.).

(ii) Le règlement de 1961 visait d'abord le cas des pilotes ayant le statut d'employés *de facto* et dont la rémunération était régie par un mode de mise en commun. Le fait que les pilotes soient, depuis, devenus des employés de la Couronne payés aux taux régnants n'est traité qu'indirectement, en ce sens que toutes les dispositions non conformes à leur nouveau statut furent supprimées le 9 décembre 1966. Il s'agit de l'article 9 relatif à l'existence, à l'administration et au partage du fonds commun; l'article 5 prévoyant la

création d'un comité des pilotes; l'article 14 relatif aux permis provisoires; l'article 23 prétendant donner à l'autorité de pilotage les pouvoirs disciplinaires et établir la procédure disciplinaire; les paragraphes 5, 6 et 7 de l'article 24 relatifs aux congés de maladie, et les articles 26 à 38 relatifs à la caisse de retraite. Toutefois, on maintint le pouvoir d'attribution des brevets ainsi que les dispositions courantes relatives aux affectations (C.P. 1966-2313 du 9 décembre 1966).

(iii) Les conditions préalables à l'obtention d'un brevet de pilote demeurent inchangées. Elles sont les mêmes qu'à Saint-Jean, sauf qu'on accepte aussi un certificat de capacité de deuxième lieutenant de navire à vapeur au long cours (Cf. p. 35).

(iv) Les droits de pilotage de trajets et de mouvements sont basés sur la seule jauge nette, comme à Halifax, c.-à-d. sur des taux fixes suivant une échelle basée sur la jauge nette.

(v) Il existait une caisse de retraite à laquelle les pilotes contribuaient par une cotisation de 16% de leurs gains (réduite à 12% à compter du 31 janvier 1966); toutes ces dispositions furent supprimées par le C.P. 1966-2313, lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne et, de ce fait, furent admis au bénéfice de la retraite en vertu de la Loi sur la pension du service public (Cf. p. 273).

2. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

Jusqu'en 1831, à Sydney comme à Halifax, aucune législation quelconque ne régissait le pilotage; n'importe qui pouvait offrir ses services comme pilote et la profession était complètement libre. Tous ceux ayant besoin de services de pilotage pouvaient s'organiser eux-mêmes ou engager quiconque était disponible.

Cette situation changea, à Sydney, avec l'adoption, en 1831, d'une loi *ad hoc* destinée à régir le pilotage dans le «Port de Sydney». Cette loi (1 Guillaume IV, chap. 6, N.-É.) contenait les mêmes dispositions générales qu'on avait adoptées pour Halifax l'année précédente (Cf. p. 178). Elle donnait au gouverneur en conseil le pouvoir de nommer une autorité chargée d'attribuer les brevets sous la forme d'une commission de quatre membres dont la juridiction territoriale s'étendait aux limites du port. La loi même fixait les taux de pilotage en fonction d'une échelle basée sur la jauge; d'abord un minimum de 200 tx, puis par tranches de 100 tx puis, par une modification de 1837, par tranches de 50 tx après les 100 premiers tx. Cette échelle est encore en vigueur.

La loi, conformément à la procédure législative suivie à l'époque, fut adoptée pour une année seulement, mais remise en vigueur périodiquement et, à cette occasion, on y apportait des modifications dont l'une des plus importantes en 1837 (7 Guillaume IV, chap. 10, N.-É.). Elle prévoyait le

paiement obligatoire des droits au tiers du taux pour les navires immatriculés dans la province et au demi-taux pour les autres; les navires immatriculés dans la province et affectés au cabotage ou à la pêche, les navires de moins de 80 tx en provenance du Nouveau-Brunswick, de l'Île du Prince-Édouard ou de Terre-Neuve et les navires de l'État étaient exemptés.

La loi de 1831, modifiée, fut remplacée en 1851 par une consolidation de toutes les lois *ad hoc* sur le pilotage qui, à l'exception de quelques modifications mineures, resta en vigueur jusqu'à son remplacement par la Loi fédérale sur le pilotage de 1873 (Cf. p. 179). Des deux modifications majeures apportées, l'une date de 1863 (26 Victoria, chap. 20, N.-É.), qui étendait la juridiction des commissaires de Sydney au port de Glace Bay, et l'autre de 1864, qui portait que le port de Sydney comprenait Glace Bay, Bridgeport, Lingan, Cow Bay et Little Glace Bay.

La Loi sur le pilotage de 1873 ne mentionnait pas spécifiquement la circonscription de pilotage de Sydney. La seule disposition statutaire postérieure la désignant par son nom fut l'article 36 de la Loi sur le pilotage de 1886, modifiée en 1902, qui autorisait certaines autorités de pilotage nommément désignées dont celle de Sydney, à modifier les exemptions statutaires relatives accordées aux navires à vapeur affectés au cabotage et à la navigation intérieure. Cette disposition fut maintenue dans les lois subséquentes jusqu'à ce que la Loi sur la marine marchande, 1934, en étendît le privilège à toutes les circonscriptions de pilotage.

Le 9 avril 1874, le gouverneur en conseil, en vertu du pouvoir général que lui conférait l'article 17 de la Loi sur le pilotage de 1873, créait implicitement la circonscription de pilotage de Sydney en fixant ses limites et en nommant une commission de cinq membres comme autorité de pilotage. Il rendait aussi le paiement des droits obligatoire (pièce 1535a).

Les limites fixées par le décret en conseil couvraient le territoire sur lequel l'ancienne commission de pilotage avait eu juridiction depuis les modifications apportées en 1863 et 1864 au statut concerné de la législation de la Nouvelle-Écosse, pour en faire une circonscription de pilotage côtier aux limites

« . . . englobant les ports, les baies et les côtes situés entre Cranberry Head, sur le côté nord de la rade de Sydney et la pointe sud de Cow Bay, dans ledit comté de Cap-Breton ».

On maintenait donc, essentiellement, la même organisation de pilotage avec les mêmes limites territoriales.

Le 14 juin 1875, de nouveaux règlements furent sanctionnés (décret en conseil C.P. 628 [pièce 1535d]) conservant les caractéristiques de la législation antérieure. Un apprentissage de deux ans, sous la surveillance d'un pilote breveté, restait l'une des conditions préalables à l'obtention d'un brevet. Le pilote devait pourvoir à son transport. Il pouvait soit posséder son propre bateau ou appartenir à une « compagnie de pilotes ». On émettait des

certificats de pilotage moyennant un droit annuel de \$4. Quant aux brevets de pilote, le droit était de \$4 pour le premier et de \$2 pour les renouvellements. Les pilotes ne pouvaient accepter aucun autre emploi entre le 15 avril et le 31 décembre. Les taux fixés par la loi révoquée de la Nouvelle-Écosse furent maintenus en vigueur. On délivrait les brevets sur une base portuaire, et un pilote du port de Sydney, à bord d'un navire à destination d'un port secondaire de la circonscription, devait céder la conduite du navire «dès qu'il était interpellé par un pilote appartenant au port de destination du navire». Le nombre maximal des pilotes était de 26 pour Sydney (porté à 27 en 1876), 10 pour Lingan, 8 pour Little Glace Bay et Port Caledonia.

Les seules sources de revenus dont disposait l'autorité de pilotage pour payer ses faibles dépenses administratives provenaient des droits de brevets et de certificats de pilotage. Comme le règlement ne rendait pas les droits payables à l'autorité de pilotage, ils l'étaient aux pilotes. Il n'existait pas de caisse des pilotes.

Les règlements de 1875, modifiés plusieurs fois, demeurèrent en vigueur pendant dix ans.

En 1885, l'actuelle circonscription de Sydney fut créée par la subdivision de la circonscription côtière de Sydney de 1874: la circonscription de Glace Bay et celle des «ports de Sydney et North Sydney» (C.P. 1177 du 19 juin 1885 [pièce 1535c]). Sa limite au large, bien en deçà de la limite actuelle, était «une ligne imaginaire tirée de Cranberry Head, sur le côté nord du port de Sydney, à Low Point, sur le côté sud dudit port». Ce fut la seule limite qui resta légale jusqu'à sa modification en 1964.

Le premier ensemble de règlements de l'Autorité de pilotage de la nouvelle circonscription de Sydney (C.P. 1959 du 19 octobre 1885 [pièce 1535e]) indique à peine le changement. Les pilotes devaient déposer des cautionnements, comme dans la circonscription d'Halifax. On créa un mode de financement permettant à l'autorité de pilotage d'acquitter ses frais d'administration sur les droits de pilotage, les droits de brevets, de certificats de pilotage et de cautionnements; dans ce but, les règlements prévoyaient que l'autorité percevrait les droits, par l'intermédiaire de percepteurs nommés et payés par elle. 5% des gains des pilotes seraient «réservés à titre de caisse de pilotage», cette caisse devant servir à payer les frais d'administration. Les percepteurs devaient remettre les fonds perçus au secrétaire-trésorier qui, après la déduction de 5%, payait à chaque pilote le montant net de ses gains (pièce 1535e).

Ces règlements furent en outre modifiés, au besoin, puis remplacés par un nouvel ensemble de règlements à compter du 21 septembre 1906 (C.P. 1876 [pièce 1535f]). L'une des principales modifications visait à fixer la rémunération des percepteurs des droits de pilotage, du secrétaire-trésorier et des membres de l'autorité de pilotage. La circonscription de Sydney était l'une des circonscriptions nommées dans le décret de portée générale pris par le

gouverneur en conseil (C.P. 1194 du 27 mai 1889 [pièce 1533]) enjoignant aux autorités de pilotage de cesser de se payer une rémunération et de payer leurs frais d'exploitation sans l'autorisation voulue (Cf. p. 183). Le secrétaire de l'autorité devait recevoir un salaire de \$500, le percepteur, \$450, et la somme de \$600 était allouée pour les dépenses des membres de la commission de pilotage. Les autres changements importants furent l'augmentation du droit annuel des certificats de pilotage, porté à \$100; la réduction à 32 du nombre admissible de pilotes et à 6 du nombre des aspirants pilotes; la nomination d'un surintendant des pilotes, choisi parmi les pilotes et qui aurait comme fonctions de s'assurer que chaque station de pilotes dispose constamment d'un effectif suffisant, que les navires prêts à prendre la mer soient pourvus de pilotes afin d'éviter toute possibilité de retard, de signaler à l'autorité de pilotage toute violation des règlements, d'aider le secrétaire dans son inspection des bateaux et le percepteur dans la perception des droits de pilotage, enfin d'être toujours disponible pour donner des renseignements aux capitaines et recevoir les instructions de l'autorité de pilotage; la rémunération du surintendant était fixée à «\$250 en plus de son allocation comme pilote». Les règlements prévoyaient aussi l'administration d'une caisse des pilotes sur laquelle, à la discrétion de l'autorité de pilotage, on paierait aux pilotes en retraite une allocation de retraite n'excédant pas \$100 par an, et aux veuves de pilotes, une pension de \$30 par an.

Rapport Robb

La circonscription de Sydney était incluse dans le mandat de la Commission royale d'enquête Robb de 1918. Son rapport signalait certains faits laissant à désirer:

- a) Il y avait alors un certain nombre de percepteurs dont l'un était aussi membre de l'autorité de pilotage. En 1913, il avait détourné des fonds et n'en avait pas effectué le remboursement en dépit des demandes pressantes de l'autorité de pilotage. Après sa comparution devant la Commission royale, le montant en souffrance fut finalement perçu au moyen de retenues sur ses rémunérations à titre de percepteur et de membre de l'autorité de pilotage.
- b) Un comité des finances composé de trois pilotes se réunissait chaque mois avec le secrétaire-trésorier pour discuter des affaires du mois précédent, fixer la répartition aux pilotes et aux aspirants pilotes des gains mis en commun et payer les comptes.
- c) Les trente pilotes brevetés de la circonscription étaient répartis en deux équipes, travaillant tour à tour une semaine. Elles assuraient les services de pilotage dans les «Lacs Bras d'Or» avec l'autorisation de l'autorité de pilotage, mais les droits perçus pour ces services n'étaient pas versés au fonds commun.

Circonscription de pilotage de Sydney

- d) Certains des pilotes n'étaient que peu ou pas du tout capables de se servir des cartes marines et recouraient, pour remplir leurs tâches, à des méthodes rudimentaires.
- e) Huit des aspirants pilotes avaient apparemment été nommés par influence politique. Les pilotes brevetés ne trouvaient aucun intérêt à les aider à acquérir la connaissance de la circonscription de pilotage de Sydney et leur tâche se limitait à armer le bateau-pilote. Les aspirants pilotes recevaient la moitié de la part d'un pilote, ce que la commission considéra comme une taxe anormale et inutile sur les transports par eau.
- f) Le service de bateau-pilote était assuré par une vedette à essence de 30 pieds possédée par les pilotes et armée par eux et par les aspirants pilotes. Elle n'avait pas d'emménagements pour dormir et transportait deux petites embarcations.
- g) Quelques pilotes recommandèrent de réduire leur nombre à 26, et celui des aspirants pilotes, à 4.

La Commission fit, pour la circonscription de Sydney, les recommandations suivantes:

- 1—Que les droits soient perçus par les receveurs des douanes et que l'on cesse la pratique existante.
- 2—Qu'un bateau-pilote à vapeur comportant des emménagements pour 12 pilotes soit fourni et utilisé pour Louisbourg durant la fermeture du port de Sydney au cours de l'hiver; que l'on prélève 7½% des recettes brutes de la circonscription pour le paiement des frais d'entretien et d'exploitation du bateau-pilote; que les pilotes soient tenus de payer leurs repas à bord à un taux fixé par le surintendant.
- 3—Que la caisse de retraite soit prise en charge et administrée par le ministre de la Marine et des Pêcheries et que l'on porte les contributions obligatoires de 2½% à 5%.
- 4—Que le nombre des pilotes soit réduit graduellement par éliminations normales jusqu'au nombre de 20.
- 5—Que la commission locale soit remplacée par le ministre de la Marine et des Pêcheries comme autorité de pilotage et qu'un surintendant ayant l'expérience de la mer (mais non un pilote de la circonscription) assume l'entière direction des circonscriptions de Sydney et de Louisbourg.
- 6—Que l'apprentissage soit aboli.

Par le décret en conseil C.P. 854 du 26 avril 1922, le Ministre devenait l'autorité de pilotage de la circonscription (pièce 1535g).

Le 7 avril 1923, le Ministre établissait son premier règlement général qui remplaçait les règlements existants (C.P. 602 [pièce 1535h]). Ce règlement donnait suite à un grand nombre de recommandations de la Commission Robb. L'apprentissage était aboli; le recrutement devait se faire parmi des marins qualifiés ayant une expérience locale des eaux de la circonscription; le premier brevet était provisoire pour six mois; des brevets temporaires pouvaient être émis en cas d'urgence; le régime des percepteurs était aboli; le préposé principal des douanes devenait l'unique percepteur des droits de pilotage; l'administration financière était centralisée à Ottawa; le cautionnement des pilotes était aboli; le régime des certificats de pilotage était maintenu, mais les cotisations annuelles étaient notablement augmentées, jusqu'à \$500 dans certains cas; on maintenait la même structure des taux, mais la distinction entre voyages d'entrée et voyages de sortie et entre «les ports de Sydney et North Sydney» était abolie; les pilotes recevaient un salaire mensuel de \$300 ou une quote-part du revenu net de pilotage de la circonscription, si elle était moins élevée; les congés de maladie et les congés annuels étaient adoptés; la caisse des pilotes devenait une caisse de retraite assurant une pension de \$20 par année de service jusqu'au maximum de \$800; le comité des pilotes était établi; le paiement obligatoire ne s'appliquait pas aux droits sur les mouvements.

On modifia, au besoin, ce règlement et de nouveaux règlements complets furent établis en 1934, 1940 et 1955, avant l'adoption du règlement actuel en 1961. Voici quelques-uns des changements les plus importants, jusqu'en 1947: augmentation à \$4,500 par an du salaire maximal (C.P. 2805 du 26 janvier 1940) et suppression de ce plafond à cause du travail accru en temps de guerre (C.P. 746 du 31 janvier 1941).

Rapport Slocombe

Au cours de son étude, en 1946-1947, le capitaine F.S. Slocombe trouva la circonscription de Sydney dans une régression financière due au nombre trop élevé de pilotes par rapport au trafic très réduit. La part mensuelle de chaque pilote était tombée à \$150, bien qu'on eût, en 1940, révisé le règlement en vue d'obtenir plus de revenu de pilotage, d'abord par l'abolition des certificats de pilotage et ensuite, par le retrait partiel des exemptions statutaires relatives accordées aux caboteurs affectés au service côtier et à la navigation intérieure. Toutefois, le règlement prévoyait encore des taux spéciaux pour les navires appartenant ou frétés à des producteurs locaux de charbon, de fer ou d'acier. En outre, en vertu d'une entente officieuse non mentionnée dans le règlement, la *Reid Newfoundland Company Limited*, qui exploitait alors le service de transbordeurs avec Terre-Neuve, payait un droit annuel forfaitaire de \$1,000 pour ses transbordeurs de passagers, le *Burgeo* et le *Kyle*, qui firent, au total, 143 escales à Sydney au cours de l'année financière 1945-1946.

Au sujet de l'exploitation du service, il fit le rapport suivant:

«Les pilotes se tiennent dans un immeuble situé à Swivel Point, d'où l'on voit les approches du port. Dès qu'un navire est en vue, un pilote se porte à sa rencontre.

Il y a deux bateaux, le *Highlander 2*, . . . et le *Irene H*, . . . Tous deux ont été entièrement payés sur la caisse de pilotage de Sydney et sont la propriété du ministre des Transports, à titre d'autorité de pilotage. Le *Highlander 2*, 55 pi. de long, sert à l'embarquement. Ses dimensions permettent d'accoster les navires et par temps calme ou par un vent soufflant de terre, il est mouillé à Lloyd's Cove, juste sous la station des pilotes de Swivel Point. De ce mouillage, les pilotes se rendent sur la plage en doris; lorsque le vent souffle du large, la baie n'offre aucun abri et les bateaux doivent s'amarrer à quai, à North Sydney, à trois milles du port. Outre la station principale de Swivel Point, il existe un édifice au quai Whitney, à Sydney. Les deux immeubles ont été payés sur la caisse de pilotage et sont la propriété de l'autorité de pilotage.»

L'effectif comprenait 17 pilotes à cette époque, mais deux étaient en congé. Les quinze pilotes travaillaient en deux équipes de sept, alternativement de service et de repos pendant une semaine et le quinzième pilote assurait le service à la station des pilotes du jeudi au mercredi suivant. Cinq des sept pilotes de service étaient en station à Swivel Point et deux ou trois au quai Whitney. Tous assumaient à tour de rôle les diverses tâches. De la station de Swivel Point on assurait une veille continue vers le large. Si l'on apercevait un bâtiment entrant et que le *Highlander 2* se trouvât à Lloyd's Cove, le second pilote sur la liste assumait la direction tandis que le pilote en tête de liste allait à la rencontre du navire. Lorsque le bateau-pilote devait mouiller à North Sydney, les deux premiers pilotes sur la liste devaient rester à bord, au quai, si bien qu'il ne restait que trois pilotes de veille à Swivel Point. Après avoir effectué un pilotage d'entrée, les pilotes devaient retourner à Swivel Point par voie de terre. Chaque pilote recevait pour ses frais de transport une allocation mensuelle de \$10, payée sur la caisse de pilotage.

Les deux ou trois pilotes de la station du quai Whitney assuraient les mouvements et les sorties. Après un pilotage de sortie, le pilote débarquait sur le bateau-pilote et retournait au quai Whitney.

Le capitaine Slocombe signala aussi que les pilotes n'avaient fait état d'aucune difficulté particulière posée par le pilotage dans le port, excepté par temps de brume. Le port était «habituellement fermé par les glaces pendant une partie de l'hiver, mais pas toujours».

Les pilotes demandèrent instamment au capitaine Slocombe une augmentation de 25% de tous les taux, l'abolition des taux spéciaux et de l'entente officieuse avec la *Reid Newfoundland Company*, et le retrait complet des exemptions relatives. Les armateurs s'y opposèrent en faisant valoir que les facteurs ayant entraîné la réduction des revenus n'étaient que temporaires.

Le 3 juin 1947 (décret en conseil C.P. 2172), le tarif fut modifié en vue d'assurer une augmentation de 30% des taux de pilotage et les taux spéciaux furent abolis.

Rapport Audette

Le rapport Audette de 1949 (pièce 1330) ne contenait rien d'important intéressant Sydney en particulier, mais la circonscription tira beaucoup de profit de la mise en œuvre de quelques recommandations générales. L'une de celles-ci concernait la prise en charge par la Couronne du coût total de la station des pilotes et du service de bateau-pilote, d'où résulta automatiquement un accroissement notable du «salaire net» de chaque pilote.

Le rapport du comité eut également pour effet l'octroi à Sydney d'une subvention indirecte sur les fonds publics, qui fut une source importante de revenus pour la circonscription au cours des 16 années suivantes. Antérieurement à 1950, la Loi sur la marine marchande, 1934 (art. 338), prévoyait une exemption statutaire absolue du paiement obligatoire des droits de pilotage pour les «navires de l'État». Les pilotes de Saint-Jean et de Sydney considéraient les transbordeurs du C.N., qui fréquentaient régulièrement leur circonscription, comme une source importante de revenus susceptible d'améliorer leur situation financière difficile sans accroissement des taux. Ils réclamèrent que ces navires soient obligés de contribuer au maintien du service de pilotage comme les autres caboteurs qui se trouvaient pénalisés par le retrait partiel des exemptions relatives, prévu dans le règlement. Par une décision majoritaire, le comité Audette préconisait le changement. La loi fut modifiée en 1950 et l'exemption absolue fut restreinte aux navires du gouvernement «dont l'exploitation et la gestion n'avaient pas été confiées à une agence de sa Majesté» (art. 346 [b]) (14 George VI, chap. 26, art. 19).

Par suite de cet amendement, les transbordeurs du C.N. tombaient dans la catégorie des navires bénéficiant d'exemptions statutaires relatives pouvant être annulées par le règlement, comme c'était alors le cas dans le règlement de Sydney. Jusqu'à la révocation du règlement, en 1966, les transbordeurs du C.N. furent donc astreints au paiement d'une partie des droits à chaque voyage d'entrée et de sortie. Cela explique le fort pourcentage de revenu provenant des navires non exemptés se dispensant de pilotes.

Le changement important suivant eut lieu en 1966 lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne sous le régime des taux régnants. Nous étudierons cette question ultérieurement.

Chapitre B

MÉMOIRES

Quatre mémoires concernent la circonscription:

- (1) Les pilotes de la circonscription de pilotage de Sydney (N.-É.) (Mém. 22 [pièce 401]).
- (2) *Dominion Steel and Coal Corporation Limited* (Mém. 25 [pièce 397]).
- (3) Les chemins de fer Nationaux du Canada (Mém. 26 [pièce 402]).
- (4) *Canadian Merchant Service Guild* (Mém. 53 [pièce 1382]).

Les références indiquent la partie du rapport où est étudié le sujet de chaque recommandation.

(1) LES PILOTES DE LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE SYDNEY (N.-É.)

Les pilotes ne sont pas groupés en association ou en corporation. Leur mémoire contenait les recommandations suivantes:

- a) Que l'actuel régime de base (1963) de pilotage soit maintenu, pour la sécurité de la navigation et des installations côtières.
- b) Que le signal de brume de Southeast Bar soit déplacé et installé plus près du changement de route au large de la barre et que des améliorations soient apportées aux feux d'alignement de Battery Point (Cf. pp. 289 et 290).
- c) Deux bateaux-pilotes sont nécessaires (Cf. pp. 304 et 305).
- d) Le nombre des pilotes en activité ne doit pas être réduit à moins de 10 (Cf. pp. 295 et 296).
- e) Que les droits de pilotage soient calculés sur la jauge nette des navires indiquée dans le *Lloyd's Shipping Register* et non sur la jauge nette réduite résultant d'un nouveau jaugeage subséquent (Cf. p. 312, et *Titre I*, chap. 6).

- f) Que la responsabilité du pilotage soit confiée à une commission de trois membres sous la juridiction du ministre des Transports (Cf. pp. 294 et 295, et *Titre I*, recommandations générales 16, 17 et 18).

(2) DOMINION STEEL and COAL CORPORATION LIMITED

Cette société exploite une importante aciérie et des houillères aux environs de Sydney et dans d'autres régions de Cap-Breton. Les bâtiments qui transportent ses produits sont les principaux usagers employant des pilotes. Elle recommande:

- a) Que les droits de pilotage soient établis à des taux plus raisonnables, à un niveau comparable à celui des autres ports de la région (Cf. p. 311).
- b) Que le nombre des pilotes soit réduit (Cf. pp. 295 et 296).
- c) Que le coût du service soit maintenu à un niveau raisonnable (Cf. p. 311).

(3) LES CHEMINS DE FER NATIONAUX DU CANADA

Cette corporation de la Couronne exploite des navires assurant deux services et qui sont soumis aux droits de pilotage: un service côtier vers les ports secondaires de Terre-Neuve et un service de transbordeurs entre North Sydney (N.-É.) et Port-aux-Basques (T.-N.).

Le mémoire de la compagnie contient six recommandations concernant le pilotage dans les ports des provinces Maritimes, en particulier les droits de pilotage en vigueur à Sydney et à Port-aux-Basques. La compagnie recommande:

- a) Que les bâtiments affectés à un service de transbordeurs (exploité par le Canadien National, ou par toutes autres personnes) soient entièrement exempts des droits de pilotage, sauf lorsqu'ils emploient effectivement un pilote (Cf. p. 281, et *Titre I*, recommandation générale 23).
- b) Que le nombre des pilotes employés dans une circonscription de pilotage ne soit pas supérieur à celui qu'exige le trafic et que, nonobstant le montant des droits de pilotage perçus, ils touchent des salaires en rapport avec le travail réel qu'ils effectuent. Si les sommes perçues à titre de droits de pilotage excèdent les sommes qu'exige le paiement d'un salaire raisonnable, le surplus serait versé au Trésor public pour servir à la construction d'installations portuaires (Cf. *Titre I*, recommandation générale 20).
- c) «La somme de travail imposée à un pilote par la conduite d'un navire a peu, s'il en est, de rapport avec sa jauge. Et puisque la

responsabilité qu'il encourt pour ses erreurs ne varie pas en fonction de la jauge du navire qu'il pilote, nous pensons que la variation du montant des droits de pilotage payables ne repose sur aucune base logique» (Cf. *Titre I*, chap. 6 et 7).

- d) «Si l'on doit maintenir une variation du montant des droits de pilotage, le pilote assumant la conduite d'un navire devrait être responsable des dommages dans la mesure des pertes, dommages ou blessures subis en raison de ses actes d'omission ou de délit» (Cf. *Titre I*, recommandation générale 11).
- e) Que l'attribution de brevets de pilote soit confiée au ministère des Transports plutôt qu'à l'autorité de pilotage, comme c'est actuellement le cas, afin d'assurer une plus grande uniformité dans la qualification des pilotes et, par conséquent, dans la qualité du pilotage (Cf. *Titre I*, recommandations générales 12 et 31).
- f) Le pilotage étant un service portuaire, au même titre que les quais, le creusage des chenaux, l'installation des bouées et d'autres mesures de sécurité, devrait donc être fourni par la Couronne (de préférence par l'intermédiaire du ministère des Transports) à titre de service portuaire, et ceux dont la profession est de piloter les navires devraient être employés de la Couronne (Cf. *Titre I*, recommandations générales 14, 15 et 24).

(4) CANADIAN MERCHANT SERVICE GUILD

Ce mémoire, de caractère général, contenait deux propositions concernant Sydney en particulier:

- a) Le *Guild's National Pilots' Committee* appuie l'attitude des pilotes de Sydney contre l'exemption des navires possédés ou affrétés par le Canadien National. «Puisque tout usager régulier ou occasionnel des services de pilotage devrait, en toute justice pour les autres usagers, contribuer au coût du service, aucune raison valable ne justifie que le Canadien National soit exempté de cette obligation» (Cf. *Titre I*, recommandations générales 22 et 23).
- b) En vertu de ces principes, la non-exemption devrait également s'appliquer aux navires côtiers du type et des dimensions mentionnés dans les mémoires de *l'Imperial Oil Limited et de la Dominion Steel and Coal Corporation Limited* (Cf. *Titre I*, recommandations générales 22 et 23).

Chapitre C

PREUVE

1. DESCRIPTION GÉNÉRALE

(1) LIMITES DE LA CIRCONSCRIPTION

A l'époque de l'audience de la Commission, il était impossible de fixer avec précision la limite au large de la circonscription. Depuis 1923, le règlement de la circonscription avait prétendu fixer la limite maritime à une ligne tirée de Swivel Point à McGillivray Point, et aux eaux s'étendant à six milles au large de cette ligne. Toutefois, on constata que cette disposition du règlement n'avait aucune valeur parce que la fixation des limites de la circonscription ne relève pas de la juridiction législative de l'autorité de pilotage. Lors de la rédaction d'un nouveau règlement, en 1961, on supprima cette disposition et l'on définit simplement le terme «circonscription» par une référence au décret du gouverneur en conseil pris en vertu de l'article 324 de la Loi sur la marine marchande.

Cette mesure corrigeait l'aspect juridique de la question, mais il était douteux qu'elle modifiât la description de 1874 des limites de la circonscription qui faisaient de Sydney une circonscription côtière. Les autorités locales connaissaient le décret de 1885, mais elles restaient incertaines, car le décret ne mentionnait pas la «circonscription de pilotage de Sydney», mais la «circonscription de pilotage pour les ports de Sydney et North Sydney» (qui, en fait, désigne une et même circonscription). La description contenue dans ce décret, seule définition légale, demeura en vigueur de 1884 jusqu'à son abolition en 1964. En voici le texte:

«Les limites de ladite circonscription comprendront tous les ports, baies et havres à l'intérieur d'une ligne imaginaire tracée entre Cranberry Head, du côté nord de Sydney, et Low Point du côté sud dudit port; . . . » (pièce 1535c).

Cette ligne se trouvait bien en deçà des six milles au large à partir de Swivel Point et McGillivray Point, secteur dont les eaux, d'après le règlement, faisaient prétendument partie de la circonscription dans laquelle le paiement obligatoire des droits devrait censément s'appliquer.

Comme nous l'avons déjà dit, après l'audience de la Commission à Sydney, la limite maritime légale au large fut fixée par un nouveau décret du gouverneur en conseil qui modifiait *pro tanto* le décret de 1885. La nouvelle description correspond à l'ancienne description du règlement (Cf. p. 272).

Toutefois, ce décret ne clarifie pas un problème d'ordre pratique sur lequel les opinions sont partagées, à savoir si le secteur des six milles doit être calculé comme un arc de six milles compris entre Swivel Point et McGillivray Point ou comme une ligne droite imaginaire tirée à six milles au large de la première ligne. Il n'en est résulté pratiquement aucune difficulté jusqu'ici, mais il peut s'en présenter si, un jour, on adopte une attitude rigide sur l'application du règlement, c.-à-d. imposer le pilotage obligatoire ou déterminer à partir de quel point les pilotes peuvent être obligés à piloter.

Dans la pratique, cependant, les pilotes considèrent la bouée à sifflet extérieure comme la limite de la circonscription. Elle est située à quatre milles au large de la bouée à cloche placée au milieu de la ligne imaginaire entre Swivel Point et McGillivray Point.

COMMENTAIRE

La Commission estime que la contestation provient de l'absence de distinction dans le règlement, contrairement à l'exigence de l'alinéa 349(1) (b) de la Loi sur la marine marchande, entre les eaux restreintes, eaux de pilotage proprement dites, et le prolongement des eaux libres comprises dans les limites d'une circonscription aux seules fins d'embarquement et de débarquement (art. 348, 349 et 363) (Cf. *Titre I*, p. 55 [3^e paragr.], pp. 232 et 233, p. 280 [2^e paragr.]). Antérieurement à la modification de 1950 (14 George VI, Chap. 26, art. 18) apportée à l'article 337(a) de la Loi sur la marine marchande, 1934 (art. 345[a] de la loi actuelle), le régime de paiement obligatoire s'appliquait seulement quand un navire entrait dans les eaux restreintes, mais les pilotes restaient encore à l'intérieur de leur compétence territoriale de leur circonscription quand ils avaient la conduite d'un navire dans les eaux libres d'une zone d'embarquement. Si le paiement obligatoire des droits reste en vigueur, ou si l'on impose le pilotage obligatoire, il faudrait modifier les limites de la circonscription en conséquence et ne maintenir l'étendue d'eaux libres de six milles dans la circonscription que comme zone d'embarquement, les eaux de pilotage proprement dites se limitant aux eaux restreintes des ports de Sydney et North Sydney.

(2) CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES

Le port de Sydney est profond, commode et d'accès facile. A quelque 4 milles de l'entrée, le chenal navigable se rétrécit à une largeur d'un demimille entre les barres nord-ouest et sud-est s'étendant de chaque côté du littoral, et environ un mille au sud se trouve Point Edward, où le port se divise en bras nord-ouest et bras sud.

Le port de Sydney comprend les eaux du bras sud, à l'intérieur d'une ligne tirée entre Point Edward et la barre sud-est, et vers le sud, du pont de Sydney au fond du bras. En face de Sydney, de l'autre côté du bras sud et à

2 milles au sud de Point Edward, se trouve l'emplacement de l'ancienne base navale de Point Edward, utilisée maintenant par le Collège canadien de la garde côtière (ministère des Transports), comprenant un bassin entouré d'un bajoyer de 1,075 pi. de long, et d'une jetée de 800 pi. avec une profondeur d'eau de 24 pi. à l'extérieur. Le complexe industriel de la *Dominion Steel and Coal Corporation* est installé dans la partie nord de la ville où ses quais internationaux servent à l'embarquement de ses produits et du charbon provenant des vastes houillères de la région. Ils comprennent plusieurs wharfs et des quais en éventail, le plus long étant le quai international n° 4 avec un poste d'amarrage de 810 pi. et une profondeur de 30 pi. La plupart des quais et wharfs peuvent recevoir de grands navires. Ils sont dotés de voies ferrées et d'installations modernes de manutention. La *Sydney Engineering and Dry Dock Company* exploite des slips de carénage dont le plus grand peut recevoir un bâtiment de 350 pi. Le quai du ministère des Transports a 794 pi. de long, avec une profondeur de 30 pi.

Le bureau de la circonscription de pilotage est également situé à Sydney.

North Sydney s'étend à l'entrée du bras nord-ouest, au côté sud adjacent de la barre nord-ouest, et à 3½ milles au nord-ouest des quais internationaux de Sydney. Il n'a pas l'importance de Sydney comme centre de navigation commerciale, mais c'est le terminus des transbordeurs de Terre-Neuve et des cargos exploités par le Canadien National. C'est aussi un lieu d'expédition pour les mines de charbon de cette région.

Il comprend aussi plusieurs wharfs et quais en éventail dont le plus long est celui de la nouvelle gare maritime, d'une longueur de 880 pi. (on le prolonge actuellement) et des profondeurs de 19 à 25 pi.

La profondeur des chenaux varie de 39 à 54 pi. et la hauteur des marées est respectivement de 5 pi. et de 4 pi. en vive-eau et en morte-eau. Il existe de bons mouillages dans le port et ceux qui sont proches de Sydney et de North Sydney offrent des profondeurs de 5 à 7 brasses.

Sydney est un point de contrôle pour la navigation fluviale du Saint-Laurent pendant l'hiver et les brise-glace qui y sont basés au cours de cette période tiennent le port ouvert toute l'année. Ainsi, la saison de navigation qui cessait habituellement de la mi-janvier au début d'avril s'effectue maintenant toute l'année, bien qu'à l'occasion la formation de glaces épaisses entraîne des retards jusqu'au passage des brise-glace.

(3) AIDES DE NAVIGATION

L'accès du port de Sydney, en venant de la mer, ne présente aucune difficulté de navigation. Une tour octogonale blanche porte un feu d'une élévation de 78 pi., sur Low Point où sont également situés un signal de brume et un radiophare. De là des feux d'alignement, aux environs de Dixon

Point, dans le sud-ouest de Point Edward, guident les bâtiments entre les barres du nord-ouest et du sud-est. Ces deux barres sont marquées par des feux et des bouées, et un signal de brume fonctionne à la barre sud-est. Après le point de changement de route pour Sydney, au large de la barre sud-est, les feux d'alignement de Battery Point mènent jusqu'aux postes d'amarrage dans le port.

North Sydney, avec un front en eau profonde, libre de tout obstacle, est situé à l'extrémité nord du bras nord-ouest et son accès, en venant de la mer, est marqué par une bouée et un feu à la barre nord-ouest.

A l'époque de l'audience de la Commission, en 1963, les pilotes se déclarèrent généralement satisfaits des aides de navigation, mais ils eussent aimé que le signal de brume, à la barre sud-est, soit déplacé et que des améliorations fussent apportées aux marques et aux feux d'alignement de Battery Point. Le ministère des Transports a récemment informé la Commission que pour des raisons d'ordre matériel, il est difficile de déplacer le signal de brume, mais les marques d'alignement de jour de Battery Point ont été améliorées en 1964 et, en 1965, de nouvelles tours antérieure et postérieure, mises en place et dotées de marques de jour de couleur orange fluorescente (Cf. *Avis aux navigateurs* n° 182). En outre, en 1968, à la demande du Canadien National, on a placé un nouveau feu à l'extrémité du brise-lames de la barre nord-ouest comme aide de navigation additionnelle, spécialement pour les grands transbordeurs qui font escale à North Sydney.

(4) TRAFIC MARITIME

On peut répartir le trafic du port de Sydney en deux catégories: les bâtiments à destination ou en provenance de North Sydney, où le trafic est plus dense, et ceux à destination ou en provenance de Sydney.

De North Sydney, le Canadien National exploite un grand transbordeur passagers-voitures qui effectue quotidiennement un voyage aller et retour sur Port-aux-Basques, ainsi que d'autres bâtiments affectés aux services de Terre-Neuve, qui arrivent et partent chaque jour. Il y a aussi des bateaux de pêche; occasionnellement, des cargos long-courriers, des caboteurs et de petits transporteurs de vrac.

A Sydney, ce sont surtout de grands et de petits transporteurs de vrac (minerai, charbon et pétrole), des cargos long-courriers, des caboteurs et des bateaux de pêche. Le pilote A. M. Huntley déclara au cours de son témoignage que les grands bâtiments sont deux fois plus grands que ceux d'autrefois. Toutefois, le trafic de Sydney a récemment subi un déclin rapide, comme le montrent les statistiques sur la navigation des bâtiments de 250 tjn et plus, établies par le Bureau fédéral de la statistique, pour les années 1962 à 1967 inclusivement (pièce 1483).

SYDNEY

| Année | Nombre d'arrivées | Jauge nette | Total de marchandises manipulées (tonnes) | |
|-----------|-------------------|-------------|---|-----------|
| | | | Étranger | Cabotage |
| 1962..... | 463 | 1,500,931 | 638,391 | 2,648,709 |
| 1963..... | 439 | 1,514,553 | 963,830 | 2,208,346 |
| 1964..... | 409 | 1,595,774 | 998,644 | 2,360,421 |
| 1965..... | 444 | 1,306,146 | 939,270 | 1,712,761 |
| 1966..... | 306 | 1,540,172 | 1,067,612 | 2,205,180 |
| 1967..... | 182 | 1,107,927 | 715,412 | 1,633,445 |
| 1968* | 113 | 592,016 | 577,319 | 665,270 |

*Premier semestre.

La baisse marquée du trafic, pour les années 1966 et 1967, traduit le déclin de l'activité de la *Dominion Steel and Coal Corporation*. On a indiqué ici les statistiques du premier semestre 1968 afin de montrer la faible tendance à la hausse des transports due au regain des activités de cette compagnie depuis qu'elle est devenue une corporation provinciale de la Couronne.

NORTH SYDNEY

| Année | Nombre d'arrivées | Jauge nette | Total de marchandises manipulées (tonnes) | |
|-----------|-------------------|-------------|---|----------|
| | | | Étranger | Cabotage |
| 1962..... | 841 | 1,614,379 | 4,876 | 311,962 |
| 1963..... | 980 | 1,679,907 | 4,397 | 348,185 |
| 1964..... | 944 | 1,708,387 | 8,228 | 370,650 |
| 1965..... | 931 | 2,548,184 | 9,913 | 394,967 |
| 1966..... | 1,081 | 3,162,147 | 11,282 | 434,562 |
| 1967..... | 1,050 | 3,489,264 | 9,067 | 395,541 |

L'activité accrue des services fournis par le Canadien National, dont le service de transbordeur, se traduit par une augmentation du trafic pour les années 1966 et 1967.

2. NATURE DU SERVICE DE PILOTAGE

La navigation dans les eaux restreintes de la circonscription ne présente aucune difficulté particulière exigeant une connaissance spéciale des lieux. La principale utilité du pilotage est de permettre une navigation plus rapide aux navires dont les capitaines ne connaissent pas les lieux ni les conditions locales.

La sécurité de la navigation n'entra pas en ligne de compte lorsqu'on imposa le paiement obligatoire des droits d'une manière draconienne. Le facteur déterminant n'était pas de faire contribuer tous les usagers du port au maintien d'un service de pilotage efficace, mais plutôt d'assurer une rémunération suffisante à un nombre de pilotes bien supérieur aux besoins réels et qu'on ne pouvait réduire que par élimination normale étant donné que la Loi sur la marine marchande garantit aux titulaires de brevets de pilote le droit d'exercer leur profession.

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre excessif de pilotes a été le grand problème de l'autorité de pilotage.

Si l'on excepte les services de transbordeurs et de vapeurs du Canadien National avec Terre-Neuve, la circonscription dessert presque uniquement la région et est donc directement affectée par les fluctuations de l'économie régionale. Dans des conditions normales, un petit nombre de pilotes suffirait à assurer un service adéquat.

Pendant la guerre, Sydney était un port de convois qui exigeaient un grand nombre de pilotes. A Halifax, un accroissement analogue des besoins avait été satisfait par la nomination de pilotes temporaires qui ne furent pas maintenus en service à la fin de la guerre. Mais la situation était différente à Sydney, car l'effectif des pilotes était presque à son maximum au début de la guerre. En 1937/1938, leur nombre passa de 15 à 19, sans doute par suite d'une augmentation de l'activité industrielle locale. La nouvelle demande de service de pilotage provoquée par le rôle du port pendant la guerre fut contrebalancée en partie par la diminution de la demande locale, avec le résultat que l'effectif maximal, atteint en 1941/1942, n'était que de 21 pilotes.

À la fin de la guerre, la cessation de la demande du temps de guerre ne fut pas compensée par une augmentation prévue des besoins locaux des transports par eau, ce qui se traduisit pour les pilotes par de sérieuses difficultés financières (Cf. p. 281). Au lieu de s'améliorer, la situation empira avec le ralentissement de l'activité des industries locales du charbon et de l'acier. La tendance à l'accroissement des dimensions des navires fut un autre facteur de réduction de la demande. En 1964 et 1965, p. ex., deux grands transporteurs de vrac spécialement construits pour le transport du charbon furent mis en service régulier entre Sydney et les ports de l'Ontario et remplacèrent un certain nombre de navires plus petits et plus lents. En 1964, on mit en service le *Cape Breton Miner*, jauge brute 18,809 tx, jauge nette 11,547 tx, longueur 657 pi., largeur 75 pi. 3 po., et en 1965, l'*Ontario Power*, jauge brute 20,624 tx, jauge nette 12,768 tx, longueur 689.4 pi., largeur 75.2 pi. Ils naviguent tous les deux régulièrement pendant la saison de navigation de la Voie maritime du Saint-Laurent.

Le retrait des exemptions combiné avec une augmentation des taux constitua la méthode choisie pour assurer aux pilotes un revenu suffisant. La société *Dosco*, l'une des principales clientes des pilotes, s'était vu retirer la

réduction de tarifs dont elle bénéficiait comme d'autres industries locales. Elle s'est plainte, dans son mémoire, que le pilotage à Sydney coûtait 40% de plus qu'à Halifax. C'est sans aucun doute parce que les tarifs avaient atteint un point de saturation que le retrait des exemptions fut poussé à l'extrême au point de nécessiter une modification de la Loi sur la marine marchande en 1950 (Cf. p. 283) pour imposer le paiement obligatoire des droits au transbordeur et à d'autres bâtiments du Canadien National¹.

A la suite des audiences de la Commission, l'autorité de pilotage adopta une mesure qui réduisait la subvention indirecte provenant des transbordeurs du Canadien National en modifiant progressivement les dispositions d'exemption à mesure que le nombre des pilotes diminuait normalement du fait des vacances non comblées, tout en maintenant au même niveau la rémunération des pilotes restant en activité. Cela explique les modifications apportées en 1964 et 1965 aux exemptions. En 1966, cette situation, qui demeurait toujours anormale, fut rétablie lorsque les neuf pilotes en activité acceptèrent de devenir des employés de la Couronne rémunérés aux taux régnants, à compter du 1^{er} octobre 1966. Les dispositions du règlement concernant les exemptions prévues par la loi furent abrogées, ce qui remettait complètement en vigueur les exemptions relatives prévues par la loi et dispensait, entre autres, les bâtiments du Canadien National, transbordeurs et caboteurs, du paiement obligatoire des droits. Les petits navires étrangers de moins de 250 tx de jauge nette furent aussi complètement exemptés (Cf. p. 275). Malgré tout, un grand nombre des autres bâtiments assujettis au paiement obligatoire des droits se sont, en 1967, dispensés des services des pilotes bien qu'ils fussent obligés de payer le plein tarif.

Le tableau suivant indique les sommes que le Canadien National, à lui seul, fut obligé de payer de 1959 à 1967 et qui ont été versées à la caisse de pilotage sans qu'aucun service de pilotage n'ait été rendu; il indique aussi le pourcentage de ces sommes par rapport aux recettes totales de la circonscription (pièce 402):

| | | |
|-----------|-------------|-------|
| 1959..... | \$48,638.10 | 35.4% |
| 1960..... | 55,821.52 | 40.1 |
| 1961..... | 52,712.20 | 40.1 |
| 1962..... | 49,130.82 | 40.8 |
| 1963..... | 44,359.38 | 36.3 |
| 1964..... | 28,597.60 | 28.3 |
| 1965..... | 21,539.05 | 25.9 |
| 1966..... | 16,516.00 | 19.0 |
| 1967..... | néant | |

¹ Cette solution inconsidérée eut des conséquences imprévues et absolument injustifiées à l'autre terminus du service de transbordeur, à Port-aux-Basques (T.-N.), situation que le Canadien National a dénoncée dans son mémoire à la Commission.

Le tableau suivant donne des précisions sur l'emploi des pilotes de Sydney de 1962 à 1967 et indique le nombre de fois que des navires non exemptés se sont dispensés des services d'un pilote bien qu'étant astreints au paiement des droits, en totalité ou en partie:

RÉPARTITION DES NAVIRES PILOTÉS ET NON PILOTÉS, 1962-1967

| Année | Trajets | | | | Mouvements | | | |
|-----------|-------------|-------------|-------|---------------|-------------|-------------|-------|---------------|
| | Avec pilote | Sans pilote | Total | % Sans pilote | Avec pilote | Sans pilote | Total | % Sans pilote |
| 1962..... | 1,080 | 793 | 1,873 | 42.3 | 199 | 36 | 235 | 15.3 |
| 1963..... | 875 | 896 | 1,771 | 50.6 | 239 | 54 | 293 | 18.4 |
| 1964..... | 766 | 949 | 1,715 | 55.3 | 180 | 51 | 231 | 22.1 |
| 1965..... | 584 | 1,301 | 1,885 | 69.0 | 144 | 69 | 213 | 32.4 |
| 1966..... | 602 | 1,634 | 2,236 | 73.1 | 96 | 105 | 201 | 52.2 |
| 1967..... | 335 | 133 | 468 | 28.4 | 51 | 3 | 54 | 5.6 |

SOURCE DE RENSEIGNEMENTS: pièce 1535j.

Ce tableau révèle une situation alarmante. En 1966, p. ex., les bâtiments non exemptés se sont dispensés de pilote dans la proportion de 73.1% de leurs trajets et un plus grand nombre d'entre eux auraient certainement fait de même s'ils n'avaient pas été dans l'obligation de payer des droits. En dépit du rétablissement de toutes les exemptions statutaires relatives prévues par la loi, 28.4% se dispensèrent encore de pilote en 1967.

Le tableau montre clairement aussi la dépendance du service de pilotage et de l'économie locale: le nombre total des trajets avec un pilote a diminué de 69% de 1962 à 1967 (Cf. *Appendice A*).

Au cours des audiences de la Commission, aucun argument ne fut présenté en faveur du pilotage obligatoire, mais on y déclara qu'un service de pilotage était nécessaire et les pilotes furent félicités pour leur efficacité et leur collaboration. On fit remarquer qu'ils rendaient des services accessoires appréciables tels que la vérification des bouées ou des modifications de profondeurs dans le port et les renseignements sur les quais, profondeurs et aménagements locaux.

3. ORGANISATION

Depuis que le ministre des Transports est l'autorité de pilotage, les directives administratives viennent d'Ottawa et l'administration locale est assurée par un employé du ministère des Transports, le surveillant des pilotes qui fait également fonction de surveillant pour la circonscription des Lacs Bras d'Or, bien que les deux circonscriptions soient administrées séparément. Les relations entre les pilotes et le surveillant sont bonnes. Au cours des audiences de la Commission, ce dernier déclara avoir rarement été obligé

d'établir des règles parce que les pilotes se conformaient aux leurs et, qu'en fait, sa fonction se limitait au secrétariat. Il disposait d'un personnel de huit employés: un sténographe, un commis et six bateliers employés dans la circonscription de Sydney.

Le surveillant déclara en outre qu'il traite avec le comité des pilotes et rarement avec les pilotes personnellement, que des réunions ont lieu chaque fois qu'il se présente une question à discuter. Le comité des pilotes fut aboli en 1966 lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne.

Dans leur mémoire, les pilotes recommandaient d'enlever au ministère des Transports la responsabilité directe du pilotage pour la confier à un Conseil du pilotage directement responsable envers le ministre des Transports. Bien que les relations des pilotes avec le ministère ne fussent pas tendues, les pilotes estimaient que celui-ci n'avait pas le temps de s'occuper de leurs problèmes. Ils recommandaient que le Conseil proposé soit formé de trois membres représentant respectivement les pilotes, les armateurs et le Ministre. Ils proposaient que le représentant des pilotes soit nommé suivant un tour de rôle comme la *Canadian Merchant Service Guild* l'avait antérieurement proposé au Comité Audette. Ils se plaignaient de l'absence de pilotes dans la division nautique et du pilotage au ministère des Transports. (Cf. *Titre I*, recommandation générale 16, pp. 551 et suiv., sur le point de vue de la Commission quant à la question d'un Conseil du pilotage, de ses relations avec le gouvernement et du choix de ses membres.)

4. PILOTES

Les pilotes ne sont pas groupés en association ou corporation. Le seul organisme les représentant fut leur comité des pilotes jusqu'à sa suppression lorsqu'ils devinrent employés de la Couronne. Cependant, ils sont tous, à titre personnel, membres de la *Canadian Merchant Service Guild*.

(1) RECRUTEMENT ET QUALIFICATION

Le mode de recrutement et d'examen est le même qu'à Saint-Jean et à Halifax. Les candidats pilotes doivent avoir un certificat de capacité de 2^e lieutenant de navire à vapeur au long cours (sans limitation de tonnage) et avoir servi deux ans comme capitaine ou comme officier de pont d'un bâtiment naviguant régulièrement dans la circonscription.

(2) EFFECTIF DES PILOTES

Aucun brevet n'a été attribué depuis 1941, car les pilotes ont toujours atteint ou dépassé le nombre requis et, la demande de services de pilotage continuant à diminuer, il n'y aura probablement pas besoin d'en engager d'autres d'ici un certain nombre d'années, malgré l'âge moyen avancé des pilotes actuellement en service.

L'article 4 du règlement contenait la disposition habituelle concernant le nombre des pilotes, qui devait être fixé par l'autorité de pilotage après consultation avec le comité des pilotes, mais elle fut également supprimée en 1966 lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne.

En février 1963, l'effectif était de 13 pilotes; en octobre 1968, cinq avaient pris leur retraite, ce qui réduisit l'effectif à huit. Le capitaine F. S. Slocombe déclara en 1965 qu'au cours des années antérieures, on avait eu l'habitude de renouveler les brevets jusqu'à ce que les pilotes atteignent l'âge de soixante-dix ans, à moins qu'ils ne soient reconnus inaptes, à l'examen médical. Mais cette pratique fut abandonnée après 1963 en vue de réduire l'effectif aussi rapidement que possible dans le but de corriger la situation anormale créée par le retrait des exemptions relatives (40% des revenus de la circonscription provenaient de droits payés par des navires non pilotés). Depuis 1963, deux pilotes ayant atteint l'âge de 65 ans ont obtenu une prolongation de six mois et un troisième, une prolongation d'un an. On a réajusté les dates de leur mise à la retraite de manière à ce qu'elles correspondent à celles de l'abrogation progressive du paiement obligatoire des droits par les transbordeurs du Canadien National (Cf. p. 293).

COMMENTAIRE

Tant que la circonscription de Sydney restera une zone de pilotage dans laquelle l'intérêt public exige le maintien d'un service de pilotage, le critère général servant à fixer le nombre des pilotes doit s'appliquer. En l'absence de caractéristique spéciale dont il faille tenir compte, l'effectif des pilotes devrait être suffisant pour qu'ils puissent, sans être surmenés, satisfaire à la demande durant les périodes de pointe de longue durée prévues, mais étant donné la nature du service, les pilotes devraient s'attendre à être astreints à plus d'heures de service pendant les périodes de pointe occasionnelles. Les bâtiments devraient également accepter d'attendre parfois un moment lorsqu'un pilote n'est pas immédiatement disponible; étant donné les conditions favorables de la navigation et la durée relativement courte des trajets de pilotage, ces retards seraient toujours de courte durée.

Même si le volume du pilotage se maintient à son niveau actuel ou augmente notablement, l'effectif actuel des pilotes et celui du personnel d'administration sont encore beaucoup trop importants et devraient être fortement réduits. P. ex., en 1966, en prenant comme critère le volume de travail des pilotes d'Halifax (Cf. p. 235), trois pilotes auraient pu aisément satisfaire à l'ensemble de la demande de pilotage alors que neuf pilotes l'assuraient. En 1967, le nombre des affectations de deux pilotes d'Halifax excéda de 48% le volume de travail effectué par les huit pilotes de Sydney.

La circonscription de Sydney offre un exemple frappant du problème difficile que pose un nombre trop élevé de pilotes. En vertu de la législation actuelle, sauf en cas de brevets temporaires délivrés à certains pilotes, l'auto-

rité de pilotage ne peut réduire le nombre des pilotes qu'en s'abstenant de suppléer aux vacances normales. Un brevet de pilote confère, s'il n'est pas temporaire, le droit d'exercer la profession durant sa validité, sous réserve des modalités énoncées par la législation en vigueur au moment de sa délivrance. La Cour Suprême du Canada, par un jugement rendu le 1^{er} octobre 1968 dans le cas de *Gamache v. Minister of Transport & al* (pièce 1521c) a réaffirmé ce principe.

(Cf. *Titre I*, pp. 298, 299 et 300, au sujet du droit, pour un pilote titulaire d'un brevet permanent, d'obtenir un brevet temporaire jusqu'à l'âge de soixante-dix ans, et de la durée d'un tel brevet.)

En ce qui concerne la retraite obligatoire des pilotes à 65 ans, ou entre 65 et 70 ans, il faut que l'autorité de pilotage ait prévu dans son règlement une disposition en vertu de l'article 329(i) de la loi, et en l'absence d'une telle disposition un pilote a le droit (qu'il peut abandonner s'il le désire) d'obtenir des renouvellements annuels jusqu'à l'âge limite de 70 ans. Non seulement le règlement de la circonscription ne contient pas cette disposition, mais il reconnaît formellement aux pilotes le droit à ces renouvellements s'ils sont reconnus aptes après examen médical (art. 25[5]).

Il semblerait qu'en l'absence d'un règlement restrictif, établi en vertu de l'article 329(i) de la Loi sur la marine marchande, au moment de la délivrance d'un brevet permanent, le titulaire d'un brevet ait acquis le droit de rester en service jusqu'à l'âge limite de 70 ans, à condition de satisfaire aux exigences physiques, comme le requiert l'article 338. Ce dernier devrait se lire conjointement avec l'article 329(i) et dans le contexte de la loi. Donc, le mot «peut» signifie «doit» si, au moment de la délivrance du brevet, l'autorité de pilotage n'a pas exercé son droit discrétionnaire par le moyen prévu dans la loi, c.-à-d. un règlement établi en vertu de l'article 329(i).

Le fait que les pilotes de Sydney soient devenus des employés aux taux régnants ne change en rien la situation. Les modalités de leur brevet restent soumises aux dispositions de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande et bien qu'ils ne puissent demeurer des employés aux taux régnants après l'âge de 65 ans, en vertu des règlements qui régissent ce statut, leur droit de conserver leur brevet de pilote n'est pas modifié.

En 1905, l'Autorité de pilotage de Québec dut résoudre ce problème au moment de sa réorganisation, lorsque le Ministre devint l'autorité de pilotage. La réduction nécessaire de l'effectif fut obtenue par le départ volontaire en retraite, décision que l'autorité encouragea les pilotes à prendre en leur payant sur les fonds publics une pension supplémentaire annuelle (Cf. *Titre I*, pp. 131-132).

Cela illustre la responsabilité que prend une autorité de pilotage en limitant le nombre des pilotes car, dans un pilotage entièrement dirigé, la délivrance d'un brevet permanent engage les transports par eau et la Couronne, en fait sinon en droit, à garantir au breveté une rémunération adéquate durant la durée de son brevet.

La situation dans laquelle cette circonscription s'est trouvée depuis la fin de la guerre aurait pu être évitée en délivrant un certain nombre de brevets à titre temporaire, comme à Halifax. Les pilotes ont besoin d'une sécurité d'emploi et le service a tout avantage à conserver les pilotes les plus expérimentés. L'un des moyens d'y parvenir consisterait à répartir l'effectif des pilotes en deux groupes: celui des brevetés permanents et celui des brevetés temporaires. La promotion à un brevet permanent pourrait être liée au régime de classes et fondée principalement sur la qualification et non sur la seule ancienneté (Cf. *Titre I*, p. 303).

(3) STATUT DES PILOTES

Depuis le 1^{er} octobre 1966, les pilotes de Sydney sont passés du statut d'employés *de facto* à celui d'employés de la Couronne aux taux régnants. (Au sujet de la pertinence de ce statut, cf. étude et commentaire concernant la circonscription d'Halifax.) Nous étudierons ultérieurement les modalités de ce nouveau statut.

(4) CONGÉS DIVERS

En 1963, le règlement accordait aux pilotes le droit à 21 jours de congé annuel à prendre au moment fixé par le surveillant. (Normalement pendant la période creuse des mois d'hiver.) L'article 24(2) prévoyait des congés temporaires aux périodes et conditions fixées par l'autorité. Cette dernière disposition n'a jamais été invoquée parce que, au su du surveillant et avec son consentement implicite, les pilotes se sont officieusement entendus pour se remplacer en cas d'urgence.

En plus des congés officiels, ils bénéficient de longs congés officiels basés sur le mode de service par équipes, organisé à cette époque. Les pilotes travaillaient, du printemps à décembre, une semaine sur deux, et bénéficiaient d'au moins deux périodes de trois semaines de congé en hiver. (On ne gardait habituellement, pendant cette saison, que trois pilotes à la station du large, nombre suffisant.)

En outre, l'article 24 prévoyait des congés de maladie, six mois à plein salaire, trois mois supplémentaires à demi-salaire et une prolongation sans salaire jusqu'au total de 36 mois. Cette prolongation d'un congé de maladie au delà de 24 mois est illégale, en vertu de l'article 336 qui prévoit l'annulation automatique d'un brevet lorsqu'un pilote n'a pas exercé sa profession pendant une période de deux ans.

En cas de blessure en service, le congé de maladie pouvait être prolongé de 12 mois à plein salaire et de 12 autres mois à demi-salaire. Le règlement stipulait que si le pilote était alors incapable de reprendre son service régulier, on devait envisager sa mise à la retraite.

Cette situation changea complètement lorsque les pilotes devinrent des employés aux taux régnants. On supprima l'article 24 en décembre 1966 et les pilotes sont maintenant censés être régis par les dispositions sur les congés d'absence et de maladie tels que les définit le Règlement général applicable aux employés aux taux régnants. La décision du Conseil du trésor (C.T. 649126, en date du 15 décembre 1965) qui autorisait l'emploi des pilotes à titre d'employés aux taux régnants (pièce 1535*i*) accordait aux pilotes le crédit de la totalité de leurs services antérieurs, en vue de déterminer le congé annuel auquel ils avaient droit en vertu de leur nouveau statut et, pour le congé de maladie, un crédit basé sur «un tiers des congés de maladie auquel le pilote aurait eu droit si son emploi comme pilote de navire eût été continu sous le régime du Règlement général applicable aux employés aux taux régnants» (Cf. pp. 308 et suiv.).

(5) SINISTRES MARITIMES—ENQUÊTES ET DISCIPLINE

A Sydney, la discipline n'a jamais présenté de difficulté et il n'existe aucune trace qu'un pilote ait été réprimandé.

De 1958 à 1967, il s'est produit 19 «sinistres maritimes», tous sans gravité, dans lesquels un pilote était impliqué. Aucun d'eux ne fut jugé assez grave par le ministère des Transports pour justifier la tenue d'une enquête en vertu de la Partie VIII de la loi.

L'appendice B est un tableau comparatif et un résumé des 19 sinistres et incidents maritimes, groupés selon la classification indiquée au *Titre II*, pages 98 et 99.

Le résumé indique simplement la cause invoquée pour l'accident ou l'incident. On n'impute la faute au pilote que dans deux cas seulement. Cependant, d'autres causes mentionnées telles que l'obscurité, les vents, la manœuvre et le mauvais temps, impliquent une erreur du pilote, car ce sont des difficultés que celui-ci doit normalement surmonter. Le peu de gravité de ces accidents et incidents ne justifiait pas une étude détaillée des dossiers en vue d'établir les circonstances exactes dans chaque cas. Certains furent provoqués par les difficultés supplémentaires que présentent les quais à charbon, construits depuis de nombreuses années, avec des dalles de chargement en saillie, avant que les hautes superstructures modernes des navires ne constituent un danger pour l'accostage.

5. OPÉRATIONS DE PILOTAGE

(1) STATIONS DE PILOTES

La station des pilotes est fermée depuis le 1^{er} mai 1968 et les pilotes reçoivent leurs affectations du bureau de pilotage, généralement chez eux.

Lorsque la Commission siégea à Sydney en 1963, une station de pilotes existait à Indian Beach, dans le nord-est de North Sydney. Le bâtiment comprenait une salle commune, une salle de bain, des installations de cuisine et sept chambres ou boxes pour les pilotes, et était équipé d'un radiotéléphone installé par le ministère des Transports et d'un téléphone.

Pendant un certain temps, les pilotes eurent deux stations, l'une près de la zone d'embarquement du large, à Swivel Point, l'autre dans le port de Sydney, au quai international où deux ou trois pilotes étaient de service pour effectuer les mouvements et les sorties (Cf. p. 282).

Lorsqu'on proposa d'abolir la station de North Sydney, en 1962, les pilotes s'y opposèrent, mais on donna suite à la proposition en 1968, lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne, et on se rendit compte que la demande décroissante de services de pilotage ne justifiait pas les frais d'entretien de la station, qui, comme les autres frais d'exploitation de la circonscription, étaient à la charge du gouvernement fédéral.

(2) ZONE D'EMBARQUEMENT

Les pilotes montent à bord des navires arrivants en un point quelconque entre la bouée du chenal, au large de Swivel Point, et la bouée à sifflet extérieure. Par mauvais temps, les pilotes guident les navires vers les eaux calmes, bien en deçà de la limite de la circonscription, avant de monter à bord. Par grosse mer, ils ont éprouvé des difficultés à embarquer, et le débarquement est encore plus difficile. Ils firent remarquer que les échelles de coupée sont trop dangereuses et qu'ils doivent utiliser des échelles de pilotes. Ils se plainquirent du fait que certains navires sont munis d'échelles mal faites et dangereuses et insistèrent pour que les navires soient obligés d'avoir une échelle de pilote réglementaire.

(3) SERVICE DES AFFECTATIONS

Depuis le 1^{er} mai 1968, les pilotes sont affectés, suivant le mode du tour de rôle, par le bureau de pilotage de la circonscription situé dans l'édifice Fédéral à Sydney, et reçoivent généralement leur affectation à domicile. Pendant la journée, le surveillant est responsable des affectations, mais pendant la nuit, les fins de semaine et jours fériés, le service de bateau-pilote étant assuré pendant 24 heures, on confie le service des affectations au marin en charge du bateau-pilote, sous l'autorité du surveillant.

Antérieurement à cette date, les pilotes assuraient eux-mêmes le service des affectations suivant un système qu'ils avaient mis au point depuis longtemps. Ils étaient répartis en deux groupes assurant successivement une semaine de service actif et une semaine de service « en disponibilité ». Un groupe prenait le service le mercredi à 10 h du matin et l'assurait pendant 24 heures jusqu'à sa relève par l'autre groupe, le mercredi suivant. Chaque pilote du groupe en service actif était affecté strictement suivant le tour de rôle. Conformément à la règle établie, tous les pilotes du groupe en service actif s'installaient à la station des pilotes de North Sydney pendant leur semaine de service.

Les pilotes s'occupaient, à tour de rôle, des affectations. Les demandes de pilotes étaient reçues par téléphone ou par radiophonie avec laquelle la station et le bateau-pilote pouvaient communiquer directement. En général, les pilotes connaissaient longtemps d'avance les besoins, et leur disponibilité constante à la station des pilotes n'imposait qu'un très court préavis. Cependant, il leur était impossible de connaître à l'avance avec une certaine précision l'heure des départs des charbonniers à cause des aléas du chargement.

Avant l'institution de l'envoi du E.T.A., les pilotes devaient assurer une veille permanente de 24 heures pendant toute l'année, mais maintenant les Avis aux navigateurs exigent des navires l'envoi, trois heures d'avance, de leur E.T.A. bien que l'article 10 du règlement n'exige qu'un préavis suffisant « pour permettre aux pilotes d'aller à la rencontre du bâtiment ». Si un navire doit arriver de nuit, la station de radio du ministère des Transports transmet le message aux pilotes trois heures à l'avance. L'E.T.A. n'est pas toujours précis. Le bateau-pilote a dû, occasionnellement, attendre trois ou quatre heures, dans la zone d'embarquement, l'arrivée d'un bâtiment et, parfois, revenir à la station. Cependant, c'est un problème sans gravité.

Le premier pilote sur la liste de service était en charge de la station des pilotes jusqu'à son départ pour une affectation. Il répondait au téléphone et lorsqu'une demande de pilote lui parvenait il s'attribuait lui-même l'affectation et prenait les dispositions nécessaires pour son transport par le bateau-pilote avec lequel il entrait en communication sur très haute fréquence. Avant de quitter la station, il informait le pilote figurant après lui sur la liste, qui devenait alors responsable de la station. La nuit, il plaçait simplement l'appareil téléphonique près du lit de ce dernier. Si plusieurs E.T.A. parvenaient avant le départ du pilote en charge de la station, il donnait leur affectation aux pilotes le suivant sur la liste.

Cependant, au cours des périodes creuses on ne suivait pas strictement cette procédure et les pilotes en queue de liste pouvaient quitter la station à condition que le pilote de service sache où les atteindre par téléphone. Parfois, il arrivait qu'un pilote n'assure pas son tour; le suivant sur la liste permutait alors avec lui pour cette affectation et le remplaçait.

Circonscription de pilotage de Sydney

Le capitaine Slocombe déclara que les pilotes avaient institué eux-mêmes ce mode d'affectation et que le ministère n'avait vu aucune raison d'intervenir tant que le service était assuré correctement. En fait, les navires n'ont jamais subi de retards. Il estimait qu'un mode de tour de rôle régulier exigerait moins de pilotes que ce mode basé sur une semaine de service suivie d'une semaine de repos.

Le ministère des Transports proposa, en 1962, de fermer la station des pilotes et de charger le bureau de pilotage du service des affectations dont le surveillant deviendrait responsable, en étant aidé la nuit par le batelier en charge du bateau-pilote. Le surveillant exprima l'avis que c'était impossible et qu'il serait nécessaire de recourir à l'organisation adoptée par Halifax, c.-à-d. à l'emploi de quatre préposés aux affectations, en vue d'assurer un service de pilotes de 24 heures.

Le ministère des Transports expliqua que la suppression du mode de service par groupes et des responsabilités des pilotes au regard des affectations ainsi que la fermeture de la station des pilotes, changements justifiés par les circonstances, n'étaient nullement liés au changement de statut des pilotes. Le ministère ajouta qu'il était dans l'intention du gouvernement, en consentant à ce que les pilotes deviennent des employés de la Couronne, «de n'apporter aucun changement à l'organisation locale à Sydney» (pièce 1535n).

COMMENTAIRE

Les changements, logiques et justifiés, auraient dû être effectués depuis longtemps. L'application tardive de la proposition de 1962 peut s'expliquer d'abord, par la résistance opposée par les pilotes et les transports maritimes à la modification de l'organisation et de la routine auxquelles ils s'étaient habitués, et aussi par la réticence de l'autorité à agir sans le consentement des pilotes.

Si le volume du pilotage n'augmente pas notablement, des mesures supplémentaires seront nécessaires en vue de réduire les frais; il faudra, entre autres, une solution convenable au service de bateau-pilote, extrêmement coûteux. Une possibilité serait, pour les quelques affectations de nuit qui subsistent, de recourir aux services d'employés assurant d'autres fonctions régulières, p. ex. le personnel de la station radio du ministère des Transports, qui y a déjà une part majeure puisqu'il reçoit les E.T.A. et les transmet au surveillant pendant le jour et au batelier de service pendant la nuit. Le seul changement serait que la nuit la station radio appellerait le pilote dont le tour de service est arrivé d'après la liste fournie par le surveillant toutes les vingt-quatre heures. Par suite du préavis obligatoire d'E.T.A. et de la rareté des affectations, il n'y aura que très peu d'appels de cette nature.

Étant donné l'absence de difficulté sérieuse de navigation dans les eaux de la circonscription et la longue expérience des pilotes actuels, il n'existe aucune raison de ne pas continuer à les affecter automatiquement à tour de rôle jusqu'à ce que l'on délivre des brevets à de nouveaux pilotes. On modifierait alors le système.

(4) SERVICE DE BATEAU-PILOTE

Deux bateaux-pilotes du ministère des Transports ont desservi la circonscription jusqu'en février 1964, époque où le plus petit, le *Pilot Boat No. 3* fut transféré à Saint-Jean (T.-N.). On utilisait surtout ce second bateau-pilote pour le service des navires dans le port, mais il assurait aussi le retour des pilotes des postes d'amarrage à la station des pilotes et, occasionnellement, des trajets jusqu'à la zone d'embarquement, bien qu'il ne convînt pas pour ce dernier service.

Depuis février 1964, un seul bateau-pilote assure le service. Avant le changement, les pilotes de Sydney, comme ceux d'Halifax, avaient prétendu que deux bateaux restaient nécessaires car on les utilisait souvent simultanément; le second bateau était disponible lorsque l'autre était en panne et les bateaux privés susceptibles d'être loués ne convenaient pas. Les pilotes s'inquiétaient aussi des retards inhérents aux transports par voie de terre.

Au cours des audiences tenues à Ottawa, en juin 1964, le pilote D.F. Ryan admit qu'un bateau-pilote s'était révélé suffisant, en faisant cependant remarquer que le trafic avait diminué. Le capitaine F.S. Slocombe déclara qu'à la connaissance du ministère, le changement donnait satisfaction. L'une des raisons de ce changement était le fait que l'équipage du bateau-pilote s'était plaint d'avoir trop de travail avec deux bateaux. Comme il était difficile de lui appliquer les règlements des taux régnants et que le ministère n'était pas autorisé à augmenter le personnel, on affecta l'équipage à un seul bateau-pilote, ce qui réduisit leurs heures de travail. De plus, on avait besoin du second bateau-pilote à Saint-Jean (T.-N.).

Le bateau-pilote sert maintenant à transporter, au besoin, les pilotes dans le port afin d'éviter les frais et le retard d'un voyage par terre autour du port. Les pilotes qui vivent à Sydney touchent des frais de taxi pour se rendre au quai de la *Dominion Steel and Coal Corporation* ou en revenir (pièce 1535n).

En plus de son service pour le pilotage, on utilise occasionnellement (peut-être une dizaine de fois par an) le bateau-pilote, lorsqu'il n'est pas en service pour le pilotage, pour aider les fonctionnaires des douanes ou de l'immigration ou l'agent de la marine de la circonscription à assurer le service des bouées.

Circonscription de pilotage de Sydney

Le 9 octobre 1967, l'ancien *Canada Pilot No. 4* fut remplacé par un nouveau bâtiment du même nom, d'un coût approximatif de \$273,000. Ses caractéristiques sont les suivantes:

| | |
|------------------|-----------------------------|
| Longueur | 57'3" |
| Largeur | 15'3" |
| Profondeur | 7'4½" |
| Moteur | Diesel Cummins, 302 H.P. |
| Équipement | Radios VHF, HF MF et radar. |

Son équipage est de deux personnes. Un patron de chaloupe, titulaire d'un certificat de conduite d'un bateau servant au transport de passagers, de moins de 4 tx de jauge brute, et un matelot. Pour le service de 24 heures, son équipage est de six bateliers et six matelots. Après sa construction, on a engagé un mécanicien qui ne fait pas partie de l'équipage mais surveille l'entretien des moteurs et de la machinerie.

Ce bâtiment fut transféré à Halifax le 8 juin 1968 pour remplacer le *Canada Pilot No. 6*, transféré lui-même à Sydney. On transféra en même temps le mécanicien à Halifax; l'effectif total du bateau-pilote à Sydney se maintenait donc à six personnes alors qu'il était porté à dix à Halifax.

Il n'y eut qu'un seul bateau-pilote en service à Sydney au cours de 1967. Un seul bateau satisfaisait complètement les besoins du service en 1964; le trafic ayant considérablement diminué depuis, un bateau pourrait satisfaire une demande bien plus grande (pièce 1535m).

En 1965, le coût au gouvernement et aux armateurs du service de bateau-pilote s'est élevé à \$51,270 et représentait 32% du coût total du service de pilotage dans cette circonscription (Cf. *Titre I*, p. 698). En 1967, ce pourcentage fut beaucoup plus élevé par suite de la suppression des subventions indirectes reçues des bâtiments du Canadien National, sous forme de paiement des droits de pilotage non gagnés, représentant donc une partie du coût aux armateurs. Le service du bateau-pilote coûta, en 1967, \$50,900 au gouvernement, sans compter la dépréciation du bateau et du matériel (pièce 1535m). Il est évident que cette dépense est disproportionnée aux recettes totales du pilotage de la circonscription pour cette année, qui ne se sont élevées qu'à \$36,997.62, dont \$3,320 représentaient les droits de bateau-pilote (pièce 386).

COMMENTAIRE

La Commission estime qu'un service de bateau-pilote aussi coûteux ne peut plus se justifier, étant donné la diminution régulière de la demande de pilotage depuis 1962. L'utilisation journalière moyenne du bateau-pilote (moins de deux fois par jour en 1965 et en 1966, et une fois par jour en 1967) est insuffisante pour motiver son armement sur la base de 24 heures par jour.

A moins qu'il n'existe de bonnes raisons de croire à un accroissement notable, dans un proche avenir, de la demande de service de pilotage, il faudrait rechercher une autre solution pour assurer le service du bateau-pilote. En 1967, le coût moyen pour chaque utilisation du bateau-pilote s'est élevé à plus de \$150, sans compter la dépréciation du bateau et du matériel. Le principal poste des dépenses est le montant global des salaires et allocations des six membres d'équipage nécessaires pour assurer un service de 24 heures.

Étant donné que les demandes de pilotage sont peu nombreuses et qu'elles peuvent être prévues longtemps à l'avance, le bateau-pilote devrait avoir un équipage réduit assurant un service de 24 heures «en disponibilité», comme les pilotes. Si la législation actuelle ne le permet pas, des dispositions appropriées devraient être incluses dans la nouvelle loi sur le pilotage pour rendre possibles de tels arrangements. Il semble raisonnable que les services accessoires du pilotage puissent être régis par cette législation du pilotage afin que leur organisation puisse être adaptée aux circonstances et aux besoins locaux.

Une autre solution consisterait à adopter l'organisation en vigueur aux Lacs Bras d'Or, à Churchill, à Québec et dans les ports secondaires de la C.-B., c.-à-d. utiliser les moyens de transport locaux.

En outre, on pourrait, en vue de réduire le service du bateau-pilote, rapprocher la limite de la zone d'embarquement de l'entrée du port, comme on le fait par mauvais temps lorsqu'un bâtiment entrant doit se rendre dans des eaux abritées pour embarquer un pilote. Il semble qu'il n'y ait aucune raison de ne pas faire une règle générale de cette pratique qui s'avère possible par mauvais temps. Étant donné la largeur du chenal à l'entrée du port et l'absence d'obstacle, des aides supplémentaires de navigation, au besoin, devraient permettre de surmonter toute difficulté sérieuse à la mise en œuvre de cette proposition.

(5) VOLUME DE TRAVAIL

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, le nombre de pilotes a été trop élevé. Puisque la législation actuelle ne permettait pas de le réajuster à la demande réelle de services de pilotage, sauf par le lent processus de l'élimination normale, et en dépit du fait que le nombre d'affectations a notablement diminué au cours des dernières années, il n'était pas nécessaire de déterminer le volume réel de travail des pilotes avant qu'ils ne deviennent des employés aux taux régnants.

Dans les circonstances actuelles, ce rapport n'exige pas une étude exhaustive de la question. La preuve présentée à l'audience de la Commission et les renseignements contenus dans les données statistiques fournies donnent une idée suffisamment précise du volume de travail des pilotes.

Le tableau suivant indique le volume de travail par pilote à l'effectif pour les années 1965, 1966 et 1967. Pour calculer le volume de travail par semaine et par jour, on a supposé que les pilotes étaient en congé pendant le tiers de l'année. Les affectations comprennent les trajets et les mouvements effectués par les pilotes.

| Année | Total des affectations | Effectif moyen des pilotes | Nombre moyen d'affectations par pilote à l'effectif en activité | | |
|-----------|------------------------|----------------------------|---|-------------|----------|
| | | | Par année | Par semaine | Par jour |
| 1965..... | 728 | 9.4 | 77.5 | 2.2 | 0.32 |
| 1966..... | 698 | 8.9 | 78.4 | 2.3 | 0.32 |
| 1967..... | 386 | 8.0 | 48.3 | 1.4 | 0.20 |

D'après le nombre d'affectations, chaque pilote accomplit, en moyenne, moins d'une heure par jour de service en activité et pas plus de sept heures par semaine. En 1967, la moyenne du temps passé en déplacement et en pilotage effectif atteignait 36 minutes par jour.

D'après la preuve apportée à la Commission, la durée moyenne d'une affectation de pilotage (trajet ou mouvement) est de trois heures depuis le moment où un pilote monte à bord du bateau-pilote ou du navire à piloter jusqu'au moment où il en débarque. Il passe environ trois quarts d'heure sur le bateau-pilote, à condition que le navire arrive à l'heure. Si le capitaine de ce navire ne connaît pas bien le port, le pilote embarque à la bouée du chenal, que le bateau-pilote atteint en une heure environ, mais les navires réguliers s'approchent beaucoup plus en deçà des limites de la circonscription et le pilote ne passe alors qu'une demi-heure sur le bateau-pilote.

Normalement, il faut une heure et demie pour piloter un bâtiment de la bouée du chenal au quai International et l'y accoster, mais par mauvais temps, en hiver, cela peut prendre de cinq à douze heures. Une fois, un pilote fut emmené à Halifax à cause d'un blizzard soufflant en tempête.

Jusqu'en 1968, les pilotes s'occupaient, chacun leur tour, de la tâche minime de l'attribution des affectations, mais le personnel du bureau de pilotage exécute maintenant ce travail, ce qui réduit le volume de travail des pilotes à leurs seules affectations.

6. RÉMUNÉRATION DES PILOTES ET TARIF

La rémunération perçue par les pilotes ne dépend plus des recettes de la circonscription (donc du tarif) depuis le 1^{er} octobre 1966, date à laquelle ils sont devenus des employés du ministère des Transports payés aux taux régnants.

(1) RÉMUNÉRATION DES PILOTES

Jusqu'au 1^{er} octobre 1966, la rémunération des pilotes consistait en une part des recettes de pilotage de la circonscription calculée d'après le temps de disponibilité pour le service. Comme à Saint-Jean (N.-B.) on procédait au partage des droits perçus à la fin de chaque mois.

Cependant, bien que le règlement exigeât le partage complet à la fin du mois et qu'il n'y eût aucun problème de versements anticipés (puisque l'on calculait les parts sur les droits perçus et non sur les droits gagnés), il restait toujours en caisse un solde assez important qui n'était pas réparti; ainsi, le solde reporté au 1^{er} janvier 1965 s'élevait à \$17,709.43. Aucune raison valable ne justifiait de ne pas faire le partage complet à la fin de chaque mois, en réduisant à zéro le compte en banque, puisque toutes les dépenses d'exploitation de la circonscription et du service étaient assumées par le ministère des Transports et que tous les droits de pilotage (sauf les droits de bateau-pilote) appartenaient aux pilotes et leur étaient, en fait, payés en totalité, soit directement soit à leur acquit. Les seules explications possibles sont que cette pratique était soit une relique du temps où les frais d'exploitation devaient être payés ou financés sur les droits de pilotage, soit un moyen de niveler la rémunération des pilotes en vue de leur assurer des traitements réguliers au cours des mois où il y avait peu à partager. Ce n'était cependant pas une raison valable pour s'écarter des règles établies par le règlement. Les pilotes, en hommes responsables, auraient dû pouvoir résoudre leurs problèmes financiers. Sachant que leur part risquait de varier beaucoup d'un mois à l'autre, c'était à eux d'en prévoir les conséquences et l'autorité de pilotage n'avait aucun droit de priver un pilote de la part intégrale lui revenant pour un mois donné.

Les droits de pilotage (sauf les droits de bateau-pilote) constituant les gains des pilotes, les seules déductions faites avant le partage étaient la contribution obligatoire à la caisse de retraite, qui était élevée, et les dépenses de groupe des pilotes.

La rémunération des pilotes lorsqu'ils devinrent des employés aux taux régnants fut fixée à \$800 par mois, sur une base annuelle, par

l'ordonnance du Conseil du trésor autorisant l'emploi des pilotes à ce titre (C.T. 649126 du 17 mars 1966 [pièce 1535i]). Cette rémunération de base n'avait pas encore été modifiée en décembre 1968. D'après le Règlement général applicable aux employés aux taux régnants, ces employés ont droit à un supplément de rémunération pour les heures supplémentaires, le temps passé en attente, le travail pendant les jours de repos et les jours de congés légaux, mais aucun pilote n'a reçu de tels suppléments. Il est cependant impossible d'établir le droit de les percevoir, car on n'a pas défini « journée de travail » et « semaine de travail », ainsi que l'exige ce règlement (pièce 1535k).

Le Règlement général applicable aux employés aux taux régnants, 1963, modifié, s'applique *in toto* aux pilotes de Sydney, car aucune de ses dispositions n'a été déclarée comme leur étant inapplicable par le Conseil du trésor comme l'exige l'article 2(3). (Comme on le spécifia, dans le cas des pilotes de Sarnia-Port Weller, dans la décision du Conseil du Trésor, C.T. 652402, datée du même jour, 17 mars 1966 [pièce 1362], en exceptant les art. 8, 9 et 10.) En vertu de ce règlement, les pilotes de Sydney ont droit à une rémunération supplémentaire, p. ex. du fait qu'ils assurent un service « en disponibilité » de 24 heures par jour (sauf pendant les congés), exigence du service qui devrait être maintenue, ou qu'ils travaillent occasionnellement plus qu'une journée normale de travail, lors de certaines affectations.

Le fait que dans la soumission qui, après approbation, devint ordonnance du Conseil du Trésor, on ait dans le paragraphe intitulé « Remarques » fait mention d'une façon générale de l'application aux pilotes de Sarnia-Port Weller du Règlement général applicable aux employés aux taux régnants, sans se référer à une ordonnance quelconque, ne peut avoir eu pour effet de faire que les termes et conditions régissant l'emploi des pilotes de Sarnia-Port Weller fassent partie de la soumission de Sydney. Une mention spéciale à cette effet eût été nécessaire. Cette partie de la proposition se lit comme suit:

« REMARQUES: Après l'engagement des pilotes de Sarnia-Port Weller sous le régime du Règlement général applicable aux employés aux taux régnants, ce mode d'emploi a été offert à d'autres circonscriptions de pilotage. Les pilotes de la circonscription de Sydney (N.-É.) sont entrés récemment en pourparlers avec le ministère des Transports pour une offre concrète d'emploi. En vertu de l'entente survenue, les revenus sont crédités au Receveur général du Canada et les dépenses sont imputées sur le crédit approprié et approuvé sur la base d'estimés précédents. »

Un argument beaucoup plus probant peut être tiré du paragraphe intitulé *Coût* qui se lit comme suit:

« COÛT: Approximativement \$86,400. (Taux de \$800 par mois, recommandé par le ministère du Travail, lettre jointe.) »

Cette lettre, datée du 8 octobre 1965, adressée par le directeur de la Direction des normes du travail au ministre des Transports disait:

«Conformément à la demande reçue de votre ministère le 30 septembre, nous recommandons le taux mensuel de \$800 pour la rémunération des pilotes de navires de la circonscription de pilotage de Sydney (N.-É.).

Ce taux comprend la rémunération de tout le temps supplémentaire nécessaire.»

Cette dernière réserve ne figure nulle part dans la soumission.

La *proposition* est claire «Établir neuf emplois de pilotes de navires sous le régime des taux régnants, à \$800 par mois». Ce taux mensuel devrait être interprété à la lumière du règlement, c.-à-d. qu'il y ait droit à rémunération supplémentaire pour le temps en disponibilité, le temps supplémentaire et les heures de travail effectuées durant les jours de repos et les fêtes légales. Le fait que la référence à la lettre du directeur de la Direction des normes du travail ait été mise entre parenthèses indiquerait que l'on n'a pas eu l'intention de la considérer comme faisant partie de la proposition. De plus, le fait d'inclure dans le taux mensuel «tout le temps supplémentaire nécessaire» aurait équivalu à faire exception au règlement et, selon les règles d'interprétation, tout doute devrait être levé en faveur de la règle. Dans le cas présent, la manière d'exprimer cette condition suscite plus qu'un doute. En outre, cela ne peut résoudre le problème du calcul des crédits pour le congé annuel et le congé de maladie. La seule méthode prévue dans ce règlement pour le calcul de ces avantages est basée sur les heures de travail par jour et par semaine qu'un pilote est censé effectuer.

Il est évident qu'il résulterait une situation absurde de l'application aux pilotes de Sydney de ce règlement, celui-ci n'ayant pas été établi pour un groupe de personnes travaillant à des heures irrégulières, et de service «en disponibilité» 24 heures par jour, chaque jour de la semaine. La seule façon acceptable de régler cette situation aux termes du Règlement général applicable aux employés aux taux régnants eût été que le Conseil du trésor adoptât des règlements *ad hoc* pour les pilotes de Sydney. (Quant à la possibilité d'appliquer ce régime aux pilotes, cf. pp. 220 et suiv.)

Le tableau suivant indique, pour la période de 1959/1960 à 1967 inclusivement, les recettes brutes de pilotage de la circonscription (à l'exclusion des droits de bateau-pilote); l'effectif moyen des pilotes pour l'année; le «salaire net» moyen par pilote à l'effectif, basé sur le montant total des parts ou salaires réellement payés aux pilotes cette année-là; la part des recettes de pilotage de la circonscription (à l'exclusion des droits de bateau-pilote) gagnée cette année étant le montant payé à chaque pilote ou pour son compte, c.-à-d. qu'elle comprend le «salaire net», les cotisations de retraite et les dépenses de groupe; et pour les années 1961 à 1965,

Circonscription de pilotage de Sydney

et une estimation pour 1967, la part de chaque pilote à l'effectif au total des frais de la circonscription, y compris les subventions indirectes, qui est imputable à chacun des pilotes à l'effectif.

| Année | Recettes brutes (droits gagnés) | Effectif des pilotes | Part moyenne par pilote à l'effectif | | |
|--------------|---------------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------------|------------------------------------|
| | | | «Salaire net» (réel)* | Droits de pilotage gagnés* | Coût total de la circonscription** |
| | | | \$ | \$ | \$ |
| 1959/60..... | 137,354.70 | 14.0 | 8,056.95 | 9,811.05 | — |
| 1960..... | 139,050.99 | 14.0 | 8,556.95 | 9,932.21 | — |
| 1961..... | 131,361.55 | 13.6 | 8,576.53 | 9,658.94 | 14,333.24 |
| 1962..... | 120,345.44 | 13.0 | 7,800.00 | 9,257.34 | 14,318.85 |
| 1963..... | 122,099.14 | 12.4 | 8,229.93 | 9,846.70 | 15,386.21 |
| 1964..... | 100,944.80 | 10.2 | 8,418.88 | 9,896.55 | 16,623.04 |
| 1965..... | 83,148.85 | 9.4 | 7,873.86 | 8,845.62 | 16,799.89 |
| 1966..... | 86,809.50 | 8.9 | 9,535.65 | 9,753.88 | — |
| 1967..... | 33,677.62 | 8.0 | 9,600.00 | 4,209.70 | (19,200.00) |

*Rapports annuels de la circonscription, pièces 386 à 389.

**Pour 1961-1965, cf. *Titre I, appendice IX*, pp. 698 à 700; l'évaluation pour 1967 est modérée; on a estimé le coût de l'administration à sa valeur en 1965.

Jusqu'en 1966, la diminution graduelle des recettes était due à deux causes majeures, une diminution du trafic et les exemptions progressives appliquées aux transbordeurs du Canadien National au cours des années 1964 à 1966. L'importante diminution de 1967² est due aussi à deux raisons: la diminution continue du trafic, provoquée par la situation économique dans ces régions, et le rétablissement complet des exemptions statutaires qui s'est traduit par l'exemption totale des bâtiments immatriculés au Canada et assurant un service au cabotage et dans les eaux intérieures.

En dépit de ce qui précède, le «salaire net» des pilotes est sensiblement constant du fait que le rétablissement des exemptions a coïncidé avec la réduction de l'effectif des pilotes (Cf. *Appendice A*). Il a augmenté en 1966 par suite d'un accroissement du trafic, mais surtout à cause du salaire fixe mensuel de \$800, payé aux pilotes pendant les trois derniers mois de cette année. En 1967, les pilotes reçurent la rémunération la plus élevée au cours des dix dernières années, malgré la réduction considérable des recettes de la circonscription, parce que cette année-là ils reçurent un salaire fixe de \$9,600. Le déficit qui en résulta, estimé à \$116,800, est couvert par le gouvernement.

²En chiffres ronds, les recettes de 1967, y compris les droits de bateau-pilote, s'élevèrent à \$37,000. Les dépenses furent de \$76,800 pour les salaires des pilotes, de \$50,900 pour le service du bateau-pilote, et le coût de l'administration, estimé au chiffre de 1965, soit \$26,100, portant le total à \$153,800. Le déficit d'exploitation payé par le gouvernement fut de \$116,800.

Le fait que la circonscription est fortement subventionnée explique la part élevée imputable à chaque pilote sur le coût total de la circonscription. Les chiffres indiqués ne concernent que les cinq années couvertes par le rapport des experts-comptables de la Commission (Cf. *Titre I, appendice IX*).

(2) TARIF

La structure du tarif est la même qu'à Halifax et les dispositions du règlement à ce sujet correspondent à peu près mot à mot, sauf pour les taux, légèrement plus élevés à Sydney pour tous les articles à l'exception des taux de base qui le sont beaucoup plus. Comme à Halifax, le tarif de base pour les trajets d'entrée et de sortie se présente sous forme d'une échelle de taux, mais prévoit un tarif spécial par tranche de 50 tx au-dessus des premiers 100 tx et jusqu'à 1,000 tx; pour les jauges supérieures, on ajoute un supplément uniforme de \$1.68 par tranche de 100 tjn (Cf. p. 244).

La *Dominion Steel and Coal Corporation* s'est plainte, dans son mémoire, de ce que les tarifs des trajets de pilotage à Sydney étaient supérieurs à ceux d'Halifax de 40%, en moyenne. La raison évidente en était que, par suite du nombre excessif des pilotes, la circonscription devait tirer parti au maximum de toutes les sources possibles de revenus, par l'élévation des taux, le retrait des exemptions statutaires au delà de toute limite raisonnable, et les subventions indirectes.

En ce qui concerne la *Dosco*, la situation a été redressée puisque ses navires assurant le trafic intérieur et côtier bénéficient d'une exemption complète depuis le 9 décembre 1966.

Si l'on doit maintenir un pilotage entièrement dirigé par l'autorité de pilotage jusqu'à ce que l'effectif soit réduit au nombre de pilotes nécessaire pour satisfaire la demande, il faudra encore subventionner fortement le service pendant un certain temps.

Contrairement aux autres circonscriptions, l'état financier annuel de l'autorité de pilotage ne donne que le total des droits gagnés et perçus au cours de l'année civile, sans ventilation. La rémunération véritable des pilotes ne dépendant plus du tarif ni des recettes de la circonscription, la Commission n'a pas estimé nécessaire d'étudier le pourcentage des recettes totales que représente chaque poste du tarif. Les statistiques de cette section, en particulier l'appendice A(2), donnent une approximation suffisante.

COMMENTAIRE

Le processus normal de fixer les divers taux, de manière que le montant total des droits qu'ils rapportent couvre le coût estimé du service (Cf. *Titre I, chap. 6*), ne peut s'appliquer à Sydney car il en résulterait des taux prohibitifs. Le seul critère, au moins jusqu'à ce que le nombre des pilotes soit ramené

à un niveau raisonnable, serait un barème de taux comparables à ceux des autres circonscriptions pour des services équivalents.

La Commission estime (Cf. p. 244) qu'il faudrait adopter une structure plus rationnelle des taux, à savoir un certain minimum et, au delà, un taux par tonneau de jauge brute. Dans le cas présent, le minimum devrait être faible parce que les pilotes reçoivent peu d'affectations.

7. ADMINISTRATION FINANCIÈRE

Jusqu'au 1^{er} octobre 1966, comme dans la plupart des autres circonscriptions, il existait à Sydney trois caisses: la caisse de pilotage, la caisse de retraite et la caisse d'aide sociale. Nous traiterons plus tard de la caisse de retraite.

La caisse d'aide sociale est une caisse privée alimentée par les pilotes et mise à la disposition du comité des pilotes pour financer diverses dépenses collectives. Elle est alimentée par les contributions des pilotes (\$8 par mois et par pilote en 1963) sur lesquelles les pilotes paient leurs cotisations annuelles à la *Canadian Merchant Service Guild* et d'autres dépenses telles que fleurs, cartes et cadeaux de Noël. La comptabilité en est tenue par le comptable du bureau de pilotage, moyennant une petite rétribution. L'autorité de pilotage ne s'occupe pas de cette caisse.

D'après le règlement général de la circonscription, toutes les recettes perçues par l'autorité de pilotage avant le 1^{er} octobre 1966 formaient la caisse de pilotage de la circonscription. L'état financier annuel semblait donner la situation exacte de la caisse, bien que seuls les postes de recettes et de dépenses concernant les recettes de pilotage entrant dans le fonds commun apparaissent sur les états financiers examinés par la Commission, c.-à-d. ceux couvrant la période de 1959/1960 au 30 septembre 1966.

En outre, ces états, contrairement à ceux d'Halifax, sont de véritables états financiers établis d'après l'actif et les débours, les recettes et les dépenses de caisse, et présentent une continuité d'un état à l'autre. Les débours indiquent le montant total payé aux pilotes, c.-à-d. leur «salaire net», les droits de bateau-pilote versés au Receveur général, les sommes payées pour le compte des pilotes, c.-à-d. leurs cotisations obligatoires à la caisse de retraite, leurs dépenses de groupe et, finalement, le solde en caisse à la fin de l'année.

Parmi les dépenses de groupe des pilotes on trouve les primes d'assurance-groupe pour les soins médicaux et l'hospitalisation, les dépenses du comité des pilotes et les frais accordés aux représentants des pilotes envoyés au congrès de la *Canadian Merchant Service Guild*.

La caisse de pilotage et les dispositions du règlement la régissant furent supprimées à compter du 1^{er} octobre 1966, c.-à-d. lorsque les pilotes devinrent des employés de la Couronne et qu'ils cessèrent d'être intéressés

dans les recettes de la circonscription. Depuis cette date, l'autorité de pilotage cessa aussi de fournir les rapports financiers annuels comme elle l'avait toujours fait jusqu'alors.

Dans sa rédaction actuelle, le règlement général porte maintenant que les droits de pilotage et les indemnités statutaires prévues aux articles 359 et 360 de la loi sont payables à l'autorité de pilotage par l'intermédiaire du surveillant local et doivent être déposés en totalité au crédit du Receveur général du Canada. (Règlement, art. 8 et 9 modifiés par le C.P. 1966-2313 du 9 décembre 1966.)

La disposition concernant les indemnités statutaires est *ultra vires* parce que la question ne relève pas du pouvoir réglementaire de l'autorité de pilotage. Il est vrai que le droit des pilotes à ces indemnités est incompatible avec leur statut d'employés de la Couronne, mais cela est dû à l'incompatibilité de ce statut avec la législation actuelle sur le pilotage contenue dans la Partie VI de la loi.

La même remarque s'applique à la propriété des droits de pilotage. La Partie VI permet et même conseille de les rendre payables à l'autorité de pilotage, et ne présente aucune objection à leur dépôt au compte du Receveur général *in trust* pour les pilotes qui les ont gagnés (Cf. *Titre I*, chap. 5). Il faut modifier la loi pour changer ou autoriser l'autorité de pilotage à changer la propriété des droits de pilotage.

Avec la suppression du fonds commun, les pilotes ont perdu un moyen de couvrir leurs dépenses de groupe. Cependant, celles-ci sont maintenant beaucoup moins élevées, du fait que chaque pilote bénéficie ou peut bénéficier des régimes de protection de groupe offerts par le gouvernement à ses employés et qui remplacent avantageusement les diverses polices d'assurance-groupe qu'ils payaient auparavant. Le paiement des dépenses de groupe qui subsistent s'effectuera sur leur propre caisse d'aide sociale. Si l'on met en œuvre la recommandation générale 25 (Cf. *Titre I*, p. 603) les pilotes seront groupés en corporation et la caisse de celle-ci pourra servir, entre autres, à cette fin.

Les états financiers n'étant plus établis et de nombreux changements étant intervenus, il ne serait d'aucune utilité d'étudier la situation financière en détail.

COMMENTAIRE

Ce qui précède montre que le changement du statut des pilotes a rendu plus difficile que jamais la distinction entre les fonctions de l'autorité de pilotage et celles du ministre des Transports et qu'il en est résulté une centralisation plus complète. Cet état de choses est en contradiction avec la recommandation générale 15 (Cf. *Titre I*, p. 548). Quand les pilotes deviennent des employés de la Couronne, il faudrait qu'ils soient des employés de leur autorité de pilotage (Cf. p. 221), chaque circonscription devrait constituer une unité comptable distincte où les salaires des pilotes

rentreraient dans les frais d'exploitation de la circonscription, qui établirait un budget et des états financiers, et l'autorité centrale instituerait, par ordonnances de pilotage, une méthode comptable uniforme (Cf. recommandations générales 16 à 21).

8. CAISSE DE RETRAITE

La caisse de retraite de Sydney a cessé d'exister lorsque les pilotes sont devenus des employés de la Couronne.

Cette caisse est restée solvable pendant un certain nombre d'années, grâce surtout aux cotisations élevées exigées des pilotes (portées à 16% le 1^{er} août 1954 et ramenées à 12% le 31 janvier 1966). L'évaluation actuarielle des experts de la Commission indiquait un surplus de \$81,890 au 31 décembre 1963 (Cf. *Titre I*, chap. 10 et *appendice XII*).

L'une des modalités de l'accord par lequel les pilotes ont convenu de devenir des employés de la Couronne précisait que leurs services antérieurs comme pilotes comptent pour la pension de retraite. En outre, la caisse de retraite de Sydney ne devait être maintenue que pour payer à leur échéance les prestations de pension déjà acquises.

La solution adoptée fut qu'en contrepartie du transfert de l'actif de la caisse à la Couronne, celle-ci assumait les obligations de la caisse envers les pensionnés et l'on accordait aux pilotes en activité, au regard des prestations de pension prévues par la Loi sur la pension du service public, le bénéfice de la rétroactivité en fonction de leurs services antérieurs et de leurs contributions personnelles à la caisse de la circonscription.

Comme le statut en vigueur ne le permettait pas, une loi du Parlement fut nécessaire. On suivit la même procédure législative que pour le transfert de la caisse de retraite de la C.-B. en 1966 (Cf. *Titre II*, p. 207), c.-à-d. par une disposition *ad hoc* de la Loi des subsides. Par la Loi des subsides n° 9, 1966 (14-15 Elisabeth II, chap. 55) on affecta une somme de \$1 afin de donner effet à l'accord. Le crédit n° 8c du ministère des Transports à l'annexe D se lit comme suit:

«8c Sous réserve des modalités et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil, autorisation de transférer l'actif de la Caisse de retraite des pilotes de Sydney au Compte de la pension de retraite établi en vertu de la *Loi sur la pension du service public*, pour juger que tous les pilotes brevetés de la circonscription de pilotage de Sydney qui sont devenus des employés de la fonction publique le premier jour d'octobre 1966 soient tenus, aux termes du paragraphe (1) de l'article 4 de la Loi sur la pension du service public de contribuer au Compte de pension de retraite à compter de cette date; autorisation de compter comme service ouvrant droit à pension aux fins de la Loi sur la pension du service public, la période de service desdits pilotes brevetés de la circonscription de pilotage de Sydney et autorisation d'acquitter sur le Compte de la pension de retraite les pensions qui étaient acquittées sur la caisse de retraite des pilotes de Sydney avant le transfert de l'actif.»

Le 19 janvier 1967, le gouverneur en conseil établit les règlements nécessaires, intitulés «Règlements sur la pension des pilotes de Sydney» (C.P. 1967-114). En résumé, ces règlements prévoient:

- a) le transfert, de l'autorité de pilotage au Compte des pensions du gouvernement, par l'intermédiaire du ministre des Finances, de tout l'actif de la caisse de retraite de la circonscription;
- b) le transfert, au Compte des pensions de la Couronne, de la responsabilité du paiement des prestations de pension acquises sous le régime de la caisse de retraite de la circonscription;
- c) l'acceptation de chaque pilote en activité de devenir cotisant en vertu de la Loi sur la pension du service public et l'établissement de la méthode de calcul de la rétroactivité des prestations de pension pour les services passés, et des cotisations versées à l'ancienne caisse de retraite.

Pendant ce temps, l'Autorité de pilotage de Sydney, par une modification de son règlement, datée du 9 décembre 1966 (C.P. 1966-2313), révoqua la Partie II de ce dernier, qui traitait de sa caisse de retraite, et aussi les autres dispositions fixant la cotisation obligatoire, le tout ayant pour effet de supprimer la caisse de retraite.

(Cf. *Titre I*, commentaires de la Commission sur les caisses de retraite, chap. 10, et sur la liquidation de la caisse de retraite de Sydney, p. 639.)

Chapitre D

RECOMMANDATIONS

Les recommandations particulières relatives à la circonscription de pilotage de Sydney figurent à la subdivision III qui traite de toutes les recommandations concernant toute la région de l'Île du Cap-Breton.