TITRE IV

CANADA

rapport de la commission royale d'enquête sur le PILOTAGE

Étude sur le pilotage au Canada

Fleuve et Golfe Saint-Laurent

rapport de la commission royale d'enquête sur le PILOTAGE

ADGW

CANADA

rapport de la commission royale d'enquête sur le PILOTAGE

TITRE IV

Étude sur le pilotage au Canada

Fleuve et golfe Saint-Laurent

En vente chez Information Canada à Ottawa,
et dans les librairies d'Information Canada:

HALIFAX
1735, rue Barrington

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

OTTAWA
171, rue Slater

TORONTO
221, rue Yonge

WINNIPEG
Édifice Mall Center, 499, avenue Portage

VANCOUVER
657, rue Granville

ou chez votre libraire.

Prix $5.00 N° de catalogue Z1-1962/2-4F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1970

CANADA

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

A son Excellence

LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL DU CANADA

Plaise à Votre Excellence

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

Yves Bernier

PRÉSIDENT

Robert K. Smith

H.G. Zimmerman

S.V. Madsen

SECRÉTAIRE

10 juin 1970

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

COMMISSAIRES

L'honorable juge Yves Bernier, Président

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

M. Harold A. Renwick

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

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

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

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

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

Captain J. A. Scott*,
Conseiller maritime.

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

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

TABLE DES MATIÈRES

PREMIÈRE SECTION

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE QUÉBEC

CHAPITRE A

CHAPITRE B

CHAPITRE C

PAGE

Subdivision III

Subdivision IV

TROISIÈME SECTION

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE MONTRÉAL

CHAPITRE A

CHAPITRE B

PAGE

CHAPITRE C

QUATRIÈME SECTION

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE CORNWALL

CHAPITRE A

CINQUIÈME SECTION

RECOMMANDATIONS

INTRODUCTION

Le *Titre I* du rapport est une étude de l'état actuel de la législation sur le pilotage au Canada et contient les recommandations, d'un caractère général, de la Commission. Les *Titres II, III, IV et V* complètent le *Titre I* et devraient être interprétés dans son contexte. Le plan général du rapport figure au *Titre I* (p. xxvii).

Le *Titre IV* traite de la situation du pilotage sur le Saint-Laurent jusqu'à Cornwall et évalue les besoins en matière de pilotage et dans quelle mesure l'organisation actuelle les satisfait dans la première partie de la voie d'eau que forment le Saint-Laurent et le bassin des Grands Lacs. Le plan du rapport est fondamentalement le même que dans les *Titres II* et *III,* c.-à-d. une section pour chaque circonscription ou région distincte. Néanmoins, par opposition à la situation dans les autres circonscriptions, où chaque service de pilotage est complet en soi, en ce que les navires entrants sont conduits à leur destination finale, les circonscriptions du Saint-Laurent fournissent un service de pilotage ininterrompu mais divisé, aux fins d'organisation, en secteurs contigus. Il était donc impératif de réunir les recommandations dans une section distincte à la fin du *Titre IV* (Cinquième section). Les remarques, commentaires et propositions suggèrent les moyens de satisfaire aux différents besoins dans le contexte des recommandations générales de la Commission.

La longueur de la section traitant du pilotage dans la circonscription de Québec tient à plusieurs facteurs. Le service de pilotage dans cette circonscription est le plus ancien au Canada et a toujours été le plus complexe et le plus important. Jusqu'à l'apparition des communications ferroviaires avec les Provinces Maritimes, le Saint-Laurent était la seule route praticable d'accès aux zones peuplées du Canada central et oriental. Pour se rendre compte de l'importance du service, il suffit de savoir qu'en 1860 il y avait 280 pilotes brevetés dans ce qui constitue maintenant la circonscription de Québec. La nécessité de changements dans l'organisation en vue de répondre aux nouveaux besoins se fit d'abord sentir dans Québec où les problèmes se révèlent plus pressants. Très souvent, on ne s'est pas rendu compte que par suite du nombre des pilotes, la nécessité du service de pilotage et la longueur des

trajets de pilotage, l'organisation du service dans ce secteur fut toujours en avance de son époque, servant ainsi de champ d'essai de nouveaux modes d'organisation, entre autres, la fourniture dirigée des services, la mise en commun des gains des pilotes, les associations et corporations de pilotes, l'apprentissage et la navigation d'hiver.

Le pilotage s'est développé sensiblement de la même manière que dans la circonscription de Montréal et lorsque la circonscription de Cornwall établit son organisation, elle s'inspira (souvent à tort) de la situation existant dans les circonscriptions de Montréal et de Québec. On a donc étudié toutes ces questions en détail dans la première section, car elles s'y présentaient d'abord; des renvois ont été faits quand elles se présentèrent de nouveau dans les sections suivantes.

C'est aussi dans les circonscriptions de Montréal et de Québec que la Commission a recueilli, au cours de ses audiences, la preuve la plus vaste et la plus complète de la part des différents groupes de propriétaires de navires, de la Fédération des pilotes du Saint-Laurent et d'un certain nombre de pilotes dissidents.

Au *Titre IV,* la Commission étudie les dispositions des règlements sans tenir compte de la modification de 1969 apportée à la Loi sur la marine marchande du Canada, qui sanctionne *ab initio* les règlements *ultra vires,* puisque cette modification n'est que temporaire (17-18 Élisabeth II, chap. 53, art. 7). La situation reste, par conséquent, fondamentalement la même, particulièrement du fait que la modification ne change pas les pouvoirs de réglementation de l'autorité de pilotage, mais les maintient tels que définis dans la Partie VI de la loi. L'autorité de pilotage est donc incapable légalement de modifier, jusqu'à la promulgation d'une nouvelle loi, ces règlements temporairement légalisés.

La Commission attire l'attention du lecteur sur deux sujets d'une importance générale et pour lesquels il devrait faire un renvoi approprié au *Titre I:*

a) La Cour Suprême du Canada, dans l'affaire *Baldwin* v. *Pouliot* (1969 S.R.C. 577), maintient la validité de la disposition du règlement qui considère comme une infraction au règlement le fait pour un pilote de consommer des boissons enivrantes ou des narcotiques étant en service ou sur le point de l'être (art. 19, Règlement de la circonscription de Québec). Cette décision infirme donc l'opinion qu'exprime la Commission sur le sujet, au *Titre I,* pages 439 et 440. Les observations de la Commission sur l'opportunité d'une telle mesure draconienne sont néanmoins toujours valables. Dans cette affaire, on manqua l'occasion de faire décider du point principal par la Cour Suprême du Canada, c.-à-d. le pouvoir qu'a l'autorité de pilotage, en vertu de la Loi sur la marine marchande du

Canada, d'agir comme tribunal pénal au regard de la discipline des pilotes; malheureusement, le plaignant ne souleva pas ce point pertinent (Cf. *Titre I,* pp. 416 à 448).

b) Le régime de classes des pilotes constitue un élément nécessaire de l'organisation du pilotage dans des eaux restreintes comportant de nombreuses difficultés de navigation. C'est pourquoi il faudrait, à la page 295 du *Titre I,* qui traite du sujet pour la première fois, faire un renvoi à cette partie du rapport où l'on analyse les résultats de ce régime (pp. 264 et suiv.; pp. 714 et suiv.) et à la recommandation 7.

Autant qu'il était raisonnable de le faire, on a mis à jour les statistiques pertinentes et on a inclus les changements apportés à l'organisation depuis les audiences de la Commission.

Titre IV

ÉTUDE SUR LE PILOTAGE AU CANADA
FLEUVE ET GOLFE SAINT-LAURENT

Première section

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE QUÉBEC

Chapitre A

LÉGISLATION

1. LOI ET RÈGLEMENTS

PRÉAMBULE

La circonscription de pilotage de Québec (et à un degré moindre celle de Montréal) jouit d'un statut particulier au point de vue de la législation en ce sens que, d'une part, elle est assujettie à certaines dispositions statutaires spéciales et, d'autre part, soustraite à l'application de certaines dispositions générales soit par le texte, soit par le contexte.

La structure d'organisation prévue par la première loi fédérale sur le pilotage, celle de 1873, ne fut conçue qu'en fonction des ports, le pilotage sur le Saint-Laurent y étant traité comme un cas d'exception régi par des dispositions *ad hoc* concernant les circonscriptions de Québec et de Montréal. L'état regrettable actuel de la législation statutaire régissant la circonscription de Québec est dû au manque de compréhension par les personnes détenant l'autorité de cette limitation essentielle aux dispositions générales de la loi. Les modifications qu'on y a apportées sans nécessité ni discernement ont abouti à la suppression de la plupart des dispositions spéciales, dans le but de rendre la circonscription de Québec conforme aux autres circonscriptions sous l'empire d'une législation qui lui était fondamentalement inapplicable. Les autres dispositions spéciales (retenues en grande partie pour des raisons historiques) portent sur des questions mineures et n'ont plus de raison d'être, car elles sont aujourd'hui totalement hors du contexte. De plus, elles posent des problèmes sans solution juridique, au détriment de l'administration de la circonscription. La solution immédiate serait leur abrogation par une modification de la loi. De fait, des tentatives furent faites dans ce sens, mais elles échouèrent car les pilotes s'y opposèrent fortement, craignant de perdre ainsi certains droits acquis vagues et hypothétiques (Cf. *Titre I*, pp. 65 et 123).

Une meilleure solution consisterait à mettre en œuvre la recommandation générale 6 de la Commission (Cf. *Titre I*, p. 516), c.-à-d. édicter une nouvelle loi sur le pilotage dont les dispositions couvriraient tous les aspects généraux du pilotage, en laissant à la réglementation la législation spéciale répondant aux besoins particuliers de chaque localité.

Les dispositions statutaires particulières à la circonscription de pilotage de Québec et la législation spéciale contenue dans les divers règlements sont étudiées dans les pages qui suivent.

(1) Dispositions spéciales de la Loi sur la marine marchande du Canada et décrets pris par le gouverneur en conseil en vertu de cette loi

a) Création de la circonscription

La création de la circonscription de pilotage de Québec en tant que circonscription de pilotage fédérale remonte à la première loi sur le pilotage passée en 1873 (art. 5) qui reconnaît et confirme purement et simplement l'existence de la circonscription, comme la loi actuelle (Loi sur la marine marchande, art. 322 et suiv.).

La circonscription étant établie et régie par une disposition statutaire, ne peut être abolie que par une loi du Parlement. De plus, l'article 324 de la loi actuelle ne reconnaît pas au gouverneur en conseil le pouvoir de l'abolir (Cf. *Titre I,* p. 65, et recommandations générales 8 et 17).

b) Limites de la circonscription

L'article 322 de la loi définit les limites de la circonscription:

> «...la partie du fleuve Saint-Laurent qui s'étend de l'extrémité ouest du port de Québec jusqu'à une ligne imaginaire tirée des lieux de pilotage au large de Pointe-au-Père, sur la rive sud, aux lieux de mouillage au large du cap Colombier, sur la rive nord du fleuve Saint-Laurent, ainsi que les parties des rivières, eaux, havres, criques, baies et anses qui sont comprises dans lesdites limites soumises au flux et au reflux, et elle comprend aussi la rivière Saguenay.»

La description de la limite orientale est claire et la seule difficulté qui pourrait surgir viendrait du fait que cette limite légale ne coïncide plus avec la limite *de facto* depuis le déplacement de la station de pilotage aux Escoumins[1] (Cf. p. 124).

La définition de la limite occidentale n'est pas complète en soi car, afin de s'en assurer, on doit se reporter à la description de la limite ouest du port de Québec qu'on trouve actuellement à l'annexe de la Loi sur le Conseil des ports nationaux (1952, S.R.C. 187), qui reproduit mot pour mot l'article 6 de l'«Acte des Commissaires du havre de Québec, 1899» (62-63 Victoria, chap. 34) mentionné à l'article 2(35) de la Loi sur la marine marchande. La limite ouest du port y est définie:

> «...une ligne tirée à partir de la culée occidentale du pont qui traverse l'embouchure de la rivière du Cap-Rouge, dans une direction *S15°E astronomique,* jusqu'à une intersection avec la marque des hautes eaux sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent...»

[1] La station de pilotes, située à l'Anse-aux-Basques porte le nom du village voisin, la municipalité *Les Escoumins.* L'orthographe *Les Escoumains* s'applique à des lieux géographiques, la rivière Les Escoumains et la baie des Escoumains qui sont situées 2 milles à l'est de l'Anse-aux-Basques. Il faudrait effectuer cette correction dans les *Titres I, II et III* où l'on a orthographié *Les Escoumains.*

Sur les cartes marines officielles, la limite ouest du port est indiquée par une ligne traversant le fleuve de l'embouchure de la rivière du Cap-Rouge à Pointe-à-Basile, soit à trois milles environ à l'ouest du pont de Québec.

Le port de Québec fait aussi partie de la circonscription de pilotage de Montréal, adjacente, et dont la limite est correspond à la limite est du port de Québec (art. 323). Le port de Québec se trouve donc entièrement compris dans les eaux des circonscriptions et de Québec et de Montréal.

Pour déterminer l'étendue du territoire mixte, il faut se référer de nouveau à l'annexe de la Loi sur le Conseil des ports nationaux qui définit la limite est du port:

> «. . . une ligne tirée à partir du côté est de l'embouchure de la rivière Montmorency, en droite ligne avec l'église catholique romaine de la paroisse de Sainte-Pétronille, sur l'île d'Orléans, et prolongée depuis là jusqu'à une intersection avec la ligne des hautes eaux sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent . . .»

La limite est du port est indiquée sur les cartes marines officielles par une ligne qui part du bas des chutes Montmorency, passe par l'extrémité ouest de l'île d'Orléans au phare du quai de Sainte-Pétronille et se continue en ligne droite jusqu'à la rive sud du fleuve, à une quinzaine d'encablures à l'est du quai Gilmour.

Il semblerait que le gouverneur en conseil puisse modifier les limites des circonscriptions de Québec et de Montréal en dépit du fait qu'elles sont établies par la loi. La restriction aux pouvoirs du gouverneur en conseil se trouvant au milieu de l'article 324 ne s'appliquerait pas à la dernière partie de cet article. Lorsqu'on interprète un texte, il faut en déterminer le sens en tenant compte de sa disposition et de sa rédaction; dans le cas présent, on n'aurait pas inséré la restriction au milieu de l'article si elle devait s'appliquer aux trois sujets qu'on y a traités. L'article 324 se lit:

> «Le gouverneur en conseil peut créer d'autres circonscriptions de pilotage et en fixer les limites; il peut abolir une circonscription, autre que celles de Québec et de Montréal, créée par la présente loi ou par toute autre loi, ou sous leur autorité, et peut modifier les limites de toute circonscription de pilotage.»

Le libellé de l'article confère au gouverneur en conseil le pouvoir (i) de créer une circonscription de pilotage, pouvoir expressément limité à d'«autres circonscriptions», c.-à-d. à des circonscriptions autres que celles de Québec et de Montréal, déjà mentionnées (art. 322 et 323), et d'en fixer les limites; (ii) d'abolir une circonscription «autre que celles de Québec et de Montréal»; et (iii), sans restriction ni réserve, de modifier «les limites de toute circonscription de pilotage». Ce dernier pouvoir fut ajouté en 1934 et devrait donc être considéré comme une modification à toute législation précédente.

Le ministère des Transports a cependant toujours eu pour principe que les limites des circonscriptions de Québec et de Montréal ne peuvent être changées que par une modification aux articles 322 et 323 de la loi.

Ni la loi ni le règlement général de chacune des deux circonscriptions ne traitent la question de l'étendue de la juridiction de chacune des deux autorités de pilotage de Québec et de Montréal en ce qui concerne le territoire commun et chevauchant du port de Québec. Cependant, depuis 1964, le règlement général de Montréal prévoit des taux pour les mouvements effectués dans le port de Québec par les pilotes de Montréal. On n'y précise pas quelle autorité doit fournir les services de pilotage à assurer dans les limites du port; on n'y dit pas non plus à quelle caisse de pilotage reviennent les droits de mouvements acquittés par les navires non exemptés qui n'utilisent pas de pilotes.

Avant 1934, la situation était clairement établie dans la loi qui plaçait, aux fins de pilotage, le port de Québec sous la juridiction de l'Autorité de pilotage de Québec. Les pilotes de Montréal n'étaient autorisés à naviguer dans les eaux de la circonscription que dans la mesure exigée par le début ou la fin d'un voyage entre Québec et Montréal, c.-à-d. pour se rendre à quai ou en partir, ou pour changer de pilote dans les cas des navires en transit. L'article 467 de la Loi sur la marine marchande de 1906 (correspondant à l'art. 49 de la Loi sur le pilotage de 1873 et à l'art. 447 de la Loi sur la marine marchande de 1927) se lisait comme suit:

> «467. Si le capitaine déplace ou fait déplacer son navire non exempté du pilotage, dans le havre de Québec, sans l'aide d'un pilote commissionné pour le havre de Québec, il est tenu de payer à la corporation des pilotes de Québec les mêmes droits de pilotage qu'il aurait été passible de payer s'il se fût procuré l'aide de l'un de ces pilotes commissionnés.
>
> (2) Cette disposition ne s'applique pas au capitaine d'un navire qui se rend réellement à Montréal ou ailleurs en amont du havre de Québec, sous charge d'un pilote pour le havre de Québec ou en amont.»

La clause correspondante se trouve maintenant à l'article 357 de la loi qui traite d'une tout autre question: le paiement obligatoire des droits de mouvements (Cf. *Titre I,* p. 243). Au cours des modifications apportées, on changea complètement l'objet de la disposition et la question de la juridiction sur le territoire commun qu'est le port de Québec (une situation unique créée par la loi même) est alors devenue sans solution. Cet état de choses provient d'un défaut de compréhension de l'objet de l'article 467. Cet article fut modifié en deux étapes:

(i) premièrement, par la Loi de 1934 (art. 350) lorsque toutes les références à la circonscription et au port de Québec furent supprimées du paragraphe (1) de l'article cité ci-dessus, rendant celui-ci d'application générale au regard du paiement obligatoire des droits de mouvements;

(ii) deuxièmement, en 1956, par une autre modification (4-5 Elisabeth II, chap. 34) lorsque le paragraphe (2) de l'article 357 de la présente loi (traitant d'une tout autre question) fut substitué au paragraphe (2) de l'article 467 cité ci-dessus.

Jusqu'à présent, cette législation défectueuse n'a suscité aucune difficulté, du fait que la même personne, le ministre des Transports, exerce la fonction d'autorité de pilotage dans les deux circonscriptions, et qu'elle a continué d'appliquer l'ancienne disposition de la loi sans tenir compte de son abrogation (Cf. *Titre* I, p. 56).

COMMENTAIRE

La rectification de la limite est de la circonscription fait l'objet de la recommandation 2 de la cinquième section.

Étant donné les difficultés pratiques et les problèmes juridiques qui peuvent en résulter, il est mauvais de définir une limite d'une circonscription en se référant à une description dans un autre statut, p.ex. la limite septentrionale de la circonscription de New Westminster (Cf. *Titre II,* pp. 259 et suiv.). Il est bien possible, dans le cas présent, que cette procédure fut suivie dans le but de s'assurer que les eaux du port de Québec soient toujours incluses dans les circonscriptions de pilotage de Québec et de Montréal sans être dans l'obligation d'amender la loi chaque fois que les limites du port sont simplement modifiées par règlement, comme il est maintenant possible de le faire en vertu de la Loi du Conseil des ports nationaux (art. 6[2]). Si telle était l'intention, on aurait dû l'exprimer clairement dans la loi. Toute référence à une disposition d'un autre statut s'applique au texte de celle-ci au moment où la référence fut faite, à moins que l'intention contraire n'y soit clairement exprimée.

La Commission estime que les limites d'une circonscription de pilotage ne devraient pas être définies par la loi, mais être sujettes à réglementation en vue d'assurer une certaine souplesse permettant d'apporter rapidement les modifications nécessaires. De plus, une telle définition devrait être complète en soi (Cf. *Titre II,* p. 262, pour plus de détails).

Quant aux problèmes des circonscriptions contiguës et des territoires communs, nous nous référons au *Titre I,* page 56, et à la recommandation générale 9.

c) Autorité de pilotage

Le ministre des Transports est l'autorité de pilotage. Il fut investi, la dernière fois, le 15 août 1956, par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 327 de la Loi sur la marine marchande du Canada (décret en conseil C.P. 1956-1264 [pièce 1143]).

Aux termes de la législation actuelle, seul le ministre des Transports (et le sous-ministre, art. 2[69] de la loi) peut être nommé autorité de pilotage pour la circonscription de Québec; du fait de la restriction des pouvoirs généraux du gouverneur en conseil en la matière, comme le porte l'article 325, et de l'absence d'autres dispositions particulières de la loi.

L'article correspondant de la version de 1927 de la Loi sur la marine marchande contenait une restriction semblable concernant les quatre circonscriptions de Québec, de Montréal, d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.). On déniait au gouverneur en conseil le droit de nommer une commission locale de pilotage dans ces circonscriptions et la loi prévoyait expressément la composition de leur autorité de pilotage; pour la circonscription de Québec, c'était le Ministre, mais d'une manière mitigée, c.-à-d. qu'il n'était nanti que des pouvoirs dévolus antérieurement aux commissaires du havre de Québec (art. 395); pour la circonscription de Montréal, également le Ministre, mais ici encore nanti des seuls pouvoirs précédemment exercés par les commissaires du havre de Montréal (art. 397); pour les circonscriptions d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.), la loi prévoyait des commissaires locaux et précisait le mode de nomination ou d'élection (art. 398 à 410). Dans ces conditions, le gouverneur en conseil ne devait pas s'immiscer dans la législation concernant ces circonscriptions.

On supprima toutes ces dispositions particulières dans la Loi de 1934. Le gouverneur en conseil fut autorisé à nommer, à sa discrétion, une commission locale à Halifax et à Saint-Jean (N.-B.), par suite de la suppression du nom de ces deux circonscriptions dans la disposition restrictive de l'article 315, maintenant article 325 de la loi. Cependant, on garda la restriction pour Québec et Montréal.

Étant donné la rédaction de l'article 317 de la Loi de 1934 (maintenant article 327), le gouverneur en conseil pouvait, dans tous les cas, nommer le Ministre comme autorité de pilotage. En l'absence d'autres dispositions, il faut conclure qu'en ce qui concerne Québec et Montréal, le Parlement voulait que le Ministre, à l'exclusion de tout autre organisme, demeurât l'autorité de pilotage pour ces deux circonscriptions.

COMMENTAIRE

Au regard des circonscriptions de Québec et de Montréal, l'article 327(1) de la Loi sur la marine marchande semble n'avoir aucun sens puisqu'il traite d'un pouvoir discrétionnaire n'existant pas pour ces circonscriptions. On peut donc en contester l'application. Il semble que ce soit le résultat d'une mauvaise rédaction lors de l'adoption de la Loi de 1934. Il n'y a cependant aucune raison de ne pas appliquer à ces deux circonscriptions les articles 325 et 327(1) de la loi.

Avant 1934, ces dispositions ne concernaient pas les circonscriptions de Québec et de Montréal puisque les articles 395 et 397 de la Loi de 1927 réglaient clairement la question en désignant le Ministre comme autorité de pilotage de ces circonscriptions. Ces deux articles ne furent pas retenus dans la Loi de 1934 et en négligeant de faire la corrélation nécessaire dans les articles d'ordre général, on changea radicalement la situation juridique.

Le problème sera résolu si, comme le recommande la Commission, une nouvelle loi sur le pilotage accorde plein pouvoir à l'autorité centrale de déterminer par ordonnances la nature et la composition de l'autorité de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 1, 17 et 18). Si, par contre, l'on décidait de retenir les dispositions de l'article 325, les mots «autres que celles de Québec et de Montréal» devraient être éliminés.

d) Régime obligatoire

Bien qu'aucun texte juridique ne l'autorise, on impose le paiement obligatoire des droits de pilotage dans la circonscription de Québec. La seule disposition à cet effet existe dans le règlement général adopté par l'autorité de pilotage en vertu de l'article 329 de la loi (C.P. 1957-191, du 7 février 1957 [pièce 429]). L'article 6(1) du règlement se lit comme suit:

> «Sauf le cas d'exemption par la Loi ou par règlement, les droits de pilotage prévus à l'Annexe A sont exigibles de tous les navires.»

Ni l'article 329 (qui ne couvre pas la question), ni aucune autre disposition de la Loi sur la marine marchande ne confère à l'Autorité de pilotage de la circonscription de Québec le pouvoir d'imposer cette obligation aux transports par eau.

Ce pouvoir doit être statutaire, ou réglementaire dans le cadre des prérogatives du gouverneur en conseil. Du fait d'une exception découlant de l'effet conjugué des articles 324 et 326, on dénie au gouverneur en conseil ce pouvoir pour les circonscriptions de Québec et de Montréal, circonscriptions qu'il n'a pas le droit de créer. De fait, aucune décision du gouverneur en conseil sur la question n'a jamais été promulguée par décret en conseil.

Le pouvoir d'imposer le paiement obligatoire des droits dans la circonscription de Québec, s'il existe, doit donc être recherché ailleurs; cependant, la Loi sur la marine marchande ne contient à l'heure actuelle aucune disposition de cette nature (Cf. *Titre I,* p. 237).

Avant 1934, la loi prescrivait expressément l'application du régime du paiement obligatoire aux quatre circonscriptions de Québec, de Montréal, d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.). La première partie de l'article 455 de la Loi de 1927 se lit comme suit:

> «455. Tout navire qui navigue dans l'une ou l'autre des circonscriptions de pilotage de Montréal, de Québec, d'Halifax ou de Saint-Jean, ou dans toute autre circonscription dans les limites de laquelle le paiement des droits de pilotage est alors obligatoire en vertu d'un arrêté en conseil sous la présente Partie, doit payer les droits de pilotage sauf...»

Dans la Loi de 1934 abrogeant la législation antérieure, on supprima la mention des quatre circonscriptions. L'article correspondant se lit comme suit:

> «337. Tout navire qui navigue dans une circonscription de pilotage dans les limites de laquelle le paiement des droits est alors obligatoire en vertu de la présente Partie de la présente Loi, doit payer les droits de pilotage sauf...»

L'article 345 de la Loi de 1952 le reproduit presque mot pour mot.

Dans l'article 455 de la Loi de 1927, la référence aux quatre circonscriptions s'imposait à cause de la limitation contenue dans l'article 412 et que l'article 326 de la Loi de 1952, à une expression près, reproduit mot à mot. En fait, l'article 17 de la Loi sur le pilotage de 1873 est demeuré inchangé dans les lois successives: art. 13 (1886); art. 430 (1906); art. 412 (1927); art. 316 (1934); art. 326 (1952). La Loi sur la marine marchande de 1934 abrogea la législation antérieure. La réserve de l'article 717 ne s'appliquait pas parce que le régime du paiement obligatoire ne relevait pas de la réglementation, mais s'inscrivait dans la loi abrogée.

L'article 331 n'a pas ici d'application, car il ne prévoit que le maintien en vigueur de «tout règlement valide et exécutoire, établi par une autorité de pilotage avant le 1er août 1936». Or, il ne pouvait exister de règlement valide puisque, alors comme aujourd'hui, l'autorité de pilotage n'avait pas le pouvoir d'édicter des règlements au regard du paiement obligatoire des droits de pilotage.

Il faut donc en conclure que depuis 1934 le paiement des droits de pilotage n'est pas obligatoire dans la circonscription de Québec quand les services des pilotes ne sont pas utilisés ou retenus.

Tous les intéressés sont au fait de cette situation depuis quelque temps. La question fut soulevée devant le comité permanent des Transports et des Communications du Sénat le 25 février 1959, à l'occasion de l'étude du Bill S-3 pour modifier la Loi sur la marine marchande. Au compte rendu des délibérations du comité lors de cette séance, M. J. R. Baldwin, alors sous-ministre des Transports et autorité de pilotage de la circonscription de Québec, résumait la situation dans les termes suivants:

> «Je voudrais simplement signaler qu'il ressort de notre étude du Bill que, pour des raisons qui me sont inconnues puisque cette étude ne remonte pas aussi loin, il existait, aux termes de la Loi sur la marine marchande du Canada, 1927, une disposition particulière qui stipulait le paiement obligatoire des droits de pilotage dans ces deux circonscriptions (Montréal et Québec). Ce paragraphe fut omis lors de la révision de la loi en 1934. Du point de vue juridique, après examen d'autres statuts, nous doutons fortement de l'existence d'une base légale justifiant actuellement l'imposition du paiement obligatoire dans ces deux circonscriptions.»

A l'égard de la situation concernant les exemptions, se reporter aux pages 21 et 22.

e) Caisse des pilotes de la circonscription de Québec (art. 319[l] et 366 à 370 de la Loi sur la marine marchande de 1934)

Les articles 329(*l*), 373 et 374 de la Loi sur la marine marchande de 1952 ne sont pas encore en vigueur, puisque le gouverneur en conseil ne les a pas promulgués comme l'exige l'article 734; la promulgation de ces articles aurait pour effet d'entraîner la suppression de toutes les dispositions de la loi relatives au statut spécial de la Caisse des pilotes de la cir-

conscription de Québec et de la rendre conforme à celles des autres circonscriptions dans le cadre des dispositions statutaires. Conformément à l'article 735 de la Loi sur la marine marchande, les articles de la Loi de 1934 relatifs à la Caisse des pilotes de Québec demeurent en vigueur, faute de la promulgation requise, c.-à-d. les articles 319(*l*), et 366 à 370 qui portent que la caisse continue d'être administrée par la Corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessous, qui bénéficie à cet égard des droits et pouvoirs de l'ex-Maison de la Trinité de Québec (Cf. *Titre I*, p. 18, chap. 10 et recommandation générale 39).

La caisse des pilotes (dite caisse de retraite dans le règlement général de la circonscription) est administrée par la Corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessous. Antérieurement, la corporation assurait aussi l'administration du service de pilotage dans la circonscription. L'adoption de la Loi de 1934 acheva le retrait de ces pouvoirs administratifs et laissa à ladite corporation des pilotes la seule charge d'administrer la caisse des pilotes.

En 1950, une modification de la loi (14 George VI, chap. 26, qui fut par la suite insérée dans la codification de 1952) constitua pratiquement le dernier acte de l'abolition de la Corporation des pilotes de Québec, en transférant l'administration de la caisse à l'autorité de pilotage. L'application de ces dispositions fut laissée, cependant, à la discrétion du gouverneur en conseil, qui ne l'a pas encore exercée.

Aux termes de la législation en vigueur, trois personnes, en plus des pilotes et des bénéficiaires, jouent un rôle particulier au regard de la caisse des pilotes:

(i) L'autorité de pilotage, qui détermine le montant de la cotisation minimale obligatoire de 5% des recettes brutes de la circonscription (art. 367 de la Loi de 1934).

(ii) La Corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessous, investie, en 1875, par l'article 4 du chapitre 55, 38 Victoria, des «mêmes droits et pouvoirs que la Maison de la Trinité de Québec» exerçait jusqu'alors, c.-à-d. jusqu'au 8 avril 1875 (art. 368 de la Loi de 1934), et dont les pouvoirs furent modifiés par l'article 369 de la Loi de 1934 qui, en matière de placements, les limitait «aux valeurs approuvées par la Loi pour le placement de fonds par des mandataires».

(iii) Le ministre des Transports, auquel la corporation doit rendre compte de son administration dans les sept jours suivant le premier jour de février de chaque année (art. 370 de la Loi de 1934).

La caisse confiée à la Corporation des pilotes de Québec est désignée à l'article 368 de la Loi de 1934 comme celle «créée par la loi de l'ancienne Province du Canada, 12 Victoria, chapitre 114 (Acte de la Maison de la

Trinité de Québec), et autres lois y relatives» (pièce 703). Les dispositions concernant la caisse sont les suivantes:

(i) le Fonds des pilotes infirmes continue d'exister et d'être administré par la Maison de la Trinité (art. 56);

(ii) la Maison de la Trinité sert, sur cette caisse, à chaque pilote «infirme ou dans le besoin», à sa veuve et à ses enfants, les secours ou la pension que la Maison juge opportuns (art. 61);

(iii) tout pilote qui se retire à l'âge de 60 ans a droit à une pension servie par la caisse (art. 62);

(iv) les sommes non dépensées pour assurer des secours et des moyens de subsistance aux pilotes invalides, à leur veuve et à leurs enfants doivent être placées.

On laissait toute latitude à la Maison de la Trinité pour déterminer le montant des secours ou de la pension à payer. Les conditions auxquelles les bénéficiaires étaient admis à bénéficier de secours ou d'une pension n'étaient pas soumises à la procédure formelle d'un règlement édicté par la Maison de la Trinité, et requérant la ratification du gouverneur après publication dans la presse (art. 6, 7 et 8). Par suite du transfert des pouvoirs, en 1875, ce devint un pouvoir discrétionnaire exercé par la Corporation des pilotes.

Toutefois, la Corporation des pilotes déterminait le droit aux prestations et déterminait par règlement le montant (Règlement n° 2 [pièce 672]). On servait des pensions aux pilotes en retraite ainsi qu'à leur veuve et aux orphelins. Cependant, on n'assurait pas de secours aux pilotes en service actif, «dans le besoin».

(2) Dispositions ne figurant pas dans la Loi sur la marine marchande du Canada et concernant l'organisation de la circonscription de pilotage

a) La Corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessous (23 Victoria, chap. 123 [1860] modifié)

Il s'agit d'une corporation professionnelle fermée, créée par une loi du Parlement de l'ancienne Province du Canada, à laquelle tous les pilotes de la circonscription de Québec appartiennent automatiquement. A l'origine, la corporation assurait effectivement l'administration du service de pilotage et la mise en commun obligatoire des gains des pilotes, mais ces pouvoirs furent abrogés en 1914 (4-5 George V, chap. 48); il ne reste plus à la corporation que l'administration du Fonds des pilotes infirmes qu'elle hérita de la Maison de la Trinité, en 1875, comme on l'a vu ci-dessus.

Ce n'est que dans ce but que la corporation fonctionne toujours et tous les pilotes brevetés en sont encore automatiquement membres. Les règles qui régissent l'administration de la caisse sont définies dans son règlement général

n° 1 (pièce 672), assujetti à la procédure de modification énoncée dans la Loi de 1860, entre autres, à la sanction de l'ex-Maison de la Trinité de Québec.

La loi contenait aussi d'autres dispositions concernant le droit du capitaine de choisir son pilote parmi les pilotes disponibles figurant sur la liste des affectations, le pilote ainsi choisi n'ayant pas le droit de refuser, quel que soit le nombre de voyages qu'il aurait pu accomplir; ainsi que le droit de la *Montreal Oceanic Steamship Company* de choisir chaque année quatre pilotes spéciaux. Ces privilèges, énoncés aux articles 31, 32 et 33 de la loi, furent confirmés dans la modification de 1869 (32-33 Victoria, chap. 43.). Ces articles de la Loi sur la Corporation des pilotes n'ont jamais été abrogés et sembleraient être encore en vigueur (Cf. pp. 81 et suiv., et *Titre I*, p. 20).

b) Paiement des frais d'exploitation de la circonscription

Dans la circonscription de Québec, c'est la Couronne, par le canal du ministère des Transports, qui supporte les dépenses d'établissement et d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des stations de pilotes, ainsi que le prix d'achat et les frais de renouvellement, d'entretien, d'exploitation et de réparation des bateaux-pilotes. La seule disposition justifiant cette pratique est contenue dans les lois annuelles des subsides. On ne mentionne pas la circonscription de Québec dans l'ordonnance du Conseil du Trésor n° 546571 du 27 août 1959, C.P. 1959-19/1093 (pièce 52) approuvant le paiement de ces dépenses d'exploitation dans les autres circonscriptions de pilotage.

(3) Ordonnances de l'autorité de pilotage ratifiées par le gouverneur en conseil

a) Nomination du secrétaire-trésorier et paiement des dépenses de la circonscription (art. 328)

L'Autorité de pilotage de la circonscription de Québec n'a pas le droit de payer les frais d'exploitation de la circonscription sur les recettes du pilotage; elle ne peut ni nommer un secrétaire-trésorier ni le rémunérer sur les recettes de la circonscription.

Cette situation exceptionnelle tient à une restriction expresse de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande qui exclut la circonscription de Québec des autorités de pilotage pouvant exercer ces pouvoirs. L'autorité de cette circonscription ne doit donc pas engager de dépenses et si elle en engage elle doit, pour les payer, trouver d'autres ressources que les recettes du pilotage, celles-ci devant être remises en totalité aux pilotes (sauf la déduction pour la caisse de retraite). Cette restriction résulte d'un régime disparu, mais ce ne fut pas par oubli qu'on laissa inchangé l'article 328 lors de la révision de la Loi de 1934, lorsque disparut ce qui subsistait de l'organisation spéciale de la circonscription de Québec.

Seule l'analyse de l'évolution historique de la législation permet de bien comprendre la situation (Cf. *Titre I,* p. 123).

A l'époque de la Confédération, la circonscription de Québec était la plus ancienne et la plus importante circonscription de pilotage du Canada. Elle comptait plus de 280 pilotes et le service de pilotage y était dirigé conjointement par deux corporations publiques locales, chacune agissant dans son domaine particulier. D'une part, la Maison de la Trinité était chargée de la navigation sur le Saint-Laurent jusqu'au havre de Québec inclus. Assurer le pilotage ne représentait qu'une de ses fonctions et son rôle, dans ce domaine, se limitait à l'attribution des brevets, la surveillance du pilotage, la fixation des taux et la confection des règlements nécessaires. Elle constituait de plus l'autorité d'un tribunal régulier habilité à juger tous les différends concernant le pilotage, soit entre pilotes, soit entre pilotes et capitaines ou autres personnes. D'autre part, les pilotes de la Corporation des pilotes pour le havre de Québec et au-dessous assuraient le fonctionnement et l'administration du service. La Maison de la Trinité n'engageait que peu de dépenses en rapport avec le pilotage et, de toute façon, disposait d'autres sources de revenus. Elle n'avait donc aucune raison de s'occuper des recettes du pilotage (sauf en ce qui concerne le Fonds des pilotes infirmes qu'elle administrait alors). D'autre part, la corporation fournissait, à ses frais, les bateaux-pilotes (goélettes) à la station maritime du Bic et assurait, par l'intermédiaire de ses administrateurs, le service d'affectation des pilotes, la perception des droits et leur répartition en parts égales par une mise en commun, dont on déduisait d'abord les frais d'exploitation, c.-à-d. ceux de la circonscription. Le secrétaire-trésorier, nommé par la corporation, était rémunéré sur les recettes communes.

La Maison de la Trinité et la Corporation des pilotes étaient toutes deux régies par des lois spéciales du Parlement.

Telle était la situation à l'époque de la Confédération. Lors de l'adoption de la première Loi sur le pilotage en 1873, des dispositions spéciales reconnurent l'organisation particulière de la circonscription de Québec ainsi que celle des trois autres, soit Montréal, Halifax et Saint-Jean (N.-B.), les organisations étant cependant bien différentes.

Deux ans plus tard, il fallut modifier la loi afin d'autoriser les diverses autorités à payer leurs frais d'exploitation sur les recettes du pilotage appartenant aux pilotes, sans l'obligation d'obtenir le consentement unanime de ces derniers. On fit exception pour la circonscription de Québec à laquelle cette disposition ne pouvait manifestement pas s'appliquer; c'était l'article 3 du chapitre 28 des statuts de 1875, article toujours reproduit mot pour mot depuis: art. 14 de la Loi de 1886; art. 431 de la Loi de 1906; art. 413 de la Loi de 1927; art. 318 de la Loi de 1934, et art. 328 de la loi actuelle.

L'article 91 de la Loi de 1873 montre bien quelle était alors la situation:

> «Rien de contenu dans le présent acte ne sera interprété comme conférant à la Maison de la Trinité de Québec le pouvoir de faire des règlements relatifs

à l'administration ou à l'entretien des bateaux-pilotes, ou à l'administration ou la distribution des bénéfices des pilotes et des bateaux-pilotes, sauf et excepté en tant que relativement à l'administration du fonds des pilotes.»

En 1875, la Maison de la Trinité fut abolie et les Commissaires du havre de Québec devinrent l'autorité de pilotage (38 Victoria, chap. 55). Dans la Loi sur le pilotage de 1886, l'article 15(2) reproduisait *mutatis mutandis* la même restriction.

En 1905, une modification à la Loi sur les Commissaires du havre de Québec (4-5 Édouard VII, chap. 34, art. 2) releva les commissaires de leurs fonctions d'autorité de pilotage pour les remplacer par le ministre de la Marine et des Pêcheries qui héritait tous leurs pouvoirs en tant que tel, mais sans plus (sauf l'obligation de siéger comme tribunal en matière d'infractions et de différends des pilotes). Cette modification fut introduite dans l'article 413 de la Loi sur la marine marchande de 1906, et l'on maintint la restriction habituelle dans l'article 434(2):

«Rien dans la présente Partie ne peut s'interpréter de façon à conférer au Ministre le pouvoir de faire des règlements relatifs à l'administration ou à l'entretien des bateaux-pilotes ou à l'administration ou à la distribution des bénéfices des pilotes et des bateaux-pilotes.»

La nomination du Ministre comme autorité de pilotage marquait, cependant, le début d'une lente transformation de l'organisation spéciale de la circonscription de Québec en vue de la rendre conforme à celle des autres circonscriptions. A la suite du rapport Lindsay, la corporation fut privée, en 1914 (4-5 George V, chap. 48), de ses pouvoirs, fonctions et responsabilités «en ce qui concerne l'examen, la direction et le contrôle des aspirants pilotes, le contrôle et l'administration des goélettes, bateaux et autres bâtiments des pilotes, la perception des droits de pilotage, la direction et le contrôle du pilotage». Ces pouvoirs furent dévolus au ministre de la Marine et des Pêcheries. La structure fondamentale ne s'en trouvait pas encore modifiée. L'autorité de pilotage assumait toujours un simple rôle de réglementation et de surveillance, l'administration du service demeurant confiée à quelqu'un d'autre, c.-à-d. le Ministre en tant que tel, au lieu de la Corporation des pilotes. Le fait que la même personne, le ministre de la Marine et des Pêcheries, cumulait la fonction d'autorité de pilotage et celle d'administrateur et de directeur du service, ne signifiait pas que ces pouvoirs supplémentaires étaient conférés à l'autorité de pilotage. Ces pouvoirs restaient deux fonctions distinctes, comme l'indique clairement la Loi de 1927: en vertu de l'article 395, le Ministre demeurait l'autorité de pilotage, avec la même limitation quant à ses pouvoirs, et la distinction entre les deux fonctions du Ministre quant à la circonscription de Québec appert de la procédure suivie qui consista à substituer le nom du Ministre à celui de la corporation (sauf pour la caisse des pilotes), comme dans les articles 460 et 462 de la même loi concernant la perception des droits:

«. . . sera passible de payer, s'il est dans la circonscription de Québec, au Ministre, et, s'il est ailleurs, à l'administration de pilotage de la circonscription. . .»

C'était le Ministre qui pouvait choisir les pilotes appelés à être capitaines des bateaux-pilotes (goélettes), pouvait payer aux administrateurs de la corporation et aux capitaines des goélettes leur habituelle rémunération supplémentaire, mais toujours sur la caisse de la Corporation des pilotes (art. 491 et 492, Loi de 1927).

Lors de l'adoption de la Loi de 1934, on fit disparaître toutes ces distinctions en apportant des modifications radicales. L'article portant sur l'Autorité de pilotage de la circonscription de Québec fut omis, ainsi que les dispositions relatives aux pouvoirs spéciaux de la Corporation des pilotes qu'exerçait le Ministre. Les droits de pilotage n'étaient plus payables au Ministre mais, comme partout ailleurs, à l'autorité de pilotage (art. 341 et 343). Les seules responsabilités et pouvoirs laissés à la corporation des pilotes concernaient la garde et l'administration de la caisse des pilotes.

A compter de 1934, l'Autorité de pilotage de la circonscription de Québec était donc nantie des mêmes pouvoirs et responsabilités que l'autorité de pilotage des autres circonscriptions. Toutefois, l'Autorité de la circonscription de Québec n'avait pas le droit d'utiliser les recettes du pilotage pour l'administration du service puisque le Parlement avait décidé de maintenir la restriction que l'on retrouve présentement à l'article 328 de la loi (art. 318, Loi de 1934). Une telle disposition, manifestement nécessaire auparavant, ne permettait pas à l'autorité de pilotage d'assumer les dépenses administratives de cette circonscription, à moins qu'on n'ait voulu qu'elle continuât de bénéficier du privilège spécial du paiement de ses frais d'exploitation par la Couronne (ce qui était en fait le cas, et comme il en a toujours été depuis). Les mots «autre que celle (circonscription) de Québec» avaient été supprimés dans la rédaction initiale de la Loi de 1934, mais les pilotes de Québec réussirent à les faire réinsérer en faisant valoir un engagement pris envers eux par le ministre de la Marine et des Pêcheries, en 1906 (Cf. pp. 53 à 55), portant que les frais d'exploitation de la circonscription de Québec seraient dès lors payés sur les fonds publics (Débats du Sénat de 1933).

Quant au droit de nommer un secrétaire-trésorier, la nomination peut s'effectuer indirectement en vertu de l'article 317 (art. 327 de la loi actuelle), c.-à-d. par une délégation de pouvoirs au surintendant, ou toute autre personne, transmise par règlement sanctionné par le gouverneur en conseil, mais sa rémunération ne peut jamais être payée à même les recettes de la circonscription.

COMMENTAIRE

Cette restriction de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande au regard du paiement des frais d'exploitation, faite en faveur de la circonscription de Québec, n'a plus sa raison d'être. L'aide financière provenant des fonds publics devrait être régie par des dispositions statutaires d'application générale à toutes les circonscriptions, l'intérêt public étant le critère. La Com-

mission estime que ce but serait atteint par la mise en œuvre des recommandations générales de la Commission 20 et 21 (Cf. *Titre I*, pp. 572 et 575).

b) Délégation des pouvoirs de l'autorité de pilotage (art. 327[2] et 329[p] de la Loi sur la marine marchande)

En tant qu'Autorité de pilotage de la circonscription de Québec, le Ministre n'a jamais édicté de règlement particulier, en vertu de l'article 327(2) de la loi, en vue de déléguer certains de ses pouvoirs à son représentant local, le surintendant, ni à personne d'autre. Cependant, l'autorité de pilotage, agissant en vertu de l'article 329(*p*), a créé, à l'échelon de la circonscription, par des dispositions de son règlement général, le poste de surintendant, localement dénommé «surveillant des pilotes» (Cf. Définition de surintendant à l'article 2[*b*] du règlement général [pièce 429]). Il est le représentant local de l'autorité, auquel sont délégués les pouvoirs d'administration du service, à l'échelon local, c.-à-d. la perception des recettes du pilotage, l'affectation des pilotes et quelques pouvoirs disciplinaires limités.

Le choix du surintendant de Québec se fait, comme ailleurs, par la Commission de la fonction publique qui pourvoit à toute vacance survenant dans l'effectif du ministère des Transports. Le choix du surintendant n'a jamais été suivi d'une nomination par l'autorité de pilotage qui n'a jamais non plus délégué de pouvoirs à la Commission de la fonction publique pour y procéder à sa place. Pour être valide, une délégation, en vertu de l'article 327(2) ou de l'article 329(*p*) de la loi, doit être ratifiée par un décret en conseil (Cf. *Titre I*, pp. 326 et suiv.).

c) Exemptions et retrait d'exemptions (art. 346, 347 et 357[1] de la Loi sur la marine marchande)

Aucun règlement n'a été établi en vertu de l'article 357(2) et il n'en subsiste aucun édicté par l'autorité de pilotage en vertu des articles 346 et 347 de la loi. Le dernier, C.P. 3415 du 19 juillet 1950, fut établi et approuvé aux termes des deux articles 319 et 339 de la Loi de 1934 (aujourd'hui, art. 329 et 347 de la Loi de 1952). Ce décret qui modifiait le règlement général de 1928 (pièce 1448) fut abrogé lors de l'approbation du règlement général actuel.

Le règlement général, rédigé et approuvé aux termes de l'article 329, traite la question comme suit:

(i) Par l'article 6(2), les exemptions relatives prévues à l'article 346(*e*) de la loi pour les navires à vapeur immatriculés dans l'un des dominions et effectuant des voyages intérieurs ou côtiers sont en partie annulées. La pleine exemption se limite aux bâtiments de moins de 2,000 tx et à ceux qui, quelle que soit leur jauge, naviguent régulièrement dans les eaux intérieures sans franchir la limite est de la

circonscription. Les bâtiments de 2,000 à 2,500 tx qui la franchissent sans aller au delà du Golfe, doivent acquitter la moitié des droits quand ils n'emploient pas de pilote.

(ii) Les péniches sont expressément exemptées par l'article 2(*g*) du règlement qui porte que le terme «*navire** comprend les navires, à la remorque ou non, mais ne comprend pas les péniches».

(iii) Aucune exemption n'est prévue pour les petits bâtiments de moins de 250 tx, en vertu de l'article 346(*c*). Tous les petits navires étrangers non immatriculés dans l'un des dominions, y compris les plus petits yachts, sont donc assujettis au paiement des droits (Lettre du ministère des Transports du 9 août 1965 [pièce 1456*s*]).

Cependant, ces dispositions ne s'appliquent pas puisque le paiement des droits n'est pas obligatoire dans la circonscription (Cf. p. 14). (Au sujet du défaut de citer correctement la disposition statutaire sur laquelle se base le règlement, de la signification de l'expression *exemption relative,* de l'extension illégale de l'application de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande par le subterfuge de la définition et de l'emploi dans le règlement du mot «bâtiment», cf. *Titre I,* pp. 277-278, 247-248 et 245 respectivement.)

d) Règlement général établi en vertu de l'article 329 de la Loi sur la marine marchande

Le règlement général actuel (pièce 429) a été sanctionné par le décret en conseil C.P. 1957-191, du 7 février 1957, et a subi depuis plusieurs modifications:

C.P. 1959-1605, du 18 décembre 1959;
C.P. 1960-756, du 2 juin 1960;
C.P. 1960-1601, du 25 novembre 1960;
C.P. 1961-425, du 23 mars 1961;
C.P. 1964-1769, du 13 novembre 1964;
C.P. 1965-1172, du 23 juin 1965;
C.P. 1966-779, du 29 avril 1966;
C.P. 1967-698, du 13 avril 1967;
C.P. 1969-1182, du 10 juin 1969.

Les caractéristiques de l'organisation interne prévue dans le règlement général, modifié, sont les suivantes (les références indiquent les pages du *Titre I* qui traitent des questions):

(i) En plus de ses pouvoirs normaux de réglementation et de surveillance, l'autorité de pilotage dirige le service par l'intermédiaire du représentant local, le surintendant (répartition du travail, per-

* L'article 2(*n*) du texte anglais porte *vessel* qu'on aurait dû traduire par «bâtiment» dans la version française (art. 2[*g*]) du Règlement général de la circonscription de pilotage de Québec. (*Note de traduction*)

ception et répartition des recettes, direction des pilotes et des aspirants pilotes, cf. pp. 82 et suiv.).

(ii) Les pilotes sont représentés par un «Comité des pilotes» composé de six membres élus annuellement (Cf. p. 93).

(iii) Les pilotes sont recrutés parmi les candidats ayant acquis la qualification requise, à la suite d'un régime d'apprentissage très développé (Cf. p. 282).

(iv) L'autorité détermine le nombre de pilotes, en accord avec le comité des pilotes. Le critère est un volume de travail annuel de 70 trajets par pilote (Cf. p. 288).

(v) Les pilotes sont censés être classifiés (4 classes) selon leurs capacités (Cf. p. 295). On peut, en cas d'urgence, accorder des brevets temporaires (Cf. p. 303).

(vi) Le travail doit être également réparti par le surintendant au moyen d'un mode d'affectation basé sur le tour de rôle et la classe des pilotes, compte tenu d'une règle d'égalisation (Cf. pp. 83 et suiv.).

(vii) Il n'existe pas de régime de congé régulier et les pilotes peuvent prendre un congé, à leur gré, avec l'autorisation du surintendant.

(viii) Les droits, bien que perçus par l'autorité, appartiennent au pilote qui les a gagnés, moins la cotisation obligatoire à la caisse de retraite. Il n'existe donc pas de mise en commun des recettes à l'échelon de l'autorité de pilotage (Cf. p. 95).

(ix) Les droits de base se fondent sur le tirant d'eau, la jauge et la distance. Le tirant d'eau minimal est fixé à 16 pieds. Il existe un minimum de 2,000 tx et un maximum de 15,000 tx, et deux majorations, la première à l'égard des bâtiments de plus de 10,000 tx ou autres bâtiments que l'autorité peut désigner (pilotes de la classe A) et la seconde, pour les voyages d'hiver. Le droit de bateau-pilote aux Escoumins est assimilé, aux fins de perception, à un droit de pilotage de $20, payable au Receveur général du Canada par le canal de l'autorité de pilotage (Cf. chap. 6).

(x) On ne fait aucune mention de la caisse de retraite, sauf l'obligation pour l'autorité de retenir et de verser à la caisse la cotisation obligatoire et les droits perçus lorsque les services de pilotage n'ont pas été utilisés (Cf. pp. 108-109 et chap. 10).

(xi) Les bâtiments demandant un pilote sont tenus d'envoyer un préavis minimal de trois heures (Cf. p. 257).

Le système des classes n'existe plus légalement dans la circonscription de Québec et tous les pilotes sont détenteurs d'un brevet illimité. Depuis le jour où elles furent déclarées *ultra vires* par la Cour de l'Échiquier, les dispositions du règlement visant à établir ce système sont inopérantes, comme

si elles avaient été abrogées. Le paragraphe pertinent du jugement rendu par la Cour de l'Échiquier le 10 octobre 1967, dans l'affaire *Gamache* v. *Jones & al* (Dossier de la cour nº B1334 [pièce 1521*b*]) se lit comme suit:

> «Jugement devrait et est par les présentes rendu, déclarant que l'article 15(2*a*) du Règlement C.P. 1960-756 tel qu'amendé par C.P. 1961-425, les articles 24(1) et 24(5) du Règlement C.P. 1960-756 (qui annulait l'article 24 du Règlement général de la circonscription de Québec, C.P. 1957-191) sont *ultra vires* des pouvoirs du gouverneur en conseil et donc illégaux et qu'en conséquence le demandeur a le droit depuis le 9 juillet 1948, lorsqu'il a été breveté comme pilote d'être un pilote de plein droit dans la circonscription de Québec, d'être traité comme tel et de recevoir tous les droits et privilèges y afférents, y compris le droit de piloter les navires et bâtiments de toutes jauges dans ladite circonscription de Québec.»

Cette partie du jugement de la Cour de l'Échiquier fut confirmée en appel par la Cour Suprême du Canada dans un jugement rendu le 1er octobre 1968 (pièce 1521*c*).

Quant au point de vue de la Commission sur le système des classes, nous nous référons au *Titre I,* pages 295-296, 396 et 402. La Commission préconise le système des classes et estime que la nouvelle loi sur le pilotage devrait l'autoriser.

2. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

(1) Régime français (1608-1760)

L'historique du pilotage est étroitement lié à l'histoire du Canada. La fondation et le développement de la colonie française à Québec tiennent à l'existence du Saint-Laurent qui la rendait accessible à la France dont elle dépendait presque entièrement. Il en résultait un mouvement continuel de bâtiments entre Québec et la France. Faute d'autres moyens de communication, la nouvelle colonie se développa le long de ses voies navigables et les voyages impliquaient donc la navigation dans les eaux restreintes où l'on rencontrait des conditions et des dangers inconnus des navigateurs hauturiers et imposant de recourir à des gens connaissant parfaitement la nature et les particularités des cours d'eau.

Dès les premiers jours de l'histoire du Québec, la préoccupation constante du gouvernement fut de maintenir un groupe de pilotes qualifiés. Dès la fondation du Collège des Jésuites à Québec, en 1635, on enseigna l'hydrographie; quelques années plus tard, l'intendant Talon demandait que l'on élargît le cours d'hydrographie en prévision de l'expansion de la colonie et de la nécessité que les capitaines de navires fussent versés dans cette matière. En 1685, cette nécessité devint urgente, cinq pilotes étant décédés au cours des trois années précédentes, et l'on prit d'autres mesures en vue d'encourager l'étude de l'hydrographie. Durant un certain nombre d'années, le cours fut enseigné par des laïcs et, finalement, par des jésuites appointés

«professeurs royaux d'hydrographie». En 1717, le Conseil de la Marine de France leur accorda le pouvoir de délivrer des brevets de pilote. En 1696, le gouverneur Frontenac obtint la nomination de Louis Jolliet comme professeur d'hydrographie; on disait de lui que personne ne pouvait mieux piloter un navire vers l'embouchure du Saint-Laurent et dans le Golfe (*Hydrography at Quebec,* 1651 à 1759, M. W. Burke-Gaffney, S. J. [pièce 1456*c*]). En 1729, Testu de la Richardière, capitaine du port de Québec, se vit confier la charge de former d'autres pilotes en les prenant à bord du bâtiment qu'il pilotait.

Par une ordonnance de l'intendant Gilles Hocquart (administrateur civil), le 22 mai 1731, Sieur La Richardière, reçut l'ordre d'appareiller, en compagnie de M. Pierre Dizet, pilote, à bord de «la gouëlette du Roy» *Thomas Marie* et d'effectuer la reconnaissance des rives nord et sud du Saint-Laurent afin d'y découvrir des zones de mouillage, de procéder à des sondages et de consigner toutes autres observations qu'ils jugeraient opportunes en vue d'assurer la sécurité de la navigation des navires du roi (pièce 1466*o*).

Il existe une controverse sur la question de savoir qui fut le premier pilote au Québec. En 1922, M. Pierre-Georges Roy, archiviste provincial, découvrit, au cours de ses recherches dans les archives publiques, deux documents privés, datés de 1646 et 1647, où Abraham Martin de Québec était dénommé «pilote royal en ce pays» et «pilote de la rivière» (pièce 1456*a*). Bien qu'il n'existe aucun document permettant d'établir de façon probante qui fut le premier pilote du Saint-Laurent, on prétend qu'Abraham Martin fut le premier pilote royal ou pilote du roi. Sa nomination est datée du 28 décembre 1647, soit deux années après qu'il eut reçu concession d'une terre à l'extérieur de la ville de Québec, connue maintenant sous le nom de Plaines d'Abraham. Le cap Martin dans le bas du Saint-Laurent porte aussi son nom. En mai 1922, la *Canadian Pacific Steamships Limited* érigea un monument à sa mémoire dans le bassin Princesse-Louise. On relève la mention de la profession de pilote dans des actes et documents qui désignent et identifient diverses personnes; p. ex., le registre des mariages montre qu'en 1634 un certain Noël Langlois, pilote, se maria à Québec (pièce 1456*b*).

Au XVIIe siècle, il existait trois classes de pilotes: hauturier, côtier et lamaneur. Le premier faisait partie de l'équipage, étant le second en autorité après le capitaine. Expert pleinement qualifié, il était en charge de la navigation à bord de son navire, donnait des ordres au timonier, traçait la route, tenait le journal de bord, etc. La principale qualité du deuxième, dit pilote côtier ou, à Québec, pilote de fleuve, était sa connaissance de la côte, des rivières et des ports. Il ne naviguait pas au moyen du compas ou d'autres instruments, mais par l'observation directe de la côte, des rivages et des particularités des ports, si bien qu'on disait qu'il n'existait pas de

pilote côtier dans l'obscurité ou dans la brume. Il ne faisait pas partie de l'effectif du navire. Le troisième, le «pilote lamaneur» était strictement un pilote de port. Son importance restait secondaire puisque, à défaut, on prenait un pêcheur (pièce 1456*b*). A l'époque, seuls les deux premiers existaient à Québec, soit le pilote hauturier et le pilote de rivière, ce dernier étant appelé à assurer l'accostage, l'appareillage et le déplacement des navires dans le havre de Québec comme cela se pratique encore aujourd'hui.

Le pilotage fluvial devint une nécessité quand les navires augmentèrent en dimensions et en tirant d'eau. Dans les débuts du XVIIIe siècle, un fonctionnaire connaissant la navigation sur le Saint-Laurent montait à bord des navires du roi et les conduisait à Québec; en 1731, le gouverneur nomma le premier pilote officiel qui chaque saison, par la suite, se rendait à une station d'embarquement établie du côté du large, à l'île Verte, pour y attendre l'arrivée des navires.

(2) Le surintendant des pilotes en tant qu'autorité de pilotage (1760–1805)

Sous le régime anglais, le pilotage devint plus strictement réglementé par l'administration publique. En plus des exigences relatives à l'attribution des brevets de pilotes, diverses lois stipulèrent des directives concernant le maintien du service, la conduite des pilotes, leur bien-être, le tarif, etc. Ces lois contenaient aussi des prescriptions au sujet des aides de navigation, ainsi que des règles et des règlements concernant les navires séjournant dans le havre de Québec.

Afin d'assurer l'application des dispositions de la loi, deux nouvelles fonctions furent créées: celle de surintendant des pilotes et celle de maître du havre.

Le surintendant était chargé d'assurer la sécurité de la navigation sur le fleuve, de placer les bouées, d'établir et entretenir des aides de navigation, de procéder à des sondages, etc., mais sa fonction principale consistait à s'assurer de l'accomplissement par les pilotes des fonctions que leur imposait la loi. Il avait le droit de leur donner des ordres à cet égard et il lui incombait d'engager des poursuites contre eux en cas de désobéissance ou d'infraction aux règlements. Vis-à-vis des pilotes, il était effectivement ce qu'on appellera plus tard l'autorité de pilotage.

Le maître du havre assumait la responsabilité du havre de Québec. Il devait veiller à l'exécution des prescriptions de la loi quant au havre et il lui incombait de poursuivre les délinquants.

La première ordonnance remonte au 24 juin 1762, à l'époque où le général Murray était gouverneur, dans les premières années de l'occupation

anglaise de Québec (pièce 1456*d* 1). On en voit la portée dans le préambule qui se lit comme suit:

> «Par l'honorable James Murray, écuyer, gouverneur de Québec; règles et règlements que doivent observer tous les capitaines ou commandants de bâtiments qui montent ou descendent le Saint-Laurent jusqu'à Québec, le pilote breveté et tous les autres pilotes ayant subi l'examen et qui détiennent des certificats par moi décernés.»

Le gouverneur déclarait d'abord que, «pour la commodité du commerce et à la demande des principaux marchands du lieu», il avait nommé un pilote breveté pour le Saint-Laurent. Dans un rapport qu'il rédigea le même jour, il donnait d'autres détails: il estimait nécessaire un certain nombre de pilotes pour la navigation montante et descendante sur le Saint-Laurent et il avait chargé M. David Allegeo «de surveiller et de diriger cet utile secteur d'activité . . . il doit en assurer l'inspection et l'exploitation conformément aux règles et règlements établis par ses supérieurs».

Les éléments principaux de l'ordonnance étaient les suivants: deux stations d'embarquement et de pilotes étaient établies, l'une au Bic, qui fonctionnerait du commencement de la saison à la mi-octobre, et l'autre à l'île aux Coudres, qui serait pourvue, jusque vers la mi-décembre, de pilotes y prenant en charge les navires pour les conduire jusqu'à Québec. Le pilotage n'était pas obligatoire, mais on exigeait le paiement des droits de pilotage dans la seconde section du fleuve, c.-à-d. de l'île aux Coudres à Québec, le règlement portant que les navires arrivant à Québec sans pilote à bord paieraient la moitié des droits applicables des Coudres à Québec; les bâtiments qui suivaient un bâtiment ayant un pilote à bord payaient la moitié des droits; les capitaines étaient tenus d'aider les pilotes, de suivre leurs directives quant au moment de lever et de jeter l'ancre, mais ne devaient pas les obliger à courir des risques; les droits de pilotage se payaient à Québec pour les voyages d'entrée et de sortie; la «personne en charge» devait fournir à ses frais un petit bateau destiné à transporter les pilotes entre Québec, les Coudres et le Bic, et sa rémunération consistait en un quart des droits gagnés par les pilotes et la totalité des droits payés par les navires qui montaient le fleuve sans pilote à bord.

Une ordonnance plus complète, édictée par le gouverneur Carleton, et promulguée le 5 mai 1768 (pièce 1456*d* 2) ne tarda pas à remplacer celle du gouverneur Murray. Elle ne modifiait pas notablement l'organisation de base, mais les règlements étaient plus détaillés, pour obvier, sans aucun doute, à des difficultés rencontrées.

La «personne en charge» des pilotes et de la sécurité de la navigation sur le fleuve est alors, pour la première fois, appelée «surintendant»; les pilotes sont groupés par station, environ 8 à 10 au Bic et au moins 10 aux Coudres, et les droits, dans chaque station, sont mis en commun au bénéfice de tous les pilotes de la station, sauf une retenue de 25% affectée à la rémunération du surintendant; les droits deviennent, dans tous les cas, payables

après l'exécution du service et sont perçus à Québec par le surintendant et par le pilote à son débarquement après le trajet de descente; on paie une prime au pilote ayant emprunté le chenal du sud; les pilotes sont répartis en trois catégories selon leur qualification: ceux qui sont qualifiés pour la section entre le Bic et les Coudres, pour la section des Coudres à Québec, et pour tout le fleuve; le brevet ou la commission de chaque pilote doivent mentionner celui des deux chenaux pour lequel le pilote a subi son examen; le paiement obligatoire est étendu à toute la zone, soit du Bic à Québec; une nouvelle taxe est imposée aux navires pour payer les frais d'installation et d'entretien des aides de navigation, c.-à-d. les bouées placées dans le chenal Saint-Roch.

L'administration du service n'allait pas sans difficulté, comme en fait foi un article de la Gazette de Québec de 1769. William Hogg, capitaine d'un vaisseau de guerre anglais, se plaignit de ce que deux sloops avaient mis dix jours pour effectuer le voyage entre le Bic et les Coudres parce qu'ils n'avaient pu trouver de pilote et que le seul qu'ils aient vu avait refusé de les piloter pour accepter une affectation plus avantageuse. Le capitaine Hogg aida les sloops en mettant à leur bord des marins chargés de faire fonction de pilotes jusqu'à ce qu'ils pussent prendre un pilote aux Coudres (Gazette de Québec, 1769, nº 257, 30 novembre 1769).

En 1788, le gouverneur Dorchester édicta une autre ordonnance (28 George III, chap. 5) portant, comme l'indiquait son titre, sur deux questions:

> «Ordonnance ayant pour objet de réglementer le pilotage sur le Saint-Laurent et d'empêcher des abus dans le port de Québec.»

L'organisation interne du pilotage était modifiée afin de fournir un meilleur service et un plus grand nombre de pilotes pour satisfaire à la demande grandissante, et l'on instituait, pour la première fois, un régime d'apprentissage réglementé. L'organisation se fondait sur des unités de travail de pilotes, c.-à-d. des «compagnies» composées chacune de deux pilotes ayant un bateau-pilote approprié et devant compter au moins un apprenti. On ne limitait pas le nombre des apprentis dans une unité. L'apprenti d'une compagnie devait avoir 14 à 16 ans et servir comme tel jusqu'à l'âge de 21 ans. Après quatre ans d'apprentissage, cependant, il pouvait servir comme pilote pour le compte de ses maîtres, s'il était pourvu d'un certificat de compétence émis par le surintendant et deux pilotes expérimentés, autres que ses maîtres, et à condition d'être, par la suite, breveté par le gouverneur. D'autre part, la compagnie devait enseigner aux apprentis tous les aspects du pilotage.

Quatre bateaux, au minimum, avec leur effectif complet devaient, sous la direction du surintendant, croiser constamment au Bic, à tour de rôle, du 25 avril au 15 novembre et leurs pilotes devaient être prêts à conduire les navires et bâtiments en amont du fleuve. Les capitaines de

navires avaient la faculté de choisir à bord du premier bateau-pilote qui les hélait l'un des pilotes qui s'y trouvaient et, d'autre part, les pilotes ne devaient accorder la préférence à aucun navire, mais monter à bord du plus proche. Le brevet d'un pilote était automatiquement périmé après une année d'inactivité. Les pilotes obtenaient le droit d'en appeler des décisions disciplinaires du surintendant devant les commissaires de la paix à la session hebdomadaire du tribunal.

L'ordonnance contenait aussi de nombreuses dispositions réglementant les opérations des navires dans le havre de Québec: mouillages, accostages, décharge du lest, allumage de feux pour le chauffage du brai, etc.

L'aspect pénal de la législation ressort clairement de la disposition additionnelle obligeant le surintendant des pilotes et le capitaine du port à veiller, chacun dans son domaine, à l'exécution des dispositions de l'ordonnance et à poursuivre les délinquants, sous peine d'être passibles eux-mêmes d'une amende de vingt shillings pour chaque acte délibéré de négligence commis dans l'exercice de leurs fonctions.

Dans le mémoire présenté à la Commission par la Fédération des pilotes du Saint-Laurent, cette dernière a exprimé l'avis qu'une des conséquences de l'ordonnance de 1788 fut d'établir un nombre excessif de pilotes et, partant, de réduire le revenu de chacun. Cela ne ressort pas des faits puisque, comme on le verra plus loin, il n'y avait en 1802 que 49 pilotes pour la section du fleuve située en aval de Québec et que la pénurie de pilotes devint si aiguë en 1812 qu'il fallut adopter des mesures d'urgence afin d'en recruter davantage. L'ordonnance ne facilita pas l'accès à la profession, alors libre et qui l'est demeurée, mais elle le réglementa davantage en rendant l'apprentissage obligatoire.

L'ordonnance de 1788, pas plus que les précédentes, ne faisait mention du pilotage entre Québec et Montréal pour la raison manifeste que Québec, à l'époque, était le seul port canadien où les navires long-courriers fissent escale. Des goélettes de 50 à 100 tx assuraient le transport par eau entre Québec et Montréal (Le pilotage du Saint-Laurent de Québec à Montréal, pièce 1456*e*).

L'ordonnance du gouverneur Dorchester fut modifiée deux fois, en 1790 et en 1797; les modifications ne changèrent pas sa structure fondamentale, mais établirent plutôt de nouveaux règlements destinés à obvier à des difficultés et à des abus.

Le 12 avril 1790, le chapitre 1, 30 George III, traita de certains sujets intéressant le port de Québec et le capitaine du port et obligea le pilote, dès son arrivée à Québec, à produire un certificat de bonne conduite à bord, et limita à huit jours son séjour à Québec quand il n'était pas de service.

C'est dans cette ordonnance que la division du Saint-Laurent à Québec, aux fins de navigation et de pilotage, apparaît pour la première fois et que, pour la première fois aussi, on emploie les expressions «port de Montréal» et «pilotes et navigation du Saint-Laurent en aval de Montréal».

La seconde modification fut apportée en 1797 par le chapitre 4, 37 George III, intitulé «Acte pour amender les lois actuellement en vigueur et rendre plus efficaces les dispositions relatives au pilotage du Saint-Laurent, entre le bassin de Québec et l'île du Bic, et en améliorer la navigation jusqu'à la Cité de Montréal».

Il est certain que le trafic maritime s'était accru à mesure que la colonie se développait et que certains navires montaient au delà de Québec jusqu'à Montréal. Des navires plus gros et plus récents exigeaient plus d'habileté et de connaissances de la part des pilotes et le service de pilotage se transformait en une vaste organisation. L'un des résultats fut l'amélioration des chenaux entre le golfe Saint-Laurent et Montréal, que l'on dota aussi d'aides de navigation additionnelles.

Les taux de pilotage augmentèrent et l'apprentissage devint plus étroitement réglementé. Les contrats d'apprentissage devaient être passés devant notaire et l'on exigeait au moins un voyage outre-mer à bord d'un «voilier gréé en carré». On autorisa le surintendant à établir des directives permanentes relatives à la conduite des pilotes, dites «Règlements concernant la conduite des pilotes», et devant être ratifiées par le gouverneur. Jusqu'alors, on n'exigeait pas la sanction du gouverneur. Telle est l'origine des règlements que l'autorité de pilotage a édictés depuis cette époque.

Le 1er juillet 1802, selon la liste remise à la douane par le surintendant des pilotes, M. A. J. Raby, les noms de 49 pilotes brevetés figuraient sur la liste des pilotes assurant le pilotage entre le Bic et Québec et ceux de 23 autres pour le pilotage entre Québec et Montréal (Bulletin des recherches historiques, 1918 [pièce 1456*g*]).

(3) Corporations publiques en tant qu'autorités de pilotage (1805–1905)

Préambule

A mesure que la colonie se développait, le trafic maritime avec les pays d'outre-mer s'accroissait tellement qu'il devenait urgent d'améliorer la navigation sur le Saint-Laurent et d'étendre le service de pilotage. C'était manifestement une tâche trop importante pour un fonctionnaire, le surintendant des pilotes; les autorités se tournèrent donc vers l'Angleterre où le régime de la corporation publique résolvait avec succès des problèmes analogues. Depuis 1515, le contrôle de la navigation sur la Tamise était confié à une corporation publique, la Maison de la Trinité, qui constituait, en fait, un ministère de la Marine en dehors des cadres du gouvernement et dont les membres étaient des capitaines de la marine de guerre et des capitaines de la marine marchande nommés par le gouvernement.

Se réglant sur le système anglais, le gouvernement canadien confia cette tâche, de 1805 à 1905, à des corporations publiques de même nature. La

plupart des dispositions de la législation qui les régissait étaient d'ordre général et laissaient aux corporations le soin de pourvoir, au moyen de règlements, aux besoins particuliers et actuels. Le gouvernement n'assurait qu'un contrôle indirect et distant de l'activité de ces corporations; p. ex., à une certaine époque, il conserva le droit de nommer tous les dirigeants et membres des corporations, celui d'approuver préalablement leurs règlements, et le droit exclusif de délivrer, de retirer et de rétablir le brevet des pilotes. Dans les limites de leurs pouvoirs, cependant, les corporations pouvaient, à leur gré, agir ou non, et le seul recours du gouvernement consistait à modifier la loi qui régissait une corporation afin de la contraindre à prendre des mesures particulières; ainsi, en 1850, la Maison de la Trinité se vit obligée de baliser les récifs du chenal du nord et d'aménager la traverse du cap Tourmente à l'île Ruaux (13-14 Victoria, chap. 99).

Ces corporations publiques possédaient la plupart des droits, pouvoirs et obligations ayant appartenu précédemment au surintendant des pilotes et au maître du havre, c.-à-d. que la corporation réglementait, quant aux pilotes, l'exercice de leur profession dans le cadre de la libre entreprise. Les pouvoirs en matière de discipline et de différends intéressant des questions de pilotage qu'exerçait auparavant le surintendant, étaient passés à la corporation; à cette fin, elle constituait une Cour d'archives ayant ses magistrats et sa procédure et il était permis d'interjeter appel de ses décisions auprès des tribunaux supérieurs.

Les corporations restaient financièrement indépendantes puisque la loi les autorisait à percevoir les fonds nécessaires à leur fonctionnement.

Il exista deux corporations publiques de cette nature (a) la Maison de la Trinité de Québec, qui dura de 1805 à 1875, alors que les seuls pouvoirs qui lui restaient (ceux de l'autorité de pilotage) passèrent aux Commissaires du havre de Québec qui avaient déjà absorbé tous les autres (b) les Commissaires du havre de Québec qui demeurèrent l'autorité de pilotage jusqu'en 1905 alors que le ministre de la Marine et des Pêcheries les remplaça dans l'exercice de cette fonction.

Les pilotes formèrent aussi une corporation; en 1860, la Corporation des pilotes pour le havre de Québec et en aval fut constituée par une loi du Parlement destinée à unir les pilotes en association obligatoire pour administrer le service. Ce fut la première corporation de pilotes au Canada et la seule à exercer des pouvoirs légaux aussi étendus.

Elle atteignit son apogée en 1875 lorsqu'elle hérita le dépôt et l'administration du Fonds des pilotes infirmes de l'ex-Maison de la Trinité de Québec. Après la commission Lindsay (1914), une loi du Parlement plaça la corporation sous une sorte de tutelle du ministre de la Marine; à l'adoption de la Loi sur la marine marchande de 1934, elle fut dépouillée de tous ses pouvoirs en matière de pilotage, sauf celui d'administrer la caisse des pilotes, pouvoir qu'elle exerce encore.

a) La Maison de la Trinité de Québec en tant qu'autorité de pilotage

La Maison de la Trinité fut créée en 1805 par une loi du Parlement (45 George III, chap. 12) qui abrogea et remplaça la législation antérieure relative à la navigation et au pilotage. La loi avait pour titre:

> «Acte pour mieux régler les Pilotes et Vaisseaux dans le Port de Québec et dans les Havres de Québec et Montréal, et pour l'amélioration de la Navigation du Fleuve Saint-Laurent: et pour établir un Fonds pour les Pilotes infirmes, leurs veuves et enfants.»

La corporation se composait de neuf membres nommés par le gouverneur: le maître, le député-maître (*sic*) et sept syndics* dont trois résidaient à Montréal. Le maître du havre et le surintendant des pilotes étaient d'office deux des syndics. Ce dernier n'était autorisé qu'à parler de questions de pilotage et ni l'un ni l'autre ne pouvaient participer aux délibérations quand la corporation siégeait en tribunal, par suite de leur situation de demandeurs devant ledit tribunal. Un maître du havre fut aussi nommé pour Montréal, mais sans être du nombre des syndics de la corporation.

Le mot «port» par opposition au mot «havre» désigne les eaux restreintes menant à un ou plusieurs havres. La Maison de la Trinité en tant qu'autorité du havre assumait la responsabilité de l'efficacité des havres situés dans les limites du port (le port correspondant, d'une manière générale, à la circonscription d'un agent maritime) et du maintien et de l'amélioration des chenaux et du réseau de bouées et autres aides de navigation à l'intérieur du port. Il n'existait aucun terme qui corresponde à ce que l'on appelle maintenant circonscription de pilotage; on définissait alors la juridiction de l'autorité de pilotage en décrivant le service de pilotage sur lequel s'étendait cette juridiction. De 1805 à 1936, lors de l'abolition de la dernière de ces corporations sur le Saint-Laurent, elles étaient, à l'occasion, à la fois autorité du havre, autorité du port et autorité de pilotage, mais leur juridiction territoriale comme autorité du port et comme autorité de pilotage ne coïncidait pas exactement. P. ex., en 1839, la situation était la suivante:

(i) La *Maison de la Trinité de Québec* était l'autorité du havre pour les havres de Gaspé et de Québec. En tant qu'autorité du port, sa juridiction s'étendait du Golfe, y compris la baie de Gaspé, jusques et y compris le bassin de Portneuf, en amont de Québec. En tant qu'autorité de pilotage, sa juridiction se limitait au service de pilotage fourni pour le havre de Québec et au-dessous, c.-à-d. de la zone d'embarquement, au commencement des eaux restreintes du large du Bic au havre de Québec inclusivement, mais non pour le port de Québec jusqu'à Portneuf.

---

* Dans le *Titre I*, on a rendu le mot *warden* par «gardien», tel qu'il figurait dans les premières lois. Le terme exact est «syndic», comme on le trouve dans la Loi de la Maison de la Trinité de 1849. (*Note de traduction*)

(ii) La *Maison de la Trinité de Montréal* était l'autorité du havre pour le havre de Montréal. En tant qu'autorité du port, sa juridiction territoriale s'étendait du bassin de Portneuf à ce qui devait devenir la ligne de séparation entre les provinces de Québec et de l'Ontario, à l'ouest de Montréal. En tant qu'autorité de pilotage, elle n'avait aucune juridiction dans la section du port à l'ouest du havre de Montréal, mais elle dirigeait tous les services fournis par les pilotes pour le havre de Québec et en amont, c.-à-d. entre Québec et Montréal, le havre de Québec constituant à cet effet le territoire mixte.

La Loi de 1805 (art. VI) définissait ainsi le port de Québec et les havres de Québec et de Montréal:

> « ... et le dit Port de Québec, pour les fins de cet Acte, sera tenu et jugé comprendre toute cette partie du Fleuve Saint Laurent entre l'Île du Bic et le mouillage d'icelui inclusivement, jusqu'à la Pointe de Sainte-Anne au-dessus de la Cité de Montréal, et le Havre de Québec comprendra, pour les mêmes fins, cette partie du Fleuve depuis le Trou de Saint-Patrice jusqu'à la Rivière du Cap-Rouge inclusivement, et le Havre de Montréal comprendra, pour les dites fins, cette partie du dit Fleuve depuis la Baie au-dessous du Courant de Sainte-Marie inclusivement, jusqu'à la dite Pointe de Sainte-Anne.»

Le mandat de la corporation ne se limitait pas à assurer la surveillance du service de pilotage; il incluait la tâche de rendre la navigation sûre sur le fleuve par l'établissement et l'entretien des aides de navigation telles que bouées, phares, balises et amers, par des chenaux gardés libres et par la réglementation et l'amélioration des ports de Québec et de Montréal. Afin de s'acquitter de ces fonctions et d'appliquer les dispositions générales de la loi, la Maison de la Trinité était autorisée à édicter les règlements nécessaires (que le gouverneur devait, cependant, approuver et ratifier) et à imposer des amendes, suspensions et renvois en cas d'infractions.

Le Parlement conservait le contrôle sur l'apprentissage, la qualification des pilotes et les droits de pilotage. L'attribution même des brevets de pilotage devenait une prérogative du gouvernement. La loi énonçait les modalités d'apprentissage: l'apprenti continuait d'être lié par contrat à un maître pilote, mais non plus à une «compagnie»; la durée de l'apprentissage était portée à cinq ans et on exigeait deux voyages en Europe ou aux Antilles; le nombre des pilotes n'était pas limité, mais le nombre d'apprentis par maître pilote était restreint à un, en vue de prévenir un accroissement injustifié du nombre des pilotes. Les pilotes pour Québec et en aval devaient être qualifiés pour assurer le pilotage dans les deux chenaux et sur tout le trajet du Bic à Québec; les apprentis devaient subir un examen «en présence de tels pilotes brevetés qui jugeront à propos d'y assister, et qui pourront proposer des questions» et devaient obtenir un brevet de la Maison de la Trinité, après quoi le gouverneur nommait le pilote «par Ordre ou Licence sous son Seing et le Sceau de

ses Armes», soit pour le havre de Québec et au-dessous soit pour le havre de Québec et au-dessus.

Il existait à l'époque deux groupes différents de pilotes relevant de la même autorité, mais la circonscription fut bientôt divisée par la création du port de Montréal et d'une Maison de la Trinité de Montréal séparée.

La corporation n'était aucunement chargée d'établir les droits de pilotage; c'était la loi qui les prescrivait. Cette disposition explique plusieurs des nombreux amendements apportés à la loi. Le service normal de pilotage comprenait «quatorze jours que le pilote restera à bord après l'arrivée du Navire ou Vaisseau», si le capitaine le jugeait à propos, et en excès de 14 jours, il était rétribué par une allocation de retenue. En 1869, la durée fut réduite à 48 heures; en 1873, cette obligation fut complètement abrogée.

Le principe du paiement obligatoire des droits de pilotage fut maintenu, mais adouci au point que la moitié seulement des droits était payable si le navire refusait de prendre un pilote, même si celui-ci avait offert ses services. Les caboteurs et les bateaux fluviaux qui n'allaient pas au delà du golfe Saint-Laurent ou des pêcheries du rivage du Labrador étaient exemptés. Les droits appartenaient au pilote qui avait offert ou fourni ses services.

Le seul souci de la Maison de la Trinité au regard des droits de pilotage était de s'assurer que les pilotes versassent leur cotisation obligatoire au Fonds des pilotes infirmes que la loi avait créé. Cette cotisation de huit pence par livre gagné était à payer par chaque pilote au commis de la corporation deux fois par an.

Le Fonds des pilotes infirmes fut la première caisse de secours et de retraite jamais établie par une loi au bénéfice des pilotes. Il était confié à la Maison de la Trinité pour fins d'administration dans les termes suivants:

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

La loi énonçait les pouvoirs et la procédure de la Cour de la Maison de la Trinité. Ses jugements étaient exécutoires par saisie des biens du défendeur et, s'il ne possédait aucun bien, par son emprisonnement dans la maison d'arrêt du district jusqu'à exécution du jugement, l'emprisonnement ne devant pas dépasser un mois.

Le surintendant conservait le pouvoir de poursuivre les pilotes délinquants. Un examen superficiel des archives de la cour peut faire penser que le seul rôle du surintendant et de la Maison de la Trinité était de faire fonction de poursuivant et de tribunal pénal, mais il faut se souvenir que jusqu'en 1860, l'exercice de la profession de pilote restait basé sur la libre concur-

rence entre les pilotes brevetés et que le nombre excessif de pilotes encourageait de fréquentes infractions aux règlements. Si l'on analyse les archives de la cour, on s'aperçoit que cette impression est fausse. Il faut aussi se souvenir qu'une autorité sans pouvoirs exécutoires perd toute autorité, comme ce fut le cas quand le Ministre devint l'autorité de pilotage en 1905.

Dans leur mémoire (chap. 1, paragr. 27 [pièce 671]), les pilotes décrivent ainsi la situation:

> «... Et pourtant, Trinity House ne se gênait pas d'imposer de nombreuses sanctions, allant de l'expulsion du pilotage à une légère amende, souvent pour des fautes minimes, la plupart n'ayant trait ni à l'éthique professionnelle, ni à la sécurité publique, mais ne constituant que de légères violations de règlements administratifs... »

La situation réelle, cependant, est différente. M. Pierre-Georges Roy, archiviste provincial du Québec, a publié une analyse des archives de 1805-1846 de la Maison de la Trinité au sujet des 428 pilotes ayant obtenu leur brevet au cours de ces 41 années (pièce 1456*g*). Au cours de cette période, 69% des pilotes ne firent l'objet d'aucune mesure disciplinaire; 11 brevets furent retirés pour des raisons disciplinaires, mais 7 furent rétablis par la suite. Sur les 193 accusations portées, les échouements et les collisions dus à la négligence en constituent 70%; le délit le plus fréquent est ensuite celui de piloter sous le coup d'une suspension, comme le montre le tableau suivant.

ANALYSE DE L'EXTRAIT DES ARCHIVES DE LA MAISON DE LA TRINITÉ DE 1805 À 1846 AU SUJET DES MESURES DISCIPLINAIRES ET DES NOYADES INTÉRESSANT LES 428 PILOTES NOMMÉS AU COURS DE LA PÉRIODE*

		Nombre de pilotes	Nombre d'infractions
Nombre de pilotes non frappés de mesures disciplinaires....		297	
Nombre de pilotes coupables d'une infraction.....		89	89
Nombre de pilotes coupables de deux infractions.....		31	62
Nombre de pilotes coupables de plus de deux infractions....		11	42
Nombre de pilotes noyés.....	37		
Nombre de pilotes portés disparus.....	4		
Nombre de pilotes ayant perdu leur brevet			
pour raisons disciplinaires.....	11		
pour raisons inconnues.....	1		
Nombre de pilotes dont le brevet a été subséquemment rétabli.....	7		
		428	193

Circonscription de pilotage de Québec

Infraction	Nombre d'infractions
Échouements, collisions du fait de négligence	130
Ne pas avoir montré le pavillon ou le numéro du bateau	6
Langage injurieux	2
Refus de prendre charge du navire, de piloter	4
Pilotage sous le coup d'une suspension	10
Ne pas s'être muni d'un compas	1
Ne pas avoir déclaré les navires pilotés	7
Mouillage dans un mauvais endroit ou dans un lieu interdit	2
Pilotage de la goélette *Leonard*	1
Aller plus en aval que le lieu désigné	3
Insouciance et négligence dans l'exercice du pilotage	1
Abandon du navire dont il avait la charge	3
Avoir malmené son apprenti	1
Négligence dans la formation de son apprenti	1
Ne pas avoir pris son apprenti à bord alors qu'il pilotait	1
Ne pas avoir fait son rapport	1
Renvoi de son apprenti	1
Menacer son apprenti	1
Ne pas s'être présenté au surintendant des pilotes	1
Infraction aux règlements	7
Faute grave au cours du pilotage	1
Abandon du navire avant le délai réglementaire de 48 heures	1
Suspensions (raisons inconnues)	4
Amendes (raisons inconnues)	3
	193

*Pièce 1456*g*.

Les amendes imposées aux pilotes et à leurs apprentis étaient créditées à la caisse des pilotes; les autres amendes, au Receveur général. On pouvait en appeler à la Cour du Banc du Roi dont le verdict était sans appel; sauf lorsque la somme en litige dépassait 500 livres; il fallait alors en appeler à la Cour d'Appel provinciale et au Conseil privé.

La Maison de la Trinité ne tarda pas à éprouver des difficultés à faire cotiser les pilotes à la caisse des pilotes. En 1807, on modifia la loi (47 George III) afin d'établir un régime de retenue à la source en vertu duquel le *Naval Officer*[2] faisait payer par les capitaines de navire les cotisations au moment de la perception des droits de port.

En 1811, le nombre des navires qui demandaient un pilote était beaucoup plus considérable et l'apprentissage, du fait des limitations de 1805, ne répondait plus à la demande, si bien qu'il fallut envisager des solutions

[2] Ce fonctionnaire, nommé par le gouvernement, n'était ni un membre ni un employé de la Maison de la Trinité.

immédiates et à long terme. Une modification apportée à la Loi sur la Maison de la Trinité (51 George III, chap. 12) institua les mesures suivantes:

a) A titre de mesure immédiate et provisoire, le gouverneur fut autorisé, pour une durée de cinq ans, à nommer jusqu'à 15 personnes ayant la qualification pour piloter les bâtiments.

b) Le nombre permis d'apprentis par maître pilote fut porté de un à deux.

c) En certains cas, la période d'apprentissage fut réduite à quatre ans.

Comme l'explique le préambule de la modification de 1812 (52 George III, chap. 12), des discussions s'élevèrent bientôt entre les deux groupes de pilotes au sujet de l'administration de la caisse commune des pilotes. Bien que la caisse fût alimentée surtout par les cotisations des pilotes du bas Saint-Laurent, les besoins considérables et disproportionnés de l'autre groupe l'avaient réduite presque à sec. On jugea donc opportun de créer une caisse séparée pour les pilotes de Québec et en amont. Cet acte constituait, en fait, une autre étape vers la division de la circonscription de pilotage de Québec.

La modification de 1822 (2 George IV, chap. 7) entérinait l'avènement de la vapeur en assujettissant les bâtiments à vapeur au paiement de droits de pilotage.

De 1829 à 1831, la Loi sur la Maison de la Trinité subit quatre modifications qui ne concernaient pas directement le pilotage. Elles visaient à affecter à la Maison de la Trinité des sommes prélevées sur les fonds publics et destinées à payer l'érection de phares à Anticosti et à Pointe-des-Monts, ainsi que l'installation d'un bateau-feu au chenal Saint-Roch (9 George IV, chap. 24; 10-11 George IV, chap. 13; 10-11 George IV, chap. 34; 1 Guillaume IV, chap. 12).

En 1831, la situation était l'inverse de celle de 1812; il existait un excédent de pilotes, probablement par suite de l'effet conjugué des mesures d'urgence adoptées en 1812 et des transformations intervenues dans la nature du trafic dues à l'avènement des bâtiments à vapeur; bâtiments moins nombreux, mais plus gros et plus rapides. La concurrence entre les pilotes se fit plus vive et suscita de nombreux abus. La situation n'était pas nouvelle, cependant, mais inhérente à la libre entreprise. Dès 1808, alors qu'il existait une pénurie de pilotes et que rien ne motivait donc ces abus, on signalait que les pilotes ne cessaient de violer les règlements en descendant loin sur le Saint-Laurent, la nuit, pour aller à la rencontre des bâtiments. Le 23 juillet 1808, un certain capitaine Lambly envoya au secrétaire du gouverneur un rapport où il sollicitait l'autorisation de croiser à 10 ou 20 lieues en aval de Pointe-au-Père et à emmener pour les punir les pilotes

se trouvant déjà à bord des bâtiments (Documents de 1808 du Secrétaire d'État, S74 Archives publiques).

En 1831, les pilotes adressèrent au gouvernement une requête exposant leurs griefs à l'endroit de la Maison de la Trinité. La requête fut renvoyée au comité permanent, mais ce dernier ne fit aucune recommandation et on n'y donna pas suite (Journal de l'Assemblée du Bas-Canada, vol. 41, 15 novembre 1831 au 25 février 1832, 2 Guillaume IV). Voici un extrait pertinent de leur requête:

> «... qu'aucun Pilote n'ait la liberté de piloter un vaisseau pour un moindre prix que celui fixé par la Loi; que dans les quinze années à venir, aucun Pilote ne puisse prendre pour apprenti qu'un fils de Pilote, que tout Pilote ayant piloté d'une manière convenable un vaisseau d'en bas de Québec, ait la préférence de le piloter, de Québec, pour descendre le fleuve.»

Venaient ensuite des griefs de la gérance du Fonds des pilotes infirmes par la Maison de la Trinité:

> «... que toute Veuve de Pilote, ayant des enfants en bas âge, ait une pension plus forte que celle accordée par la Loi, sur les fonds des Pilotes; que tout Pilote, en cas de maladie reçoive une allouance convenable des mêmes fonds, sans être tenu de la rembourser lorsqu'il reviendra en santé; et que dans le cas où un Pilote perdrait sa Branche (ce qui peut arriver par accident à tout Pilote, même le plus expérimenté) il soit accordé à sa femme et à ses enfants, une pension proportionnée à la longueur du temps de ses services.»

En 1834, une modification (4 Guillaume IV, chap. 25) établit des droits de quarantaine au bénéfice des pilotes retenus à bord des navires à la station de quarantaine de Grosse Île.

En 1832, le trafic fluvial entre Québec et Montréal était devenu tellement important qu'on jugea bon de diviser le territoire et les responsabilités de la Maison de la Trinité. Une loi (2 Guillaume IV, chap. 24) réduisit le port de Québec de manière qu'il se terminât à Pointe-du-Lac, comté de Saint-Maurice (en 1839, on le réduisit davantage, à la limite occidentale du bassin de Portneuf, Notre-Dame-de-Portneuf (2 Victoria, chap. 19) et la partie du fleuve en amont de cette limite devint le port de Montréal. La section de Montréal de la Maison de la Trinité devint une corporation indépendante dont les fonctions comprenaient la garde et l'administration du Fonds des pilotes infirmes au bénéfice des pilotes du havre de Québec et en amont.

Jusqu'à la codification de la Loi sur la Maison de la Trinité en 1849, trois seulement de ses modifications portaient directement sur le pilotage. En 1841 (4-5 Victoria, chap. 15) on limita le nombre des pilotes, tout en maintenant leurs droits acquis; on porta à sept ans la période d'apprentissage et à trois, le nombre minimal de voyages outre-mer exigés de l'aspirant pilote, et on réduisit à un le nombre d'aspirant pilote, sous réserve que la Maison de la Trinité approuvât le droit de chaque pilote de prendre un aspirant pilote. Les modifications des années 1846 (9 Victoria, chap. 4) et 1847 (10-11 Victoria, chap. 27) garantissaient les droits acquis des aspirants pilotes en leur reconnaissant le droit d'être régis par les dispositions du règlement en vigueur

au moment de la passation du contrat d'apprentissage, en dépit de modifications ultérieures du règlement ayant pour effet d'introduire de nouvelles dispositions.

Avec le temps, le grand nombre de modifications, dont plusieurs portaient sur le même sujet, rendirent difficile l'interprétation de la loi, et certaines de ses dispositions devinrent désuètes.

En 1849, une nouvelle loi fut adoptée (12 Victoria, chap. 114 [pièce 703]) qui, en plus d'assurer l'unité et la clarté, renfermait des modifications essentielles et de grande portée et abrogeait la loi de 1805 ainsi que toutes ses modifications partout où il était question de la Maison de la Trinité de Québec.

La Loi de 1849 constituait un document considérable comportant 120 articles. Elle traitait à fond la question de structure de la Maison de la Trinité et de ses diverses obligations et responsabilités. De nombreux articles portaient sur le droit de la corporation de posséder des biens, d'emprunter des fonds, de passer des contrats et d'exproprier les terrains nécessaires à l'installation d'aides de navigation. Des dispositions visaient aussi l'administration et la direction du havre de Québec et les pouvoirs judiciaires de la corporation.

On y retrouvait la législation la plus complète dont le pilotage eût été l'objet jusque-là. La modification principale consistait dans l'institution du pilotage obligatoire, y compris les dispositions suivantes: les bâtiments qui quittaient le port de Québec sans pilote étaient passibles d'une amende égale aux droits qu'ils eussent dû payer (art. 53); les bâtiments, lors de leur voyage d'entrée, devaient, en franchissant les limites du port, porter l'*Union Jack* au mât de misaine jusqu'à l'embarquement d'un pilote breveté et l'inobservation de cette disposition entraînait une amende de 10 livres (art. 54); dès qu'il apercevait un bateau portant un pavillon de pilote, le capitaine était tenu d'aider le pilote à embarquer à son bord, à défaut de quoi il devenait passible d'une amende maximale de 10 livres, en plus du paiement au pilote concerné des droits de pilotage (art. 55); le capitaine ayant engagé un pilote ou promis d'en employer un et qui refusait ensuite ses services devait lui payer le montant des droits (art. 30).

Il est intéressant de noter que le pilotage obligatoire fut étendu en 1864 (27-28 Victoria, chap. 57) aux mouvements dans le port de Québec, exception faite des bâtiments qui se rendaient à Montréal, sous peine d'une amende maximale de 10 livres pour n'avoir pas pris de pilote. Le pilotage obligatoire fut aboli à l'adoption de la première loi sur le pilotage, en 1873.

Dans la Loi de 1849, le gouvernement maintint son droit de nommer tous les dirigeants et les membres de la Maison de la Trinité. Les nominations, y compris celles de deux surintendants des pilotes au lieu d'un seul comme auparavant, étaient révocables. La loi fixait la rémunération des deux surintendants et des fonctionnaires de la corporation, et la Maison de la Trinité devait la payer sur ses recettes.

Depuis que le gouverneur Murray avait nommé un pilote breveté chargé de surveiller le service, il était entendu que le surintendant des pilotes devait être un pilote, mais la loi ne l'indiquait pas clairement. La loi de 1849 dissipa tout doute: le paragraphe 6 de l'article 2 prescrivait que les surintendants «seront des pilotes brevetés» et continueront de bénéficier du Fonds des pilotes infirmes auquel ils devaient cotiser. Ils redevenaient automatiquement pilotes brevetés s'ils cessaient d'être surintendants (art. 60).

Le Parlement transféra le pouvoir d'attribuer les brevets du gouvernement à la Maison de la Trinité, mais les exigences majeures relatives à l'apprentissage continuaient de figurer dans la loi et le pouvoir de suspendre et de retirer les brevets que possédait la Maison de la Trinité était réduit. Les exigences relatives à l'apprentissage ne changeaient pas, sauf que quatre voyages en Europe devenaient nécessaires; copie de l'acte notarié établissant le contrat devait être déposée à la Maison de la Trinité et seuls les pilotes ayant prouvé à la Maison de la Trinité leur aptitude à enseigner obtenaient l'autorisation de prendre un aspirant pilote, et un seul. La loi portait aussi que la Maison de la Trinité, en vue d'aider tous les aspirants pilotes, devait organiser deux croisières annuelles de formation, dans le chenal du nord du Saint-Laurent et pour l'explorer, à bord de son bateau-pilote et sous la conduite d'un des surintendants.

Le pouvoir de la Maison de la Trinité de retirer les brevets était limité aux cas de non-usage et de faute grave. Le non-usage du brevet durant deux ans sans raison valable rendait le pilote passible d'une amende de 50 livres; la récidive entraînait le retrait du brevet. Dans le cas d'une faute entraînant une avarie ou la perte du navire, ou un important retard, on ne pouvait suspendre le brevet que si le pilote était coupable de grave négligence ou d'ébriété. Le pilote convaincu de négligence grave ne pouvait être réintégré dans ses fonctions qu'après avoir passé de nouveau l'examen normal de pilote; s'il s'était rendu coupable d'ivresse, son brevet ne pouvait lui être rendu que s'il fournissait une preuve convaincante de deux années de sobriété.

On modifia les limites du «port de Québec» et l'on ajouta le nouveau terme «fleuve». Le «port de Québec» comprenait le secteur allant de la limite occidentale du bassin de Portneuf et comprenait aussi la partie du Golfe qui s'inscrivait dans les limites de la Province du Canada. Le «fleuve» constituait la partie du port qui se terminait, dans le Golfe, à une ligne imaginaire allant de l'est du mouillage de l'île Barnaby (près de Pointe-au-Père) à l'est du mouillage de cap Colombier sur la côte nord. Le «fleuve», ainsi défini, devint dans la Loi sur le pilotage de 1873 (art. 5), la circonscription de pilotage de Québec.

Les pilotes brevetés étaient dispensés de servir comme miliciens, comme petits jurés, ou comme connétables.

La nouvelle loi fut fréquemment modifiée, car le Parlement tenait à garder le contrôle des questions susceptibles de changements telles que le

tarif, le traitement des dirigeants et les exemptions (1850, 13-14 Victoria, chap. 96; 1855, 18 Victoria, chap. 161; 1869, 32-33 Victoria, chap. 41; etc.).

En 1850, une loi (13-14 Victoria, chap. 99) obligea la Maison de la Trinité de Québec à établir un chenal permettant de traverser du chenal du sud au chenal du nord, chenal dénommé aujourd'hui traverse Nord. Le préambule de la loi stipulait qu'elle avait pour but «d'obliger la Maison de la Trinité de Québec à faire placer des bouées pour indiquer les écueils du chenal du nord. . .et faciliter la traverse du Cap Tourmente à Île-aux-Reaux». La loi ajoutait que ces dispositions étaient adoptées «vu la colonisation, le rapide établissement du territoire sur les rives du Saguenay, ainsi que sur les rives au nord du fleuve Saint-Laurent, depuis la Rivière Noire jusqu'à la Pointe-des-Monts».

b) Institution de la Corporation des pilotes de Québec

L'année 1860 marqua un changement radical dans l'organisation fondamentale du service de pilotage; on élimina, notamment, à la demande des pilotes, la libre entreprise, la remplaçant par l'affectation des pilotes à tour de rôle et, de plus, on institua la mise en commun des recettes du pilotage.

Les pilotes prirent cette importante mesure en vue d'améliorer leur situation et la qualité du service. Ils créèrent ainsi un précédent qui, malgré la vive opposition de certains milieux (surtout les armateurs), fut reconnu, par la suite, comme l'une des plus efficaces façons d'organiser le pilotage. La mise en commun qu'ils créèrent fut, depuis, appliquée à la plupart des circonscriptions de pilotage au Canada sauf, fait remarquable, à leur propre circonscription de Québec où une loi du Parlement (1914, George V, chap. 48) les obligea plus tard à adopter un autre régime.

En 1860, le nombre des pilotes, excessif depuis quelques années, atteignit 280 et ils subirent les dures conséquences de la libre concurrence dans une profession dont le nombre des membres n'était pas effectivement contrôlé. Leur vie était en danger et leurs gains, compromis.

Dans son rapport minoritaire, le capitaine Adjutor Lachance, le pilote faisant partie de la commission Lindsay de 1913, résumait ainsi les raisons de l'institution de la Corporation des pilotes en 1860:

> «En 1860, après la perte par noyade de 58 de leurs collègues[3] dans le court délai de deux ans, les 280 pilotes brevetés s'unirent et demandèrent unanimement au gouvernement de leur permettre de se constituer en corporation.
>
> Pour faire adopter une loi de constitution en corporation, ils invoquèrent les raisons majeures suivantes:
>
> 1° Pouvoir acquérir de grandes goélettes afin de mieux tenir les stations et être prêts, par tous les temps, à aider la navigation.

[3] Ce chiffre est admis puisqu'il est tiré du rapport Lindsay (pièce 1325); il existait une situation semblable entre 1805 et 1846, alors que 37 des 428 pilotes nommés par la Maison de la Trinité s'étaient noyés et 4 avaient été portés disparus (pièce 1456*g*).

2° Supprimer l'opposition des uns aux autres, qui, chacun voulant être le premier à la rencontre des navires, les obligeait parfois à se rendre jusqu'à l'entrée du Golfe dans de petites embarcations non pontées.

3° Être en mesure de percevoir leurs droits de pilotage sans avoir à céder $25 ou $30 afin d'obtenir le navire» (Rapport Lindsay, p. 23 [pièce 1325]).

Le projet de loi de 1860, dit Bill Taché, ne fut adopté qu'après beaucoup de discussion et d'opposition. Il fut présenté pour la première fois en 1854, à la demande de 200 des pilotes; 37 s'y opposaient. S'y opposaient aussi plusieurs grandes maisons commerciales prétendant «qu'il supprimait la concurrence et que le projet de mettre en commun tous les gains des pilotes était pernicieux et engendrait la paresse plutôt que le développement des aptitudes naturelles» (Rapport Lindsay, p. 7 [pièce 1325]). Il régnait, cependant, du mécontentement même chez les armateurs, à cause des longs retards que subissaient les navires montants, à la station du Bic, parce que les pilotes étaient dispersés dans le Golfe, et aussi les navires descendants, faute de bateaux-pilotes pour assurer le débarquement des pilotes.

En 1860, une loi (23 Victoria, chap. 123) fit droit à la demande des pilotes qui furent constitués en corporation sous le nom de «Corporation des pilotes pour le havre de Québec et en aval». Il s'agissait d'une corporation fermée professionnelle à laquelle tous les pilotes brevetés de la circonscription appartenaient automatiquement. Comme le stipulait la loi, les pilotes devenaient responsables, par l'entremise de leur conseil d'administration de six membres, de fournir des goélettes en état de navigabilité, qui croiseraient dans la zone d'embarquement, afin de permettre l'embarquement et le débarquement des pilotes. Ceux-ci devenaient aussi responsables des affectations. Les droits de pilotage étaient considérés comme des recettes de la corporation qui, dépenses déduites, étaient partagées également entre les pilotes de service sur la base de leur disponibilité. Ce régime entraîna une société obligatoire aux fins de la répartition équitable du volume de travail, des dépenses et des revenus.

Les droits de pilotage des navires descendants étaient payés d'avance à la corporation et le douanier ne pouvait délivrer le congé au navire avant de s'être assuré du paiement des droits.

On reconnaissait à l'armateur le droit de choisir son pilote. La loi octroyait à la *Montreal Oceanic Steamship Company* le droit de choisir quatre pilotes qui, s'ils étaient agréés, étaient dispensés de tout autre service de pilotage. Les capitaines descendant le fleuve pouvaient choisir parmi les pilotes dont le nom figurait sur la liste du tour de rôle à Québec. Le pilote devait se présenter 48 heures après chaque trajet et l'on inscrivait alors son nom au bas de la liste pour indiquer son tour.

Comme il fallait s'y attendre, la jouissance de ces privilèges devint vite objet de litige et le demeura jusqu'à l'abolition du régime du «pilote spécial» en 1960. Ce régime rendait difficile, sinon impossible, le partage équitable

du volume de travail et de la rémunération. Ce fut sans doute une concession que les pilotes durent consentir afin d'apaiser l'opposition et obtenir leur constitution en corporation. Des difficultés surgirent aussitôt. Une modification de la loi de 1869 (32-33 Victoria, chap. 43, art. 2 et 3, sanctionnée le 22 juin 1869) non seulement réaffirma en termes catégoriques le privilège qu'avait le capitaine de choisir son pilote, mais l'étendit aussi aux navires montant le fleuve, en octroyant au capitaine le droit de choisir parmi les pilotes se trouvant à bord des goélettes qui le hélaient. L'article 3 de la loi stipulait qu'une fois inscrit «sur le rôle ou tableau» le pilote «pourra être choisi et quand choisi sera tenu de servir quel que soit le nombre de fois qu'il puisse avoir antérieurement servi».

Le 11 décembre 1869, demande fut faite au gouvernement de révoquer la Loi de 1860 et d'abolir la corporation afin que les pilotes contraints de faire plus que leur part pussent garder les droits perçus pour ce travail supplémentaire. Le gouvernement ne fit pas droit à la demande, et les dispositions en cause, qui ne furent jamais modifiées ni abrogées, sembleraient donc être encore en vigueur (Cf. *Titre I,* Commentaire p. 20).

La Loi de 1860 portait que, sous réserve de l'approbation de la Maison de la Trinité et de publication dans la presse, la corporation avait le droit d'édicter des règlements portant sur l'administration interne, la discipline des pilotes, les affectations, le partage et la répartition des recettes, le paiement des dépenses, etc. La corporation devait adresser un rapport financier annuel à la Maison de la Trinité qui gardait la haute main en tant qu'autorité de pilotage du fait de ses règlements, de la surveillance des deux surintendants, ainsi que de ses pouvoirs de régler les différends de pilotage et de prendre des mesures disciplinaires.

Peu de modifications furent apportées à la Loi sur la Corporation des pilotes. La portée de l'article 21, qui définissait les recettes appartenant à la corporation, fut précisée en 1862 (25 Victoria, chap. 70) de manière à comprendre toutes les recettes des pilotes, y compris la moitié de toute amende qui pouvait leur revenir en tant que plaignants. On prévoyait une sanction en vue d'assurer l'observation des règlements de la corporation et, aussi, la punition (amende, suspension ou retrait du brevet) des pilotes qui, du fait de leur inconduite, négligence ou ébriété, retardaient le départ des navires auxquels ils étaient affectés. En 1869 (32-33 Victoria, chap. 43), on décréta[4] la non-responsabilité de la corporation en matière de dommages résultant d'un acte, d'une faute ou d'une négligence d'un pilote. Enfin, en

[4] La modification de 1869 découlait sans doute de la décision de la Cour qui tenait la Corporation des pilotes responsable civilement des dommages causés par ses pilotes. On signale un cas d'espèce: l'affaire du *Lotus,* 1861, 11 L.C.R. 342 (Cf. *Titre I,* p. 893). Le procès en dommages et intérêts intenté par le navire *Washington* contre le navire *Lotus* fut rejeté. La Cour décida qu'il avait été amplement démontré que la collision était due entièrement à la faute du pilote du *Lotus* et exonéra de toute responsabilité les propriétaires du *Lotus,* faisant remarquer que ces derniers avaient droit de recours contre le pilote ou la Corporation des pilotes à qui appartenaient les droits de pilotage.

1875 (38 Victoria, chap. 55), la corporation héritait l'administration du Fonds des pilotes infirmes assurée par la Maison de la Trinité et était tenue de rendre compte annuellement au ministre de la Marine et des Pêcheries. En 1899, l'annexe de la Loi sur les Commissaires du havre de Québec (62-63 Victoria, chap. 34) contenait une modification de la Loi sur la Corporation des pilotes à l'effet de remplacer le nom de la Maison de la Trinité par celui des Commissaires du havre de Québec. La loi suivante du Parlement touchant à la Loi sur la Corporation des pilotes fut celle de 1914 qui, sans modifier ni abroger la Loi de 1860, abolissait à toutes fins utiles la corporation en la privant de tous ses pouvoirs, sauf en ce qui concernait l'administration du Fonds des pilotes infirmes.

Ces diverses modifications au statut des pilotes rendirent impossible le maintien de l'ancien régime d'apprentissage, du fait surtout que les pilotes ne possédaient plus leurs propres bateaux-pilotes. Une modification apportée à la Loi sur la Maison de la Trinité en 1864 (27-28 Victoria, chap. 57) rectifia, dans une certaine mesure, la situation. Elle fixait à 36 le nombre minimal d'aspirants pilotes qui devaient par la suite se lier par contrat à la corporation qui était tenue de les faire servir tour à tour à bord de bâtiments pilotés ou de goélettes de pilotes (bateaux-pilotes).

c) Loi sur le pilotage, 1873

Jusqu'à la Confédération, la Province du Canada ne s'était occupée que du pilotage sur le Saint-Laurent, mais le nouveau Dominion du Canada fut impliqué dans les problèmes de pilotage des provinces maritimes dont la législation, l'organisation et la pratique sur le pilotage étaient fondamentalement différentes.

La Loi sur le pilotage de 1873 (36 Victoria, chap. 54) constituait la première tentative d'établir des dispositions uniformes pour toutes les circonscriptions de pilotage. Elle instituait une organisation de base, mais contenait aussi des dispositions spéciales qui reconnaissaient les régimes existant à Halifax, Saint-Jean (N.-B.), Québec et Montréal. La loi établissait des règles communes ou pouvant l'être à toutes, et assurait de la souplesse en conférant à l'autorité de pilotage d'autres pouvoirs d'édicter des règlements appropriés aux situations locales.

La Loi sur le pilotage établissait comme organisation de base une circonscription financièrement indépendante, avec des pilotes travaillant à leur compte soit comme libres entrepreneurs, soit en petites sociétés (compagnies), sous la surveillance d'une commission locale nommée par le gouvernement en tant qu'autorité de pilotage. Les capitaines ne pouvaient être contraints d'employer un pilote, mais on pouvait rendre obligatoire le paiement des droits de pilotage. L'expression «circonscription de pilotage» apparut pour la première fois; elle désignait le territoire relevant de l'autorité de pilotage. Le Parlement déléguait au gouverneur en conseil le pouvoir de créer et d'abolir des circonscriptions, de fixer et de modifier leurs limites,

de nommer leur autorité de pilotage et de décider si le paiement des droits serait obligatoire. Halifax, Saint-Jean (N.-B.), Montréal et Québec faisaient, à des degrés différents, exception à ces règles.

La plupart des dispositions spéciales de la loi s'appliquaient à la circonscription de Québec, car l'organisation du pilotage y revêtait un caractère tout particulier. La loi maintenait les pouvoirs réduits et limités de la Maison de la Trinité et réaffirmait le rôle de la Corporation des pilotes dans la direction et l'administration du service. Elle n'abrogeait ni n'amplifiait les articles pertinents de la Loi sur la Maison de la Trinité. L'article 91 le mentionnait expressément:

> «Rien de contenu dans le présent acte ne sera interprété comme conférant à la Maison de la Trinité de Québec le pouvoir de faire des règlements relatifs à l'administration ou à l'entretien des bateaux-pilotes, ou à l'administration ou la distribution des bénéfices des pilotes et des bateaux-pilotes, sauf et excepté en tant que relativement à l'administration du fonds des pilotes.»

Un chapitre spécial de la loi (art. 85 à 88) réaffirmait le rôle joué par la Corporation des pilotes dans l'administration du service. En fait, ce chapitre modifiait la Loi sur la Corporation des pilotes de Québec en prescrivant que certains pilotes non affectés à des tâches de pilotage continueraient de participer à la mise en commun et seraient même admis à toucher un boni puisqu'ils contribuaient au bien commun des pilotes et du service, c.-à-d. les pilotes employés come capitaines des goélettes des pilotes et les administrateurs de la corporation. Un des administrateurs était tenu d'être de service et présent en personne à l'une des stations de pilotes durant toute la saison de navigation afin de surveiller les affectations. Il devait aussi tenir un journal des événements et en envoyer mensuellement copie à la Maison de la Trinité, en guise de rapport.

La loi reconnaissait le statut spécial du Fonds des pilotes infirmes en rendant inapplicables à la circonscription de Québec les articles portant sur les caisses de pilotes; elle prévenait ainsi tout conflit avec les dispositions pertinentes de la Loi sur la Maison de la Trinité. La loi fixait la cotisation obligatoire à 7% des recettes des pilotes (art. 81).

La loi abolissait le pilotage obligatoire en abrogeant les articles pertinents de la Loi sur la Maison de la Trinité et y substituait le paiement obligatoire des droits (art. 49 et 57).

La circonscription de pilotage de Québec comprenait le secteur défini dans la Loi de 1849 sur la Maison de la Trinité comme étant la partie du port de Québec dite «le fleuve», allant du bassin de Portneuf inclus à une ligne imaginaire tracée du point de mouillage oriental de l'île Barnaby au point de mouillage oriental du cap Colombier sur la côte nord (art. 5). Ces limites étant fixées par la loi et, celle-ci ne contenant pas de disposition semblable à celle que l'on trouve aujourd'hui dans les dernières lignes de l'article 324 de la Loi sur la marine marchande, le gouverneur en conseil n'avait pas le droit de les modifier.

Les dispositions relatives à l'apprentissage étaient supprimées de la Loi sur la Maison de la Trinité et insérées dans des articles spéciaux de la loi relatifs à l'apprentissage dans la circonscription de Québec (art. 25 à 28 inclus). On n'apportait aucune modification, sauf au nombre d'apprentis qui ne pouvait jamais être inférieur à 36 ni supérieur à 60.

L'article 18(5) était nouveau en ce qu'il limitait l'effectif des pilotes à Québec au minimum de 150 et au maximum de 200, mais on abrogeait l'article 62 de la Loi sur la Maison de la Trinité, qui autorisait le pilote à se retirer volontairement à 60 ans et à toucher une pension sur le Fonds des pilotes infirmes. Le brevet devenait automatiquement périmé lorsque le pilote atteignait 65 ans, l'autorité étant autorisée à délivrer de nouveaux brevets annuels d'année en année sans limitation d'âge (art. 36). La loi ne permettait pas la délivrance aux capitaines et aux lieutenants d'un brevet les autorisant à piloter leur navire dans les eaux des circonscriptions de Québec, Montréal, Halifax ou Saint-Jean (N.-B.) (art. 65).

Une autre disposition accordait à la Maison de la Trinité, comme aux autres autorités de pilotage, le pouvoir de fixer le taux des droits, mais la loi spécifiait que le tarif devait être calculé de manière à assurer, sur une moyenne triennale, un revenu annuel net minimal de $600 par pilote, le tarif ne devant pas, par ailleurs, être modifié (art. 18).

Dans la Loi sur la Maison de la Trinité, la plupart des articles relatifs au pilotage furent supprimés et le petit nombre qui subsistait ne portait que sur l'organisation spéciale de la circonscription de Québec: obligation pour la Maison de la Trinité d'organiser des croisières de formation des aspirants pilotes dans le chenal du nord; obligation pour les pilotes de se conformer aux ordres du capitaine de port; existence du Fonds des pilotes infirmes et mode de détermination de ses prestations. Toutes les dispositions autorisant la Maison de la Trinité à faire fonction de cour de justice pour juger des différends de pilotage, et les mesures disciplinaires envers les pilotes subsistaient.

d) Les Commissaires du havre de Québec, en tant qu'autorité de pilotage et successeurs de la Maison de la Trinité

Les diverses lois adoptées entre 1858 et 1875 montrent que la structure d'organisation de l'administration de la navigation sur le Saint-Laurent suscita de nombreuses controverses au cours de cette période. En 1858, l'administration du havre de Québec fut enlevée à la Maison de la Trinité et confiée à une autre corporation publique, les Commissaires du havre de Québec, créée spécialement dans ce but et composée surtout de personnes non nommées par le gouvernement et qui représentaient les différentes parties intéressées au havre (22 Victoria, chap. 31 et 32). Ce fut le début du déclin de la Maison de la Trinité.

En 1871, on stipula (34 Victoria, chap. 31) que les syndics de la Maison de la Trinité, à l'exception du capitaine de port et de l'un des deux surintendants des pilotes, devaient exercer leur charge sans rémunération. En 1872, on fit un effort pour modifier le caractère de créature du gouvernement qu'avait la Maison de la Trinité en augmentant le nombre de membres afin d'y comprendre quatre élus par le conseil du *Board of Trade* de Québec et en faisant syndic d'office le président de la Corporation des pilotes.

Soit que devint manifeste la dualité d'organismes s'occupant des mêmes problèmes de navigation sur le Saint-Laurent, soit pour d'autres raisons, la Maison de la Trinité fut abolie en 1875 (38 Victoria, chap. 55) et remplacée, dans ses fonctions, responsabilités, droits, avoirs et dettes, par sa jeune rivale, la Corporation des commissaires du havre de Québec (sauf en ce qui concernait la garde et l'administration du Fonds des pilotes infirmes dont on confia la responsabilité à la Corporation des pilotes). On revenait ainsi à la situation initiale qui avait existé entre 1805 et 1858, sauf que l'on changeait le nom de la corporation et que la moitié de ses membres n'étaient plus nommés par le gouvernement.

En outre, la composition de la Corporation des commissaires du havre de Québec était modifiée de telle façon que cinq de ses neuf membres étaient nommés par le gouverneur, et les autres, un par le *Board of Trade* de Québec, un par celui de Lévis et deux par les armateurs. De plus, le président de la Corporation des pilotes en était membre d'office, mais seulement en ce qui concernait les questions de pilotage.

Le maître du havre et le surintendant des pilotes n'étaient plus membres de la corporation et on laissait à la discrétion de la commission de décider de retenir leurs services ou de s'en dispenser; on spécifiait, cependant, que les services retenus seraient rétribués sur les recettes de la corporation et non par le gouvernement. En fait, on abolissait la charge de surintendant des pilotes et elle ne fut rétablie que lorsque le Ministre devint autorité de pilotage en 1905 (pièce 1456*k*). En conséquence, on modifia aussi la Loi sur le pilotage, en 1875 (38 Victoria, chap. 28), en harmonie avec le changement intervenu dans l'autorité de pilotage. En outre, le droit des pilotes de Québec d'en appeler de tout jugement rendu par l'autorité de pilotage fut réaffirmé; les appels devaient être portés devant la Cour supérieure et les articles pertinents de la Loi sur la Maison de la Trinité devaient s'appliquer. En ce qui concerne les pilotes et le pilotage, rien n'était changé et les mêmes lois et règlements subsistaient. C'était la même organisation, mais de nouveaux dirigeants constituaient l'autorité. Les Commissaires du havre demeurèrent l'autorité jusqu'à ce que le ministre de la Marine et des Pêcheries les remplaçât en 1905, mais ils ne semblent pas s'être occupés très activement du pilotage.

A cette date (1905), la législation statutaire sur le pilotage se trouvait dans quatre textes législatifs différents: la Loi sur la Maison de la Trinité de

1849, la Loi instituant la Corporation des pilotes de Québec de 1860, la Loi sur les Commissaires du havre de Québec de 1858 et la Loi sur le pilotage de 1873. Dans une certaine mesure, il en est encore ainsi actuellement.

(4) Législation sur le pilotage (1877–1903)

Une modification de la Loi sur le pilotage (40 Victoria, chap. 51, art. 6), en 1877, dissipa toute incertitude au sujet des fonctions judiciaires des Commissaires de Québec.

Une modification de 1882 apportée à la Loi sur le pilotage et à la Loi sur la Maison de la Trinité (45 Victoria, chap. 32) fixa le délai dans lequel devait débuter une enquête sur une plainte relative à la conduite d'un pilote. Il existait sans doute encore trop de pilotes puisqu'elle interdisait à l'autorité de délivrer des brevets tant que le nombre n'en serait pas réduit à moins de 125, sous réserve, cependant, du droit acquis des aspirants pilotes déjà liés par contrat. L'autorité était aussi habilitée à fixer le nombre des aspirants pilotes en fonction des besoins du service. La Corporation des pilotes et les pilotes dont le brevet était retiré avaient, il va de soi, des points de vue différents au sujet du montant et de la nature de leur part d'actif de la corporation; voilà pourquoi l'article 9 de la modification autorisait le conseil d'administration de la corporation à passer des accords et arriver à des compromis.

En 1886 eut lieu la codification de la Loi sur le pilotage (49 Victoria, chap. 80). L'organisation de la circonscription de Québec demeurait inchangée, sauf que les diverses modifications apportées à la Loi de 1873 étaient incluses dans la nouvelle loi; p. ex., on substituait le nom des Commissaires du havre à celui de la Maison de la Trinité comme autorité de pilotage et le président de la Corporation des pilotes en devenait membre.

La modification adoptée en 1875 fut aussi insérée dans la loi (38 Victoria, chap. 28, art. 3); c'est l'origine du présent article 328 de la Loi sur la marine marchande. La modification prescrivait indirectement que l'Autorité de pilotage de Québec fût la seule au Canada qui n'eût pas le droit de payer les frais d'exploitation de la circonscription sur les recettes du pilotage. Cela restait conforme à l'organisation spéciale de la circonscription en vertu de laquelle toutes les dépenses de cette nature étaient payées par les pilotes eux-mêmes par l'intermédiaire de leur corporation, la Maison de la Trinité disposant de sources de revenu distinctes pour couvrir ses propres dépenses. En outre, l'article 19 portait que tous les projets de règlements de l'Autorité de pilotage de Québec devaient être remis à la corporation vingt jours avant leur présentation pour approbation du gouverneur en conseil.

Dans le volume publié en 1888 et contenant les règlements de la ville de Québec, il existe une annexe intitulée «Statuts, ordres, règles et règlements de l'Autorité de pilotage du district de Québec» (pièce 1456*f*).

On y constate que, jusqu'en 1888, les Commissaires du havre n'avaient pas jugé bon de remplacer les règlements promulgués par la Maison de la Trinité. Il est intéressant de noter que ce sont des règlements mixtes ne portant pas seulement sur les pilotes et le pilotage, mais aussi sur toutes les autres questions qui relevaient de la Maison de la Trinité ou des Commissaires du havre de Québec.

Parmi les infractions que mentionnaient les articles relatifs au pilotage et aux pilotes, on trouve: stopper ou mouiller le long des postes d'amarrage des navires de Sa Majesté; prendre charge d'un navire autre que celui qu'autorisait leur brevet; ne pas signaler les changements survenus dans les bancs de sable ou les chenaux, de même que les bouées ou les balises déplacées, etc.; ne pas se présenter devant la corporation lorsque l'ordre leur en était donné; ne pas avertir un navire s'approchant d'écueils ou d'autres dangers; abandonner un navire dans le havre de Québec, contre le gré du capitaine, dans les 48 heures suivant l'arrivée; mouiller un bâtiment à moins de deux encâblures de tout quai situé dans le port et en d'autres endroits spécifiés.

Les règlements spécifiaient aussi les voyages que les aspirants pilotes devaient faire outre-mer et les «voyages d'exploration» à effectuer dans le chenal nord du Saint-Laurent.

Le capitaine qui n'apportait pas au pilote l'aide nécessaire pour «jeter la sonde» commettait une infraction, et il était interdit d'engager un pilote pour une distance inférieure au trajet jusqu'au Bic ou de congédier le pilote avant l'arrivée au mouillage du Bic.

En outre, les règlements portaient sur les règles du havre. En arrivant de la mer au havre, le capitaine devait hisser l'*Union Jack* à la corne du mât d'artimon et l'y garder jusqu'après le passage en douane; avec des immigrants à bord, il fallait hisser un signal spécial; on ne pouvait décharger de lest que dans certaines limites déterminées; les bâtiments ne pouvaient envoyer des amarres à terre, sauf dans «le but exprès de haler en dehors ou en dedans sans perdre de temps»; on précisait comment les vaisseaux devaient accoster à certains quais et comment ils devaient être arrimés et gréés; il était interdit de chauffer ou de faire bouillir du goudron, du brai, etc.; il fallait signaler les ancres perdues, ne pas laisser sur les quais ou les débarcadères des saletés, de la vase ou des déchets, montrer des feux dans certaines circonstances; des règlements spéciaux s'appliquaient aux navires à vapeur transportant des passagers, qui devaient amarrer solidement leurs passerelles de coupée; certains quais étaient affectés à différentes catégories de navires.

Beaucoup d'articles portaient sur les mêmes questions (sauf le pilotage) en ce qui concerne la partie du port de Québec dite havre de Gaspé (non définie par les règlements).

Les fonctions des maîtres du havre étaient définies et l'huissier, lorsqu'il n'agissait pas en qualité d'agent du tribunal de la corporation, devait surveiller les navires à vapeur et signaler au maître du havre toute infraction aux règlements. Les règlements comportaient aussi un tarif des honoraires à payer aux avocats, au greffier du tribunal et à l'huissier.

Le 11 juin 1891 (Gazette du Canada, 1891-1892, Partie I, p. 6), on demanda au gouverneur général d'approuver des augmentations à apporter au tarif en vue de porter le revenu de chaque pilote au minimum annuel garanti de $600.

En 1899, la Loi sur les Commissaires du havre de Québec (62-63 Victoria, chap. 34) portait la codification et la révision, dont le besoin se faisait sentir depuis longtemps, de nombreuses lois et modifications relatives au pilotage et aux autres pouvoirs des Commissaires du havre de Québec.

A la grande différence de la législation antérieure en cette matière, la nouvelle loi touchait très peu au pilotage, bien qu'elle traitât à fond la question de l'organisation de la corporation. La situation n'était plus la même; antérieurement, il n'existait pas de loi distincte sur le pilotage puisque la Loi sur la Maison de la Trinité constituait, entre autres, un code du pilotage; mais depuis 1873 il y avait une loi sur le pilotage contenant toutes les dispositions générales sur le pilotage ainsi que certaines dispositions particulières, p. ex. celles qui ne s'appliquaient qu'à la circonscription de Québec. La nouvelle Loi sur les Commissaires du havre de Québec ne contenait qu'une brève allusion à la fonction de la corporation en tant qu'autorité de pilotage, et se référait à la loi sur le pilotage en ce qui a trait à la définition des pouvoirs et responsabilités de la corporation dans ce domaine.

Le territoire du port de Québec était réduit, à l'est, à la limite orientale antérieure du «fleuve». A l'ouest, elle était prolongée à Deschambault et à l'île Richelieu, si bien que le port ne coïncidait plus avec la circonscription de pilotage. Les limites du havre de Québec, que l'article 6 de la loi définissait, n'ont pas varié depuis.

Les règlements concernant le pilotage adoptés par les Commissaires du havre de Québec, le 21 novembre 1901, et approuvés par le gouverneur en conseil, le 23 juin 1903, constituaient une délégation complète des pouvoirs par l'autorité de pilotage au ministre de la Marine et des Pêcheries et à son ministère (pièce 1456*h*), et indiquaient la tournure future des choses. Il devenait manifeste que, à tout le moins depuis 1901, les Commissaires du havre de Québec avaient cessé d'exercer leurs responsabilités en tant qu'autorité de pilotage et qu'il ne restait plus au Ministre qu'à devenir l'autorité de pilotage en titre. C'est ce qui eut lieu, en fait, par la suite. La délégation de pouvoirs

semblait identifier le Ministre et son ministère à l'autorité de pilotage et suscita des méprises qui subsistent encore.

En 1903, une loi du Parlement (3 Édouard VII, chap. 190 [pièce 903]) constitua une association d'armateurs, d'agents maritimes et autres personnes intéressés aux transports maritimes, sous le nom de «La Fédération des armateurs du Canada, inc.» et ayant son siège social à Montréal. L'objet de la fédération était de traiter des questions et problèmes d'intérêt commun au groupe et d'agir officiellement en son nom. Ses membres représentaient surtout les navires long-courriers battant pavillon étranger. La Fédération des armateurs devait s'intéresser particulièrement au pilotage et à l'organisation du service.

(5) Circonscription de pilotage du Saguenay (1903–1905)

Durant une brève période, le Saguenay constitua une circonscription de pilotage distincte. En 1903, l'article 2, chapitre 48, Édouard VII, sépara la rivière Saguenay du secteur du port de Québec et de la circonscription de pilotage de Québec. Le 19 janvier 1904, la rivière Saguenay, par un décret du gouverneur en conseil (pièce 1456*l*), devint une circonscription distincte, sous le nom de «Circonscription de pilotage de la rivière Saguenay», avec les limites suivantes:

> «Comprendra toutes les eaux à marée de la rivière Saguenay et de ses tributaires, et les eaux du fleuve Saint-Laurent à son embouchure dans un rayon de sept milles depuis le feu d'alignement antérieur jusqu'à la Pointe Noire, sur le côté ouest de l'embouchure de la rivière.»

Le décret instituait, en outre, une autorité de pilotage composée de représentants locaux. Le pilotage était rendu obligatoire. C'était illégal, puisque contraire à l'article 13 de la Loi sur le pilotage de 1886 qui limitait les pouvoirs du gouverneur en conseil à celui de rendre obligatoire le paiement des droits.

La circonscription du Saguenay dura peu et fut abolie quelque quinze mois plus tard lorsque son secteur fut incorporé de nouveau au port et à la circonscription de pilotage de Québec, c.-à-d. qu'on rétablissait la situation antérieure à 1903 (1905, 4-5 Édouard VII, chap. 34, art. 1).

La Commission ignore les raisons de ce changement soudain de ligne de conduite et, pour les fins de ce rapport, il est inutile d'élucider la question. Les pilotes se souviennent seulement à ce sujet que «le pilotage relevait d'une entreprise; deux hommes étaient engagés à $200 ou $300 par an pour assurer le pilotage sur le Saguenay; les navires payaient le plein tarif et la différence allait au compte de profits et pertes de ladite entreprise» (Réponse des pilotes au rapport Lindsay, pièce 1456*k*).

(6) Période de transition, 1905–1934—Le Ministre en tant qu'autorité de pilotage et successeur de la Maison de la Trinité

a) Loi de 1905

Lors de l'adoption, le 20 juillet 1905, de «la Loi concernant le port et la circonscription de pilotage de Québec» (4-5 Édouard VII, chap. 34), le ministre de la Marine et des Pêcheries devint officiellement l'Autorité de pilotage de la circonscription de pilotage de Québec, charge qu'il détenait officieusement depuis un certain nombre d'années. Le Ministre remplaçait les Commissaires du havre de Québec en tant qu'autorité de pilotage, mais n'exerçait pas leurs pouvoirs judiciaires. En cas de sinistres maritimes, ces pouvoirs étaient exercés conformément aux dispositions de la Loi de 1901 sur les sinistres maritimes ou, dans les cas non prévus par la loi, par un tribunal ou un fonctionnaire désigné par le Ministre.

Il se peut que le changement ait été décidé à la suite de la demande des pilotes et dans le but d'améliorer leur sort et le service, mais il ressort de la législation que ce fut plutôt le résultat d'une politique concertée de centralisation et que les interminables conflits locaux et plaintes servirent de prétexte pour justifier cette action. La nomination du Ministre comme autorité de pilotage semble avoir été simplement une étape dans le plan général.

Il est à noter qu'on avait établi un précédent quelques mois auparavant dans la circonscription de Montréal, lorsque le Ministre devint l'autorité de pilotage le 24 octobre 1903 au lieu et place des Commissaires du havre de Montréal (3 Édouard VII, chap. 48). En 1904, la loi sur le pilotage avait été modifiée afin d'insérer ce nouvel élément dans les dispositions générales de la loi applicables à toutes les circonscriptions. Telle fut l'origine de l'article 327 actuel de la Loi sur la marine marchande du Canada. A l'époque, deux conditions devaient être satisfaites avant qu'on pût nommer le Ministre comme autorité: une recommandation des milieux maritimes du port en cause ou du conseil d'administration du *Board of Trade* et la certitude du gouverneur en conseil que la nomination était «dans l'intérêt de la navigation». On supprima la première condition en 1919 (9-10 George V, chap. 41).

Que ce fût ou non le résultat d'une même politique de centralisation, il est à noter que les Commissaires du havre de Québec cessèrent, en 1912, de compter parmi eux des représentants des intérêts locaux; «la corporation se composera de trois Commissaires nommés par le gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre de la Marine et des Pêcheries, et ils occuperont leur charge à titre amovible» (2 George V, chap. 44). La corporation devenait donc strictement une agence gouvernementale, quoique autonome, tout comme la Maison de la Trinité l'avait été jusqu'en 1872.

Le changement d'autorité de pilotage à Québec ne dut pas susciter une vive émotion, car il légalisait simplement une situation de fait.

b) Loi sur la marine marchande du Canada, 1906

En 1906, on réunit les différentes lois relatives à la navigation en une seule, la première Loi sur la marine marchande du Canada. En ce qui concerne le pilotage, cette loi ne constituait qu'une codification et n'apportait aucune modification à la législation sur le pilotage ni à l'organisation de la circonscription de Québec. Elle mettait simplement à jour les divers articles; l'Autorité de pilotage de la circonscription de Québec continuait à n'exercer qu'un rôle réglementaire, même si le Ministre était l'autorité (art. 434[2]).

Cependant, la désignation en 1905 du Ministre comme autorité de pilotage avait entraîné plusieurs modifications fondamentales dans l'organisation et l'administration du service:

(i) La station de pilotes fut transférée à 18 milles en aval, du Bic à Pointe-au-Père, en dehors des limites établies alors par l'article 4 de la Loi sur le pilotage de 1886. Toutefois, la description de la circonscription demeurait inchangée et ce n'est qu'en 1934 que l'on rectifia cette irrégularité (art. 312, Loi sur la marine marchande).

(ii) Le ministère de la Marine et des Pêcheries prit en charge, sur les deniers publics, le service de bateaux-pilotes à la nouvelle station. La corporation dut donc vendre ses trois goélettes. Construites spécialement pour le service de pilotage, elles n'avaient qu'une faible valeur commerciale et leur vente ne rapporta que $2,575 bien qu'elles eussent coûté $24,509 aux pilotes.

(iii) Le ministère s'engagea aussi à payer sur les deniers publics le vivre et le couvert des pilotes en attente à Pointe-au-Père ou à Chicoutimi. Jusque-là, les pilotes avaient vécu à bord de leurs goélettes à la station et ils pouvaient se nourrir à prix modéré. Les nouveaux bateaux-pilotes ne comportaient pas de logement et les pilotes devaient se loger et se nourrir à terre, à Pointe-au-Père, à un prix beaucoup plus élevé.

(iv) Le gouvernement assuma aussi les frais des deux stations de pilotes, à Québec et à Pointe-au-Père.

(v) Afin de réduire le nombre de pilotes qui dépassait alors l'effectif nécessaire (en 1904, leur effectif atteignait le maximum autorisé, soit 125 pilotes [article 24 de la Loi sur le pilotage de 1886 et article 443 de la Loi sur la marine marchande de 1906]), le ministère accorda, encore sur les deniers publics, une pension supplémentaire de $300 à tous les pilotes qui prendraient leur retraite à l'âge de 65 ans ou se révéleraient physiquement inaptes,

en sus de la pension servie par le Fonds des pilotes infirmes (décret en conseil C.P. 2179 du 5 décembre 1906 [pièce 1456*i*]). Les crédits de 1963-1964 du ministère des Transports, page 426, crédit 115, prévoyaient encore le paiement de quatre pensions de ce genre. Avant 1905, alors qu'il n'existait pas de limite d'âge, un pilote pouvait exercer son activité tant qu'il était en bonne santé et l'on en voyait souvent en service actif à 78 ou même 80 ans (pièce 1456*k*, p. 20).

(vi) La charge de surintendant fut rétablie. Il était le représentant local de l'autorité, payé par le gouvernement, mais choisi parmi les pilotes.

(vii) Tous les pilotes subirent un nouvel examen en vue de s'assurer de leurs aptitudes et de leur connaissance du compas et des cartes marines du fleuve entre Pointe-au-Père et Québec.

(viii) Les pilotes perdirent leur représentation au sein de l'autorité de pilotage. L'article 93 de la Loi sur le pilotage de 1886, qui faisait du président de la Corporation des pilotes un membre d'office de l'autorité, ne s'appliquait plus puisqu'il ne figurait pas dans la Loi de 1906.

(ix) Les pilotes perdirent leur représentation automatique au sein de la commission d'enquête dont, jusque-là, un des pilotes avait toujours été assesseur. La modification de 1908 (7-8 Édouard VII, chap. 65, art. 30) portait que les assesseurs devaient être nommés au choix du Ministre.

(x) L'Autorité de pilotage de Québec cessa de constituer une Cour d'archives, pouvoir détenu par la Maison de la Trinité et les Commissaires du havre de Québec alors qu'ils étaient l'autorité de pilotage.

Les pilotes et le gouvernement convinrent des modifications (ii) (iii) (iv) et (v), en mars 1906, en compensation de l'allongement des trajets de pilotage et au lieu d'une augmentation du tarif des droits. Les pilotes acceptèrent aussi de se soumettre à un examen de leurs aptitudes, examen qui se tint, en fait, à partir de mars 1906 (pièce 1456*k*, pp. 14 à 16).

En 1911, le ministre de la Marine et des Pêcheries tenta de rendre le pilotage obligatoire dans les circonscriptions de Montréal et de Québec, par une modification de l'article 473 de la Loi sur la marine marchande de 1906. Lorsque le comité des Communes fut saisi de la question, les différents milieux favorables et défavorables au projet de loi se consultèrent avec le Ministre et convinrent de retirer du projet de loi la disposition relative au pilotage (Rapport Lindsay, pièce 1325, p. 20).

Le nombre des pilotes fut effectivement réduit; en 1912, 73 pilotes et 22 aspirants pilotes étaient en exercice. Sur les 33 pilotes pensionnés,

20 touchaient $300 de pension supplémentaire du gouvernement. Le 14 mars 1912, une modification apportée au règlement général porta à sept ans la durée de l'apprentissage; l'aspirant devait accomplir quatre voyages au long cours durant les mois d'hiver et posséder le brevet de lieutenant au cabotage (pièce 1464*d*). Les aspirants pilotes demeuraient liés par contrat à la Corporation des pilotes. L'acte notarié mentionnait l'autorisation du Ministre et contenait une clause portant que son droit au brevet, une fois qualifié, ne pouvait s'exercer qu'après réduction du nombre des pilotes au-dessous de 75 (pièce 1456*m*, contrat de l'aspirant pilote Jos. Adélard Bernier).

L'administration de la circonscription devint si déplorable, cependant, qu'il était dit dans le rapport Lindsay que «. . . la conduite des affaires se trouve dans un état fort confus . . .». «Tout le système est des plus relâchés et des plus lamentables.»

L'avènement du Ministre en tant qu'autorité de pilotage se caractérisa par des attitudes et des politiques nouvelles dans l'administration du pilotage, si bien qu'à la nomination de la Commission Lindsay en 1913 voici quelle était la situation:

(i) On ne respectait plus ni la Loi sur la marine marchande ni le règlement général définissant la limite des pouvoirs des administrateurs du service, et le ministère, auquel le Parlement avait confié la responsabilité de veiller à l'application des dispositions de la loi, ne les observait pas lui-même.

(ii) Le principe selon lequel une circonscription de pilotage devait être financièrement indépendante était violé. La nomination du Ministre comme autorité de pilotage signifiait implicitement que les dépenses de la circonscription seraient payées sur les deniers publics.

(iii) On enfreignait inévitablement le principe suivant lequel le pilotage devait être dirigé et administré localement; en effet le Ministre, ne pouvant être personnellement présent dans les circonscriptions où il était l'autorité, devait agir par l'intermédiaire des représentants locaux dont les pouvoirs étaient plus ou moins délégués.

A cette époque, il survint aux bâtiments pilotés par des pilotes brevetés entre Québec et Pointe-au-Père une série d'accidents qui culmina en 1912 avec l'échouement du *Bellona,* du *Gladstone* et du *Royal George,* le double échouement du *Beothic* et, finalement l'échouement du *Manchester Importer.* Quand il apparut que la plupart de ces accidents avaient pour cause une navigation insouciante des pilotes, les milieux maritimes jetèrent le blâme sur l'organisation du pilotage, sur le manque d'écoles de navigation assurant la formation des pilotes, sur le caractère exclusif de la Corporation des pilotes et sur le régime de mise en commun assurant une rémunération égale «aux bons comme aux mauvais pilotes».

Le 16 décembre 1912, la Fédération des armateurs du Canada adressa au Ministre une requête sollicitant l'abolition de la Corporation des pilotes et le rétablissement du régime de la libre entreprise afin de permettre aux armateurs d'engager leurs propres pilotes. Ils demandaient instamment aussi qu'on instituât une Commission royale d'enquête et recommandaient, de plus, que le nombre des pilotes ne fût plus limité, car ce régime ne favorisait pas un service efficace de pilotage, puisque le meilleur motif qu'ait quelqu'un de bien s'acquitter de son service est de savoir que d'autres sont qualifiés et prêts à prendre la relève; qu'en conséquence, on accordât un brevet de pilote à quiconque réussirait à l'examen de pilotage.

c) Rapport Lindsay—1913

Le 30 janvier 1913, le ministre de la Marine et des Pêcheries institua, au titre de la Partie II de la Loi sur les enquêtes, une commission chargée «d'enquêter et d'établir un rapport sur la loi sur le pilotage et l'administration de celui-ci dans les circonscriptions de Montréal et de Québec, ainsi que sur les modifications qu'il serait, le cas échéant, souhaitable d'y apporter». La commission se composait de trois membres: président, le capitaine H. St. George Lindsay, commissaire aux épaves, du ministère de la Marine et des Pêcheries, Ottawa; membres, Thomas Robb, directeur et secrétaire de la Fédération des armateurs du Canada, et le capitaine Adjutor Lachance, président de la Corporation des pilotes de Québec. La première séance se tint à Montréal le 12 février 1913. La commission publia des rapports provisoires les 4 et 17 mars et un rapport minoritaire—le capitaine Lachance différant d'avis—le 9 avril. La commission entendit 132 témoins.

Le rapport déconcerte beaucoup par la pauvreté des renseignements qu'il apporte. La transcription des témoignages n'a, malheureusement, pas été déposée aux Archives publiques et il n'a pas été possible de la retrouver pour la consulter. Le rapport majoritaire sur la circonscription de Québec couvre six des vingt-sept pages du document. Les autres pages présentent un préambule, un bref historique de la législation, un rapport sur la circonscription de pilotage de Montréal, le texte des deux rapports provisoires, quelques notes sur le *British Pilotage Bill* de 1913 relatives au pilotage obligatoire, la liste des différentes lois concernant la Maison de la Trinité de Québec et la Corporation des pilotes, et le rapport minoritaire du capitaine Lachance, qui occupe les quatre dernières pages du document.

Le rapport sur la circonscription de Québec débute par l'observation liminaire que les recommandations de la commission visent à améliorer le service en vue «d'enlever (à la voie du Saint-Laurent) sa réputation actuelle auprès des assureurs, qui nuit aux armateurs et se répercute sur les exportateurs et importateurs». Malheureusement, en dehors de signaler le nombre assez élevé d'accidents survenus aux navires pilotés par des pilotes brevetés, et dont le point culminant avait été, en 1912, une série d'échouements, le

rapport n'explique pas en quoi consistait cette réputation ni dans quelle mesure elle nuisait aux armateurs. Il n'analyse pas l'incidence des accidents sur le trafic total ni n'en indique les causes, si bien qu'on ne sait s'ils tenaient à l'insuffisance des connaissances et de la compétence des pilotes, à leur mauvaise conduite, ou à des circonstances indépendantes de leur volonté, telles que défaillances mécaniques ou autres.

Nulle part, le rapport ne critique le comportement ou la conduite des pilotes ni leurs aptitudes; au contraire, il semble que les milieux maritimes étaient fort satisfaits.

Néanmoins, les commissaires recommandent:

(i) que la Corporation des pilotes soit abolie;

(ii) que la caisse de retraite soit administrée par le Ministre;

(iii) que le surintendant ne soit plus choisi parmi les pilotes;

(iv) que les aspirants pilotes soient liés par contrat d'apprentissage au Ministre et non à la Corporation des pilotes et qu'avis public soit donné lorsque surviennent des vacances;

(v) que les pilotes n'exercent pas d'autre activité ni ne soient autorisés à exercer leur profession en dehors de la circonscription;

(vi) que l'examen de la vue soit normalisé;

(vii) que le nombre de pilotes soit limité au minimum de 60 et au maximum de 70;

(viii) que l'âge de la retraite soit fixé à 65 ans, avec autorisation de prolongation jusqu'à 70 ans;

(ix) que le bateau à Pointe-au-Père soit amélioré et qu'une vedette soit mise en service à Québec;

(x) qu'une carte de la rivière Saguenay soit dressée;

(xi) que les droits prévus au tarif soient réduits à un niveau plus raisonnable;

(xii) qu'il n'y ait qu'un surintendant pour les deux régions de Québec et de Montréal et qu'il soit posté à Québec;

(xiii) qu'une commission soit nommée et dotée de pouvoirs statutaires pour prendre en charge le pilotage dans tout le Canada, au lieu et place du ministère; que les fonctions des commissaires soient en partie exécutives et en partie administratives; que les pouvoirs exécutifs consistent à «émettre des ordonnances—devant être approuvées par le Ministre et ratifiées par le Parlement—relatives à la constitution de toutes les autorités de pilotage locales et des limites des circonscriptions; à examiner et régulariser les règlements établis par l'autorité locale en vue de réglementer le pilotage dans chaque port de pilotage et dans chaque circonscription, et recommander ces règlements à l'approbation du Ministre».

La dernière recommandation était, en fait, la plus importante. Elle impliquait que l'administration du pilotage par le ministère ne s'était pas révélée efficace ou, du moins, qu'il était possible de l'améliorer beaucoup en la lui enlevant. Malheureusement, on ne précisait pas sur quoi se fondait la recommandation; peut-être parce que le président de la commission d'enquête, étant un fonctionnaire, se sentait mal à l'aise pour critiquer publiquement l'administration de son ministre et de son ministère. Il est étrange que cette importante recommandation ait été reléguée dans un appendice au lieu de figurer parmi les recommandations principales, et ait été insérée dans le rapport de manière qu'elle puisse passer facilement inaperçue. Ce fut le cas, et il semble que les autorités ne se soient jamais préoccupées de la question (faits saillants tirés des dossiers du ministère des Transports sur la commission Lindsay [pièce 1456*j*]).

Il apparaît que la «panacée» consistait à enlever l'administration du service à la Corporation des pilotes et abolir le régime de mise en commun. La méthode préconisée pour arriver à ces fins consistait à supprimer la corporation.

Les raisons invoquées à l'appui de cette ligne de conduite sont loin d'être convaincantes et la commission ne recommanda pas d'autre système d'organisation, à moins que l'abolition de la corporation n'impliquât un retour, comme le préconisait la Fédération des armateurs du Canada, au système antérieur à 1860 alors que la profession de pilote était libre et que les pilotes se concurrençaient pour les affectations.

La première raison invoquée était que ce changement d'administration supprimerait «le système complètement vicieux de la dualité de contrôle» qui découlait de l'existence de deux autorités de pilotage, la Corporation des pilotes qui exerçait l'autorité véritable et le Ministre dont l'autorité n'était que nominale. A l'appui de cette assertion, le rapport ne mentionnait que les lois existantes, c.-à-d. la Loi sur la Corporation des pilotes, la Loi des Commissaires du havre et la Loi sur la marine marchande qui définissaient l'étendue et les limites des fonctions, responsabilités et pouvoirs des deux organismes.

Le rapport ignorait le fait que le système de Québec différait du système fondamental énoncé dans la Loi sur la marine marchande et qu'à Québec, l'autorité était chargée de réglementer et de surveiller le pilotage tandis que la Corporation des pilotes en assurait l'administration. Si la commission estimait que l'autorité du Ministre n'était en fait que nominale, elle aurait dû s'enquérir des raisons pour lesquelles la situation juridique différait de la situation de fait et expliquer ces raisons, c.-à-d. qu'il eût été intéressant de savoir pourquoi le système qui avait bien fonctionné sous le régime de la Maison de la Trinité était devenu «vicieux» après que le Ministre devint autorité de pilotage.

La deuxième raison invoquée pour l'abolition de la Corporation des pilotes était que le régime de mise en commun des recettes des pilotes «est pernicieux, enlève tout stimulant à celui qui s'efforce d'arriver au sommet de l'échelle et n'encourage pas les apprentis à devenir compétents puisqu'il leur suffit de réussir à l'examen et de recevoir leur brevet, puis de prendre leur part de la mise en commun».

Aucune preuve n'était apportée à cette allégation. La mise en commun existant depuis 53 ans, la plupart, sinon la totalité des pilotes, s'étaient formés et qualifiés sous son régime et les graves conséquences que le rapport attribuait à celui-ci devaient bien alors être manifestes. Or, tous les pilotes s'étaient présentés à un nouvel examen en 1906, et il semble, au contraire, qu'on ne pouvait guère améliorer leur compétence.

Il est évident que cette recommandation ne constituait qu'une étape du long antagonisme entre la libre entreprise et le mode de pilote de «choix» préconisé par les armateurs, d'une part, et une profession et un service de pilotage dirigé et le mode du tour de rôle proposé par les pilotes, d'autre part. En 1860, les pilotes durent accepter un compromis et reconnaître le droit du capitaine de choisir son pilote, mais cette concession entravait la mise en commun obligatoire des gains du fait que le pilote de choix répugnait à travailler plus souvent que les autres s'il ne recevait que la même part des recettes qu'eux. C'est ce qui poussa M. McIsaac de la *Dominion Coal Company* à déclarer, au cours de son témoignage, cité dans le rapport, que «cela expliquait pourquoi les pilotes cessaient de travailler après avoir fait un nombre régulier de trajets, si bien que la compagnie qui employait le même pilote durant la saison devait engager un homme de qualification inférieure ou payer au pilote régulier un boni pour qu'il continue à travailler jusqu'à la clôture de la navigation». Si les commissaires avaient vérifié les allégations de M. McIsaac, ils auraient constaté que le pilote de choix n'avait pas le droit de refuser de travailler et que si cela s'était produit, la compagnie avait manqué en ne portant pas plainte auprès de l'autorité de pilotage et, de plus, était fautive pour avoir payé au pilote plus que les droits de pilotage fixés par le tarif. On ne pouvait imputer cette situation ni à la corporation ni au régime de la mise en commun.

La conclusion des commissaires constituait, en fait, un pas en arrière. Le gouverneur en conseil et le ministère n'en furent pas très impressionnés puisque quelques années plus tard, ils établirent dans toutes les grandes circonscriptions de pilotage (sauf Montréal et Québec) la mise en commun obligatoire des recettes des pilotes sous la direction et l'administration de l'autorité de pilotage. En outre, la mise en commun s'intègre si bien à un service de pilotage efficace qu'elle a été adoptée dans le monde entier.

En fait, la mise en commun ne concernait que les pilotes eux-mêmes et, avant de recommander l'abolition d'un régime que les pilotes estimaient

fort avantageux, les commissaires auraient dû s'assurer que les pilotes le désiraient personnellement. Une enquête aurait montré que la plupart des pilotes, sinon tous, en auraient préconisé le maintien et que seuls quelques armateurs ne l'approuvaient pas. Les événements ultérieurs montrèrent que tel était le désir des pilotes et qu'en dépit de l'abolition de leur corporation, la mise en commun devait subsister, mais en tant que mode officieusement organisé par les pilotes eux-mêmes.

La troisième et dernière raison invoquée dans le rapport pour l'abolition de la corporation était qu'en 1905, lorsque le Ministre présenta le projet de loi destiné à l'instituer autorité de pilotage, il avait mentionné qu'il préconisait l'abolition de la corporation. Point n'est besoin de discuter sur la valeur de cet argument.

Pour ces trois raisons, le rapport concluait que le système de Québec était «vicieux» et la mise en commun, «pernicieuse».

Le reste du rapport est à l'avenant. Il allègue que la caisse de retraite n'était créditée que d'un pourcentage des recettes directes des pilotes, que ceux-ci gagnaient des sommes considérables sous forme de dépenses et que les gains des pilotes agissant comme capitaines à bord de caboteurs en aval de Pointe-au-Père constituaient des recettes de pilotage. Le rapport ne fournit aucun chiffre mais, quoi qu'il en soit, il s'agissait là de situations qu'une autorité de pilotage efficace était en mesure de contrôler. Il était illégal d'exiger des bâtiments quoi que ce soit en plus du tarif; cependant, une somme donnée volontairement n'était pas un droit de pilotage mais une gratification. De plus, la corporation était responsable vis-à-vis du Ministre de son administration et il existait des moyens permettant d'exercer, au besoin, un contrôle efficace.

La commission Lindsay se plaignait de ce que les prétendus règlements de la circonscription, appliqués depuis que le Ministre avait pris la relève en 1905, n'avaient jamais été promulgués. C'était une infraction flagrante aux dispositions de la Loi sur la marine marchande et ladite commission aurait dû enquêter sur cet état de choses et sur la responsabilité qui revenait manifestement au Ministre en tant qu'autorité de pilotage et à son ministère.

Le rapport mentionnait que l'on employait souvent les pilotes à d'autres tâches que le pilotage et qu'en certaines occasions on avait manqué de pilotes. Un pilote breveté était capitaine du bateau-feu de l'îlet Rouge, un autre, du vapeur gouvernemental *Lady Evelyn,* un troisième, du caboteur *Cascapedia,* et des pilotes figurant sur la liste du tour de rôle assumaient souvent le commandement de bâtiments au delà des eaux de la circonscription.

L'autorité de pilotage disposait du remède évident, soit une modification appropriée aux règlements et le ministère même était à blâmer puisqu'il était l'un des employeurs.

Le rapport constatait que la corporation se montrait accommodante pour certains de ses membres en les gardant à l'effectif, bien que n'accomplissant

aucun service, apparemment pour leur permettre de compléter le temps de service requis aux fins de pension. Ces passe-droits constituaient vraiment des abus de la part de la corporation s'ils étaient contraires aux règlements, mais l'autorité de pilotage, eût-elle jugé bon de le faire, était en mesure de redresser la situation.

Les autres recommandations du rapport majoritaire ne sont pas plus instructives.

Cependant, dans son rapport minoritaire, le capitaine Lachance donne plus de détails et ses conclusions s'appuient sur des renvois aux témoignages recueillis. Il exprime, entre autres, le désappointement des pilotes de ce que le Ministre, depuis qu'il est devenu l'autorité de pilotage, «n'ait pas jugé bon» de se conformer aux règlements en ce qui concerne la formation des apprentis et de ce que, en dépit de leurs demandes réitérées, on n'ait pas fourni un bateau pour leur permettre de faire leurs voyages d'exploration obligatoires dans le chenal du nord et sur la rivière Saguenay sous la surveillance et la direction du surintendant.

Il signale que le ministère n'a pas fait droit à deux demandes de la commission, c.-à-d. de lui remettre un rapport sur le nouvel examen général de tous les pilotes, tenu le 28 mars 1906, et un rapport sur l'acceptation comme pilotes du groupe d'apprentis admis en juillet 1904. Ces rapports revêtaient manifestement une grande importance pour la commission dont l'un des premiers devoirs était d'apprécier la valeur des pilotes formés sous le régime de la Corporation des pilotes.

Il signale aussi que la responsabilité pour le défaut de ratification des règlements ne pouvait être imputée à la Corporation des pilotes et souligna qu'au cours des dix années précédentes, il n'était arrivé que 26 accidents plus ou moins graves aux 10,800 navires pilotés.

En conclusion, il indique la source des difficultés, soit l'incompatibilité du régime des pilotes spéciaux et du mode du tour de rôle, faisant état du service efficace dans le port de New York où, en 1896, les pilotes de Sandy Hook formèrent une corporation fondée sur les principes d'organisation de la Corporation des pilotes de Québec, y compris le partage des recettes. Il déclara que «la seule différence consiste en ce que les armateurs, les agents ou les capitaines n'ont pas le droit de choisir leur pilote, mais doivent tous prendre le premier sur le tour de rôle».

d) Réponse de la Corporation des pilotes

On pouvait s'attendre à ce qu'un rapport aussi superficiel ne satisfît pas les pilotes qui y répondirent par un document officiel intitulé «Réponse de la Corporation des pilotes au rapport de la Commission royale d'enquête», qu'ils envoyèrent le 22 janvier 1914 aux ministres, sénateurs et députés fédéraux afin d'empêcher qu'on ne donne suite au rapport. Les pilotes accusaient la

commission Lindsay de partialité et de ne pas avoir enquêté sur la question réellement en cause, la sécurité de la navigation sur le Saint-Laurent. Ils affirmaient que chaque membre de la corporation était satisfait de la mise en commun «et ne voulait pas en être privé». Ils notaient que le système avait été adopté par les pilotes de Sandy Hook, par les 93 pilotes de Cardiff, etc. Ils citaient à l'appui de la légalité de leur position, les articles pertinents de la Loi sur la marine marchande (pièce 1456*k*).

e) *Loi de 1914*

Cependant, en dépit des efforts des pilotes, on adopta en 1914 une loi (4-5 George V, chap. 48) privant la corporation de tous ses pouvoirs «en ce qui concerne l'examen, la direction et le contrôle des pilotes et des apprentis pilotes, le contrôle et l'administration des goélettes, bâtiments et autres bateaux-pilotes, la perception des droits de pilotage et la direction et le contrôle du pilotage». Tous ces pouvoirs étaient conférés au ministre de la Marine et des Pêcheries (et non à l'autorité de pilotage) et les seuls pouvoirs laissés à la corporation concernaient l'administration et la disposition de la caisse de retraite. La Loi sur la Corporation des pilotes n'était cependant ni abrogée ni modifiée; elle n'était que rendue partiellement inopérante par cette législation.

f) *Règlement de 1915*

En matière de règlement, la situation était fort confuse, comme l'avait signalé la commission Lindsay. Les seuls règlements légaux étaient ceux qu'avaient édictés, en 1901-1903, les Commissaires du havre de Québec. Depuis 1906, on appliquait d'autres règlements rédigés par les fonctionnaires du ministère, bien qu'ils n'eussent pas été ratifiés par le gouverneur en conseil. La Loi de 1914 rendait inopérants les règlements de la corporation en ce qui concernait l'administration de la circonscription et de nouvelles directives administratives s'imposaient.

Aux termes de la législation de cette époque et jusqu'à sa modification, en 1934, il aurait dû encore exister deux séries de règlements, l'une émanant du Ministre en tant qu'autorité de pilotage, édictée et ratifiée en vertu de la Loi sur la marine marchande, et une autre série établie par le Ministre en tant qu'administrateur du service et émise en vertu des pouvoirs à lui conférés par la Loi de 1914 et la Loi sur la Corporation des pilotes. Lors du transfert des pouvoirs administratifs de la Corporation des pilotes en 1914, la Loi sur la marine marchande ne fut pas modifiée et le statut de l'Autorité de la circonscription de Québec demeura inchangé et limité comme auparavant. Cela apparaît clairement dans la codification de 1927 de la Loi sur la marine marchande. Cependant, on ne respecta pas cette distinction dans les règlements. De 1915 à 1934, les règlements généraux furent établis et sanctionnés aux termes de la Loi sur la marine marchande

comme si l'autorité possédait les pleins pouvoirs de contrôle et dirigeait à la fois la circonscription et le service, si bien que tout ce qui concernait l'administration même était *ultra vires* et non exécutoire.

Le premier de ces règlements, ratifié le 29 avril 1915 (décret en conseil C.P. 908 [pièce 1456*n*]) conférait au Ministre le plein contrôle de l'administration du service du pilotage. Les nouvelles dispositions majeures étaient les suivantes:

(i) nomination, par l'autorité de pilotage, d'un surintendant général et de surintendants adjoints à Québec, ayant le contrôle direct des affaires de pilotage au lieu et place de la Corporation des pilotes;

(ii) comité de pilotes de six membres appelé à remplacer le conseil d'administration de la corporation comme représentant des pilotes;

(iii) invalidation des brevets à l'âge de 65 ans, mais renouvellement possible jusqu'à 70 ans, la retraite devenant alors obligatoire;

(iv) retrait des brevets pour raisons d'incapacité; au reçu d'une plainte écrite et signée, la question devait faire l'objet d'une enquête menée par une personne nommée par l'autorité, les dépositions prises sous serment, le pilote en cause étant autorisé à se présenter pour apporter preuve en sa faveur et à bénéficier du concours d'un avocat, l'autorité agissant en se fondant sur les conclusions de l'enquête;

(v) en ce qui concerne la répartition des affectations, les armateurs conserveraient le droit quelque peu restreint de choisir leurs pilotes. Les agents des lignes régulières étaient autorisés à s'entendre avec les pilotes pour qu'ils devinssent leurs «pilotes en service spécial» qui n'étaient pas assujettis au tour de rôle, sauf en cas d'urgence. Le surintendant ou ses adjoints pourvoyaient aux affectations aux navires non desservis par des pilotes en service spécial en laissant au capitaine ou à l'agent le droit de choisir parmi les trois pilotes en tête de liste du tour de rôle;

(vi) les pilotes ne devaient pas avoir d'autre occupation et n'étaient pas autorisés à sortir des limites de la circonscription;

(vii) la facturation des droits de pilotage devait être établie par le surintendant d'après les fiches de pilotage, c.-à-d. d'après les renseignements obtenus par les pilotes des officiers responsables des bâtiments, mais le paiement, effectué aux pilotes, sauf la cotisation à la caisse de retraite qui était acquittable au préposé des douanes pour être remise à la Corporation des pilotes. La situation réelle était différente; il semble que la corporation continua de recevoir, du surintendant, les droits perçus car, le 8 mai 1915, le C.P. 1048 modifia le règlement pour spécifier que le paiement des droits devait être fait au pilote «en personne» (pièce 1456*n*).

g) Modification de 1916 à la Loi sur la marine marchande

Par une modification apportée en 1916 à la Loi sur la marine marchande (6-7 George V, chap. 13), le Parlement abandonna le contrôle qu'il exerçait sur l'apprentissage dans la circonscription de Québec. Les prescriptions relatives aux apprentis énoncées dans la Loi sur la marine marchande, la Loi sur la Maison de la Trinité, etc., étaient abrogées et devenaient dorénavant des questions à définir par l'autorité de pilotage dans ses règlements. Le nombre maximal de pilotes demeura fixé à 125, en dépit de la recommandation de la commission Lindsay de le réduire à un maximum de 70 et à un minimum de 60.

h) Règlement de 1916

Par suite de la modification de la Loi de 1916, on amenda le règlement pour y inclure toutes les prescriptions relatives à la formation des apprentis (C.P. 638, du 18 avril 1916 [pièce 1456*n*]). Le même décret en conseil nommait les «surintendants adjoints de Québec et de Pointe-au-Père» et prohibait l'obtention d'un congé pour exercer une autre activité en mer. On abrogea cependant l'article 32 du règlement de 1915 interdisant à un pilote d'occuper un autre emploi ou de sortir des limites de la circonscription. C'était l'une des recommandations de la commission Lindsay, mais les armateurs qui employaient des pilotes pour la navigation dans le Golfe avaient protesté contre son application immédiate et, on accorda à ces compagnies le temps de se réorganiser (pièce 1456*j*).

i) Commission royale Robb—1918

Le pilotage à Québec fit de nouveau l'objet d'une enquête en 1918, confiée cette fois à une commission royale chargée d'établir un rapport sur la situation dans les circonscriptions de pilotage de Miramichi, Sydney, Louisbourg, Halifax, Saint-Jean, Montréal et Québec et de recommander les modifications à y apporter.

L'enquête avait apparemment pour objet d'étudier la situation du pilotage en général et n'était pas motivée par un problème particulier à la circonscription de pilotage de Québec. La commission avait initialement pour objet d'enquêter sur le pilotage et son administration à Halifax, à Saint-Jean (N.-B.) et à Sydney (C.P. 264, du 1er février 1918 [pièce 1456*t*]). Son mandat, plus tard, fut étendu d'abord aux circonscriptions de Miramichi et Louisbourg (C.P. 458, du 28 février 1918 [pièce 1456*t*]), puis à celles de Montréal et de Québec ainsi qu'à d'autres questions intéressant la sécurité publique (C.P. 786, du 28 mars 1918 [pièce 1456*t*]).

Le président de cette commission était M. Thomas Robb, agent maritime et secrétaire de la Fédération des armateurs du Canada, et l'un des membres de la commission Lindsay de 1913. Les deux membres étaient M. James Nunn Bales, gardien de port adjoint, de Montréal, et le capitaine James W. Harrison,

employé de la société *Furness, Withy and Co. Ltd.*, d'Halifax (pièce 1456*t*). MM. Robb et Bales devaient aussi mener une enquête semblable dans les circonscriptions de Vancouver, Victoria, Nanaïmo et New Westminster.

Le rapport est bref sur la situation de la circonscription de Québec (pièce 1328). Il constate que l'administration du pilotage s'est beaucoup améliorée depuis 1913, grâce à l'adoption d'une tenue d'écritures semblable à celle de Montréal.

La commission constate que la Corporation des pilotes de Québec, en dépit du rapport de la commission Lindsay et de la Loi de 1914 (4-5 George V. chap. 48), continuait de fonctionner, d'administrer le service, de percevoir les droits et de déduire des dépenses d'administration (salaires du personnel, dépenses de bureau, indemnités des membres du conseil d'administration, honoraires d'avocat, loyer, etc.).

Les commissaires furent mis au courant du litige entre le pilote Joseph Paquet et la Corporation des pilotes au sujet des droits de la corporation sur ses gains de pilotage. La Cour d'appel de Québec avait ordonné au pilote Paquet de verser à la Corporation des pilotes la somme de $532.78 en droits de pilotage qu'il avait perçus durant la saison de 1917 jusqu'au 2 juillet. La corporation soutenait qu'elle avait le droit de percevoir les droits de pilotage puisque la Loi sur la Corporation des pilotes de Québec n'avait pas été abrogée sur ce point; de son côté, Paquet soutenait que les droits lui appartenaient parce que la Loi de 1914 avait aboli les droits de la corporation. La Cour supérieure avait débouté la corporation de sa demande, mais son jugement avait été réformé en appel. La commission Robb avait la conviction que les prétentions de la Corporation des pilotes étaient contraires aux dispositions de la Loi de 1914 et ne tenaient pas compte des conclusions de la commission Lindsay. Le pilote Paquet n'étant pas financièrement capable de poursuivre l'affaire, la commission recommanda que le gouvernement portât la cause devant le tribunal le plus élevé afin d'obtenir une décision finale.

La commission recommanda en outre d'abolir la pension spéciale de $300 accordée aux pilotes de Québec à la retraite ou sur le point de la prendre, estimant que ce privilège n'était pas justifié et constituait une injustice envers les pilotes des autres circonscriptions, qui réclamaient tous le même avantage. Elle indiqua que l'objectif que le gouvernement s'était proposé en 1906, c.-à-d. la réduction de l'effectif des pilotes à 75, avait été atteint depuis longtemps mais que, pour des raisons inconnues, on continuait l'octroi de cette pension supplémentaire. Elle faisait remarquer que «rien, sauf une interprétation forcée du décret en conseil du 5 décembre 1906, ne peut être invoqué pour en continuer la pratique après la réduction du nombre des pilotes à 75».

La commission recommanda d'imputer une partie des dépenses de la circonscription sur les recettes des pilotes et de dissoudre la Corporation

des pilotes. Elle estimait que la rémunération des pilotes n'en serait pas affectée, à cause de l'économie résultant de la disparition des dépenses de la corporation.

La commission formula diverses recommandations au sujet du tarif, qui ne concernaient pas ses principes directeurs, mais le montant de divers articles. En outre, la commission s'élevait contre le boni de $12 par voyage que les armateurs payaient encore aux «pilotes spéciaux» et qui, en 1917, constituait approximativement $5,000 de gains supplémentaires, et le désapprouvait en tant que pratique pernicieuse et illégale qu'on devrait supprimer.

La commission s'opposa aussi à ce que la Couronne payât le vivre et le couvert des pilotes et des aspirants pilotes en attente à Pointe-au-Père et à Chicoutimi ($6,143.07 en 1917), qu'elle estimait être un traitement de faveur par rapport aux pilotes des autres circonscriptions. Elle recommandait d'accorder plutôt une faible augmentation des droits de pilotage.

Ce qui précède constitue l'essence du rapport Robb en ce qui concerne Québec. Pour une enquête menée par une commission royale, elle était vraiment très superficielle, sauf si le but désiré n'était que de procéder à une brève inspection de la circonscription de Québec faite à l'occasion d'une enquête menée sur les problèmes d'autres circonscriptions. En résumé, la Commission conclut que l'administration était bonne, que les armateurs étaient satisfaits et que les seuls faits regrettables étaient que la Corporation des pilotes fonctionnât encore et que le gouvernement fît preuve de favoritisme en accordant aux pilotes de Québec des subventions indirectes qu'on n'accordait pas ailleurs.

La Commission formula aussi des recommandations générales dont certaines s'appliquaient à la circonscription de Québec:

(i) que l'usage et la possession de boissons enivrantes soient sévèrement réprimés;

(ii) qu'il soit strictement interdit de verser des gratifications aux pilotes et à ceux-ci d'en demander;

(iii) qu'aucun pilote ne soit autorisé à faire du pilotage hors de sa circonscription;

(iv) que lors de la nomination des surintendants de nouveaux règlements soient établis, définissant leurs fonctions et contenant des dispositions relatives à l'administration et à la conduite des pilotes, etc.;

(v) que le régime d'apprentissage, qui ne s'est pas révélé satisfaisant dans les circonscriptions de pilotage des provinces Maritimes, soit aboli non seulement dans ces circonscriptions mais aussi à Québec (mais non à Montréal); qu'avis public soit donné des vacances; que les candidats soient dûment examinés; et que la préférence soit

accordée aux candidats ayant un certificat de long cours ou de cabotage;

(vi) que le ministère assume l'administration de la caisse de retraite des pilotes;

(vii) que la mise en commun des recettes soit abolie parce qu'elle «tend à maintenir le monopole d'une collectivité dont les intérêts ne s'identifient pas au mieux de l'intérêt public puisque ses membres savent bien qu'ils obtiennent leur part de la mise en commun, qu'ils travaillent ou non, et ne sauraient offrir leurs services avec autant d'empressement que si leur emploi était fonction de leur rendement et de leur compétence et que la somme de travail que chaque pilote pourrait obtenir ne dépendait que de lui-même». La commission proposait comme solution que le Ministre devînt l'autorité de pilotage de toutes les circonscriptions de pilotage au Canada, «que les pilotes touchent un salaire qui réponde aux besoins de la circonscription locale», que tous les services de pilotage au Canada «soient assurés et soutenus par les transports par eau» et que les recettes de toutes les circonscriptions soient mises en commun afin que les pilotes des circonscriptions peu lucratives touchent une rémunération suffisante. La Commission comptait que le ministère n'éprouverait aucune difficulté à persuader les pilotes d'accepter ses propositions.

Malheureusement, le rapport, une fois de plus, n'est guère instructif et ne contient que des recommandations et des jugements de grande portée, mais formulés sans que le lecteur sache ou puisse s'assurer que les faits les justifient, p. ex. l'abolition de l'apprentissage à Québec mais non à Montréal, et le remplacement de la mise en commun par le salariat des pilotes. Il eut été extrêmement intéressant de connaître les faits relevés par l'enquête de la commission sur l'étendue du monopole que la Corporation des pilotes avait acquis par le moyen de la mise en commun et les cas où la commission constata l'incompatibilité des intérêts des pilotes et de l'intérêt public, etc.

j) Affaire Paquet

Comme l'avait recommandé la commission Robb, le procureur général du Dominion du Canada intervint comme co-appelant dans l'affaire Paquet et, le 22 juillet 1920, le Conseil Privé (1920 A.C. p. 1029) cassa l'arrêt de la Cour d'appel et donna gain de cause à Paquet, décidant que la Corporation des pilotes n'avait aucun droit aux gains de pilotage de Paquet, bien qu'il fût demeuré membre de la corporation. Le Conseil Privé décida que le droit de percevoir les droits gagnés par un pilote que la corporation possédait en vertu de la Loi de 1860 avait été, par la Loi de 1914, transféré au Ministre et que la corporation n'avait aucun droit de poursuite contre le pilote Paquet à l'égard des droits qu'il avait lui-même perçus (Cf. *Titre I*, pp. 74-75 et 209).

k) Association des pilotes

En dépit de l'article 37 du règlement de 1915, modifié le 8 mai 1915 (C.P. 1048), portant que les droits devaient être payés au pilote «en personne» qui les avait gagnés, il est évident que la Corporation des pilotes continuait d'en assumer la perception et que les recettes étaient encore mises en commun. A la suite du jugement du Conseil Privé, le Ministre prit une autre mesure en vue d'assurer le paiement effectif à chaque pilote; l'article 37 du règlement de 1915 fut modifié afin de rendre l'autorité de pilotage responsable de la perception des droits (C.P. 737, du 12 mars 1921 [pièce 1456*n*]).

La portée du jugement du Conseil Privé était que la Corporation des pilotes ne pouvait contraindre les pilotes à mettre leurs recettes en commun. La réaction des pilotes fut immédiate et unanime (le dissident Paquet était mort avant le prononcé du jugement). Ils se lièrent par un contrat de société destiné expressément au maintien de la mise en commun (pièce 592*a*). L'association prit le nom de «L'Union des pilotes licenciés pour le havre de Québec et au-dessous» (Cf. *Titre I,* p. 94).

La durée en était fixée à 25 ans. En plus des clauses relatives à la mise en commun, d'autres portaient sur des questions telles que le paiement d'une indemnité aux pilotes suspendus, de prestations de maladie, etc. Aucun pilote en activité ne pouvait se retirer de la société sans le consentement unanime, sauf s'il cessait d'être pilote, la radiation devenant alors automatique et la société subsistant pour les autres membres; le pilote qui se retirait ainsi de l'Union ne pouvait réclamer que sa part des sommes gagnées au moment de son départ. Tous les pilotes s'engageaient à remettre à la société toutes leurs recettes de pilotage, avec la réserve que l'obligation devenait nulle dans le cas où les pilotes deviendraient des employés du gouvernement à salaire fixe. L'acte ne pouvait être modifié ni annulé sans le consentement de 90% des membres. Un conseil d'administration assumait l'administration des affaires de l'association.

Un autre acte fut aussi signé, intitulé «Acte du Mille Piastres», destiné, semble-t-il, à la liquidation des avoirs de la Corporation des pilotes; on estimait la part de chaque pilote dans l'avoir de la corporation à $1,000.

Le 21 mai 1924, un nouvel acte de société fut signé sous le nom de «L'Association des Pilotes licenciés pour le Havre de Québec et en aval». Il remplaçait l'acte de société précédent et se prolongeait jusqu'au 21 mai 1980. Des modifications furent apportées, au besoin, à ses dispositions; entre autres, on abaissa la majorité exigée pour la modification ou la révocation de l'acte aux deux tiers des membres, ainsi que la majorité nécessaire pour autoriser le conseil d'administration à engager une dépense ou à poursuivre en justice. On autorisa certaines dépenses: dons en cas de décès, réception à l'occasion de la retraite d'un pilote, cotisation à la Guilde et frais de déplacement des délégués.

Il était difficile aux pilotes de fixer des règles relatives à la mise en commun de leurs recettes puisque la mise en commun et les affectations sont effectuées normalement par la même autorité afin d'assurer une répartition équitable des affectations et de la rémunération. Les affectations varient selon le type de navire, les conditions météorologiques, le montant des droits de pilotage, etc., si bien qu'il arrive que les trajets les plus longs et les plus pénibles soient les moins rémunérateurs. Dans ces conditions, un fonds commun devient le meilleur facteur d'équilibre. Cependant, lorsqu'on enleva le service des affectations aux pilotes de la circonscription de Québec, il ne leur fut plus possible de contrôler la répartition des tâches de pilotage ni d'établir un mode de mise en commun vraiment équitable.

Aussi, dans l'espoir que l'autorité de pilotage affecterait les pilotes suivant le tour de rôle, les pilotes décidèrent d'établir un mode de répartition des recettes fondé sur le travail accompli par chacun d'eux, indépendamment des droits réels payés pour chaque affectation, et créèrent une unité de travail équivalente appelée un «tour». Dans les règles adoptées par l'association, le «tour» gardait la même valeur pour tous les pilotes et constituait la base de la rémunération de chaque pilote, de sorte que tous les pilotes réunissant le même nombre de «tours» recevaient la même somme. Le système du «tour» est encore en vigueur dans la circonscription de Québec et l'autorité de pilotage garde la responsabilité du service des affectations.

L'autorité de pilotage accepta le système et a toujours remis à l'association, plutôt qu'à chaque pilote, les droits de pilotage, après déduction des cotisations obligatoires à la caisse des pilotes. Une raison impérative en est que les pilotes brevetés depuis 1924 appartiennent tous, sans exception, à l'association.

En fin de compte, les armateurs n'y gagnèrent rien. On ne fit pas droit à leur demande pour le retour à l'exercice libre de la profession de pilote et au régime de la libre entreprise, mais ils conservèrent essentiellement les mêmes droits qu'auparavant: les lignes régulières furent autorisées à choisir leurs «pilotes en service spécial», avec, dans les autres cas, le droit de sélection du capitaine tel que limité aux trois premiers noms de la liste.

Les pilotes ne trouvèrent pas ce mode de mise en commun aussi complet et efficace qu'auparavant, mais ils étaient dégagés d'une grande partie des frais d'administration de la circonscription. En fait, leur situation n'avait guère changé et s'était même légèrement améliorée. Du point de vue juridique, cependant, cela marquait un sérieux recul car l'association ne bénéficiait pas du statut de corporation professionnelle fermée et les pilotes ne disposaient d'aucun moyen légal de contraindre un pilote à se joindre à l'association.

Rien n'était changé en ce qui concernait l'autorité de pilotage. Le Ministre avait, cependant, assumé en personne d'onéreuses obligations et responsabilités d'administration qui devaient se révéler extrêmement embarrassantes.

l) Loi de la marine marchande, 1927

A la codification de la Loi de la marine marchande en 1927 (chap. 186, S.R.C. 1927), on n'ajouta rien au texte de 1906, modifié, qui intéressât la circonscription de Québec.

La codification de la loi créa une situation juridique confuse à cause de la façon dont la Loi de 1914 y fut insérée. La distinction entre les deux fonctions du Ministre fut conservée; comme autorité de pilotage, il possédait encore les mêmes pouvoirs dont avaient disposé les Commissaires du havre de Québec (art. 395), mais, comme administrateur, il possédait tous les pouvoirs de la Corporation des pilotes, et même plus. P. ex., les règlements qu'il édictait en tant qu'autorité de pilotage devaient être ratifiés par le gouverneur en conseil, mais il pouvait administrer le service à sa guise. Cependant, aucune peine n'était prévue pour lui permettre de faire observer ses décisions.

L'effet conjugué (et certainement non voulu) de l'abrogation des articles 1 et 2 de la Loi de 1914 et de l'adoption des articles 491 et 492 de la Loi de la marine marchande de 1927 fut le rétablissement des droits de la Corporation des pilotes sur les gains des pilotes. Sinon, ces articles modifiés en 1927 n'auraient eu aucun sens. Ils se lisent comme suit:

> «491. Le ministre a le pouvoir de choisir, quand il y a lieu, des pilotes, membres de la corporation des pilotes de Québec, pour être capitaines de toutes goélettes soumises à son contrôle, et de les démettre de leurs fonctions.
>
> 492. Le ministre peut payer sur la caisse de la corporation des pilotes de Québec, à chacun de ses administrateurs et à chacun des capitaines de goélettes, de ladite corporation, une rémunération n'excédant pas cent dollars dans la même année, en sus de leurs parts respectives des revenus nets de ladite corporation.»

L'article 493 rétablit les fonctions du surintendant des pilotes, bien qu'il n'y fût pas ainsi dénommé. Nommé par le Ministre dont il était le préposé (sans être celui de l'autorité de pilotage) son rôle était d'administrer le service à l'échelon local, au lieu et place du conseil d'administration de la corporation de l'ancienne organisation.

m) Règlement de 1928

Le 10 mai 1928, le Ministre, en tant qu'autorité de pilotage, édicta un nouveau règlement (décret en conseil 800 du 10 mai 1928) qui resta en vigueur jusqu'à son remplacement le 7 février 1957 (C.P. 1957-191 [pièce 429]) par celui qui l'est actuellement. Le règlement de 1928 fut modifié 27 fois (pièce 1448) avant d'être abrogé.

Ce règlement constituait avant tout une codification de celui de 1915, modifié; il maintenait l'organisation précédente et y ajoutait cinq nouveaux points:

(i) Il contenait pour la première fois des définitions dont deux méritent d'être mentionnées:

> «*Surintendant* signifie le fonctionnaire du ministère de la Marine et des Pêcheries nommé surintendant des pilotes ou surintendant adjoint,

ou tout autre fonctionnaire dudit ministère régulièrement autorisé par l'administration de pilotage.

Navire comprend toute sorte de bâtiments, remorqués ou non, sauf les chalands.»*

(ii) Le paiement des droits était obligatoire; cette disposition ne relevait pas de l'autorité de pilotage mais, à l'époque, elle ne faisait que répéter les dispositions de l'article 455 de la Loi de la marine marchande de 1927.

(iii) Le critère de la détermination du nombre des pilotes dans la limite de 125, fixée par la loi (art. 423, Loi sur la marine marchande), fut modifié pour se lire «sur la base de cinquante pilotes par 3,500 trajets annuels».

(iv) Bien que les «pilotes en service spécial» fussent maintenus, le droit restreint du capitaine à choisir son pilote fut révoqué et il devait accepter le pilote figurant en tête de liste.

(v) On conférait au surintendant certains pouvoirs disciplinaires particuliers.

Jusqu'en 1934, ce règlement fut modifié trois fois: en 1928 (C.P. 2269, du 12 janvier 1928), afin de donner un sens spécial à l'expression «service en mer» dans le cadre des exigences relatives à l'apprentissage; en 1932 et 1934, par une série de modifications annuelles au tarif et rendues nécessaires par le marasme économique, qui furent apportées à la demande de la Fédération des armateurs du Canada, sous forme d'une réduction générale de 5% pour une année (C.P. 821 du 15 avril 1932) et de 7% l'année suivante (C.P. 913 du 8 mai 1934).

n) Modification de 1933 à la Loi sur la marine marchande

En 1933, une modification de l'article 414 de la Loi sur la marine marchande du Canada (23-24 George V, chap. 52) établit le poste de surintendant des pilotes comme représentant local du Ministre en tant qu'autorité de pilotage, qui pouvait lui déléguer, comme à toutes autres personnes, l'une quelconque de ses fonctions, à condition que la délégation se fît par voie de règlements dûment approuvés par le gouverneur en conseil. Telle est l'origine de l'actuel article 327 de la loi.

o) Rapport Gibb et le Conseil des ports nationaux

En 1931, sir Alexander Gibb, éminent ingénieur portuaire, fut prié par le gouvernement canadien de procéder à une étude sur les ports nationaux du Canada. Le *National Ports Survey,* 1931-1932 (pièce 1465), amena la création du Conseil des ports nationaux, en 1936 (1 Édouard VIII, chap.

*En tant que traduction, la version française est erronée. *Vessel* aurait dû être traduit par «Bâtiment» et *Ship* par «Navire». On a fait exactement l'inverse (Cf. note, p. 22). (*Note de traduction*)

42). Au début, le C.P.N. assuma la responsabilité de l'administration des ports de Montréal, Trois-Rivières, Québec, Chicoutimi, Saint-Jean (N.-B.) et Halifax. Les commissions locales nommées par le Fédéral pour ces ports et celui de Vancouver furent abolies et remplacées par le C.P.N., et toutes les lois les concernant furent abrogées. L'administration départementale fut transférée au C.P.N. en 1937 pour le port de Churchill et récemment pour les ports de Saint-Jean (T.-N.) et de Belledune (N.-B.).

Les responsabilités actuelles du Conseil des ports nationaux quant à la navigation dans les limites du havre correspondent à celles qu'assumaient auparavant la Maison de la Trinité et la Commission du havre de Québec, mais sans inclure le pilotage.

(7) Le Ministre, autorité de pilotage en vertu de la Loi sur la marine marchande (depuis 1934)

a) Loi sur la marine marchande, 1934

A la suite de l'adoption du Statut de Westminster (1931), une nouvelle loi sur la marine marchande fut votée en 1934 (24-25 George V, chap. 44), loi qui abrogeait, entre autres, l'ancienne législation statutaire sur le pilotage.

Au chapitre du pilotage, la caractéristique de la nouvelle loi est la suppression presque complète de ce qui subsistait des régimes spéciaux de certaines circonscriptions. Les circonscriptions d'Halifax et de Saint-Jean (N.-B.) étaient pleinement intégrées et toutes mentions relatives à leur statut spécial, éliminées, mais le processus de suppression ne fut pas aussi poussé pour les circonscriptions de Montréal et de Québec.

La lecture de la loi donne l'impression qu'il s'agissait, dans sa première rédaction, de rendre aussi ces deux circonscriptions conformes au régime commun, mais qu'au cours de la préparation du texte et de son adoption par le Parlement on apporta des amendements afin de conserver certaines dispositions (souvent appelées droits acquis) des statuts précédents. On les inséra donc quelque peu hâtivement sans s'assurer de leur concordance générale avec le nouveau texte. Il en résulta une situation juridique confuse quant au statut équivoque de l'autorité de pilotage, du pouvoir litigieux du gouverneur en conseil de modifier les limites de ces circonscriptions et la légalité du paiement obligatoire des droits. On n'a pas redressé cette situation déplorable et elle persiste (Cf. pp. 7 à 11).

Tout ce qui subsistait de l'organisation spéciale que la circonscription de pilotage de Québec avait héritée de la Loi sur la Maison de la Trinité et de la Loi sur la Corporation des pilotes était aboli (sauf le Fonds des pilotes infirmes) et en dehors de quelques exceptions la structure juridique de la circonscription était rendue conforme à celle des autres circonscriptions. Le Parlement gardait le contrôle sur l'existence de la circonscription et

sur la formation de son autorité de pilotage, sur l'imposition du paiement obligatoire des droits et sur l'interdiction d'imputer les dépenses de la circonscription sur les recettes du pilotage.

Le Ministre, en tant que tel, n'avait plus à s'occuper de l'administration et de la fourniture des services de pilotage de la circonscription de Québec. Toute mention des fonctions qu'il avait héritées, par la Loi de 1914, des Commissaires du havre de Québec et de la Corporation des pilotes, était supprimée et on ne lui laissait que les pouvoirs limités d'attribution des brevets, et accessoires accordés à une autorité de pilotage ordinaire.

La Corporation des pilotes de Québec ne conservait que l'administration de la caisse de retraite (Fonds des pilotes infirmes). On supprimait toutes les autres mentions de la corporation, y compris sa définition dans l'article interprétatif et le chapitre spécial portant sur ses pouvoirs et responsabilités.

On supprimait le droit statutaire d'appel à la Cour supérieure de Québec accordé aux pilotes de Québec (art. 538 et 539 de la Loi de la marine marchande, 1927).

De 1934 à 1938, les seules modifications aux règlements visaient à pourvoir chaque année à la réduction de 4% du tarif, ainsi qu'on l'avait fait en 1932, à la demande de la Fédération des armateurs du Canada (C.P. 913, 1934; C.P. 1047, 1935; C.P. 901, 1936; C.P. 639, 1937); et en 1938 (C.P. 2845 [pièce 1448-4]) pour transformer les anciennes infractions statutaires, supprimées de la loi en 1936, en infractions aux règlements relevant désormais du pouvoir réglementaire de l'autorité de pilotage (1 Édouard VIII, chap. 23, art. 361).

A cause de la réduction considérable du trafic maritime durant les années de guerre, une majoration de 15%, portée plus tard à 25% et 30%, fut imposée afin d'assurer des recettes suffisantes pour maintenir un service de pilotage satisfaisant.

b) Rapport Cannon—1942 (pièce 1456p)

Le 26 juillet 1940, par le C.P. 214-3404, l'honorable Lucien Cannon, juge de district d'amirauté, fut nommé membre unique d'une commission d'enquête chargée d'enquêter sur les problèmes créés par la navigation des petits bâtiments sur le Saint-Laurent et aussi sur la situation du pilotage dans la circonscription de pilotage Saint-Laurent–Kingston–Ottawa. Le 15 août 1941, de nouvelles instructions furent données à l'effet que l'enquête devait être menée à l'échelon ministériel et se limiter à la navigation des petits bâtiments sur le Saint-Laurent, entre Montréal et la mer. Le rapport énonce ainsi les raisons de l'enquête:

> «Depuis 1920, des plaintes nombreuses ont été formulées contre la navigation des petits bâtiments, à la suite d'accidents, de naufrages, d'erreurs, de manœuvres risquées et dangereuses.

Les enquêtes maritimes tenues au cours de cette période ont révélé des conditions peu satisfaisantes.

Les pertes de vie ont été plutôt lourdes, les dommages matériels considérables et les dangers de navigation inquiétants.

Le Saint-Laurent est l'une des voies maritimes les plus importantes au monde, est utilisée par des milliers de navires de différentes nationalités et la navigation en est soumise à des conventions et traités internationaux qui lient le Canada; notre gouvernement doit donc assurer la sécurité de la navigation par le respect de tous des lois, règles et règlements qui la concernent.»

Le juge Cannon fit les constatations suivantes: les petits bâtiments assuraient un trafic considérable des plus utiles et leur disparition serait désastreuse parce que les grandes compagnies de navigation seraient incapables de combler la lacune; beaucoup de ces bâtiments appartenaient à des cultivateurs qui ne sont pas de vrais marins et qui exploitaient les goélettes sur une base familiale; un grand nombre de capitaines ne détenaient pas de certificat de service ou de compétence; quelques petits bâtiments s'aventuraient en eaux restreintes sans cartes marines ni instruments essentiels à la navigation; beaucoup d'exploitants ignoraient ou connaissaient peu les règles de route; les signaux restaient souvent ignorés ou mal interprétés; les pilotes et les capitaines des gros navires avaient acquis la mauvaise habitude de ne pas faire les signaux prescrits lorsqu'ils croisaient ou doublaient les petits bâtiments; trop souvent les capitaines des navires des Lacs persistaient, à la sortie des canaux, à observer leurs propres règles; il y avait souvent des infractions aux règlements, mais les peines prévues n'étaient jamais imposées.

Le juge Cannon recommanda que la navigation sur le Saint-Laurent soit bien réglementée; qu'une patrouille navale surveille les mouvements du trafic, comme cela se fait sur la rivière Sainte-Claire; que des sanctions efficaces soient appliquées par une procédure simple et sommaire, assurée par des fonctionnaires compétents et expérimentés dont les décisions soient sujettes à appel au Ministre; que les petits bâtiments soient adéquatement classés; que l'on prévoie des moyens de formation pour les exploitants des petits bâtiments; que les publications officielles relatives à la navigation sur le Saint-Laurent soient plus largement diffusées.

D'après le ministère des Transports, on donna en partie suite à ces recommandations et les conditions dont on se plaignait ont été grandement améliorées. Le ministère remarque, cependant, que le Canada n'a jamais encore engagé les dépenses qu'entraînerait un patrouilleur dans ses eaux, mis à part les patrouilleurs clairsemés de la Gendarmerie Royale, et que le ministère de la Justice n'a jamais été bien disposé à apporter son concours aux efforts menés par le ministère des Transports pour imposer des sanctions sommaires à ceux qui ne respectaient pas les règlements. Néanmoins, le ministère des Transports a toujours assuré aux pilotes qui se plaignirent qu'il prendrait les mesures nécessaires si ces pilotes étaient en mesure d'identifier les contrevenants et étaient disposés à comparaître en cour pour témoi-

gner. Les bateaux fluviaux sont maintenant classés comme navires à vapeur, assujettis à l'inspection des navires à vapeur et, lorsqu'ils dépassent 10 tjb, doivent avoir à bord un capitaine et un mécanicien détenant un certificat. Des moyens de formation ont été établis et tout le possible a été fait pour aider les capitaines de bateaux fluviaux à acquérir les connaissances nécessaires à l'obtention des certificats. Les moyens de formation relèvent maintenant du gouvernement provincial (pièce 1456*p*) (Cf. pp. 248 et suiv.).

c) Comité du chenal maritime du Saint-Laurent—1946

Le 27 février 1946, le sous-ministre des Transports chargea un comité dit «Comité du chenal maritime du Saint-Laurent de 1946» de déterminer les améliorations susceptibles d'être apportées au chenal du Saint-Laurent. Il s'agissait d'un comité de trois membres représentant le Conseil des ports nationaux, le ministère des Travaux publics et la Division du chenal maritime du Saint-Laurent du ministère des Transports. Son mandat était en partie le suivant:

> «Examiner l'état du chenal maritime, depuis la tête de la navigation (y compris le port de Montréal) jusqu'au golfe Saint-Laurent, et, à la lumière de l'évolution actuelle du trafic, le port de Québec et le port de Montréal (y compris les transports maritimes et fluviaux), et formuler au sujet de la largeur et de la profondeur du chenal des recommandations pouvant se justifier du point de vue pratique et économique.»

Le 1er décembre 1946, le comité soumit son rapport. Après étude du chenal, du trafic et des types de navires marchands prévus, il recommanda les «travaux à exécuter pour apporter» les améliorations nécessaires au chenal. Il constatait que depuis l'ouverture du chenal du nord de 35 pi. de profondeur en 1937, le chenal du sud n'était guère utilisé et seulement par quelques-uns des plus vieux pilotes. Par suite de l'ensablement, sa profondeur n'était que de 22 pi. à basse mer; le comité ne voyait rien qui pût justifier d'engager des dépenses pour l'améliorer (pièce 1456*q*).

Il ne s'agit pas d'un comité permanent. Le sous-ministre des Transports institue, au besoin, des comités semblables[5].

d) Rapport du capitaine F. S. Slocombe

Le 4 mars 1947, le capitaine F. S. Slocombe du ministère des Transports rendit compte de son étude sur sept circonscriptions de pilotage, dont celle

[5] Un comité analogue dit «Comité du chenal maritime du Saint-Laurent de 1965» fut nommé le 20 janvier 1965 par ordre du sous-ministre des Transports et présidé par M. H. L. Land, chef de la Division du chenal maritime du Saint-Laurent du ministère des Transports et comptait des représentants de l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, du Conseil des ports nationaux et de la Division des études hydrauliques du ministère des Transports. Il devait, entre autres, étudier les usages actuels et éventuels du Saint-Laurent pour les transports maritimes; recommander les travaux de génie nécessaires pour assurer l'utilisation optimale du chenal et soumettre un programme de travaux d'étude et d'enquête à réaliser échelonné sur cinq ans (pièce 1456*r*).

de Québec (pièce 1452, pp. 66-82). Son rapport contenait les points suivants d'une importance particulière pour la Commission:

(i) «*Caractéristiques.* Le pilotage entre Pointe-au-Père et Québec comprend du pilotage de golfe et du pilotage fluvial, c.-à-d. plus de la moitié de la distance sur laquelle on peut suivre des routes au compas. Le Golfe a 20 milles de large à Pointe-au-Père et s'étrécit graduellement jusqu'aux chenaux dragués et balisés. La rivière Saguenay constitue une gorge étroite aux rives escarpées en eau profonde, semblable à certains chenaux de la côte de la Colombie-Britannique.»

«... Avant 1906, la station des pilotes se trouvait à Rimouski. Lorsque les pilotes consentirent à prolonger la circonscription jusqu'à Pointe-au-Père, il fut convenu que le gouvernement fournirait le matériel nécessaire pour pourvoir à l'embarquement des pilotes... Ces bâtiments (bateaux-pilotes *Citadelle* et *Abraham Martin*) sont exploités comme navires du gouvernement canadien, sans frais pour les pilotes. Le *Citadelle* comporte des emménagements pour les fonctionnaires de la quarantaine et des douanes, en plus de logements pour huit pilotes.»

«A Québec aussi, l'embarquement et le débarquement des pilotes ne leur occasionnent aucune dépense. Le ministère maintient un embarcadère flottant au bureau de pilotage et des compagnies privées de vedettes assurent par contrat le transport des pilotes à destination et en provenance des navires. La Fédération des armateurs du Canada assume le coût de ce service, pour le compte des armateurs ou des agents concernés.

L'activité est saisonnière dans la circonscription puisqu'il ne s'y effectue pas de pilotage entre la fin de décembre et celle de mars. La brume est fréquente en certaines saisons et les conditions météorologiques sont souvent rigoureuses au printemps et à l'automne. A l'automne, il faut remiser les bouées alors que l'état des glaces le permet et le pilotage doit souvent se faire sans ces aides de la navigation.»

(ii) «*Entrée au service.* Personne ne peut devenir pilote dans la circonscription de Québec sans avoir d'abord fait un apprentissage. Le ministre délivre un brevet aux aspirants pilotes selon les besoins du service... »

«L'aspirant pilote ne reçoit officiellement aucune rémunération, mais certains armateurs leur accordent une petite gratification pour les services rendus. Néanmoins, les règlements exigent que l'aspirant pilote se tienne, durant toute la saison, prêt à recevoir, du surintendant, une affectation sur un navire piloté... »

«Pour la saison 1947, il y aura 21 aspirants pilotes.»

(iii) «*Conditions de service.* Le pilote ayant reçu son brevet n'est pas soumis à une période de stage; il doit prendre son tour régulier avec les autres pilotes brevetés.

Cinquante-quatre pilotes figurent actuellement au rôle, dont vingt-quatre sont des pilotes spéciaux au service de certaines compagnies... Le pilote affecté à ce service spécial doit, en outre, participer au tour de rôle si les nécessités du service l'exigent. C'est l'usage d'exiger que les pilotes spéciaux accomplissent durant la saison le même nombre de trajets qu'un pilote astreint au tour de rôle.

Il incombe au surintendant adjoint à Québec et au fonctionnaire du pilotage à Pointe-au-Père d'assurer un nombre suffisant de pilotes en ces deux lieux pour les besoins du trafic. Le ministère procure un dortoir dans l'immeuble du pilotage à Québec. A Pointe-au-Père, huit pilotes peuvent coucher à bord du *Citadelle,* mais certains pilotes préfèrent vivre à l'hôtel voisin, à leurs frais, pendant que le bâtiment est à quai. La nourriture est fournie gratuitement aux pilotes à bord du *Citadelle,* mais le ministère leur

accorde vingt-cinq cents pour chaque repas pris à l'hôtel. Cela coûte $2,000 par an au ministère, et c'est une dépense prévue dans l'accord passé avec les pilotes en 1906.

Les pilotes vivent chez eux entre leurs affectations et doivent payer leurs frais de déplacement; ils effectuent du pilotage d'entrée ou de sortie selon les ordres qui leur sont donnés.»

(iv) «*Recettes et frais.* Conformément aux règlements, l'autorité de pilotage perçoit tous les droits de pilotage, retient la cotisation destinée à la caisse de retraite des pilotes et paie à chaque pilote le solde des droits qu'il a gagnés. Dans la pratique, chaque pilote a autorisé par procuration l'*Association des pilotes licenciés pour le Havre de Québec et en aval* à s'occuper de sa rémunération. Le ministère retient donc 7% sur les gains de chaque pilote pour la Caisse de retraite et remet à la Corporation des pilotes de Québec le montant des déductions... Le solde est remis à l'Association avec une feuille de paye indiquant les gains nets de chaque pilote et le ministère n'a plus à s'en occuper.»

(v) «*Rémunération des pilotes.* En fait, après le paiement des dépenses de l'Association, les recettes nettes sont réparties à parts égales entre les pilotes mais, en ce qui concerne le ministère, les gains nets d'un pilote appartiennent à celui-ci... On constatera que, durant les années de guerre, la rémunération des pilotes, en dépit de la majoration de 10%, portée plus tard à 25% des taux principaux, baissa considérablement, n'étant que de $2,146 en 1942. En 1945, elle remonta à $4,987, mais retomba de nouveau à $ (*sic*) en 1946.»

«En ce qui concerne la rémunération des pilotes, il y a peut-être lieu de mentionner que les pilotes spéciaux reçoivent des armateurs ou des agents concernés une gratification de $12 par trajet, destinée à couvrir leurs dépenses. Le rapport de la Commission royale de 1918 condamna cette pratique comme contrevenant à la Loi sur la marine marchande du Canada...»

(vi) «*Droits de pilotage.* Les taux de pilotage actuellement en vigueur dans la circonscription de Québec n'ont pas changé depuis 1915. Ils se fondent sur le seul tirant d'eau, mais varient selon la saison...»

(vii) «*Griefs des pilotes.* On peut les résumer comme suit:

1° Les taux alors en vigueur étaient insuffisants, car ils dataient d'une centaine d'années, à l'époque des voiliers.

2° Les conditions d'apprentissage étaient extrêmement pénibles.

3° Les pilotes estimaient que le pilotage dans la circonscription de Québec ne pouvait se comparer à celui de n'importe quelle autre circonscription au Canada à cause de la longueur du fleuve qui oblige parfois le pilote à se tenir 24 heures sur la passerelle. (Ils déclarèrent que la montée de Pointe-au-Père à Québec peut prendre 22 heures à bord d'un navire lent, alors que de Pointe-au-Père à Chicoutimi elle peut durer 15 à 24 heures.) Les pilotes ont fait état des conditions météorologiques souvent défavorables, surtout quand il neige à l'automne alors que les bouées sont enlevées. Puis, au terme d'un long voyage, si la marée est favorable à Québec, ils doivent accoster leur navire...

4° Les pilotes se plaignaient que le ministère avait répudié l'accord de 1906 portant sur la fourniture du vivre et du couvert à Pointe-au-Père et à Chicoutimi: l'allocation de Chicoutimi avait été supprimée et celle de Pointe-au-Père ne représentait que le tiers du coût réel des repas.

5° Le *Citadelle* servait à plusieurs autres fins.»

Le C. P. 1345 du 11 avril 1947 (pièce 1448-13) approuva un nouveau tarif comportant une majoration générale de 30%.

Il est à noter que les autres modifications apportées aux règlements comprenaient celles du C.P. 3448 du 3 août 1948 (pièce 1448-15) qui accordaient, entre autres, aux pilotes un nouveau droit et reconnaissait officiellement l'organisation des pilotes en spécifiant que trois des cinq membres du jury d'examen devaient être membres du conseil d'administration de «l'Association des pilotes licenciés de Québec» choisis par ce conseil.

e) Rapport Audette—1949

Le décret en conseil C.P. 3978 du 10 août 1949 chargea un comité composé de cinq membres, présidé par M. L. C. Audette, commissaire de la Commission maritime canadienne, d'enquêter et de faire un rapport sur le pilotage et les questions connexes dans les circonscriptions où le ministre des Transports était l'autorité de pilotage.

Quatre conclusions générales sont à noter:

(i) La commission se prononçait, par une décision majoritaire, contre la proposition de divers comités de pilotes à l'effet que le gouvernement garantisse des recettes minimales et recommandait de maintenir le *statu quo,* les cas pénibles devant être traités comme des cas d'espèce, s'ils s'en présentaient. La commission estimait la proposition «socialement, politiquement et économiquement fausse».

(ii) La commission estimait que les diverses caisses de retraite se trouvaient dans une situation précaire. Elle recommanda que le gouvernement comblât le déficit d'environ $1,500,000 en partie à titre de compensation pour sa part de responsabilité de l'état désastreux de ces caisses et en partie à titre de don. En outre, elle recommanda la fusion de toutes les caisses de retraite en vue de leur assurer plus de stabilité (Cf. *Titre I,* chap. 10).

(iii) La commission approuvait, par une décision majoritaire (les pilotes membres de la commission étant dissidents), la proposition de la Fédération des armateurs du Canada à l'effet que les armateurs soient représentés au jury d'examen des pilotes.

(iv) La commission recommandait aussi «d'envisager l'établissement d'un régime uniforme servant de base aux tarifs de toutes les circonscriptions . . . nous avons essayé d'établir différentes formules sur lesquelles nous pourrions arriver à un accord. Nous avons échoué pour diverses raisons» (Cf. *Titre I,* chap. 6).

Le rapport reste pratiquement muet sur la situation du pilotage dans la circonscription de Québec. Les deux recommandations formulées par le Comité des pilotes de Québec ne reçurent pas un accueil favorable, soit l'abolition de la préférence accordée aux anciens combattants (art. 11A du règlement) et la nécessité de réglementer le trafic des transbordeurs. Le

rapport note l'existence d'une entente à l'amiable avec les transbordeurs, qui donnait satisfaction et ajoute: «cependant, nous suggérons de reconsidérer la question si les événements révèlent des abus de la part des transbordeurs.»

Dans un rapport minoritaire séparé, le président traitait de la reconnaissance officielle des associations privées de pilotes et du régime des pilotes spéciaux.

Au sujet des associations de pilotes existant à Québec et à Montréal dans le but de mettre en commun les gains des pilotes, le président considérait «cette pratique d'un mauvais œil et avec inquiétude parce qu'elle peut donner lieu à des résultats fâcheux» tels que d'assurer une rémunération sur les recettes de la circonscription durant la période de suspension à un pilote suspendu et d'annuler ainsi l'effet de la mesure disciplinaire. Il notait aussi la possibilité constante d'une répartition injuste «du fait de l'application d'accords passés par décision majoritaire, et ce à l'encontre de l'esprit de la Loi sur la marine marchande du Canada ou des règlements des circonscriptions». Les deux représentants des pilotes s'opposèrent aux vues du président.

Bien que les pilotes et les armateurs eussent recommandé instamment de maintenir le régime des pilotes spéciaux, le président en préconisait l'abolition. Il faisait état du boni illégal payé en sus des droits, signalait que cette pratique nuisait à l'affectation au tour de rôle et que la nomination de quelques pilotes spéciaux «pris parmi les pilotes relativement à leurs débuts» affaiblissait la thèse selon laquelle ce régime constituait le seul moyen de reconnaître officiellement l'expérience et l'habileté supérieures d'un pilote et d'accroître ainsi son prestige. Il recommandait plutôt un régime modelé sur le «système de classes» qui fut adopté plus tard, en 1960. Les représentants des pilotes s'opposèrent encore aux vues du président.

En général, le rapport Audette ne renseigne pas suffisamment. Il formule d'importantes recommandations, mais dans l'abstrait, sans explication de l'étendue et de la nature des problèmes à résoudre et sans même dire s'ils existent. Le rapport n'indique pas en quoi l'organisation de base fait défaut, si cela tient à des faits nouveaux et, le cas échéant, quels sont-ils ou, en d'autres termes, pourquoi le système qui fonctionnait bien est devenu défectueux.

f) Modifications à la Loi sur la marine marchande—1948-1950

La Loi sur la marine marchande fut modifiée en 1948 afin d'y apporter les corrections exigées par la création, en 1936, du ministère des Transports du fait de la fusion du ministère de la Marine et de celui des Chemins de fer et Canaux (1 Édouard VIII, chap. 34).

Immédiatement après la publication du rapport Audette, on prit des mesures en vue de rendre l'autorité de pilotage responsable de la caisse de retraite comme dans les autres circonscriptions. La modification de 1950 (14 George VI, chap. 26), en particulier, abolit le dernier pouvoir de la Corporation des pilotes—l'administration de la caisse—en supprimant de la loi les dispositions particulières relatives à cette caisse. Cette partie de la modification ne devait cependant entrer en vigueur qu'à sa promulgation. La modification de 1950 et cette réserve furent insérées dans la version révisée de 1952 de la loi, mais elle n'est pas encore entrée en vigueur puisqu'elle n'a pas été promulguée.

En 1956, le C.P. 1956-1264 révoqua le décret en conseil de 1933 nommant «l'honorable Alfred Duranleau, ministre de la Marine», autorité de pilotage, entre autres pour la circonscription de Québec, et nomma à sa place «le ministre des Transports comme autorité de pilotage» (pièce 1143).

g) Autres modifications du règlement de 1928

Le règlement de 1928 fut modifié huit fois (pièces 1448-17 à 24) entre 1950 et 1956, alors qu'il fut remplacé par le règlement actuel. Les exemptions firent l'objet de cinq modifications consécutives et les droits furent révisés deux fois. L'article relatif aux examens de la vue et de l'ouïe fut modifié. Les articles portant sur l'apprentissage furent d'abord modifiés, puis complètement rédigés à nouveau en 1956. En 1955, le surintendant fut tenu de rayer de la liste des affectations tout pilote dont la capacité était ou semblait affaiblie par la consommation d'alcool ou de narcotiques et on a prévu de plus que, s'il avait agi de bonne foi, il ne serait pas responsable de la perte de gain subie par le pilote (pièce 1448-23). Lors de la révision périodique des statuts, en 1952, la Loi sur la marine marchande fut codifiée (S.R.C. 1952, chap. 29), mais la partie relative au pilotage ne subit aucune modification.

h) Règlement de 1957 et modifications

En 1957, le C.P. 1957-191 (pièce 429) abrogea le Règlement de 1928 modifié pour le remplacer par un nouveau règlement. Les principales modifications étaient les suivantes:

(i) Les deux postes de surintendants adjoints étaient supprimés et la définition de «surintendant» ne mentionnait plus qu'il était un fonctionnaire du ministère, sa nomination relevant maintenant de l'autorité de pilotage.

(ii) Le principe de la «péréquation des voyages» devenait un des critères des affectations.

(iii) Les pilotes n'avaient plus le droit d'exercer un autre emploi.

(iv) La procédure d'enquête indiquée dans l'ancien article 49 au regard des plaintes relatives à l'aptitude physique ou mentale d'un pilote n'était plus prévue.

Entre 1957 et 1967, le règlement général fut modifié huit fois (pièce 429); les modifications les plus importantes étaient les suivantes:

(i) Le 2 juin 1960, le C.P. 1960-756 établit le système de classes de pilotes à la place de celui des pilotes spéciaux qui était automatiquement aboli;

(ii) Le 25 novembre 1960, le C.P. 1960-1601 réglementa le pilotage d'hiver en prescrivant l'affectation conjointe de deux pilotes aux opérations d'hiver (autres que les mouvements) et en prévoyant un tarif spécial, soit le montant moindre des droits doubles ou des droits normaux majorés de $100;

(iii) Le 23 mars 1961, le C.P. 1961-425 modifia considérablement les articles du règlement relatifs aux examens de la vue et de l'ouïe et aux classes de pilotes, mais surtout en ce qui concerne l'entrée au service, les aspirants pilotes et l'attribution des brevets aux pilotes. Une nouvelle disposition imposait un stage obligatoire dans une école de marine et la durée minimale de l'apprentissage était réduite à trois ans.

i) Organisations de pilotes

En 1959, après sa participation aux débats portant sur le Bill S-3 concernant des modifications à apporter à la Loi sur la marine marchande, l'Association des pilotes de Québec ainsi que les autres organisations de pilotes des circonscriptions du Saint-Laurent sentirent le besoin d'une action collective concertée et formèrent la Fédération des pilotes du Saint-Laurent dont les lettres patentes furent émises le 5 novembre 1959 en vertu de la Partie II de la Loi fédérale sur les compagnies (Cf. *Titre I,* p. 105).

Le 9 mai 1960, un groupe important de pilotes de la circonscription de Québec se constituèrent en corporation sous le nom de «La Corporation des pilotes du bas Saint-Laurent», bien que l'Association des pilotes de Québec continuât d'exister (Cf. *Titre I,* pp. 94 et suiv.).

j) Grèves des pilotes—1962

Les relations entre les pilotes, les armateurs et le ministère des Transports se détériorèrent et, entre le 5 et le 14 avril 1962, tous les pilotes de la fédération, y compris les pilotes de la circonscription de Québec, se mirent en grève pour appuyer leurs demandes. La nomination de la présente Commission royale était l'une des conditions du règlement de la grève, mais le mandat de la Commission fut étendu à tout le pilotage au Canada.

k) Évolution du tarif de la circonscription de Québec

Les modifications essentielles suivantes furent apportées à la structure du tarif entre 1788 et 1956:

(i) En 1799, une différence fut établie dans le tarif des trajets vers l'amont et vers l'aval; les premiers coûtaient plus cher. Cette disposition subsista jusqu'en 1952.

(ii) En 1812, on divisa l'année en quatre périodes tarifaires: navigation de printemps (mars et avril); saison normale (du 1er mai au 10 novembre); navigation pré-hivernale (du 11 au 19 novembre); et navigation d'hiver (du 20 novembre au 1er mars). Les taux les plus bas étaient ceux de la saison normale et les plus élevés ceux de la saison hivernale. Cette disposition fut supprimée en 1952 et remplacée par un tarif uniforme applicable toute l'année. Cependant, en 1960, on établit une majoration de 100%, à concurrence de $100, pour la navigation d'hiver (du 1er décembre au 8 avril) à cause de l'emploi d'un second pilote.

(iii) De 1788 à 1952, le tarif se fondait uniquement sur le tirant d'eau, mais en 1952, on adopta une combinaison du tirant d'eau en pieds et de la jauge nette, avec un minimum de 2,000 tx et un maximum de 7,500 tx. En 1960, on porta le maximum à 15,000 tx.

(iv) Durant les années de marasme économique (1932 à 1937), on recourut à une diminution annuelle de 3 à 7%. Inversement au cours des années de guerre, entre 1941 et 1944, alors que le trafic fléchit, on imposa une majoration annuelle de 10 et de 25%, afin d'assurer des recettes suffisantes pour maintenir le service de pilotage.

(v) Lors des deux déplacements de la station maritime des pilotes, soit du Bic à Pointe-au-Père en 1905 et de Pointe-au-Père aux Escoumins au printemps de 1960, on ne modifia pas la structure du tarif.

(vi) Le taux de base du trajet de Québec vers l'aval fut graduellement augmenté, de $2.20 par pied de tirant d'eau en 1788 à $3.15 à l'été de 1812, à $3.40 en 1888, à $5.05 en 1947 et à $5.20 en 1952. Depuis 1952, il est demeuré à $5.20 par pied de tirant d'eau plus ½¢ par tonneau de jauge nette et ¾¢ en 1957.

(vii) Dans le but d'augmenter la rémunération des pilotes, on imposa, en 1965, une majoration de 50% sur les mouvements et de 8% sur les autres opérations de pilotage. Cette dernière majoration fut portée respectivement à 13%, 17% et 22.85% en 1966, 1967 et 1969.

Chapitre B

MÉMOIRES

Treize mémoires furent présentés sur le pilotage en général et sur le pilotage sur le Saint-Laurent en particulier. Quatre[1] de ces mémoires portent exclusivement sur le pilotage dans la circonscription de Québec et dans la région du bas Saint-Laurent, tandis que les neuf autres accordent autant d'importance à toutes les circonscriptions de pilotage sur le fleuve. C'est pourquoi nous les analysons ici avec les mémoires traitant seulement de la circonscription de Québec.

Outre des *recommandations particulières* concernant le pilotage dans la circonscription de Québec, certains de ces mémoires formulent des *recommandations générales* préconisant des réformes de base dans l'organisation du pilotage. Les références placées à la fin du résumé d'une recommandation particulière indiquent la partie du rapport qui traite du sujet.

Les mémoires, groupés ici selon leur classification respective, sont les suivants:

Pilotes

1. Fédération des pilotes du Saint-Laurent	Mém. 28—pièce 671
2. Guilde de la marine marchande du Canada	Mém. 53—pièce 1382
3. Cap. Maurice Koenig, pilote de Québec	Mém. 30—pièce 571 et Mém. 48—pièce 1352
4. Cap. Lucien Bédard, pilote de Québec	Mém. 47—pièce 1323
5. Pétition de 21 pilotes de la circonscription de Québec	Mém. 46—pièce 1322

Armateurs

6. Fédération des armateurs du Canada	Mém. 27—pièce 726
7. *Dominion Marine Association*	Mém. 39—pièce 1134
8. *Canadian Shipowners Association*	Mém. 55—pièce 1436
9. *Imperial Oil Ltd.*	Mém. 23—pièce 1132
10. *Clarke Steamship Co. Ltd.*	Mém. 31—pièce 1345

[1] Mémoires n°s 30, 47, 46 et 33.

Autres

11. L'Institut de marine de la province de Québec	Mém. 32—pièce 749
12. *The Lower St. Lawrence and Gulf Development Association*	Mém. 33—pièce 923
13. *Computing Devices of Canada Ltd.*	Mém. 42—pièce 1339.

(1) Mémoire de la Fédération des pilotes du Saint-Laurent

La Fédération des pilotes du Saint-Laurent a présenté son mémoire au nom de ses cinq groupements-membres qui, en 1966, représentaient près de 310 pilotes qui exercent leur profession entre le haut et le bas du fleuve (Kingston–Les Escoumins) (Cf. pp. 312 et suiv.; et *Titre I, pp.* 105 et 106). Ces groupements-membres sont:

L'Association des pilotes licenciés pour le havre de Québec et en aval (Les Escoumins–Québec) (Cf. p. 280)

La Corporation des pilotes du Saint-Laurent central (Québec–Montréal)

La Corporation des pilotes du port de Montréal (Port de Montréal)

La Corporation des pilotes du fleuve et de la Voie maritime du Saint-Laurent (Montréal–Cornwall)

La Corporation des pilotes du haut Saint-Laurent (Cornwall–Kingston)[2].

La Fédération des pilotes et les autres corporations mentionnées ci-dessus sont des organisations sans but lucratif créées en vertu de la Partie II de la Loi fédérale sur les compagnies (maintenant, Loi sur les corporations du Canada). Un des buts de la fédération est de représenter ses groupements-membres devant des organismes publics et c'est à ce titre que la fédération a agi au cours de l'enquête de la Commission[3].

Le mémoire est volumineux: quelque 245 pages. Il contient 39 recommandations générales et plusieurs recommandations particulières concernant les diverses circonscriptions de pilotage du Saint-Laurent, dont six ont trait à la circonscription de Québec.

---

[2] La circonscription de pilotage de Kingston (Cornwall—Kingston) est située dans la section internationale du fleuve. C'est aussi l'une des trois circonscriptions de pilotage des Grands lacs où le pilotage est régi par des ententes conjointes entre le Canada et les États-Unis.

[3] Un exposé plus détaillé des buts et des pouvoirs de la Fédération des pilotes du Saint-Laurent figure aux pages 312 et suivantes (Cf. *Titre I*, p. 105).

Recommandations générales

a) Le gouverneur en conseil. Le gouverneur général en conseil conserve son pouvoir de prendre des décrets en conseil au regard du tarif sur l'avis du ministre des Transports, agissant lui-même, sur recommandation du commissaire du pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 16 et 17).

b) Le ministre des Transports. Le ministre des Transports demeure l'autorité politique responsable du pilotage. Il constitue le lien entre le commissaire du pilotage et le gouverneur général en conseil; il est l'autorité qui émet et annule les brevets, sur recommandation du commissaire du pilotage ou d'un organisme chargé d'enquêter sur les accidents maritimes. Il peut réformer les décisions du commissaire au sujet du tarif, des exemptions du pilotage obligatoire, des changements de limites ou de la création d'une circonscription (Cf. *Titre I,* recommandation générale 18).

c) Le commissaire du pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 16, 17 et 18):

(i) Création d'un nouveau poste: celui de commissaire du pilotage; il remplace tous les autres postes et fonctions se rapportant au pilotage, au sein du ministère des Transports, avec le rang et le traitement d'un sous-ministre. Le commissaire est nommé par le gouverneur général en conseil et reste en fonction durant le bon plaisir de Son Excellence. Il doit être citoyen canadien et parler couramment le français et l'anglais.

(ii) Les pouvoirs généraux du commissaire consistent à surveiller l'efficacité et la sécurité du service de pilotage. Les corporations (ou associations) de pilotes lui soumettent des états financiers annuels détaillés sur l'administration du pilotage même. Si une circonscription ne répond manifestement pas aux normes voulues d'efficacité et de sécurité, le commissaire aurait les pouvoirs nécessaires pour remédier à la situation.

(iii) Les règlements de base des corporations concernant l'administration du pilotage sont également soumis à l'approbation du commissaire; en outre, les corporations doivent soumettre, pour approbation, leurs budgets annuels des dépenses générales d'administration se rapportant au pilotage même. Les dépenses et les règlements de pure régie interne ne tomberaient pas sous la juridiction du commissaire (Cf, *Titre I,* recommandations générales 19, 20 et 21).

(iv) Le commissaire siège en appel des décisions des comités locaux de discipline et a le pouvoir d'imposer une suspension pour une période maximale de deux ans ou une amende maximale de $2,000. Il peut aussi recommander au Ministre l'annulation du brevet d'un pilote. De plus, le commissaire peut nommer des assesseurs en matière disciplinaire. Les amendes ainsi perçues sont versées à la

caisse de retraite, s'il en existe une, de la corporation dont fait partie le pilote en cause; sinon, au fonds du Revenu consolidé du Canada (Cf. *Titre I,* chap. 9, et recommandations générales 26 à 38).

(v) Le commissaire tient des audiences publiques concernant toute demande visant à la révision du tarif, au changement des limites d'une circonscription ou à la création de nouvelles circonscriptions et toute demande d'exemptions du pilotage obligatoire. Il rend, dans tous les cas, une décision écrite motivée dont copie est adressée aux intéressés ainsi qu'au ministre des Transports, à qui ceux-ci peuvent en appeler de la décision du commissaire. Dans le cas d'une révision du tarif, le Ministre, s'il approuve la décision du commissaire, la transmet au gouverneur en conseil, pour ratification par décret. Dans les cas d'exemptions, de changements de limites ou de création de nouvelles circonscriptions, le Ministre, s'il l'approuve, la transmet au cabinet en vue de faire adopter par le Parlement les modifications nécessaires à la loi (Cf. *Titre I,* recommandations générales 17, 18 et 19).

(vi) Pour les sujets autres que ceux mentionnés au paragraphe précédent, le commissaire n'est pas obligé de tenir des audiences publiques. Sauf dans les cas de modifications au tarif, d'exemptions du pilotage obligatoire, de changements de limites d'une circonscription, de création de circonscriptions nouvelles, ou d'annulation de brevet, la décision du commissaire n'est pas soumise au contrôle du Ministre (Cf. *Titre I,* recommandations générales 16 à 37).

(vii) Le bureau du commissaire doit être conçu non comme un organisme qui administre, mais qui surveille. Le commissaire ne devrait pas avoir besoin de plus de deux adjoints (Cf. *Titre I,* recommandations générales 16 et 17).

d) *Comité consultatif* (Cf. *Titre I,* pp. 555 et 556)

(i) Dans l'exercice de ses fonctions, le commissaire est aidé d'un comité consultatif de quatre membres, dont deux sont nommés par les pilotes du Canada, et les deux autres, par les armateurs. Si les armateurs ou les pilotes ne parviennent pas à choisir leurs représentants, le commissaire peut, à cette fin, organiser un scrutin parmi les pilotes ou parmi les armateurs.

(ii) Les membres de ce comité sont élus pour trois ans, avec mandat renouvelable; afin d'assurer la continuité du comité, deux membres sont d'abord élus pour deux ans, et les autres, pour trois ans. Des élections ont lieu à l'expiration du mandat de chacun des deux groupes.

(iii) Le commissaire doit réunir ce comité au moins une fois par an. Les pouvoirs du comité sont cependant strictement consultatifs et ses avis au commissaire ne sont pas rendus publics.

(iv) Les membres du comité sont rémunérés par le gouvernement et reçoivent une indemnité équivalente à celle des membres à temps partiel des diverses commissions fédérales.

e) Administration par les corporations. Toute l'administration locale du pilotage reste entre les mains des corporations (ou associations) de pilotes, c.-à-d. l'administration des stations de pilotage, des bateaux-pilotes, des services de télécommunications aux fins de pilotage, l'affectation des pilotes aux navires et la perception des droits de pilotage.

Les corporations gèrent les biens meubles ou immeubles dépendant du pilotage et peuvent être propriétaires ou locataires de ces biens (Cf. *Titre I,* recommandations générales 14 et 25).

f) Autonomie financière. Chaque circonscription est financièrement indépendante des autres circonscriptions. Les fonds d'une circonscription, ou section de circonscription, pour laquelle existe un groupe spécial de pilotes, ne peuvent être transférés à une autre circonscription, ou section de circonscription (Cf. *Titre I,* recommandations générales 8, 15, 20 et 21).

g) Chef pilote. Les corporations sont dirigées par un conseil d'administration composé de pilotes. Le président est élu pour trois ans et porte le titre de chef pilote. Dans les circonscriptions de trafic maritime dense, où les pilotes sont nombreux, les fonctions du chef pilote occuperont tout son temps. Il lui est permis cependant de piloter dans sa circonscription s'il le juge nécessaire.

En plus du rôle de président de la corporation, le chef pilote assume les fonctions actuelles du surintendant local.

Le chef pilote n'est pas un simple président de comité; de réels pouvoirs personnels lui sont dévolus, en plus des pouvoirs du conseil d'administration.

Le chef pilote reçoit la plus haute rémunération versée à un pilote de sa circonscription pour l'année, majorée de 20% (Cf. *Titre I,* recommandation générale 25).

h) Pouvoirs disciplinaires. La corporation exerce des pouvoirs disciplinaires tant à l'égard des pilotes brevetés que des aspirants pilotes. Ces pouvoirs sont exercés par un comité de discipline composé de trois à cinq personnes qui peuvent être choisies en dehors du service du pilotage. Pour les petites circonscriptions, ce comité pourra n'être composé que d'une seule personne. Ses pouvoirs s'étendent de la simple réprimande à l'imposition d'une amende de $500 et la suspension pour une période maximale de six mois et il peut, en outre, recommander au commissaire des peines

plus sévères. Les décisions du comité de discipline sont toujours susceptibles d'appel devant le commissaire. Les amendes perçues sont versées à la caisse de retraite, s'il en existe une; sinon, à des œuvres de charité (Cf. *Titre I,* p. 606).

i) *Apprentissage.* Chaque corporation assume la responsabilité des régimes d'apprentissage qui doivent être approuvés par le commissaire.

Les aspirants pilotes doivent recevoir une rémunération raisonnable payée par la corporation; ces frais sont considérés comme frais d'administration.

Les examens sont passés devant un jury composé d'un examinateur des capitaines et lieutenants, du chef pilote et de trois pilotes de la circonscription nommés par la corporation.

Les noms des candidats reçus par le jury d'examen sont transmis au commissaire qui demande au ministre des Transports la délivrance des brevets de pilote appropriés (Cf. *Titre I,* recommandations générales 25 à 37.)

j) *Caisse de retraite.* Les régimes de retraite sont laissés à la discrétion de chaque corporation et restent soumis aux lois générales s'appliquant aux caisses de retraite. Les dispositions actuelles de la Loi sur la marine marchande à cet égard doivent être abrogées (Cf. *Titre I,* recommandation générale 39).

k) *Âge de la retraite.* Chaque corporation peut adopter la retraite facultative à soixante ans; à partir de soixante-cinq ans, le pilote doit subir un examen médical semestriel et son brevet devient temporaire; la retraite est obligatoire à l'âge de soixante-dix ans (Cf. *Titre I,* recommandation générale 32).

l) *Nombre des pilotes.* Le nombre des pilotes dans chaque circonscription est déterminé par les corporations en cause (Cf. *Titre I,* p. 286 et recommandations générales 8, 14 et 25).

m) *Ententes entre corporations.* Il est loisible aux corporations de passer toutes sortes d'ententes entre elles en vue de réduire les frais d'exploitation ou d'augmenter l'efficacité du service de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandation générale 25).

n) *Législation sur le pilotage.* Une législation spéciale sur le pilotage devrait être adoptée, indépendamment de la Loi sur la marine marchande, mais cette législation pourrait, à l'occasion, se référer à certains articles de cette loi. (Cf. *Titre I,* recommandations générales 1 et 2).

o) *Pilotage obligatoire.* La législation en matière de pilotage devrait être changée, et au lieu d'imposer le paiement obligatoire des droits de pilotage, imposer purement et simplement le pilotage obligatoire (Cf. *Titre I,* recommandations générales 22 et 23).

p) *Statut du pilote.* Le statut de fonctionnaire, partout où il existe, devrait disparaître du pilotage au Canada (Cf. *Titre I,* recommandation générale 24 et *Titre III,* pp. 220 et suiv.).

q) *Dispositions nouvelles de la législation.* Les limites des circonscriptions et les exemptions du pilotage obligatoire doivent être définies dans la loi, et non par voie réglementaire (Cf. *Titre I,* recommandations générales 3 et 17).

r) *Responsabilité du pilote.* Le statut du pilote doit demeurer celui de conseiller du capitaine, de «carte parlante». Sa responsabilité civile reste limitée au montant prévu à l'article 362, Loi sur la marine marchande (Cf. *Titre I,* pp. 26 et suiv.; recommandations générales 11 et 12).

s) *Création de circonscriptions.* Toutes les zones où existe du pilotage doivent être transformées en circonscriptions de pilotage placées sous l'autorité du commissaire du pilotage et du ministre des Transports. Les pilotes doivent être brevetés (Cf. *Titre I,* recommandations générales 6, 8, 10 et 12).

t) *Base du tarif de pilotage.* Le tarif, dans toutes les circonscriptions, est basé sur la jauge nette ou brute et sur le tirant d'eau. Il doit spécifier la jauge maximale nette ou brute figurant au certificat d'immatriculation du navire, de manière à couvrir les bâtiments à shelter-deck et à réservoirs latéraux.

Dans les cas des mouvements, la base du tarif peut être une somme déterminée en fonction de l'échelle de jauge.

Toute faveur tarifaire accordée aux navires côtiers ou d'eaux intérieures doit disparaître (Cf. *Titre I,* chap. 6, et recommandation générale 21).

u) *Tarif: frais de pilotage et dépenses administratives.* Le tarif du pilotage couvre à la fois la rémunération des pilotes et les dépenses administratives. Le tarif se divise cependant en deux parties distinctes dont l'une couvre la rémunération des pilotes et l'autre, les frais d'administration du pilotage (Cf. *Titre I,* chap. 6 et recommandations générales 20 et 21).

v) *Critères du tarif.* Les taux relatifs à l'administration doivent être déterminés de manière à couvrir toutes les dépenses administratives. Tout surplus servirait à réduire le tarif. Les taux de pilotage seraient établis en fonction de l'intérêt public, de la valeur des services rendus, du coût aux armateurs, et de la nécessité d'attirer dans la profession de pilote les meilleurs candidats du monde maritime (Cf. *Titre I,* recommandations générales 20 et 21).

w) *Annulation de départ et retenue.* Les sommes perçues pour annulation de départ et pour retenue sont insuffisantes et doivent être uniformisées (Cf. *Titre I,* pp. 165 et suiv.).

x) *Paiement préalable des droits.* Les corporations doivent pouvoir exiger le paiement préalable des droits de pilotage, ou le dépôt d'une garantie

en cas de doute quant à la solvabilité d'un bâtiment ou de l'agent maritime (Cf. *Titre I,* p. 224 et recommandation générale 11).

y) *Indemnité à l'extérieur de la circonscription.* Les pilotes emmenés à l'extérieur de la circonscription ou devant y rejoindre un bâtiment ont droit à une indemnité de cinquante dollars par jour d'absence de la circonscription, à leurs frais de transport en première classe, à leur nourriture et à leur logement (Cf. *Titre I,* recommandation générale 11).

z) *Retenue pour mauvais temps et glaces.* L'«exemption» des droits de retenue pour cause de mauvais temps ou de l'état des glaces doit disparaître entre le 1er décembre et le 8 avril. En outre, les pilotes doivent recevoir, pendant la même période, des droits de retenue pour tout retard de plus de six heures au départ prévu d'un navire (Cf. p. 445 et *Titre II,* pp. 170 et suiv.).

aa) *Deux pilotes à bord.* Entre le 1er décembre et le 8 avril, deux pilotes seront présents à bord de chaque bâtiment avec imposition d'un double tarif (Cf. p. 462, *Titre I,* p. 149 et *Titre II,* pp. 123 et suiv.).

bb) *Brevets de pilotes.* Les pilotes dûment brevetés par l'autorité de pilotage sont seuls autorisés à exercer la profession de pilote. On ne doit délivrer aucun brevet de «capitaine pilote» autorisant les détenteurs à piloter dans les circonscriptions de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandation générale 23).

cc) *Pénalités.* Les amendes imposées au capitaine ne prenant pas de pilote alors qu'il y est obligé, ainsi que les peines imposées à toute personne non brevetée pilotant un navire, doivent être aggravées (Cf. *Titre I,* recommandations générales 11 et 22).

dd) *Procédure en cas d'infractions aux règlements par les pilotes et d'accidents maritimes.* Une procédure précise doit régir les enquêtes sur les infractions aux règlements par les pilotes. Quant aux enquêtes sur les accidents maritimes, les règles actuelles doivent être sensiblement modifiées en vue d'assurer la protection des droits des intéressés conformément aux concepts modernes de la justice (Cf. *Titre I,* chap. 9 et recommandations générales 26 à 37).

ee) *Navires peu chargés.* Les navires n'ayant à bord qu'une faible cargaison seront requis d'avoir suffisamment de lest pour assurer la sécurité de manœuvre sur le Saint-Laurent (Cf. p. 335).

ff) *Radiophonie.* Tous les navires devraient avoir dans la timonerie un équipement de radiophonie permettant d'utiliser les fréquences locales (Cf. pp. 190 et suiv.).

gg) *Signaux lumineux.* Un signal lumineux automatique devrait être couplé à la sirène ou au sifflet des navires (Cf. 185 et 186).

hh) *Instruments de timonerie.* L'indicateur d'angle de barre et l'indicateur du nombre de tours par minute doivent être placés bien en vue et de façon que personne ne puisse les masquer au pilote ou à l'homme de barre (Cf. p. 186).

ii) *Mâts de charge avant.* Il faut disposer tous les mâts de charge de façon qu'ils n'obstruent pas la vue du pilote (Cf. p. 973).

jj) *Échelle de coupée.* Sauf dans les écluses, les navires doivent toujours mettre une échelle de coupée à la disposition des pilotes et la placer en un endroit où elle ne mette pas leur vie en danger (Cf. p. 336).

kk) *Cabine du pilote.* Une cabine doit être toujours mise à la disposition du pilote, en cas de retards, mouillage, etc.

Tout navire en défaut paiera une indemnité compensatrice au pilote (Cf. p. 336).

ll) *Police maritime.* Il faudrait organiser un service de police maritime approprié en vue de surveiller l'application des divers règlements de navigation (Cf. pp. 130 et 681).

mm) *Comité mixte.* On devrait instituer un comité mixte de représentants des pilotes et des armateurs en vue d'aider le gouvernement à donner suite à la recommandation de la Commission royale d'enquête sur le pilotage[4].

Recommandations particulières—circonscription de pilotage de Québec

a) *Limites de la circonscription.* Modifier les limites de la circonscription afin de les adapter à la situation de fait résultant du déplacement de la station de pilotage de Pointe-au-Père aux Escoumins; ces nouvelles limites devraient être définies par une ligne imaginaire partant du quai des Escoumins pour aboutir à l'extrémité est de l'Anse-aux-Basques (Recommandation 2).

b) *Zone de navigation restreinte.* Établir une zone d'embarquement et de débarquement, à navigation restreinte, dans un rayon de deux milles à partir de l'Anse-aux-Basques (Cf. p. 430).

c) *Exemptions.* N'accorder aucune autre exemption du paiement obligatoire des droits de pilotage (Cf. recommandation 4 et *Titre I,* recommandations générales 22 et 23).

d) *Accostage à Québec.* Tout navire montant le Saint-Laurent pour accoster dans le port de Québec devra changer de pilote pour l'accostage et acquitter les droits de pilotage prévus (Cf. pp. 357 et suiv.; recommandation 6).

e) *Nombre de pilotes.* Augmenter d'au moins quatre le nombre de pilotes de la circonscription de Québec (Cf. pp. 243 et 244).

f) *Limites du tarif.* Supprimer la limite actuelle de 15,000 tjn pour le calcul des droits de pilotage (Cf. pp. 492 et suiv.).

[4] Cette recommandation sort du mandat de la Commission.

(2) Mémoire de la Guilde de la marine marchande du Canada

La Guilde de la marine marchande du Canada a été constituée en corporation par une loi du Parlement sanctionnée le 6 juin 1919 (9-10 George V, chap. 99). Le but principal de la nouvelle corporation était de grouper fraternellement tous les marins canadiens.

La Guilde représente les capitaines, les officiers et les pilotes. Le nombre de ses membres, stable depuis quelque temps, est approximativement 2,400, répartis également entre la côte ouest et la côte est.

En 1958, une division de l'est s'est constituée en vertu des dispositions de l'article 6 de la constitution de la Guilde; elle couvre le territoire compris entre la tête des Grands lacs et Terre-Neuve.

La Guilde avait son siège social à Vancouver jusqu'en 1966, année où il fut transféré à Ottawa. Elle est affiliée au Congrès du Travail du Canada et dirigée par un conseil d'administration national de 10 membres, élus selon une procédure établie dans des règlements.

La Guilde représente les groupes de pilotes brevetés suivants: Côte de la Colombie-Britannique, New Westminster (Fleuve Fraser), Saint-Jean (T.-N.), Sydney, Halifax, Saint-Jean (N.-B.), les pilotes du Saint-Laurent —toutes les circonscriptions (Québec, Montréal, Cornwall et Kingston).

En 1947, un comité spécial des pilotes fut fondé pour favoriser les intérêts des pilotes brevetés canadiens. Le comité, connu actuellement sous le nom de Comité de l'Association nationale des pilotes maritimes du Canada, à la suite de la constitution de cette association en 1966, se compose de deux représentants autorisés de chaque circonscription de pilotage et d'un secrétaire, archiviste, sans droit de vote, choisi par le Conseil d'administration national de la Guilde. Des assemblées sont tenues chaque année au cours desquelles sont élus un président et deux vice-présidents représentant la côte est, la côte ouest et la zone Saint-Laurent–Grands lacs. Le comité, bien qu'ayant ses propres règles et règlements, observe la constitution et les règlements de la Guilde.

La Guilde de la marine marchande du Canada a présenté un mémoire de 48 pages insistant sur la nécessité de réformes fondamentales de l'organisation du pilotage et qui contient quelques recommandations.

Le Congrès du Travail du Canada, dans une lettre du 23 octobre 1964 adressée à la Commission royale d'enquête sur le pilotage, appuya les instances présentées par la Guilde à la Commission et déclara donner son plein accord aux recommandations du mémoire de la Guilde. Dans cette lettre, le Congrès soulignait les passages du mémoire traitant des enquêtes sur les sinistres maritimes (paragr. 80 à 92) et exhortait les inté-

ressés à envisager sérieusement de présenter des recommandations préconisant des procédures précises, méthodiques et justes pour protéger les pilotes contre toute discipline arbitraire.

Les recommandations énoncées dans le mémoire de la Guilde de la marine marchande du Canada sont les suivantes:

a) *Loi sur le pilotage*

Il est devenu impératif d'avoir une loi distincte sur le pilotage contenant les principes généraux régissant le pilotage dans toutes les circonscriptions et définissant la constitution et la juridiction de l'autorité ou des autorités de pilotage, le statut, les droits, les immunités et les obligations des pilotes. La loi sur le pilotage devrait limiter le pouvoir réglementaire de l'autorité ou des autorités de pilotage à celui d'édicter des règlements appliquant seulement aux conditions locales les principes généraux établis par cette loi. Ces règlements devraient être rédigés en consultation avec un comité consultatif comprenant des représentants de l'industrie du transport maritime et des pilotes et édictés sous l'autorité du gouverneur général en conseil (Cf. *Titre I,* recommandations générales 1, 2, 3, 17, 18 et 19).

La loi sur le pilotage devrait également contenir des dispositions garantissant aux pilotes un appel contre tout acte de l'autorité ou des autorités de pilotage à l'égard des brevets de pilote, leur suspension ou révocation et/ou contre tout acte disciplinaire par l'autorité ou les autorités de pilotage (Cf. *Titre I,* chap. 9 et recommandations générales 30, 35 et 36).

Enfin la loi projetée sur le pilotage devrait contenir des dispositions établissant clairement une procédure définie pour les enquêtes sur la conduite et le comportement des pilotes, respectant entièrement les principes de justice reconnus chez nous, la Loi de la preuve et les dispositions de la Loi Canadienne des Droits de l'Homme (Cf. *Titre I,* chap. 9 et recommandations générales 28, 34 et 36).

b) *Pilotage obligatoire*

Le Canada devrait suivre l'exemple des principales nations commerciales du monde en adoptant la règle du pilotage obligatoire dans toutes les circonscriptions de pilotage, comme il l'a fait en 1960 pour le bassin des Grands lacs (Cf. *Titre I,* recommandations générales 22 et 23).

Cependant, en établissant le pilotage obligatoire il faudra prendre bien soin de faire disparaître l'exemption de responsabilité à l'égard des propriétaires des navires employant les services des pilotes obligatoires.

Également, les dispositions de l'alinéa (2) de l'article 362 de la Loi sur la marine marchande du Canada limitant la responsabilité des pilotes en dommages pécuniaires à $300 pour tout dommage ou toute perte occasionnés par leur négligence ou manque d'habileté devraient être conservées (Cf. *Titre I,* recommandation générale 11).

Enfin, les exemptions statutaires actuelles du paiement des droits de pilotage devraient être applicables au pilotage obligatoire, sous réserve toutefois de recommandation contraire contenue dans des mémoires soumis par des circonscriptions et corporations de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 22 et 23).

Le Comité national des pilotes se joint aux pilotes des circonscriptions de pilotage de Québec–Les Escoumins, Saint-Jean (N.-B.), Halifax, Sydney et Saint-Jean (T.-N.) dans leur opposition aux recommandations (faites par l'*Imperial Oil Ltd.* [Mém. 23]) visant à l'établissement et l'application uniforme des règles régissant l'exemption au paiement obligatoire des droits de pilotage des navires canadiens se livrant au cabotage, que ce soit sur la côte est ou sur la côte ouest du Canada. (Cf. recommandation 4 et *Titre I,* recommandations générales 22 et 23).

c) *Droits de pilotage*

Le Comité national des pilotes recommande qu'un effort soit fait pour trouver une formule en vertu de laquelle les droits de pilotage seraient calculés sur des unités basées sur les dimensions du navire telles que la longueur hors tout, la largeur, la profondeur et, éventuellement, le tirant d'eau, ainsi que la distance parcourue dans les plus grandes circonscriptions où cette dernière constitue un facteur important mais variable. Il y a lieu de croire que l'emploi de dimensions facilement appréciables faciliterait considérablement le calcul des frais de pilotage payables par un bâtiment tout en permettant de tenir compte de l'importance de celui-ci et du degré de responsabilité assumée par le pilote (Cf. *Titre I,* chap. 6).

d) *Pilotage par des officiers* (Cf. *Titre I,* recommandation générale 23)

Les capitaines et officiers membres de la division de l'est de la Guilde de la marine marchande du Canada ont, à plusieurs reprises dans le passé, exprimé leur opposition à l'obligation qu'on leur fait de piloter leurs bâtiments en plus de leurs fonctions normales d'officiers. Cette opposition a fait l'objet de plusieurs décisions régulièrement adoptées aux assemblées de la Guilde tant par les pilotes que par les officiers concernés.

La Guilde de la marine marchande du Canada donne son appui le plus formel à ces vues des capitaines et officiers affectés au

cabotage intérieur et côtier sur les Grands lacs, la Voie maritime du Saint-Laurent, le fleuve Saint-Laurent et sur la côte est du Canada.

e) *Bateaux-pilotes*

Le Comité national des pilotes appuie les recommandations faites par les diverses circonscriptions de pilotage afin qu'elles soient pourvues de bateaux-pilotes convenables et estime que les bateaux-pilotes ne peuvent pas être standardisés à cause des conditions différentes existant dans chaque circonscription.

Toute nouvelle construction devrait être d'abord discutée avec les pilotes des circonscriptions concernées, afin d'obtenir leur avis sur le type et la dimension des bateaux requis.

f) *Frais de retenue, d'annulation et de mouvement* (Cf. *Titre I,* chap. 7 et *Titre II,* pp. 169 et suiv.)

Les frais de retenue, d'annulation et de mouvement doivent être normalisés à travers le Canada et cela en toute justice tant pour les pilotes que pour les usagers des services de pilotage.

Un examen sommaire des frais de retenue, d'annulation et de mouvement applicables à toutes les circonscriptions du Canada suffit à montrer que ces frais sont tout à fait inadéquats et devraient être augmentés.

Le Comité national des pilotes appuie particulièrement la recommandation 26 du mémoire soumis par la Fédération des pilotes du Saint-Laurent ayant trait à la suppression de l'exemption des frais de retenue pour cause de mauvais temps[5] ou de l'état des glaces, durant la période du 1er décembre au 8 avril, pour les motifs énumérés dans ledit mémoire.

g) *Caisses de retraite*

Le Comité national des pilotes appuie les recommandations faites par les diverses circonscriptions et corporations de pilotage au regard des caisses de retraite et ne désire pas ajouter aux recommandations déjà soumises à cet égard (Cf. *Titre I,* chap. 10 et recommandation générale 39).

h) *Aides de navigation*

Le Comité national des pilotes recommande que les divers bureaux d'agences maritimes régionales soient ouverts, au moins avec un personnel réduit, durant les fins de semaine et les jours fériés.

Il recommande fortement une plus grande coopération et de fréquentes consultations entre les préposés au fonctionnement et à l'entretien des aides de navigation et les pilotes.

[5] La note 5 ne concerne pas la version française.

Il estime que tous les changements aux systèmes actuels d'aides de navigation dans toute circonscription de pilotage devraient être d'abord discutés avec les pilotes de la circonscription concernée.

i) *Télécommunications* (Cf. pp. 190 et suiv.)

Le Comité national des pilotes appuie les vues exprimées dans la preuve présentée par les pilotes de presque toutes les circonscriptions de pilotage du Canada au regard de l'amélioration du présent système de télécommunications et du fonctionnement du Service de signalisation.

Le Comité national des pilotes recommande fortement aussi que tous les navires naviguant dans les eaux de pilotage du Canada soient équipés d'appareils appropriés de radiophonie à moyenne fréquence et très haute fréquence (MF et VHF).

Enfin, le Comité national des pilotes recommande que les pilotes soient pourvus d'appareils radio portatifs légers fonctionnant dans les deux sens pour permettre des communications rapides et sûres entre les pilotes assurant des services de pilotage sur des bâtiments séparés, ou entre deux pilotes à bord du même navire lorsque leur présence est nécessaire pour certaines manœuvres difficiles dans des eaux particulièrement restreintes avec certains types de bâtiments, ou entre un pilote et le capitaine d'un remorqueur aidant à la manœuvre de son navire et/ou entre les pilotes en charge respectivement du remorqueur et du remorqué.

j) *Hauteur d'eau sous la quille* (Cf. pp. 681 à 684)

Le Comité national des pilotes recommande que l'autorité ou les autorités de pilotage, après consultation avec les autorités du port, de la Voie maritime ou du Chenal maritime déterminent et diffusent de temps à autre les hauteurs d'eau minimales sous la quille applicable aux chenaux particulièrement étroits et aux eaux restreintes de pilotage.

Ces hauteurs d'eau minimales sous la quille devraient être déterminées en fonction des phénomènes suivants expérimentés avec les plus grands bâtiments dans les chenaux restreints:

(i) l'augmentation du tirant d'eau et la diminution des qualités manœuvrières résultant de l'action des vagues et de la houle à l'entrée des ports et des chenaux;

(ii) la diminution de la hauteur d'eau sous la quille résultant du déjaugeage de l'avant (*squat*) dans les chenaux restreints;

(iii) les divers facteurs affectant les qualités manœuvrières d'un bâtiment dans les chenaux de largeur et de profondeur

restreintes résultant de la diminution de l'action du gouvernail, la succion de la berge et autres facteurs;

(iv) l'action des vagues et de la houle s'exerçant sur les bâtiments chargés entrant dans un port, à laquelle s'ajoute l'accroissement du tirant d'eau résultant du roulis de navires à larges baux.

Il est de la plus grande importance que tout règlement relatif aux hauteurs d'eau minimales sous la quille soit largement diffusé afin que les capitaines, les propriétaires et les agents des bâtiments naviguant dans les eaux où elles sont applicables en soient bien informés, et mis au courant des risques que fait courir à la sécurité des bâtiments leur non-observation.

k) *Mesures disciplinaires et sinistres maritimes* (Cf. *Titre I,* chap. 9, et recommandations générales 26 à 37)

La manière arbitraire et illégale de mener des investigations et enquêtes (sur la conduite, le comportement et l'administration des pilotes, et sur les accidents ou sinistres maritimes impliquant des pilotes) a conduit à une critique sévère du système et à un manque complet de respect pour les préposés à l'application des dispositions de la loi touchant les matières de pilotage et la réglementation établie sous son empire.

Il est évident que des modifications fondamentales sont nécessaires pour la bonne solution des cas de discipline et des accidents ou sinistres maritimes impliquant des pilotes. En premier lieu, tous les cas semblables devraient faire l'objet d'une enquête par des fonctionnaires enquêteurs spécialement entraînés et étrangers aux opérations de pilotage. Leurs enquêtes devraient être menées conformément à des règles clairement définies, ratifiées par le gouverneur en conseil, fixant une procédure complète d'enquête sauvegardant jalousement les droits de l'individu impliqué. La conduite d'une telle enquête devrait être régie par nos principes bien établis de justice, la Loi de la preuve et les dispositions de la Loi Canadienne des Droits de l'Homme. En aucune circonstance, un individu ne devrait être obligé de s'incriminer lui-même.

Sur réception du rapport d'enquête, le Ministre devrait avoir l'alternative d'ordonner l'abandon du cas ou la tenue d'une enquête formelle en vertu de dispositions comparables à celles des articles 558 à 578 de la Loi sur la marine marchande et des règles de procédure qu'elles établissent. En aucun cas, la tenue d'une enquête formelle ne devrait être confiée à des commissaires sans connaissances juridiques. Il est d'une extrême importance que des dispositions semblables à celles que contient actuellement

l'article 576 traitant de la reprise d'une enquête et l'appel à la Cour d'Amirauté soient conservées ainsi que celles de l'article 142, tandis que les dispositions de l'article 579 devraient cesser de s'appliquer aux brevets de pilotes. Cependant, pour des cas mineurs n'impliquant que l'imposition d'amendes, le ministre des Transports pourrait imposer une peine sans ordonner une enquête formelle.

(3) Mémoire du capitaine Maurice Koenig

Le capitaine Maurice Koenig, pilote breveté de la circonscription de Québec depuis 1951, membre de l'Association des pilotes licenciés pour le havre de Québec et en aval (membre du conseil d'administration en 1955), et de la Corporation des pilotes du bas Saint-Laurent, présenta un mémoire personnel (pièce 571) où il désapprouve l'administration actuelle des affaires des pilotes du Québec par ladite corporation. Il témoigna pour défendre son mémoire lors des audiences publiques de la Commission à Québec et, par la suite, exposa ses arguments par écrit (pièce 1352) lors des audiences finales de la Commission à Ottawa.

Dans son mémoire qui porte uniquement sur la circonscription de pilotage de Québec, le capitaine Koenig fait les recommandations suivantes:

a) Continuer à reconnaître le ministère des Transports comme autorité de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 15, 16 et 18).

b) Remettre à l'étude la question du déplacement aux Escoumins de la station de pilotage autrefois située à Pointe-au-Père (Cf. pp. 423 et suiv.).

c) Réviser les règles existantes concernant l'élection des membres du conseil d'administration de la corporation afin qu'au moins la moitié de celui-ci se compose des pilotes les plus âgés et plus expérimentés (Cf. pp. 291, 292 et *Titre I,* recommandation générale 25).

d) Réduire les cotisations des pilotes à la caisse de retraite, ou augmenter les prestations de pension des pilotes (Cf. *Titre I,* chap. 10 et recommandation générale 39).

(4) Mémoire du capitaine Lucien Bédard

Le capitaine Lucien Bédard est un pilote breveté de la circonscription de Québec depuis 1938. Membre de l'Association des pilotes licenciés pour le havre de Québec et en aval, il refusa cependant de faire partie de la Corporation des pilotes du bas Saint-Laurent. Il présenta un mémoire personnel (pièce 1323) sans pourtant apporter de preuve à l'appui de ses griefs.

Dans son mémoire, qui ne traite aussi que de la circonscription de Québec, le capitaine Bédard fait les recommandations suivantes:

a) Le ministère des Transports devrait, dans l'intérêt du pilotage en général et des pilotes en particulier, garder la haute main sur l'administration du pilotage sur le Saint-Laurent (Cf. *Titre I,* recommandations générales 15, 16 et 18).

b) Ledit ministère devrait continuer à percevoir de chaque pilote une cotisation de 10% destinée à la caisse de retraite (Cf. *Titre I,* chap. 10 et recommandation générale 39).

c) Les pilotes devraient être tenus de continuer leur appui à l'Association des pilotes licenciés pour le havre de Québec et en aval, et de lui verser des cotisations déterminées de temps à autre lors des réunions générales (Cf. *Titre I,* recommandation générale 25).

d) Le régime actuel de mise en commun des recettes devrait être abandonné et chaque pilote, recevoir directement de son employeur la rémunération lui revenant en vertu de la loi et des règlements (Cf. *Titre I,* pp. 86 et suiv., 215 et suiv.; recommandation générale 24).

(5) Mémoire de vingt et un pilotes de la circonscription de Québec

Vingt et un pilotes de la circonscription de Québec, dont le capitaine Maurice Koenig et le capitaine Lucien Bédard, présentèrent à la Commission, sous forme de pétition, un mémoire (pièce 1322) signé par chacun d'eux[6].

Après avoir formulé leur opposition au régime actuel de la mise en commun, ces pilotes recommandèrent:

a) Que le régime actuel en vertu duquel les pilotes sont tenus de mettre leurs recettes en commun soit aboli et que chaque pilote reçoive directement les rétributions auxquelles il a droit en vertu de la loi (Cf. *Titre I,* pp. 86 et suiv., 215 et suiv.; recommandation générale 24).

b) Que l'Association des pilotes licenciés pour le havre de Québec et en aval soit maintenue et qu'on interdise à la nouvelle Corporation des pilotes du bas Saint-Laurent d'usurper les droits de l'association (Cf. *Titre I,* recommandation générale 25).

c) Que les frais d'administration de l'association soient payés par une cotisation individuelle fixe et raisonnable (Cf. *Titre I,* recommandation générale 25).

---

[6] Par la suite, cinq pilotes annulèrent leur signature, alléguant qu'ils avaient mal compris ce qu'on leur faisait signer.

d) Que les pilotes aient le droit de fournir une aide pécuniaire dans les cas réels de maladie et de suspension (Cf. *Titre I,* recommandation générale 39).

e) Que la caisse de retraite des pilotes soit surveillée de près par l'autorité de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandation générale 39).

f) Que l'administration du pilotage dans la circonscription de Québec soit confiée à une autorité ou à une commission locale composée de trois membres, dont un juge de la Cour supérieure du Québec (Cf. *Titre I,* recommandation générale 18).

(6) MÉMOIRE DE LA FÉDÉRATION DES ARMATEURS DU CANADA

La Fédération des armateurs du Canada Inc. fut constituée en corporation en 1903 par une loi du Parlement fédéral (3 Édouard VII, chap. 190 [pièce 903]) comme association de personnes ayant un intérêt commun au commerce maritime du Canada. Son siège social est à Montréal.

Les principaux objectifs de la fédération sont définis en partie dans le document de constitution en corporation:

«*a*) Fusionner et fédérer, en tant que membres de la Fédération, les propriétaires de navires, les agents maritimes et autres personnes, sociétés et corporations, qui, de temps à autre, s'intéressent au commerce maritime du Canada.

b) Étudier toutes questions concernant les intérêts du commerce maritime du Canada ou autres commerces connexes, ainsi que les intérêts des membres de la Fédération, et prendre les mesures que la Fédération jugera utiles en vue de développer et de protéger lesdits commerces et intérêts.»

En plus des exploitants de certains services canadiens au cabotage, la fédération représente, à l'heure actuelle, presque tous les propriétaires et exploitants de navires long-courriers naviguant entre des ports d'outre-mer et les ports de l'est du Canada, les ports du Saint-Laurent, les ports canadiens et les ports américains des Grands lacs, où s'effectue la presque totalité du commerce extérieur maritime du Canada. Le nombre des membres de la fédération varie peu d'une année à l'autre. En 1962, on comptait quarante-neuf membres représentant cent dix-huit compagnies de navigation assurant des lignes régulières; en 1963 et 1964, on en comptait quarante-sept, représentant cent vingt-deux compagnies.

Bien que représentant surtout des navires battant pavillon étranger et appartenant à des ressortissants étrangers ou à des compagnies canadiennes ayant immatriculé leurs navires sous pavillon britannique, les membres de la Fédération des armateurs sont essentiellement des sociétés canadiennes, gérées par des Canadiens exploitant eux-mêmes les navires sous contrat d'affrètement, ou des agents de compagnies étrangères. Le premier souci de ces exploitants ou agents canadiens, membres de la Fédération des armateurs du Canada, est d'établir au Canada des conditions d'exploitation efficaces pour l'ensemble des transports par eau, non pour le profit d'intérêts étrangers aux dépens des intérêts canadiens, mais surtout au profit du com-

merce extérieur du Canada, grâce à des services de navigation hauturière efficaces et soutenant la concurrence. La navigation hauturière est, par essence, internationale par son ampleur, sa composition, ses usages, et le commerce canadien d'importation et d'exportation ne peut espérer survivre sans les services de ces navires «étrangers».

La Fédération des armateurs, affiliée à l'*International Chamber of Shipping* de Londres, travaille en collaboration étroite avec la *Chamber of Shipping* du Royaume-Uni, la *Baltic and International Maritime Conference* de Copenhague, la *Liverpool Steamship Owners Association* et la *Norwegian Shipowners Association.* Ces associations, comme la Fédération des armateurs, ont un but commun: formuler les avis et présenter les vues de l'ensemble de l'industrie du transport maritime sur toutes les questions de politique majeure. Elles ne s'occupent pas de fixer les tarifs de fret et aucune n'appartient à une Conférence chargée de fixer ces tarifs.

Une réunion annuelle des membres de la Fédération des armateurs du Canada a lieu chaque année, en mars, et à cette occasion un conseil exécutif composé de onze représentants est élu par les membres de la Fédération. Ce conseil exécutif gère les affaires de la fédération, avec l'aide de divers comités, en particulier le comité du pilotage, le comité des relations ouvrières, le comité des larcins et les comités locaux de navigation de Toronto, Québec, Halifax et Saint-Jean (N.-B.), qui s'occupent des problèmes de navigation dans ces ports.

Les principales fonctions de la Fédération des armateurs concernent le pilotage, les aides de navigation, l'amélioration et l'usage des ports, les tarifs de remorquage, l'approfondissement des chenaux, les ententes avec des organisations ouvrières, et les négociations avec tous les services de gouvernement en tout ce qui touche aux intérêts des armateurs eu égard aux frais à payer et aux installations dans les ports canadiens.

Quant au pilotage, les membres de la Fédération des armateurs étant les principaux usagers des services des pilotes ont, par conséquent, intérêt à s'assurer que des pilotes compétents et sérieux soient toujours disponibles pour assurer un trafic sûr et efficace, à un coût raisonnable. Depuis 1955, leurs intérêts en matière de pilotage sont protégés par un comité du pilotage composé de neuf membres se réunissant plusieurs fois par an pour discuter des divers aspects de l'administration du pilotage et des questions d'exploitation comme les droits de pilotage, le revenu, le volume et les conditions générales de travail des pilotes. Sur ces questions et les questions connexes, le comité fait des recommandations au conseil exécutif ou lors de la réunion générale annuelle.

En juin 1963, la Fédération des armateurs présenta à la Commission royale d'enquête un mémoire en deux volumes sur les problèmes du pilotage sur le Saint-Laurent entre les Escoumins et Kingston, en omettant le secteur

du fleuve entre Cornwall et Kingston, à partir du moment où il est devenu partie du réseau de pilotage des Grands lacs, au titre de circonscription n° 1, au début de la saison de navigation de 1961[7]. La Fédération des armateurs y fait plusieurs recommandations qui sont toutes, sauf une[8], d'une portée générale et traitent des structures d'organisation du pilotage, de l'étendue et de la nature des exigences du pilotage, et des fonctions, des responsabilités et du statut des pilotes. Les voici:

a) Création d'un Conseil central permanent du pilotage, organisme apolitique ayant, en vertu de la loi lui conférant ses pouvoirs, le contrôle de l'administration du pilotage pour tout le Canada. Ce conseil devrait être établi soit comme corporation de mandataires (comme le Conseil des ports nationaux), soit comme corporation de propriétaires (comme Radio-Canada) responsable devant le Parlement, par l'entremise du ministère des Transports, pour la conduite des affaires. Il se composerait d'un président possédant l'expérience des transports par eau et des affaires, et de deux autres membres, un avocat et un comptable agréé. Le conseil devrait être assisté d'un comité consultatif composé de représentants de chacun des organismes gouvernementaux suivants: le ministère du Commerce, l'administration de la Voie maritime du Saint-Laurent, le Conseil des ports nationaux, le ministère des Transports et le Conseil du Trésor (Cf. *Titre I,* recommandation générale 16). Au regard des pouvoirs du conseil, les suggestions suivantes ont été faites (Cf. *Titre I,* recommandations générales 17, 19, 20, 21, 22 et 23):

(i) établir de nouvelles circonscriptions de pilotage ou abolir des circonscriptions existantes;

(ii) redistribuer les circonscriptions de pilotage si le conseil le juge nécessaire ou commode, y compris[9] le paiement d'une indemnité aux pilotes pour perte ou dommage que leur ferait subir la redistribution ou l'abolition de circonscriptions de pilotage et affecter l'excédent de pilotes d'une circonscription à une autre circonscription qui en manquerait;

(iii) définir les limites de chaque circonscription de pilotage et nommer le comité local de pilotage pour administrer la circonscription;

(iv) déterminer si les droits de pilotage seront obligatoires dans une circonscription ou dans une partie de circonscription et pour quelles catégories de navires;

---

[7] La Fédération des armateurs présenta plus tard un autre mémoire sur les problèmes du pilotage dans les Grands lacs qui fait l'objet du *Titre V* du rapport.

[8] Cette recommandation a trait à l'établissement d'une circonscription de pilotage distincte pour le port de Montréal. Voir *Circonscription de pilotage de Montréal.*

[9] Ajouté par la suite (Cf. Transcription de la preuve, vol. 158, p. 21057).

(v) accorder des exemptions de pilotage dans chaque circonscription et déterminer les conditions de ces exemptions;

(vi) autoriser le comité de pilotage de chaque circonscription à établir des règlements et à les approuver;

(vii) déterminer le minimum et le maximum de la rémunération annuelle des pilotes dans chaque circonscription selon leur volume de travail, et déterminer les méthodes comptables à suivre quant aux déficits ou surplus dans les revenus de pilotage de la circonscription;

(viii) déterminer la part du coût des services, dans chaque circonscription, devant être payée respectivement par les usagers du service, et par le gouvernement en tant que service public aux transports par eau;

(ix) arbitrer les différends sur l'interprétation de règlements entre le comité local de pilotage et les pilotes de la circonscription ou les usagers de leurs services;

(x) prescrire, au besoin, le genre de contrôle à exercer sur le pilotage dans les petits ports où des pilotes offrent leurs services à titre strictement personnel; et enquêter sur la compétence de ces pilotes et la nature des services rendus;

(xi) convoquer et tenir des audiences publiques sur toute question d'intérêt pour l'industrie maritime et les pilotes au sujet des problèmes de pilotage en général, ou de ceux d'une circonscription donnée;

(xii) approuver et surveiller l'application des ententes de mise en commun conclues entre les pilotes dans chaque circonscription de pilotage;

(xiii) faire vérifier chaque année les livres des corporations de pilotes, dans chaque circonscription, examiner leur constitution ainsi que les comptes rendus de leurs délibérations, protéger les intérêts des membres de ces corporations et entendre leurs griefs contre celles-ci, ordonner la cessation de pratiques de discrimination contre des groupes minoritaires et veiller, en général, à l'observance des exigences fondamentales des voies de droit dans toute mesure prise par les corporations contre leurs membres;

(xiv) contrôler et approuver la gestion de la caisse de retraite dans chaque circonscription;

(xv) ordonner et surveiller la préparation de rapports statistiques sur toutes les phases du régime de pilotage en vigueur dans chacune des circonscriptions de pilotage ou dans chaque port tombant sous la juridiction du conseil.

b) La création d'un comité local de pilotage, dans chaque circonscription de pilotage établie par le Conseil national du pilotage, restant autonome au sein de l'administration des services de pilotage de la circonscription, et responsable de l'application formelle des règlements locaux. En particulier, chaque comité devrait se composer de trois membres: le surintendant local des pilotes, à titre de président, assisté de deux membres consultatifs dont l'un pourrait être un représentant de l'autorité portuaire locale, et l'autre, l'agent maritime régional ou un représentant du ministère des Transports (Cf. *Titre I,* recommandation générale 18).

Au regard des attributions du comité local de pilotage, on pense qu'elles devraient être avant tout d'ordre administratif, particulièrement quant à l'exécution des règlements régissant sa propre circonscription. Chaque comité serait au premier chef responsable de la rédaction des règlements, mais ceux-ci ne pourraient entrer en vigueur sans l'approbation du Conseil de pilotage. Parmi les sujets traités dans ces règlements, on suggère les suivants:

(i) la qualification des pilotes;

(ii) les conditions de l'attribution des brevets de pilote;

(iii) la sélection des aspirants pilotes et l'élaboration de programmes d'apprentissage;

(iv) la direction des pilotes;

(v) les mesures disciplinaires contre les pilotes qui enfreignent les règles régissant leur conduite;

(vi) les taux et tarifs de pilotage à appliquer permettant d'obtenir les revenus nécessaires pour le paiement du coût du service de pilotage dans la mesure où les usagers doivent l'assumer, y compris la rémunération des pilotes calculée d'après une méthode pourvoyant à un revenu minimum et à un revenu maximum établis à l'avance par le Conseil de pilotage;

(vii) les règles régissant la mise à la retraite des pilotes;

(viii) l'arbitrage des différends entre des pilotes et les usagers de leurs services;

(ix) la constitution et la gestion d'une caisse de retraite pour les pilotes.

On voudrait aussi que le comité local ait le pouvoir de recruter le personnel qu'il jugera nécessaire pour assurer une gestion efficace.

c) L'élaboration d'une formule permettant de prédéterminer, avec, peut-être, certaines limites, la rétribution des pilotes pour un volume équitable de travail (Cf. *Titre I,* chap. 6 et recommandations générales 21 et 24).

d) L'adoption d'un régime en vertu duquel la détermination des taux ou des tarifs de pilotage relèvera d'accords intervenus entre les représentants de l'industrie maritime et le comité régional de pilotage de chaque circonscription, en vue d'obtenir des recettes suffisantes pour faire face au paiement de la rétribution prédéterminée. Ces taux et tarifs seront sujets à l'approbation du Conseil central de pilotage tel que prescrit par les règlements de chaque circonscription (Cf. *Titre I,* chap. 7 et recommandations générales 19, 20 et 21).

e) La reconnaissance du droit des armateurs de participer à la sélection des candidats à l'apprentissage ou des pilotes stagiaires et à l'élaboration des normes d'apprentissage (Cf. p. 247 et *Titre I,* p. 565).

f) La convocation d'assemblées périodiques ou spéciales au niveau du comité régional de pilotage dans chaque circonscription, entre les représentants des pilotes et les représentants des armateurs, en vue de soumettre aux autorités compétentes des recommandations conjointes préconisant des modifications ou améliorations aux aides de navigation dans chaque circonscription de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 18 et 19).

g) La proscription de toute grève individuelle ou collective des pilotes dans toutes les circonscriptions; prévoir dans la loi même des pénalités contre les pilotes en grève (Cf. *Titre I,* recommandation générale 38).

h) La reconnaissance du principe de la responsabilité des corporations au regard de toute mesure collective prise par les pilotes ou par l'intermédiaire de leurs corporations (Cf. *Titre I,* pp. 476 et suiv.; recommandation générale 38).

i) L'adoption de règles disciplinaires prohibant aux pilotes, soit individuellement, soit collectivement par leurs organismes corporatifs, d'influencer, par des menaces, promesses ou autrement, un pilote d'une circonscription en vue de l'amener à refuser de travailler et, *vice versa,* d'influencer le capitaine d'un navire par des menaces, promesses ou autrement, en vue de l'amener à ne pas naviguer dans les eaux d'une circonscription de pilotage sans avoir un pilote à bord.

j) L'adoption de règles permettant à l'autorité de pilotage de s'assurer que toutes les décisions prises par les corporations et concernant leurs membres sont conformes aux normes fondamentales qui régissent un procès juste et légal (*due process of law*) et que, dans tous les cas, les droits des membres minoritaires sont pleinement sauvegardés et que, dans toute circonscription, les pilotes demeu-

rent libres de faire partie ou non de la corporation de leur circonscription (Cf. *Titre I,* recommandations générales 18 et 25).

k) L'adoption de règles en vertu desquelles un pilote impliqué dans un sinistre maritime, ou soupçonné de négligence grave ou de manquement à son devoir, sera suspendu automatiquement jusqu'à la conclusion d'une enquête complète sur les circonstances de l'accident, à laquelle les exploitants du navire pourront assister, et qui comprendra un examen médical complet, ou un examen psychiatrique, si l'état de santé physique ou mental du pilote semble avoir été un facteur, ou si l'on soupçonne le pilote de consommation d'alcool ou d'usage de narcotique (Cf. *Titre I,* recommandation générale 29).

Au regard des enquêtes sur les sinistres maritimes impliquant des pilotes, il est souhaitable que l'exercice de pouvoirs judiciaires ou quasi judiciaires devienne complètement distinct des fonctions des comités locaux ou du Conseil national de pilotage du Canada, et que ces fonctions judiciaires soient confiées à un tribunal constitué selon les mêmes principes qui régissaient le tribunal du Commissaire des naufrages, le conseil pouvant toujours accéder aux rapports du tribunal. Cela ne voudrait pas dire que les comités locaux ou le conseil n'auraient pas le pouvoir de prendre des mesures disciplinaires contre les pilotes trouvés coupables d'infractions aux règles de discipline énoncées dans les règlements de leur circonscription lorsque ces infractions n'ont pas causé de sinistre maritime (Cf. *Titre I,* recommandations générales 28, 30, 35 et 36).

l) La tenue, pour chaque pilote, d'un relevé, mis à jour annuellement, des accidents où il fut impliqué et dont copie sera fournie aux représentants de l'industrie maritime en vue de permettre de faire enquête sur l'état physique, le caractère et les antécédents des pilotes régulièrement impliqués dans des accidents.

(7) Mémoire de la Dominion Marine Association

La *Dominion Marine Association* fut initialement fondée, en 1904, comme association libre des transporteurs des Lacs. Elle fut réorganisée à différentes reprises et sous des noms divers jusqu'en 1961, époque où elle fut constituée en corporation, en vertu de la Partie II de la Loi sur les compagnies canadiennes, comme organisation sans but lucratif représentant les compagnies canadiennes propriétaires ou exploitantes de navires sur les Grands lacs, le fleuve et le golfe Saint-Laurent.

Les documents de constitution en corporation précisent les buts de l'association:

a) favoriser, au Canada, l'exploitation de navires construits et immatriculés au Canada;

b) décider et entreprendre toute chose ou action en vue de protéger et de favoriser l'intérêt commun des armateurs canadiens.

L'association groupe 21 compagnies qui, en 1964, exploitèrent sur les Grands lacs et le Saint-Laurent quelque 155 navires totalisant 911,544 tjb, soit plus de 80% de la flotte canadienne des Grands lacs[10].

Depuis de nombreuses années, la *Dominion Marine Association* joue un rôle important dans l'expansion de la navigation sur les Grands lacs et le Saint-Laurent. L'association a favorisé, entre autres, l'utilisation de la radiophonie sur les Grands lacs, système faisant maintenant l'objet d'une entente entre le Canada et les États-Unis, en vertu duquel tous les navires naviguant sur les Lacs doivent être équipés de la radiophonie. Elle a préconisé et obtenu l'établissement de routes distinctes pour les navires montants et les navires descendants. L'association s'est occupée en outre de faire améliorer les chenaux et les aides de navigation sur le Saint-Laurent. Son activité s'exerce en étroite collaboration avec une association semblable d'armateurs aux États-Unis, l'*American Lake Carriers Association.* Chaque association comprend un comité permanent de la navigation qui révise les normes de sécurité et aide les organismes gouvernementaux et autres à apporter les améliorations nécessaires.

Le comité américain circonscrit son action aux Grands lacs, tandis que celle du comité canadien s'étend de la tête des Lacs aux Maritimes. Tous les hivers, le comité de navigation de la *Dominion Marine Association* tient des réunions pour passer en revue la dernière saison de navigation et présente au gouvernement canadien les recommandations qu'il juge nécessaires ou souhaitables. Des représentants de tous les ministères et organismes intéressés participent à ces réunions annuelles, et le comité reste en liaison constante avec l'*American Lake Carriers Association.*

La *Dominion Marine Association* s'intéresse aussi aux questions de pilotage depuis de nombreuses années, mais surtout depuis l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent. Jusqu'en 1959, les petits navires des Lacs, d'une jauge nette maximale de 1,500 à 2,000 tx, naviguaient surtout sur le Saint-Laurent, en aval de Montréal, et dans le Golfe, avec des voyages occasionnels jusqu'aux Lacs supérieurs. Comme les officiers de ces navires connaissaient bien le pilotage dans ces régions, les règlements locaux exemptaient complètement leurs navires du paiement obligatoire des droits de

[10] Parmi les exceptions marquantes, on compte la *Papachristidis Co. Ltd.*, l'*Imperial Oil Limited* et la *Branch Lines Ltd.* En 1964, ces trois compagnies exploitèrent une vingtaine de navires totalisant 120,772 tjb. Elles ont cependant écrit à la Commission pour appuyer le mémoire de l'association (pièces 1137 et 1283).

pilotage dans les circonscriptions de Montréal et de Québec. Après l'ouverture de la Voie maritime, en 1959, les grands navires des Lacs qui, jusque-là, ne naviguaient que sur les Lacs supérieurs, purent continuer leurs voyages vers l'est jusqu'à Sept-Îles. Cette situation et le remplacement graduel des petits navires des Lacs transformèrent complètement le type de trafic et les méthodes d'exploitation des compagnies canadiennes de navigation des Lacs. Après un certain temps, la *Dominion Marine Association* demanda au gouvernement fédéral d'exempter ces grands navires des Lacs du paiement obligatoire des droits de pilotage dans les circonscriptions de Montréal et de Québec, puisque les capitaines de ces navires n'avaient, en somme, pas besoin de pilotes.

Cette demande n'ayant reçu aucune suite, l'association saisit de cette question la Commission et présenta un mémoire de trente pages où elle formule les *recommandations générales* suivantes:

a) exemption de pilotage et du paiement obligatoire des droits de pilotage aux navires canadiens assurant un commerce local dans le Saint-Laurent, sans limitation de jauge (Cf. *Titre I,* recommandations générales 22 et 23);

b) système universel de mesure pour le calcul du tarif de pilotage (Cf. *Titre I,* chap. 6);

c) administration du service de pilotage par un organisme national ou par une commission (Cf. *Titre I,* recommandations générales 15 à 19).

(8) Canadian Shipowners Association

La *Canadian Shipowners Association,* constituée en corporation en 1953 en vertu de la Partie II de la Loi fédérale sur les compagnies, est une association nationale d'exploitants de navires long-courriers.

L'un des principaux objectifs de cette association a été d'encourager la propriété de navires long-courriers par des Canadiens, mais en dépit des efforts de l'association, le déclin graduel depuis 1946, de la propriété et de l'exploitation de navires long-courriers immatriculés au Canada a continué à un point tel que, depuis 1965, les compagnies canadiennes de transport océanique recourent presque entièrement à l'affrètement de navires étrangers pour le transport de leurs marchandises.

Cette transition de la propriété à l'affrètement amena la formation, en décembre 1967, d'un organisme plus largement représentatif des intérêts maritimes canadiens, la Chambre canadienne de transport maritime. Parmi les membres de ce nouvel organisme figurent la *Canadian Shipowners Association,* la Fédération des armateurs du Canada, la *Chamber of Shipping of British Columbia,* la *British Columbia Towboat Owners Association* et la *British Columbia Maritime Employers Association.*

La Chambre canadienne de transport maritime assume maintenant la plupart des services et des fonctions de la *Canadian Shipowners Association,* y compris le service de liaison avec les divers ministères et agences du gouvernement fédéral intéressés aux transports par eau.

En 1964, la *Canadian Shipowners Association* présenta à la Commission royale un mémoire dans lequel elle exprimait l'opinion que l'administration du pilotage devrait être affranchie du régime actuel de contrôle politique, et réorganisée sous une autorité distincte et quasi autonome. L'association recommandait plus particulièrement:

a) L'abrogation de la Partie VI et des autres articles pertinents de la Loi sur la marine marchande et leur remplacement par un nouveau statut nécessitant l'établissement par le gouverneur en conseil d'une Commission nationale sur le pilotage dûment investie du pouvoir de contrôler et administrer tout le pilotage au Canada, directement ou par délégation de pouvoirs, selon les besoins, afin de fournir économiquement et efficacement et de réglementer les services de pilotage nécessaires en tant qu'aide à la navigation dans les eaux territoriales ou intérieures du Canada (Cf. *Titre I,* recommandations générales 1 et 14 à 19).

b) Confier à cette Commission nationale sur le pilotage la responsabilité de tous les aspects de la fourniture des services de pilotage, y compris, d'une part, mais sans en restreindre la généralité:

(i) l'engagement des pilotes aux termes et conditions convenus de temps à autre avec les associations de pilotes (Cf. *Titre I,* recommandations générales 24 et 25);

(ii) l'établissement et l'imposition de normes de compétence et de discipline, et la réglementation de l'attribution de brevets de pilotes au personnel qualifié (Cf. *Titre I,* recommandations générales 13, 18 et 19);

(iii) l'établissement et l'application de méthodes efficaces de formation et d'apprentissage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 13 et 31);

(iv) la création de circonscriptions et de nations de pilotage ainsi que l'exploitation de bateaux-pilotes appropriés (Cf. *Titre I,* recommandation générale 17);

(v) l'établissement de régimes de retraite adaptés aux besoins particuliers du service (Cf. *Titre I,* recommandation générale 39); et

d'autre part, en consultation avec les usagers (les armateurs):

(vi) la détermination des services de pilotage requis, tant au point de vue de leur nature que de leur efficacité (Cf. *Titre I,* recommandations générales 17, 18 et 19);

(vii) l'établissement d'une méthode de calcul réaliste des droits de pilotage, compte tenu de la valeur des services fournis, de la nécessité possible du pilotage obligatoire ou du paiement obligatoire des droits et de l'incidence du coût de ces services sur l'économie canadienne (Cf. *Titre I,* chap. 6).

c) Que le gouvernement fédéral continue à assumer, comme par le passé, une partie des frais d'administration et d'exploitation du pilotage au moyen de subsides annuels accordés à ladite commission. Il est dans l'intérêt national de maintenir des services de pilotage de la plus haute qualité et dont une partie du coût peut fort bien être supportée par le Trésor, comme on le fait déjà pour d'autres aides à la navigation, ce qu'est essentiellement le pilotage (Cf. *Titre I,* recommandation générale 21).

d) Que ladite commission soit composée de trois membres, dont l'un devrait résider sur la côte du Pacifique et assumer la responsabilité du pilotage dans les eaux côtières de la Colombie-Britannique. Un autre devrait être marin de carrière et hautement qualifié. Le troisième, président et chef du service administratif, devrait être un administrateur reconnu ayant des connaissances juridiques et une bonne compréhension du commerce maritime canadien extérieur et intérieur (Cf. *Titre I,* recommandation générale 16).

e) Que ladite commission juge et décide en dernier ressort sur les affaires courantes, sans appel aux autorités politiques (Cf. *Titre I,* recommandation générale 19).

f) Que ladite commission soit une corporation de la Couronne—type de propriétaires—telle que définie dans la Partie VIII (Annexe D) de la Loi sur l'administration financière, rendant compte annuellement au Parlement par l'entremise d'un ministre compétent, ses états financiers étant vérifiés par l'auditeur général. La partie du budget de ladite commission considérée par elle comme devant être financée sur les deniers publics devrait faire l'objet d'un vote annuel du Parlement, de la même manière que pour les autres corporations de la Couronne énumérées à l'annexe D de la Loi sur l'administration financière (Cf. *Titre I,* recommandations générales 16 et 20).

g) Que ladite commission soit entièrement autonome, assujettie seulement à un examen annuel par le Parlement au cours duquel les usagers (les armateurs) ou les prestataires du service (les pilotes) pourraient faire enregistrer les objections à ses méthodes ou politiques (*Cf. Titre I,* recommandations générales 16 et 20).

Au regard de l'engagement des pilotes et de l'administration locale du pilotage, la *Canadian Shipowners Association* fit les remarques suivantes:

a) Ni la nécessité des services de pilotage ni le statut professionnel des pilotes eux-mêmes ne sont mis en cause. Dans l'intérêt national, le gouvernement emploie, soit directement dans la fonction publique ou indirectement dans les diverses commissions, nombre de personnes exerçant la plupart des disciplines professionnelles (avocats, médecins, ingénieurs, dentistes). Il semble qu'il n'y ait aucune raison valable pour que les pilotes ne trouvent pas également des conditions d'emploi convenables au service d'une commission établie selon les grandes lignes indiquées, où l'on apprécie à leur juste valeur les responsabilités professionnelles et le volume de travail. Le contrat de service avec une corporation de la Couronne—type de propriétaires—(Annexe D), pourrait être d'une nature spéciale et, comme dans les autres organismes du même genre, n'aurait pas besoin d'être assujetti aux conditions rigides d'emploi normal dans la fonction publique. Par suite des progrès rapides dans le domaine de la navigation électronique et du contrôle automatisé des mouvements de navires, il semble que les pilotes pourraient trouver des conditions de travail plus logiques et plus acceptables dans ce type d'organisation que comme entrepreneurs professionnels indépendants (Cf. *Titre I,* recommandation générale 24; *Titre III,* p. 220).

b) En adoptant la méthode envisagée dans cette recommandation, ladite commission, si elle le juge à propos, pourrait organiser des comités consultatifs afin de la conseiller ou de conseiller ses surintendants régionaux. Les associations de pilotes et les organisations d'armateurs pourraient ainsi être en rapport direct avec la commission et ses surintendants régionaux. On pourrait aussi déléguer à ces derniers une assez grande autorité administrative pour traiter des problèmes locaux, y compris le paiement des salaires et dépenses, l'établissement de modes de tour de rôle, la facturation et la perception des droits de pilotage (Cf. *Titre I,* pp. 555-556; recommandation générale 18).

Enfin, la *Canadian Shipowners Association* soumit également certaines recommandations au regard du pilotage sur les Grands lacs, sujet qui sera étudié au *Titre V* du rapport de la Commission.

(9) Mémoire de l'Imperial Oil Limited

L'*Imperial Oil Ltd.* est une grande compagnie pétrolière ayant son siège social à Toronto. Elle comprend une division maritime assurant l'exploitation d'une flotte de pétroliers (immatriculés au Canada) sur les Grands lacs et sur le Saint-Laurent, ainsi que sur les côtes est et ouest.

Cette compagnie présenta un mémoire sur les règles actuelles qui régissent le paiement obligatoire des droits de pilotage et, surtout, sur l'application de ces règles dans la circonscription de pilotage de Québec et dans les circonscriptions de pilotage de la côte est. Le mémoire conclut en recommandant plus particulièrement l'établissement et l'application uniforme des règles suivantes:

a) Que les capitaines et officiers des caboteurs immatriculés au Canada, ayant acquis par expérience la connaissance suffisante des lieux, soient brevetés ou autorisés à piloter leur navire à l'entrée et à la sortie des ports pour lesquels le certificat ou l'autorisation leur ont été accordés, sans avoir à acquitter les droits de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandations générales 22 et 23).

b) Que tous les navires long-courriers étrangers, quel que soit leur pavillon, soient tenus de prendre des pilotes et d'acquitter les droits de pilotage (Cf. *Titre I,* recommandation générale 21).

c) Que les caboteurs canadiens exempts du pilotage communiquent par radio avec le Service des signaux de pilotage à l'entrée ou à la sortie des ports afin que tous les intéressés soient au courant des mouvements des navires (Cf. pp. 190 et suiv.).

(10) Mémoire de la Clarke Steamship Company Limited

La *Clarke Steamship Company Limited* exploite en tant que propriétaire un certain nombre de cargos mixtes (immatriculés au Canada) sur le Saint-Laurent et la côte est du Canada.

Cette compagnie a présenté un mémoire exposant des recommandations au sujet du paiement obligatoire des droits de pilotage dans les régions qu'elle dessert, mais n'a apporté aucune preuve pour appuyer ses doléances. Voici ces recommandations:

a) *Circonscription de pilotage de Québec*

(i) La limite actuelle de 2,000 tjn imposée par le règlement local de pilotage aux caboteurs canadiens et britanniques pour l'exemption du paiement obligatoire des droits de pilotage devrait être portée à 4,000 tjn (Cf. p. 223).

(ii) Si l'on établit un régime distinct de pilotage portuaire pour le port de Québec, les navires immatriculés au Canada devraient être exempts du pilotage portuaire obligatoire ou de tout paiement obligatoire des droits de pilotage dans le port établi en vertu de ce régime (Cf. *Titre I,* p. 254 et recommandations générales 22 et 23).

b) *Circonscriptions de pilotage dans les provinces Maritimes*

Les navires immatriculés au Canada devraient être exempts du paiement obligatoire des droits de pilotage quand ils n'emploient pas de pilotes, dans toute circonscription de pilotage

des provinces Maritimes où le paiement des droits de pilotage est obligatoire (Cf. *Titre I,* recommandations générales 22 et 23; *Titre III,* recommandations particulières relatives à la classification de chaque circonscription).

(11) Mémoire de l'Institut de marine de la province de Québec

Fondé en 1944 grâce à la collaboration des gouvernements provincial et fédéral, l'Institut de marine de la province de Québec ne fut, au début, qu'une section de l'École technique de Rimouski. Il se développa progressivement pour devenir une des écoles spécialisées du ministère de l'Éducation de la province de Québec.

L'Institut de marine donne aux jeunes désireux d'embrasser la carrière maritime les moyens de réaliser leur ambition en améliorant leurs connaissances scientifiques et générales avant de s'engager dans les compagnies de navigation comme élèves-officiers. L'Institut donne des cours de navigation, de machines marines et de radiotélécommunications. Il donne aussi des cours de perfectionnement aux marins qui, après avoir terminé leur temps de service à la mer, veulent se préparer aux examens pour obtenir leurs brevets (Cf. pp. 248 et suiv.).

Sans être une école de pilotes, l'Institut de marine, par ses cours théoriques et ses études spécialisées, a fourni aux circonscriptions de pilotage de Québec et de Montréal des marins d'une meilleure formation professionnelle. A la lumière de l'expérience, l'Institut de marine présenta un mémoire traitant de l'apprentissage où il exprime les *recommandations générales* suivantes (Cf. *Titre I,* recommandations générales 13 et 31):

a) Toutes les circonscriptions de pilotage du Saint-Laurent devraient adopter un régime d'apprentissage leur permettant de bénéficier des services offerts par l'Institut de marine de la province de Québec.

b) Dans le choix des pilotes sur la liste des candidats admissibles au service de pilotage, on devrait accorder la préférence aux capitaines et aux lieutenants, selon la classe de leur certificat de capacité.

c) Les candidats détenant un certificat de premier lieutenant au long cours ou de capitaine au cabotage devraient être exemptés des cours traitant de sujets autres que les connaissances locales. La navigation, la stabilité des navires, la construction navale, etc., font partie de la formation d'un premier lieutenant au long cours ou d'un capitaine au cabotage. Les cours sur les connaissances locales pourraient se donner l'été.

d) Le stage en mer requis d'un candidat à l'admission au service de pilotage pour obtenir un certificat de capitaine ou de lieutenant est bien trop long. On devrait réduire cette période de moitié et la remplacer par des cours de formation dans des écoles spécialisées bien organisées. De plus, le stage d'entraînement ou de formation en mer exigé d'un aspirant pilote devrait ne comprendre que du cabotage ou de la navigation intérieure, étant entendu que la navigation ne s'effectuerait pas à plus de 100 milles de la limite des eaux territoriales du Canada.

e) La création et le développement d'une marine marchande canadienne au long cours.

(12) Mémoire de la Lower St. Lawrence and Gulf Development Association

La *Lower St. Lawrence and Gulf Development Association* fut fondée en 1957 par les grandes industries établies sur la côte nord du Saint-Laurent pour promouvoir le développement économique et industriel de la région. Cette association, dont le siège social est à Montréal, comprend 70 à 75 membres parmi lesquels des industries, des associations et des particuliers intéressés à favoriser le bien-être économique, social et culturel de la région du bas Saint-Laurent et du Golfe.

L'association présenta un mémoire traitant de l'essor du trafic et des conditions de la navigation dans les principaux ports de la côte nord du bas Saint-Laurent, soit Baie-Comeau, Port-Cartier, Sept-Îles et Havre-Saint-Pierre. Un certain nombre d'industries installées dans ces ports[11] ont présenté des communications distinctes en vue de montrer que les conditions existant dans leur port respectif ne justifient pas l'établissement d'un pilotage organisé, prétendant que le service privé de pilotage qu'elles fournissent elles-mêmes suffit à assurer les mouvements sûrs et efficaces des bâtiments.

Dans son mémoire, l'association, après avoir approuvé les vues exprimées par ces industries *recommande*

> Qu'aucune circonscription de pilotage ne soit établie dans la région de la côte nord du bas Saint-Laurent, en général, ni pour les ports de Baie-Comeau, Port-Cartier, Sept-Îles ou Havre-Saint-Pierre, en particulier (Cf. recommandation 5 et *Titre I,* recommandations générales 7, 8 et 10.

---

[11] *Cargill Grain Company Limited, Canadian British Aluminum Company Limited* et *Quebec North Shore Paper Company* (Baie-Comeau); *Quebec Cartier Mining Company* (Port-Cartier); *Iron Ore Company of Canada* (Sept-Îles) et *Quebec Iron and Titanium Corporation* (Havre-Saint-Pierre).

(13) MÉMOIRE DE COMPUTING DEVICES OF CANADA LIMITED

La *Computing Devices of Canada Limited* fut fondée en 1948 par un groupe de chercheurs scientifiques intéressés à la création et à la mise au point d'appareillage électronique pour le marché canadien. Ses programmes maritimes actuels incluent la guerre anti-sous-marine, la prospection du gaz et du pétrole, les recherches sur les pêches et les aides de navigation.

Son mémoire fait état des réalisations et inventions récentes dans des domaines connexes au pilotage et à la navigation maritime et montre que la technique électronique peut servir à créer et installer un réseau intégré de renseignements sur le trafic maritime dans toutes les eaux de pilotage: longue voie navigable, grand réseau de lacs, canaux et cours d'eau de communication, port ou havre.

En vue de faciliter la compréhension des propositions faites, le mémoire explique comment on pourrait établir un tel réseau sur le Saint-Laurent, entre les Escoumins et Montréal, en utilisant les installations existantes complétées par de nouvelles aides électroniques, entre autres des balises à micro-ondes, des ordinateurs et la radiophonie à très haute fréquence et triple direction permettant les communications navire-navire, navire-terre et terre-navire. Le réseau proposé présenterait les caractéristiques suivantes:

a) Une autorité indépendante assurant la coordination des services de tous les ministères dont relèvent les navires empruntant le fleuve, qui exploiterait un centre de renseignements sur le trafic de la voie navigable et destiné à fournir aux navires des renseignements à jour sur les obstacles à la navigation, les conditions météorologiques, le trafic sur le fleuve, et autres informations utiles au moment des manœuvres ou de l'accostage.

b) Un centre de renseignements sur le trafic de la voie navigable équipé d'un ordinateur, d'un graphique opérationnel et d'installations modernes d'enregistrement des données, relié lui-même à tous les navires et à toutes les autorités du fleuve par un réseau développé de communications utilisant la radiophonie à haute et très haute fréquences, ainsi que les lignes téléphoniques.

Le centre serait en contact permanent avec les navires naviguant sur le fleuve entre Montréal et les Escoumins, et avec les capitaines de ports, les stations de pilotage, le ministère des Transports et les autorités responsables d'ouvrages fluviaux et portuaires, les stations météorologiques, les douanes et l'immigration. Des renseignements sur le niveau des eaux, la direction et la vitesse des courants, la direction et la force des vents, la température, la visibilité, les pannes ou les déplacements d'aides de navigation, et autres données utiles, seraient fournis au centre par les navires ou des observateurs locaux utilisant la radiophonie

à très haute fréquence, en vue de leur diffusion, sur demande, aux navires et aux organismes intéressés. Un graphique opérationnel de conception et de construction spéciales indiquerait la position et la marche de tous les navires sur le fleuve, renseignements complétés par un ordinateur permettant de déterminer l'heure d'arrivée des bâtiments, l'heure et la position de ceux qui en croisent ou en dépassent d'autres, ainsi que le trafic optimal désirable sur la voie navigable en tout temps et en tout lieu, à la lumière des conditions régnantes. Enfin, une installation moderne d'enregistrement des données permettrait de centraliser et d'analyser tous les renseignements concernant les navires empruntant la voie navigable.

c) Des balises à micro-ondes montées, dans les zones particulièrement étroites du fleuve, sur des tours de feux d'alignement, et utilisées en association avec des récepteurs correspondants des navires, permettant à ceux-ci, par mauvaise visibilité, de suivre leur route aussi exactement qu'avec des feux de direction ou d'alignement.

La *Computing Devices of Canada* conclut, dans son mémoire, que les propositions émises sont appropriées et possibles, mais ne fait aucune recommandation précise quant à leur réalisation, étant donné la nécessité, explique-t-elle, d'une étude préalable et approfondie, sur place, de tous les facteurs impliqués.

Depuis, on a établi un réseau conforme à ces propositions entre Sept-Îles et Montréal (Cf. pp. 190 et suiv.).

Chapitre C

PREUVE

PRÉAMBULE

La sémantique a toujours été la principale cause de malentendu entre toutes les parties concernées avec le pilotage dans la circonscription de Québec. Pour des raisons historiques, Québec a hérité une procédure administrative extrêmement compliquée, totalement différente de celle que suivent les circonscriptions que nous avons étudiées au *Titre II* et au *Titre III* de ce rapport. La confusion résulte en grande partie de ce que certains termes ont un sens complètement différent dans la circonscription de Québec et aussi de ce qu'un même terme y est, selon le point de vue, utilisé avec des significations différentes. En vue de faciliter la compréhension du système de Québec, il est donc nécessaire de définir les mots clefs dont le sens diffère dans cette circonscription et, aux fins de ce rapport, d'attribuer un nom particulier à chacune des significations d'un même terme.

TRAJETS ET TOURS
(*Trips and Turns*)*

Alors que dans les autres circonscriptions le terme «trajet» désigne généralement un voyage de pilotage afin de le distinguer des autres types d'opérations de pilotage, p. ex. les mouvements, et que le terme «tour» désigne seulement la place d'un pilote sur la liste du tour de rôle, ces termes ont acquis un certain nombre de sens différents dans la circonscription de Québec par suite du mode complexe des affectations basé sur le principe d'égalisation et de la mise en commun incomplète adoptée officieusement par les pilotes.

---

* Les difficultés de sémantique relatives aux «trajets et tours» concernent plutôt l'anglais. Dans la version française du règlement de la circonscription, on emploie deux termes: «voyage» et «pilotage» pour traduire le seul terme *trip;* «pilotage» est employé pour désigner l'unité *trip* aux fins du tarif, le «trajet tarifé». L'ambiguïté subsiste quant à l'usage du mot «voyage» qu'on emploie pour se référer indifféremment à toutes les autres significations du mot «trip».

On estime que «trajet» est préférable à «voyage», à cause de la généralité de ce dernier terme (Cf. *Titre I*, p. 149). Pour plus de clarté, on n'emploiera pas dans ce rapport les termes «voyage» et «pilotage», mais dans tous les cas, le seul terme «trajet» avec les qualificatifs appropriés tels que dans les définitions qui suivent. (*Note de traduction*)

(1) *Trajet* a les significations suivantes:

a) En tant que terme général, il est synonyme de «voyage de pilotage» quelle que soit sa longueur (excluant donc les mouvements [Cf. *Titre I*, p. 149]). P. ex., Les Escoumins à Rivière-du-Loup, environ 30 milles, et Québec à Chicoutimi, quelque 165 milles, comptent l'un et l'autre pour un trajet.

A moins qu'on ne spécifie le contraire, le terme «trajet» désigne, dans ce rapport, un voyage pour lequel un navire doit acquitter les droits de pilotage, soit qu'il emploie un pilote, soit par suite du régime du paiement obligatoire. Il ne s'applique pas à tout autre genre de trafic maritime, c.-à-d. aux bâtiments exempts qui n'emploient pas un pilote.

La signification de «trajet», pris dans le sens de voyage de pilotage, varie suivant qu'on le considère soit au point de vue des bâtiments qui acquittent les droits, soit au point de vue des pilotes qui sont affectés. La distinction n'étant pas toujours faite clairement, il en résulte des statistiques apparemment contradictoires. On n'affecte pas nécessairement un pilote à chaque trajet puisque certains navires non exempts font route sans pilote mais acquittent les droits et que, d'autre part, du 1er décembre au 8 avril, on affecte deux pilotes à un même trajet. Afin d'éviter toute confusion, nous emploierons désormais dans ce rapport les expressions suivantes:

(i) *trajet*: le voyage d'un navire pour lequel il doit acquitter les droits;

(ii) *trajet* («bâtiment») ou «trajet de bâtiment» un trajet du point de vue des bâtiments concernés, y compris les navires non exempts qui n'emploient pas de pilote. Quand il sera nécessaire de différencier, on emploiera les qualificatifs voulus tels que «trajet (bâtiment) sans pilote» et «trajet (bâtiment) avec pilote»;

(iii) *trajet* («affectation») ou «trajet d'affectation», sert à indiquer le nombre de fois que des pilotes ont été employés durant des trajets (bâtiment); il exclut donc les trajets de bâtiment sans pilote, mais il comprend les affectations doubles en hiver.

b) Le terme *trajet* (employé dans ce rapport comme «trajet tarifé» est utilisé aussi pour désigner une unité aux fins de tarif. Le tarif (Annexe A du règlement général de la circonscription) fixe des taux pour trois trajets tarifés distincts: (i) entre Québec et Pointe-au-Père (ii) entre Chicoutimi ou Port-Alfred et Pointe-au-Père et (iii) entre Chicoutimi ou Port-Alfred et Québec, et *vice versa*. Les deux premiers trajets tarifés comportent le même

taux, mais on applique un taux légèrement supérieur au troisième puisqu'il est plus long. Pour le calcul des droits applicables à des trajets plus courts, chaque trajet tarifé est divisé, sur le Saint-Laurent, en zones dont les limites respectives sont (i) la pointe Saint-Roch et le cap Saint-Joseph (ii) l'îlet Rouge* et le haut-fond Prince; sur le Saguenay, la limite est le cap Trinité.

Il s'ensuit que les deux premiers trajets tarifés sont divisés en trois zones tarifées et que chaque opération accomplie entièrement dans une ou dans deux de ces zones donne lieu au paiement du tiers ou des deux tiers du taux applicable à ces trajets tarifés. Le troisième trajet tarifé est divisé en quatre zones tarifées.

c) Le terme *trajet* est aussi employé, au sens large, pour désigner le volume de travail, p. ex., dans l'article 4(1) (version anglaise) du règlement général (Cf. p. 22), on l'emploie comme critère pour fixer l'effectif des pilotes, et dans l'article 15(2), pour se référer au principe de la péréquation des trajets** (Cf. p. 23). On emploie plutôt le terme «tour», mais dans ce rapport on n'emploiera pas le terme «trajet» dans ce sens, à moins qu'on ne l'indique clairement.

(2) *Tour* se rapporte principalement au volume de travail des pilotes, mais sa signification normale est aussi la place d'un pilote sur la liste des affectations. Lorsque, dans le rapport, nous lui donnerons cette signification, elle apparaîtra clairement dans le contexte, p. ex. un pilote a le troisième tour, ou un pilote peut changer de tour avec un autre pilote.

Tour désigne généralement l'unité de travail imaginée par les pilotes aux fins du partage du volume de travail et des revenus. Étant donné leur mise en commun spéciale et incomplète, ce terme s'applique aux «trajets (affectations)» (non aux mouvements) et dans les règles relatives aux affectations, on le définit par référence aux «trajets tarifés», comme suit:

a) toute affectation pour laquelle on impose plus de la moitié du tarif de base compte pour un tour complet;

b) un tiers du droit de base correspond à la moitié d'un tour;

c) un trajet (affectation) entre Port-Alfred et Chicoutimi, qui compte normalement pour la moitié d'un tour, correspond à un tour complet lorsqu'un pilote est venu, par voie de terre, d'une autre station;

d) la valeur en tours d'un voyage d'essai est laissée à l'appréciation du surveillant (Cf. p. 461).

---

*Appellation officielle depuis 1968, alors qu'elle était antérieurement «île Rouge». (*Note de traduction*)

**L'article 15(2) de la version française mentionne la «péréquation des voyages». (*Note de traduction*)

Quand on l'emploie ainsi, on peut donner au terme «tour» six significations différentes:

a) *Tours accomplis* désigne les unités de travail représentant les trajets d'affectations accomplis par un pilote;

b) *Tours fictifs* désigne les tours fictivement attribués, aux fins d'affectations et de mise en commun, comme des tours accomplis. C'est une forme de compensation accordée par les pilotes à ceux de leurs collègues qui ont consacré une partie de leur temps aux intérêts communs, p. ex. présence aux assemblées du conseil d'administration de leurs organisations, ou participation aux délégations, ou accomplissement d'un travail spécial pour les pilotes en tant que groupe (Cf. p. 296), ou encore à ceux qui, pour des raisons indépendantes de leur volonté, ont manqué un ou plusieurs tours par suite d'une affectation exceptionnellement longue;

c) *Tours perdus* désigne le nombre moyen de tours accomplis par les pilotes ayant été constamment disponibles avant la date de l'octroi de leur brevet, ou durant l'absence d'un pilote du service, qui lui fait perdre le droit de bénéficier de la règle de péréquation, p. ex. l'indisponibilité due à la suspension de son brevet, ou parce que ce pilote a préféré toucher ses indemnités de maladie sous forme de tours d'indemnisation;

d) *Tours d'indemnisation* désigne les tours accordés aux fins de la mise en commun en compensation de tours perdus pour cause de maladie ou de suspension ou de retrait de brevet;

e) *Tours d'affectations* désigne le nombre de tours dont on crédite un pilote sur la liste d'affectations. Ils comprennent les tours accomplis, les tours fictifs et les tours perdus, mais non les tours d'indemnisation;

f) *Tours de partage* désigne les unités utilisées pour le fonctionnement de la mise en commun en vue de calculer la valeur pécuniaire du tour de partage et la part totale d'un pilote sur l'argent de pilotage mis en commun. Ils comprennent les tours accomplis, les tours fictifs et les tours d'indemnisation, mais non les tours perdus ou les tours dont le nombre excède la moyenne maximale.

L'emploi des termes «trajets» et «tours» sans discrimination et sans qualificatif risque d'entraîner beaucoup de confusion. Le tableau suivant offre un exemple de statistiques établies en rapport avec ces différentes significations.

Année	Trajets (bâtiments) Avec pilote	Sans pilote*	Total	Trajets (affectations) Second pilote**	Total†	Tours de partage Tours fictifs‡	Total§
1955	5,647	—	—	—	5,647	—	5,602½
1956	6,114	—	—	—	6,114	—	6,020
1957	5,951	100	6,051	—	5,951	—	5,835
1958	6,172	64	6,236	—	6,172	—	6,080½
1959	7,298	118	7,416	—	7,298	—	7,256½
1960	7,184	119	7,303	293	7,477	80½	7,663
1961	7,229	103	7,332	284	7,513	55½	7,827
1962	7,258	101	7,359	319	7,575	85	7,990½
1963	7,199	104	7,303	460	7,659	186	8,061½
1964	8,117	74	8,191	490	8,607	148½	8,967
1965	8,515	63	8,578	529	9,044	62½	9,390½
1966	8,812	91	8,903	744	9,556	75	9,771½
1967	8,415	170	8,585	751	9,166	75	9,564½
1968	8,393	12	8,405	770	9,163	102	9,452½

SOURCES DE RENSEIGNEMENTS:

* Pièces 534*a*, 589 et 1308. On ne dispose pas de chiffres pour les années 1955 et 1956.

** Pièce 534*a*. L'affectation d'un second pilote pendant l'hiver fut introduite officiellement par la modification, le 25 novembre 1960, du règlement; il n'existe aucune trace dans les rapports annuels de cette pratique non officielle au cours des années précédentes. Les chiffres de 1960 ne concernent donc que le mois de décembre.

† Pièce 534*a*.

‡ Pièce 654. Les tours fictifs furent introduits en 1960.

§ Pièce 597.

NOMBRE DE PILOTES

L'expression *nombre de pilotes* comporte des sens différents, selon le point de vue considéré dans ce rapport, on rendra ces sens par les termes et expressions suivants:

(1) *Effectif des pilotes* ou effectif autorisé désigne le nombre maximal de pilotes pouvant détenir en même temps un brevet, c.-à-d. le nombre total de pilotes auxquels l'autorité de pilotage peut attribuer un brevet. Ce nombre est fixé par règlement (Cf. *Titre I*, pp. 286 et suiv.); on peut le changer par une modification appropriée du règlement augmentant ou diminuant l'effectif. L'expression même désigne donc le nombre de pilotes autorisé à une date donnée et il faut le qualifier lorsqu'on veut se référer au nombre de pilotes autorisé au cours d'une certaine période, c.-à-d. indiquer, sur une base journalière, un chiffre moyen durant cette période. L'expression peut alors prendre la forme *d'effectif mensuel* ou *d'effectif annuel*.

(2) *Pilotes à l'effectif* représente le nombre réel de pilotes détenant un brevet à un moment donné. Une différence *en moins* d'un ou de plusieurs pilotes entre l'effectif réglementaire et l'effectif réel indi-

que une ou plusieurs vacances. Une différence *en plus* est légalement impossible puisque le brevet de tout pilote nommé en excès ne serait pas valide.

(3) *Pilote à l'effectif moyen annuel* est un pilote qui détient son brevet pendant toute la saison de navigation. P. ex., si la saison normale de navigation dure du 1er avril au 31 décembre, le pilote qui prendrait sa retraite le 30 juin, ou celui qui serait breveté le 1er octobre serait compté pour ½ de pilote à l'effectif moyen annuel.

(4) La disponibilité pour le service est le facteur déterminant dans le concept statistique de *pilote en activité*. De là, conformément au sens normal du terme, un pilote indisponible à un moment donné pour toute autre raison que celle d'être déjà en service, ou en période de repos entre les affectations, sera compté comme pilote en non-activité, que la cause de son indisponibilité soit un congé régulier, la maladie ou la suspension de son brevet. Ici encore, l'expression peut être employée pour se référer à la situation à un moment donné ou à une période déterminée à condition d'y adjoindre le qualificatif approprié.

La conception du *pilote en activité* était adoptée par le ministère des Transports dans ses statistiques, mais à cause des définitions restrictives et fréquemment modifiées les renseignements qu'on espérait en tirer ne pouvaient être comparés d'une année à l'autre ou d'une circonscription à l'autre. La principale restriction que le ministère des Transports apportait à sa signification consistait à compter comme temps de disponibilité le congé annuel et les congés réguliers. Des statistiques établies sur cette base ne permettent aucune comparaison entre la circonscription de Québec et la plupart des autres circonscriptions puisque les règles relatives à la disponibilité des pilotes diffèrent. Dans la circonscription de Québec, on n'accorde aucun congé régulier avec salaire et le volume de travail n'est pas partagé sur la base de la disponibilité réelle mais sur celle du mode de péréquation des tours (Cf. *Titre I*, p. 163). Les statistiques établies de cette manière ne sont pas non plus comparables d'une année à l'autre puisque la méthode de calcul a été modifiée à différentes reprises. P. ex., le rapport financier de la circonscription pour 1960 indique un nombre de pilotes en activité calculé sur le nombre de tours portés chaque mois au crédit de chaque pilote. En 1961, on recourut à des méthodes de calcul différentes pour la première et la seconde moitié de l'année: pour la première on utilisa l'ancienne méthode (base mensuelle) et pour la seconde, la basé journalière. Cependant, depuis 1962, les chiffres indiqués pour la circonscription de Québec sont conformes à la signification normale du terme puisque l'on déduit toutes les absences; mais ils ne peuvent encore être comparés avec ceux des années précédentes ni avec ceux des autres circonscriptions.

Des statistiques précises sur les pilotes en activité eussent été d'un grand secours pour fournir une idée exacte sur la disponibilité des pilotes, mais la Commission ne pouvait compter sur les statistiques établies sur cette base par le ministère des Transports, et elle ne disposait pas de données sûres lui permettant d'établir ses propres statistiques sur les pilotes en activité. La Commission a préféré recourir à des statistiques suffisamment précises, basées sur les *pilotes à l'effectif moyen annuel*; ces chiffres offrent également l'avantage d'un dénominateur commun avec les autres circonscriptions et d'une uniformité d'une année à l'autre.

Étant donné que, jusqu'à présent, il y a eu comparativement peu de trafic dans la circonscription de Québec au cours des mois de janvier, février et mars, ni le volume de travail ni la rémunération n'ont été très touchés par les variations d'effectif survenues durant cette période. C'est pourquoi on a calculé les chiffres relatifs aux *pilotes à l'effectif moyen annuel* sur la saison normale de navigation. On compte donc un pilote qui détient son brevet d'avril à décembre inclus comme un pilote à l'effectif pendant un an, sans tenir compte du fait qu'il a été indisponible pour cause de suspension de brevet, de maladie, ou d'absence avec ou sans autorisation. Ces facteurs ne varient pas beaucoup d'une année à l'autre et n'ont pas une grande influence, particulièrement dans la circonscription de Québec où s'applique la règle de péréquation.

Le tableau suivant indique le nombre de pilotes selon les différentes méthodes de calcul adoptées pendant la période 1955-1968.

Année	Effectif au 31 décembre	Nombre de pilotes détenant un brevet au cours de l'année	Pilotes à l'effectif moyen annuel	Ministère des Transports—pilotes en activité
1955	65	67	64.6	—
1956	73	76	70.1	—
1957	73	72	68.6	—
1958	73	72	68.5	63
1959	76	78	73.3	64
1960	77	82	75.4	72.3
1961	77	78	76.8	71.3
1962	77	79	77.0	69.55
1963	77	79	76.8	69.12
1964	82	85	79.2	76.12
1965	86	87	85.7	84.04
1966	86	88	85.2	82.1
1967	86	89	86.0	74.5
1968	88	90	87.5	—

1. DESCRIPTION GÉNÉRALE

(1) Limites de la circonscription

La circonscription de pilotage de Québec comprend la première section en eaux restreintes des voies navigables, de quelque 2,300 milles de longueur, reliant le golfe Saint-Laurent à la tête des Grands lacs. Elle comprend en outre les eaux navigables des affluents du Saint-Laurent, mais celles-ci, pratiquement, se limitent à la rivière Saguenay jusqu'à Chicoutimi, car aucun des autres cours d'eau de la circonscription n'est navigable sauf lorsque leur embouchure fait partie intégrante d'un port, comme la rivière Saint-Charles à Québec.

a) Problème de la limite est

La limite est de la circonscription, définie à l'article 322 de la Loi sur la marine marchande, ne correspond plus à la limite de fait, car les pilotes brevetés de la circonscription ne font plus de pilotage dans la section de 37 milles qui s'étend de Pointe-au-Père à l'Anse-aux-Basques. Il en est ainsi depuis que la station d'embarquement a été déplacée en 1960, vers l'ouest, à son emplacement actuel, au large de l'Anse-aux-Basques (aux fins de pilotage, la station de pilotes et la zone d'embarquement portent le nom du village voisin, les Escoumins).

A l'heure actuelle, les pilotes embarquent et débarquent au large des Escoumins et ne font pas de pilotage dans les ports situés à l'est de ce point, c.-à-d. Forestville et Rimouski, bien qu'ils soient encore à l'intérieur des limites de la circonscription. L'autorité de pilotage se trouve donc placée dans la position équivoque de ne pas imposer dans ce secteur le paiement obligatoire des droits alors qu'elle l'impose dans le reste de la circonscription. D'autre part, les pilotes se sont plaints que si on les envoyait faire du pilotage dans ces ports ils devraient obéir à l'ordre reçu, mais subiraient l'inconvénient pécuniaire d'assumer personnellement les frais de leurs déplacements à terre. Toutefois, ils ne reçoivent pas d'affectations de ce genre parce que l'autorité de pilotage ferme les yeux sur le pilotage illégal que font dans ce secteur des pilotes non brevetés, au vu et au su des pilotes brevetés.

La définition des limites orientales n'a pas été rectifiée car, de l'avis du ministère des Transports, il faudrait modifier l'article 322 de la Loi sur la marine marchande. Il semble qu'il soit pratiquement impossible d'apporter un changement lorsqu'il implique une modification de cette loi. Il a fallu près de trente ans pour faire modifier la définition de la circonscription en conformité avec la situation créée par le déplacement, en 1905, de la station de pilotes de Bic à Pointe-au-Père. Le déplacement, en 1960, de Pointe-au-Père aux Escoumins n'a pas encore été ratifié par une correction de l'article 322 de la Loi sur la marine marchande.

Les circonscriptions de pilotage de Québec et de Montréal sont les seules dont les limites soient encore fixées par disposition statutaire, et l'on a exprimé l'opinion que le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir de modifier ces limites (Cf. p. 9).

Avant le déplacement, en 1960, de la station, le ministère avait proposé de résoudre indirectement le problème par la suppression, à l'article 324, de la restriction apportée au pouvoir du gouverneur en conseil de modifier les limites des circonscriptions de Québec et de Montréal. C'était l'un des objets du Bill S-3 auquel s'opposaient particulièrement les représentants des pilotes. Le Bill passa au Sénat après beaucoup d'amendements mais, lors de la deuxième lecture en Chambre des Communes, certains articles soulevèrent de nouveau une vive opposition, particulièrement les articles concernant le régime proposé pour les Grands lacs, et aussi tout ce qui tendait à priver les pilotes du Saint-Laurent de leurs anciens privilèges. Le projet de loi ne fut pas retiré; il n'avait tout simplement pas été adopté lorsque la session fut ajournée et, par la suite, il n'en fut plus question.

Les pilotes consentaient que le gouverneur en conseil eût le pouvoir de modifier les limites des circonscriptions de Québec et de Montréal, car ils se rendaient compte que les conditions n'étaient plus les mêmes, et d'ailleurs ils avaient eux-mêmes demandé certaines modifications des limites.

Ils s'opposaient cependant à la manière dont on envisageait de le faire, c.-à-d. à la suppression des restrictions apportées aux pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par l'article 324 qui lui donnait plus de pouvoirs qu'il n'était nécessaire. La législation proposée aurait accordé au gouverneur en conseil le pouvoir non seulement de modifier les limites des circonscriptions, mais de supprimer celles-ci. Les pilotes soutenaient que cela compromettrait leurs «droits acquis», que leur garantissaient alors des articles et des restrictions précises de la loi; p. ex., l'existence même des circonscriptions ayant le Ministre comme autorité de pilotage, et le régime de paiement obligatoire.

Lors de la discussion du Bill S-3, le problème se posait depuis quelques années dans la circonscription de Montréal, déjà divisée, en fait, en deux secteurs se rejoignant aux Trois-Rivières. Au cours du débat devant le comité du Sénat, le sous-ministre, M. J. R. Baldwin, fit observer qu'il n'existait encore aucun problème au regard des limites de la circonscription de Québec, mais il pensait qu'il s'en poserait bientôt, car des discussions étaient en cours avec les pilotes au sujet de la limite orientale.

Après le transfert de la station de pilotage de Pointe-au-Père aux Escoumins, le ministère décida de régler à la première occasion cet aspect particulier du problème en apportant une modification pertinente à la définition des limites donnée à l'article 322 de la loi. Le 3 octobre 1960, le directeur

des Règlements de la marine écrivit à ce sujet au président du Comité des pilotes et proposa un nouveau texte pour l'article 322 (pièce 1318):

> «322. La circonscription de pilotage de Québec comprend la partie du fleuve Saint-Laurent qui s'étend de l'extrémité ouest du port de Québec jusqu'à une ligne imaginaire tirée du port des Escoumins, sur la rive nord, au port de Trois-Pistoles sur la rive sud du fleuve Saint-Laurent, ainsi que les parties des rivières, eaux, havres, criques, baies et anses comprises dans lesdites limites soumises au flux et au reflux, et elle comprend la rivière Saguenay.»

Le 9 novembre 1960, le président de la Corporation des pilotes déclara que le Comité des pilotes de Québec approuvait.

Cette proposition, toutefois, n'eut pas de suite. Les dossiers du ministère des Transports ne révèlent pas la raison pour laquelle cette modification ne fut pas soumise au Parlement, et personne ne se rappelle pourquoi l'affaire ne suivit pas son cours. On exprima l'opinion que les modifications de 1960 à la Loi sur la marine marchande ne concernaient que le pilotage sur les Grands lacs et qu'il était indispensable de les adopter sans retard afin que puissent commencer les opérations conjointes de pilotage avec les autorités des États-Unis. A la suite de l'expérience du Bill S-3, on décida de ne plus proposer de modifications prêtant à controverse et susceptibles de retarder l'adoption des modifications relatives au pilotage sur les Grands lacs (pièce 1456*w*).

A l'audience de la Commission, le conseiller juridique du ministère fit observer qu'il appartient au gouvernement, par décision du Cabinet, de déterminer qu'une disposition figurera dans un Bill présenté au Parlement.

b) *Limite ouest*

La limite ouest de la circonscription de Québec ne soulève aucune difficulté, sauf d'en fixer la position exacte: l'article 322 indique seulement qu'elle coïncide avec «l'extrémité ouest du port de Québec». La Commission n'a reçu à ce sujet ni plaintes ni recommandations.

La circonscription voisine, celle de Montréal, chevauche sur celle de Québec et comprend le port de Québec, mais d'une manière restreinte, c.-à-d. que ce dernier ne sert que de station d'embarquement en tant que les pilotes de Montréal sont concernés. Au cours d'un trajet vers l'aval, les pilotes de Montréal débarquent soit à quai dans le port ou, s'il s'agit d'un navire en transit, au milieu du fleuve au large de Québec, au moment du changement de pilote, et *vice versa* au cours d'un voyage vers l'amont. Mais seuls les pilotes de Québec sont autorisés à exécuter un mouvement dans le port de Québec, à moins que ce ne soit pour terminer un trajet vers l'aval après qu'un bâtiment ait mouillé dans l'attente de conditions favorables de marée ou de temps pour aller à quai. Dans le cas d'un navire non exempté ayant effectué un mouvement sans pilote, les droits obligatoires sont perçus par l'Autorité de pilotage de Québec qui en crédite la Caisse de retraite de Québec (pièce 1461*r*) (Cf. pp. 8 à 11, et *Titre I*, pp. 527 à 529).