

CA. Z1. 1962. 2



TITRE V



rapport de la
commission royale d'enquête
sur le PILOTAGE

*Étude sur le pilotage
au Canada
Les Grands Lacs*

JAN - 6 1972

C1

71-1962/r-5F

CC-241

 National Library of Canada
Bibliothèque nationale du Canada

PRICE \$5
QP

rapport de la commission royale d'enquête sur le PILOTAGE



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

TITRE V

Étude sur le pilotage au Canada

Les Grands Lacs

1980



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

Jos Bernier
PRÉSIDENT

Robert K. Smith

J. J. Zaccaria

J. W. Macdonald

SECRÉTAIRE

5 août 1971

©

Droits de la Couronne réservés

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

HALIFAX
1735, rue Barrington

MONTRÉAL
Édifice Aeterna-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 Z1-1962/2-5F

Prix sujet à changement sans avis préalable

Information Canada
Ottawa, 1971

09413319

COMMISSION ROYALE D'ENQUÊTE SUR LE PILOTAGE

COMMISSAIRES

L'honorable juge Yves Bernier, Président

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

M. Harold A. Renwick

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

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

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

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

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

Captain J. A. Scott*,
Conseiller maritime.

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

TABLE DES MATIÈRES

CHAPITRE A

	PAGE
LÉGISLATION.....	3
1. Loi et règlements.....	3
Préambule.....	3
(1) Législation canadienne sur le pilotage applicable au réseau des Grands Lacs	5
A) Analyse de la Partie VIA de la loi.....	5
a) Création de la zone de pilotage des Grands Lacs.....	5
b) Pilotage obligatoire.....	6
c) Exemptions.....	7
(i) Exemptions aux bâtiments.....	7
(ii) Exemptions personnelles.....	8
d) Pilotes inscrits.....	9
e) Qualification des officiers et certificat d'aptitude.....	11
f) Droits de pilotage et d'examen.....	11
g) Pouvoirs délégués par la loi.....	12
h) Sanctions pénales.....	13
B) Règlement de pilotage des Grands Lacs.....	13
a) Définition des eaux désignées.....	13
Circonscription n° 1 des Grands Lacs (secteur 1).....	14
Circonscription n° 2 des Grands Lacs (secteurs 2, 3 et 4)...	15
(i) Canal Welland (secteur 2).....	15
(ii) Extrémité occidentale du lac Érié (secteur 3).....	16
(iii) Rivière Détroit, lac et rivière Sainte-Claire (secteur 4)	16
Circonscription n° 3 des Grands Lacs (secteur 5).....	17
b) Qualification des pilotes inscrits.....	17
c) Inscription.....	19
(i) Autorité chargée d'attribuer les brevets.....	20
Commentaire.....	21
(ii) Droit à la nomination de pilote inscrit.....	21
(iii) Certificat d'inscription—limitation quant à la compé-	22
tence territoriale.....	22
(iv) Certificat d'inscription—limitation quant à la compé-	23
tence.....	23
(v) Certificat d'inscription—durée.....	23
(vi) Procédure d'inscription.....	23
d) Certificats d'aptitude.....	24
Commentaire.....	25
e) Pouvoirs et procédure de réévaluation.....	25
f) Droits d'examen.....	26
g) Droits de pilotage.....	26
c) Application des dispositions de la Partie VI et autres dispositions	27
de pilotage de la Loi sur la marine marchande du Canada.....	27
(2) Législation des États-Unis sur le pilotage dans les Grands Lacs.....	33
A) Great Lakes Pilotage Act of 1960.....	33
a) Création du réseau des Grands Lacs.....	34

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

	PAGE
b) Pilotage obligatoire.....	34
(i) Bâtiments étrangers.....	35
(ii) Bâtiments des États-Unis.....	36
(iii) Exemptions générales.....	37
c) Pilotes inscrits.....	38
d) Autorité et pouvoirs réglementaires.....	40
e) Direction et organisation de la fourniture des services.....	41
f) Coordination, avec le Canada, de la législation de réglementation, de l'organisation et de l'administration du pilotage.....	42
g) Comité consultatif.....	43
h) Sanctions pénales.....	43
B) Règlement établi par le Président des États-Unis.....	43
C) Règlement établi par le Secrétaire.....	44
D) Règlement établi au nom du Secrétaire.....	45
a) Great Lakes Pilotage Regulations.....	46
(i) Inscription des pilotes.....	46
(ii) Établissement de centres de pilotage par les associations volontaires de pilotes inscrits des États-Unis.....	48
(iii) Taux, frais et conditions des services de pilotage.....	49
(iv) Pénalités pour naviguer sans pilote inscrit.....	49
b) Great Lakes Pilotage Rules and Orders.....	49
(i) Inscription des pilotes.....	49
2. Historique de la législation (y compris les références aux aide-mémoire et Mémoire d'accord).....	51
CHAPITRE B	
MÉMOIRES	75
(1) Fédération des pilotes du Saint-Laurent, au nom de la Corporation des pilotes du haut Saint-Laurent.....	76
(2) Corporation of Professional Great Lakes Pilots.....	77
(3) American Pilots of Great Lakes District No. 2.....	79
(4) Lake Superior Pilots Association, Inc.....	80
(5) Fédération des Armateurs du Canada, Inc.....	81
(6) Canadian Shipowners Association.....	82
(7) Administration de la Voie maritime du Saint-Laurent.....	83
(8) Commissaires du port de Toronto.....	83
(9) Commissaires du port de Hamilton.....	84
(10) Kingston Industrial Commission.....	84
(11) International Association of Great Lakes Ports.....	85
(12) Civil Service Association of Canada.....	86
(13) Capitaine Norman S. Johnston.....	86
(14) Great Lakes District International Organization of Masters, Mates & Pilots.....	88

	PAGE
CHAPITRE C	
PREUVE	89
1. Description générale.....	89
(1) Limites du réseau des Grands Lacs, caractéristiques et principaux ports.....	89
a) Lac Supérieur.....	90
b) Rivière Sainte-Marie—Eaux de pilotage désignées (circonscription n° 3).....	91
c) Lacs Michigan et Huron et détroit de Mackinac.....	92
d) Rivière Sainte-Claire, lac Sainte-Claire et rivière Détroit—Eaux de pilotage désignées (circonscription n° 2—secteur occidental).....	93
e) Lac Érié.....	96
f) Canal Welland—Eaux de pilotage désignées (circonscription de pilotage n° 2—secteur oriental).....	97
g) Lac Ontario.....	98
h) Fleuve Saint-Laurent, de Kingston à Cornwall—Eaux de pilotage désignées (circonscription n° 1).....	99
i) Cape Vincent—Brockville.....	100
j) Brockville—Prescott.....	101
k) Prescott—Écluse Snell.....	101
(2) Trafic maritime et opérations de pilotage.....	101
(3) Aides de navigation et entretien du chenal.....	113
Différend au sujet de la passe de l'île Wolfe.....	113
(4) Communications radiophoniques.....	114
a) Utilisation obligatoire de la radiophonie pour la navigation.....	115
(i) Exigence générale: «Accord visant à assurer la sécurité sur les Grands Lacs par la radio»—1954.....	116
(ii) Exigence régionale: «Service de contrôle de la circulation maritime et d'information» de la Voie maritime du Saint-Laurent et «Marine Information Ontario».....	118
b) «Service de contrôle de la circulation maritime et d'information» de la Voie maritime.....	119
c) Marine Information Ontario.....	120
(5) Règlement de la Voie maritime du Saint-Laurent.....	121
(6) Règles de route pour les Grands Lacs.....	122
(7) Routes de navigation.....	122
(8) Radar.....	123
2. Nature du service de pilotage.....	123
(1) Pilotage dans les eaux désignées.....	123
(2) Pilotage dans les eaux non désignées.....	127
(3) Pilotage portuaire.....	129
a) Organisation du pilotage portuaire—Port de Hamilton.....	135
b) Service de pilotage portuaire—Port de Toronto.....	139
c) Service de pilotage portuaire—Autres ports.....	143
(i) Ports situés en bordure des zones désignées.....	145
(ii) Port Weller et Port Colborne.....	146
(iii) Port de Kingston.....	147

	PAGE
(4) Exemptions personnelles (certificats «B»)	149
(5) Dispenses	153
<i>Commentaire</i>	156
3. Organisation	157
Préambule	157
(1) Autorité centrale	160
(2) Fourniture des services	162
(3) Direction des opérations de pilotage	163
a) Circonscription n° 1 des Grands Lacs	164
(i) Règlement général de la circonscription de Kingston	167
(ii) Règles de travail et mode d'affectation	171
b) Lac Ontario—Eaux non désignées	175
c) Circonscription n° 2 des Grands Lacs	178
d) Lacs Huron et Michigan—Eaux non désignées	186
e) Circonscription n° 3 des Grands Lacs	187
4. Pilotes	190
(1) Nombre de pilotes	190
a) Circonscription n° 1	195
b) Circonscription n° 2	196
c) Circonscription n° 3	197
(2) Recrutement et apprentissage	199
<i>Commentaire</i>	200
(3) Organisations de pilotes	200
a) Circonscription n° 1	201
(i) St. Lawrence Seaway Pilots Association	202
(ii) Corporation des pilotes du haut Saint-Laurent	202
<i>Commentaire</i>	211
b) Secteur du lac Ontario	212
c) Circonscription n° 2, secteur des lacs Huron et Michigan et circonscription n° 3	212
(i) Corporation of Professional Great Lakes Pilots	212
(ii) Lakes Pilots Association, Inc.	214
(iii) Lake Superior Pilots Association, Inc.	214
(4) Statut des pilotes	216
Préambule	216
a) Employés aux taux régnants	218
b) Employés de facto	225
c) Le pilotage hors-saison	225
(5) Réévaluation et discipline	226
Préambule	226
a) Résumé des dispositions relatives à la discipline	227
<i>Commentaire</i>	229
(6) Sinistres maritimes	230

	PAGE
5. Opérations de pilotage	232
Préambule	232
(1) Circonscription n° 1	234
a) Différend portant sur le service de bateau-pilote de Cape Vincent	235
<i>Commentaire</i>	238
b) Différend au sujet de la passe de l'île Wolfe	239
c) Service des affectations	240
d) Volume de travail	246
(2) Lac Ontario	258
Préambule	258
a) Règles de travail et procédure d'affectation	260
b) Volume de travail	262
(3) Circonscription n° 2	269
a) Problème du pilotage dans les eaux non désignées	270
b) Problème de la zone d'embarquement de Port Weller	270
c) Canal Welland et point de relève à l'écluse n° 7	273
d) Station d'embarquement de Port Colborne	274
e) Perte de temps des pilotes dans le secteur occidental	275
f) Station d'embarquement de Port Huron	277
g) Réorganisation des opérations, 1969	278
h) Règles de travail et procédures d'affectation	279
i) Pilotage présaisonnier et postsaisonnier	282
j) Volume de travail	282
(4) Secteur des lacs Huron et Michigan	290
a) Procédures opérationnelles	290
b) Volume de travail	292
(5) Circonscription n° 3 et lac Supérieur	296
a) Service d'affectation	297
b) Volume de travail	298
c) Problème de la répartition équitable du volume de travail	302
<i>Commentaire</i>	302
d) Plaintes de l'autorité administrative de la circonscription n° 3 au sujet du manque de communications directes avec l'autorité canadienne	303
6. Administration financière, taux et rémunération des pilotes	305
Préambule	305
(1) Coût aux gouvernements	305
(2) Coût aux armateurs	308
a) Structure des taux	308
(i) Taux de trajets	310
(ii) Droits d'accostage	311
(iii) Mouvements (<i>Movages</i>)	312
(iv) Frais de déplacement des pilotes (y compris les frais de bateau-pilote)	313
(v) Indemnités	313

	PAGE
(vi) Taux de double affectation.....	314
(vii) Pilotage des «navires morts» et des «unités de navigation» de remorqueurs et remorqués.....	314
<i>Commentaire</i>	315
b) Majorations des taux.....	316
c) Problèmes des monnaies américaine et canadienne.....	318
<i>Commentaire</i>	319
d) Coût total aux armateurs.....	320
(i) Par secteur.....	320
(ii) Par groupe de pilotes.....	327
(3) Opérations financières.....	328
a) Dépenses d'exploitation—Circonscription n° 1.....	335
b) Dépenses d'exploitation—Pilotes du lac Ontario.....	337
c) Dépenses d'exploitation—Pilotes de la circonscription n° 2.....	338
d) Dépenses d'exploitation—Pilotes des lacs Huron et Michigan.....	340
e) Dépenses d'exploitation—Centre de pilotage de la circonscription n° 3.....	341
(4) Rémunération des pilotes.....	342
Préambule.....	342
a) Pilotes de la circonscription n° 1.....	345
b) Pilotes du lac Ontario.....	349
<i>Commentaire</i>	350
c) Pilotes de la circonscription n° 2.....	350
d) Pilotes du lac Huron et du lac Michigan.....	354
e) Pilotes de la circonscription n° 3.....	355
CHAPITRE D	
RECOMMANDATIONS.....	357
Recommandations relatives aux zones de pilotage des Grands Lacs.....	357
Préambule.....	357
1. Que les dispositions générales de la loi proposée sur le pilotage au Canada s'appliquent aussi aux eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs. Qu'on évite d'adopter un système et une législation <i>ad hoc</i> distincts. Toutefois, que des dispositions d'exception soient insérées dans la nouvelle loi en vue de couvrir des circonstances spéciales telles que celles qui résultent de la binationalité des eaux de pilotage dans les Grands Lacs.....	357
2. Que le pilotage obligatoire dans les eaux actuellement désignées du réseau des Grands Lacs soit maintenu, sous réserve de certains réajustements dans les limites de secteurs; que le service de pilotage fourni dans chaque secteur sous direction canadienne soit classé comme Service public essentiel.....	359
3. Que soit aboli le pilotage obligatoire dans les eaux non désignées des Grands Lacs et que soient supprimés les services actuels de pilotage organisés par une autorité gouvernementale dans les eaux libres des Grands Lacs.....	360
4. Que l'établissement de services de pilotage portuaire dans les ports des Grands Lacs situés hors des eaux désignées de pilotage soit laissé aux autorités portuaires locales; que de tels services dans les ports canadiens soient classés comme Service privé.....	364

	PAGE
5. Que les principes de la participation des États-Unis et du Canada à tous les niveaux administratifs du pilotage, et de la parité en nombre des pilotes, cessent de s'appliquer.....	365
6. Que dans les Grands Lacs l'on retienne le principe de deux administrations de pilotage distinctes pour le Canada et les États-Unis, mais que leur juridiction respective soit limitée à des zones spécifiques du réseau des Grands Lacs: la zone à l'est du lac Érié sous direction canadienne, et la zone à l'ouest du lac Érié sous direction américaine.....	366
7. Que l'organisation de pilotage dans la zone des Grands Lacs sous direction canadienne soit intégrée au pilotage ailleurs au Canada et dirigée suivant les mêmes principes et procédures.....	367
8. Que les deux secteurs d'eaux désignées de la zone proposée des Grands Lacs sous direction canadienne deviennent des circonscriptions canadiennes de pilotage distinctes.....	368
9. Que soit établie une station d'embarquement de pilotes à l'extrémité occidentale du lac Érié.....	369
10. Que, sans égard à leur nationalité, tous les pilotes d'un même groupe se partageant le même volume de travail relèvent exclusivement des mêmes autorités centrale et locale.....	370
11. Que soient uniformes le statut et le mode de rémunération de tous les pilotes se partageant le même volume de travail.....	371
12. Que la facturation et la perception des droits de pilotage s'effectuent en devise nationale de l'administration de pilotage dirigeant le service, sans égard à la nationalité des pilotes concernés.....	372
13. Que dans la zone des Grands Lacs sous juridiction canadienne, la direction du service de pilotage soit la responsabilité exclusive de l'autorité de pilotage de chaque circonscription; que l'on abandonne le système de péréquation des trajets actuellement suivi dans la circonscription n° 1; que les affectations soient faites conformément à un tour de rôle régulier établi sur la disponibilité pour le service, compte tenu de la sécurité de la navigation.....	373
14. Que dans la zone des Grands Lacs sous juridiction canadienne, dans toute circonscription où la rémunération des pilotes n'est pas un salaire fixe, l'autorité de pilotage de la circonscription institue et gère une mise en commun des gains des pilotes, et organise le partage sur la base de la disponibilité pour le service, sans égard à la nationalité; que les dépenses de la Corporation des pilotes soient financées par voie de cotisations de membre déduites à la source des parts des pilotes au fonds commun.....	374

CHAPITRE E	
APPENDICES.....	375

INTRODUCTION

Le *Titre V* termine le rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage. Le plan de ce rapport est esquissé dans l'Introduction générale, *Titre I*, page xxvii. Le *Titre I* constitue 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. Le *Titre V*, comme les Titres II, III et IV, complète le *Titre I* et devrait être lu dans le contexte de ce dernier, mais c'est aussi un rapport distinct. Le *Titre I* est une étude des dispositions générales sur le pilotage de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada; le *Titre V* étudie, dans leur contexte circonstanciel, les dispositions *ad hoc* sur le pilotage dans le réseau des Grands Lacs et qui furent insérées, en 1960, dans la Loi sur la marine marchande, comme Partie VIA.

Le réseau des Grands Lacs est constitué par les Grands Lacs, leurs chenaux de communication et la voie internationale du Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis. Le *Titre V* évalue les besoins en pilotage et la suffisance de la législation et de l'organisation actuelles au regard de la fourniture des services de pilotage dans cette région.

Les Titres II, III et IV comprenaient des sections différentes pour chaque circonscription de pilotage ou région distincte parce qu'elles constituent des entités opérationnelles et administratives autonomes. Il était impossible de suivre ce plan pour le *Titre V*, car la situation était différente au début de l'organisation du pilotage dans le réseau des Grands Lacs. La Commission a donc divisé ce titre par sujets et étudié, sous chaque rubrique, tous les secteurs et circonscriptions, ainsi que les différents groupes de pilotes. Les recommandations relatives au réseau des Grands Lacs figurent au chapitre D.

Le service de pilotage dans le réseau des Grands Lacs est une organisation binationale à laquelle participent, à tous les niveaux, les États-Unis et le Canada. La Commission a examiné en détail l'organisation et les opérations canadiennes mais, en ce qui concerne la participation des États-Unis, son étude s'est limitée au domaine de l'information publique, c.-à-d. la législation et les documents publiés, et à toutes autres informations qu'ont bien voulu fournir les pilotes américains lors des audiences de la Commission. C'est ainsi qu'elle n'a pas examiné les opérations des associations de pilotes américaines et que son étude des sinistres maritimes s'est bornée à ceux qui furent portés à la connaissance des autorités canadiennes. Par contre, la Commission a pu insister sur les conceptions divergentes du Canada et des États-Unis sur le pilotage et son organisation, car ces divergences ressortent des documents officiels et font partie de la situation fondamentale devant être prise

en considération. Alors qu'elle a pu reconnaître les faits par l'étude des rapports et documents officiels puisque ceux-ci sont en preuve, la Commission n'ignore pas que, parfois, les informations dont elle a disposé ne représentent qu'un côté du débat, mais seulement dans le cas de controverses locales.

Tenant compte du caractère binational des dispositions sur le pilotage dans le réseau des Grands Lacs, la Commission, avant le début de ses audiences, s'entendit avec le département des Affaires extérieures, pour rencontrer les autorités américaines en cause. Les 8 et 9 janvier 1964, elle eut successivement des entrevues avec M. Clarence D. Martin, sous-secrétaire au Commerce (Transport) et d'autres fonctionnaires de son ministère; avec le capitaine A. T. Meschter, administrateur du pilotage dans les Grands Lacs, et des membres de son personnel; avec le capitaine W. C. Foster, de la Garde côtière des États-Unis, et différents membres de son personnel. Le but de cette visite officielle était d'informer les fonctionnaires du gouvernement des États-Unis que la Commission était sur le point de commencer son enquête, de leur donner l'occasion d'y participer, et de solliciter leur collaboration en vue de rendre son étude aussi féconde que possible. La Commission fut informée qu'on n'enverrait pas d'observateur américain à moins que la nécessité s'en fit sentir, et l'on convint que le secrétaire de la Commission tiendrait l'administrateur américain au courant de la marche des audiences publiques. Pour ce faire, il lui fit parvenir copie des transcriptions de la preuve, à mesure qu'elles devinrent disponibles. Au cours de ces entrevues, la Commission eut des discussions officieuses avec les fonctionnaires américains concernés et recueillit des informations précieuses qui l'aiderent grandement dans l'orientation des audiences subséquentes. De plus, l'administrateur américain, le capitaine Meschter, et son successeur, le capitaine G. R. Skuggen, ont apporté leur plus grande collaboration chaque fois que la Commission leur a demandé des informations.

Au moment de la nomination de la Commission, l'organisation du pilotage dans le réseau des Grands Lacs était nouvellement créée et on la considérait comme des plus satisfaisante; cependant, au cours des deux ans et demi que durèrent les audiences publiques, des difficultés croissantes révélèrent ses déficiences inhérentes. On y a apporté, depuis, des changements fondamentaux et, à la lumière de l'expérience, de nombreux problèmes ont reçu leur solution, et le processus de réorganisation continue toujours. La Commission n'a pas estimé nécessaire de procéder à de nouvelles audiences et de demander de nouveaux mémoires, car la faiblesse du système original ressortait nettement lorsqu'on le confrontait avec les principes fondamentaux qui devraient régir l'organisation du pilotage. Les difficultés qui surgissent sont dues à une législation et des procédures fautives.

Le lecteur portera attention à l'étude de l'application aux pilotes, au cours des récentes années, du statut d'employés aux taux régnants. Il serait bon d'insérer des renvois aux parties précédentes du rapport qui traitent du sujet (Cf. pp. 218 à 224; *Titre I*, p. 598 et *Titre III*, pp. 220 à 224).

REMERCIEMENTS

La coopération sans réserve apportée par des pilotes, armateurs et agents, ainsi que leurs associations ou organisations respectives a allégé la lourde tâche de la Commission. Ils n'ont épargné ni le coût ni leurs efforts pour préparer des mémoires réfléchis et exposer publiquement leurs vues—en fait, un grand nombre d'entre eux témoignèrent plusieurs fois, souvent au prix de dérangements considérables. Après les audiences, ils fournirent à la Commission les détails supplémentaires requis pour compléter le rapport ou le mettre à jour.

La Commission a reçu également la plus grande coopération des diverses autorités de pilotage, de tous les ministères et agences du gouvernement fédéral, des bibliothécaires et archivistes, auxquels elle s'est adressée régulièrement pour obtenir informations et aide. La Commission profite de cette occasion pour remercier de leur contribution particulière les fonctionnaires du ministère des Transports qui ont toujours accueilli favorablement ses nombreuses demandes de renseignements et y ont répondu avec empressement.

La Commission a voyagé à travers le Canada, a tenu des audiences dans toutes les Provinces, sauf en Saskatchewan et en Alberta, et a visité les ports et havres principaux. Elle a reçu partout l'accueil le plus aimable et l'aide voulue.

L'enquête administrative dont la Commission était chargée aux termes de son mandat aurait été impossible sans l'aide qu'elle a reçue de tous les conseillers. Ils assumaient la lourde responsabilité de s'assurer, par l'interrogatoire des témoins, que la preuve la plus complète que possible au regard de tous les problèmes de pilotage était enregistrée.

La Commission tient aussi à remercier de la collaboration la plus compétente que lui ont apportée, au cours des mois d'été, des professeurs de droit de diverses universités. Leurs noms ne figurant pas dans la liste du personnel de la Commission placée au début du rapport, nous tenons à les nommer ici, avec leur appartenance à l'époque de leur emploi: Professeurs Léo Ducharme (Université d'Ottawa), Gerard V. La Forest (Université du Nouveau-Brunswick), Jean Pineau (Université Laval), et Daniel C. Turack (Université d'Ottawa).

ADDENDUM AU TITRE IV

La Commission a mentionné (Cf. *Titre IV*, pp. 772 à 774) l'abordage du m/v *Transatlantic* et du m/v *Hermes*, les conclusions de l'enquête formelle subséquente et l'appel qui s'ensuivit.

Plus tard, les propriétaires de la cargaison et les assureurs intéressés intentèrent une poursuite en recouvrement des pertes subies. Le jugement de la Cour de l'Échiquier rendu en 1969 (*Nord-Deutsche Versicherungs-Gesellschaft et al v. H.M. the Queen*, 1969 1 Ex. C.R., pp. 117-140) décida de la pleine responsabilité du gouvernement du Canada. La Cour Suprême du Canada, par jugement rendu le 27 avril 1971, réforma en partie le premier jugement, en attribuant aussi une part de responsabilité aux deux navires comme suit: gouvernement du Canada 50%, m/v *Hermes* 30% et m/v *Transatlantic* 20%, décidant que la plus grande part de responsabilité incombait au gouvernement canadien du fait du manquement au devoir des préposés de la Couronne chargés de l'entretien des feux d'alignement de Pointe-du-Lac et de Rivière-du-Loup, sur lesquels les navigateurs étaient en droit de se fier. Le pilote du m/v *Hermes* fut tenu fautif «d'avoir fait route à toute vitesse sur un point virtuellement dangereux sans s'être assuré de sa position exacte dans le chenal»*. Une part moindre de responsabilité fut imputée au m/v *Transatlantic* pour deux raisons: il n'était pas aussi près qu'il aurait dû l'être des bouées à fuseau du nord, étant donné les circonstances; son pilote était fautif, en ce qu'il s'était rendu compte que le *Hermes*, à une distance de 3 milles, était en difficulté, mais n'avait pas pris de dispositions, réduction de vitesse ou autres, en vue de parer à toute éventualité, particulièrement du fait qu'il naviguait contre le courant et rencontrait un autre bâtiment dans un passage étroit (Cf. Règlement sur le fleuve Saint-Laurent, art. 12).

Les extraits suivants des notes de M. le juge Ritchie sont d'un intérêt particulier pour le pilotage:

«... J'estime que l'on doit admettre que le pilote... (du m/v *Hermes*) ne connaissait pas la position de son navire dans le chenal lorsqu'il entra dans le passage à l'extrémité orientale du mouillage, et il ressort aussi qu'il ignorait la position du *Transatlantic* par rapport aux berges du chenal. Dans ces circonstances, il ne semble pas qu'il (pilote du m/v *Hermes*) ait cherché un moyen quelconque de déterminer avec plus de précision sa position, mais qu'il se contenta de se fier aux feux d'alignement, sans réduire de vitesse.

Comme je l'ai indiqué, au moment de l'accident des bouées à fuseau étaient placées du côté nord du chenal et, selon le témoignage du pilote... (du *Transatlantic*), il s'était renseigné auprès du service des signaux qui lui avait dit que ces bouées avaient été vérifiées la veille. A mon avis, selon les dispositions de l'article 10(4) du règlement sur le pilotage, le pilote... (du *Hermes*) aurait dû avoir les mêmes informations. Cet article stipule:

10(4)** Tout pilote devra, avant de partir pour aller piloter un navire, observer tous les ordres permanents édictés par le Surveillant et obtenir du

*Les citations de notes sont des traductions.

**Version française du Règlement général de la circonscription de pilotage de Montréal.

bureau de pilotage des renseignements sur l'état des bouées, des phares et des chenaux dans la circonscription.

Le pilote . . . (du *Hermes*) ne prit aucun renseignement, mais agit en présumant que les bouées n'étaient pas fiables en hiver.»

Et, des notes de M. le juge Pigeon:

«A l'égard de la prétention que la réduction de vitesse en vue de rencontrer un navire montant, dans la zone de mouillage, eût été un retard de navigation injustifié, il faut observer que le capitaine Irvine déclara que cette ligne de conduite eût dû être suivie seulement par suite des circonstances particulières du cas, à savoir en l'absence de bouées sur le côté sud du chenal et avec un navire montant devant être rencontré près de l'extrémité du chenal plus étroit. Il déclara formellement qu'il aurait croisé, dans le chenal, d'autres navires montants. Cette distinction est d'une importance capitale car elle réfute les objections que la navigation eût été, indûment, retardée par une réduction de vitesse pour que la rencontre ait lieu dans la zone de mouillage et que le *Hermes* avait croisé sans difficulté trois autres navires dans le chenal, en amont de la courbe de Yamachiche.

La raison de cette distinction est le risque particulier d'embarquée causée par l'effet de succion de la berge quand on entre à l'extrémité du mouillage sans pouvoir se fier à rien d'autres que deux alignements dont les feux sont respectivement distants de quelque six et sept milles marins et quart. Pour croiser un navire montant, il fallait que le *Hermes* fût aligné presque exactement au centre de la moitié sud du chenal, passage de 275 pi. de large. Si le côté du navire était trop près de la berge submergée, l'effet de succion pouvait être désastreux. Comme ce n'est pas un étranglement graduel mais, plutôt un angle aigu, cet effet se produit soudainement et violemment, et non pas graduellement et modérément comme c'est le cas d'un navire qui, dans le chenal, se rapproche petit à petit trop près de la berge submergée. A mon point de vue, la preuve apportée par l'exemple du pilote Tremblay, et l'opinion du capitaine Irvine, sans mentionner celle d'autres experts, est tout à fait décisive à l'égard de l'imprudence à tenter de croiser, en avant toute, dans le chenal, un navire montant, à proximité de l'extrémité du mouillage, sans autre moyen de localiser la berge submergée que des feux d'alignement éloignés qu'on savait imprécis dans une certaine mesure. C'était un risque particulier qui pouvait facilement être évité, et ce fut une imprudence de la part du pilote de courir ce risque alors qu'il faisait face à cette situation pour la première fois dans sa carrière.»

Et aussi:

«A mon point de vue, avec toute déférence, le Juge du fond a grandement surestimé la portée de l'avis aux navigateurs du 13 novembre 1964 qui se lit comme suit:

Les navires de commerce qui empruntent le chenal maritime du Saint-Laurent entre Montréal et Québec sont informés qu'ils ne peuvent pas se fier aux aides de navigation flottantes après le 30 novembre, à cause de l'état possible des glaces.

Cet avis rédigé en termes généraux et émis régulièrement chaque année à l'époque appropriée, ne signifie pas, je pense, que l'on doive ignorer les bouées durant la saison d'hiver. Elles seraient alors inutiles. Si le ministère engage des dépenses et se donne la peine de mettre en place des bouées d'hiver, cela signifie qu'elles sont de quelque utilité. Ce que l'avis veut dire, c'est qu'à cause de l'état possible des glaces «on ne peut pas s'y fier». Cependant, comme il était de son devoir d'après le règlement, le pilote à bord du *Transatlantic* a pris soin de s'informer auprès de l'autorité compétente de la condition des bouées, avant de quitter le port. On lui fit savoir que les bouées avaient été vérifiées la veille. Il savait ainsi qu'en l'absence pratique de glaces flottantes on pouvait se fier aux bouées. Dans ces circonstances, l'avis général ne pouvait signifier qu'il ne pouvait s'y fier, mais seulement compter sur les feux d'alignement.»

Titre V

ÉTUDE SUR LE PILOTAGE AU CANADA

LES GRANDS LACS

Chapitre A

LÉGISLATION

1. LOI ET RÈGLEMENTS

PRÉAMBULE

A toutes fins pratiques, la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada ne s'applique pas au pilotage dans les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs¹, c.-à-d. le Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis, dans la province de Québec, ainsi que les Grands Lacs, leurs chenaux de communication et leurs tributaires. On lui substitua en 1961 la Partie VIA qui, en ce qui concerne la navigation, visait à y établir des normes de pilotage des deux côtés de la frontière, par voie de législations canadienne et américaine parallèles.

La voie navigable, à l'ouest de Saint-Régis, se situe dans les eaux du Canada et des États-Unis et chaque pays a gardé pleine et entière juridiction sur son territoire. Chacun d'eux, par traité, a accordé à l'autre la liberté de navigation dans ses eaux, sans rien céder de sa souveraineté.

Avant l'ouverture de la Voie maritime, en 1959, la nécessité d'un service de pilotage à l'ouest de Montréal ne se faisait guère sentir, car les seuls grands bâtiments pratiquant régulièrement les Grands Lacs étaient ceux qui s'y trouvaient confinés. Les quelques petits bâtiments de mer qui pouvaient franchir la série d'écluses et de canaux étroits entre Montréal et le lac Ontario ne présentaient aucun risque grave pour la navigation et toute aide technique pouvait être facilement obtenue, en aval du lac Ontario, des pilotes canadiens brevetés de la circonscription de pilotage Saint-Laurent-Kingston-Ottawa, et sur les Grands Lacs et leurs chenaux de communication, des pilotes entrepreneurs privés, couramment appelés «officiers de navigation» (*Sailing Masters*)—pour la plupart capitaines des Grands Lacs en retraite—qui demeuraient à bord pour la durée du voyage.

L'ouverture de la Voie maritime changea considérablement le type de trafic: les petits navires des Lacs cédèrent rapidement la place à des bâti-

¹ Aux fins de ce rapport, la Commission a adopté l'expression «réseau des Grands Lacs» en vue de résoudre la difficulté venant de ce que les lois du Canada et des États-Unis n'emploient pas les mêmes termes pour désigner les eaux de pilotage (des deux pays) du Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis, celles des Grands Lacs, leurs eaux de communication et leurs tributaires (Cf. pp. 5 et 37).

ments construits pour tirer l'avantage maximal des dimensions des écluses, et un grand nombre de long-courriers de même taille apparurent. En plus du fait que ceux-ci sont moins manœuvrants dans les eaux restreintes que les navires des Lacs conçus pour la navigation intérieure, leurs officiers n'ont souvent que peu de connaissance et d'expérience de ces eaux. La difficulté s'aggrave du fait que les règles de route dans les Grands Lacs diffèrent notablement des règles internationales et que c'est la coutume pour les bâtiments montants et descendants de suivre des routes différentes.

Dans ces conditions, au moment où la construction de la Voie maritime tirait à sa fin, le Canada et les États-Unis se rendirent compte non seulement de la nécessité de mettre un service de pilotage efficace à la disposition des bâtiments n'effectuant pas un trafic régulier, mais encore de le rendre obligatoire dans les écluses et autres zones restreintes du réseau. Ils comprirent aussi que la compétence légale des pilotes ne devait pas être entravée par la frontière des deux pays, mais déterminée en fonction des zones de la voie navigable du Saint-Laurent et des Grands Lacs. (On a trouvé une solution pour les Grands Lacs, mais en Colombie-Britannique le problème du détroit de Haro subsiste [Cf. *Titre II*, p. 213].)

De nombreux moyens permettaient d'y parvenir. On a adopté celui qui portait le moins atteinte à la souveraineté de chaque pays. Au cours de négociations, le Canada et les États-Unis s'entendirent sur le régime suivant: chaque pays brevette ses propres pilotes conformément à sa procédure et exerce sur eux une juridiction exclusive; la compétence territoriale des pilotes est étendue aux eaux de l'autre pays par voie de législation réciproque; l'uniformité des conditions de pilotage pour les navires doit être réalisée par voie de législation parallèle et réciproque; la fourniture des services doit être répartie équitablement entre tous les pilotes sans distinction de nationalité, les deux pays devant coordonner l'organisation qu'elle requiert de telle sorte qu'elle s'étende à tous les pilotes de chaque localité, sans égard à leur nationalité; la coordination nécessaire doit se faire sur le plan administratif. Les ententes conclues à l'échelon ministériel depuis la promulgation, en 1960, de la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada et du *Great Lakes Pilotage Act* sont contenues dans le «Mémoire d'accord» subséquentement approuvé par chacun des gouvernements par voie d'échange de notes diplomatiques. Ce mémoire, qui n'est pas une législation, donne simplement acte de l'assentiment des deux gouvernements quant à la politique conjointe à suivre en vue de coordonner l'application de leur législation statutaire parallèle sur le pilotage.

Le Canada, pour sa part, dut édicter des dispositions statutaires *ad hoc*, la situation envisagée n'étant pas permise sous l'empire de la Partie VI de la loi. Ces dispositions apparurent en août 1960 sous le titre Partie VIA de cette même loi (8-9 Élisabeth II, chap. 40) et entrèrent en vigueur lors de leur promulgation le 1^{er} mai 1961. Les États-Unis, de leur côté, durent

adopter la première législation fédérale sur le pilotage, au sens canadien du terme «pilotage». Bien qu'en vertu de la constitution des États-Unis, le pilotage soit du ressort fédéral, le Congrès avait autorisé les États à légiférer dans ce domaine jusqu'à ce que se fasse sentir la nécessité d'une législation fédérale (Cf. *Titre I*, p. 853, *Titre II*, pp. 35 à 38—Situation dans l'État de Washington au regard du pilotage dans le Puget Sound). La nécessité de conditions uniformes de pilotage pour toutes les eaux américaines des Grands Lacs qui bordent plusieurs États, appelait, jugea-t-on, une législation fédérale. Celle-ci fut adoptée par le Congrès en 1960 sous le titre de *The Great Lakes Pilotage Act of 1960* (Loi publique 86-555, 46 U.S.C. 216 [pièce 1028]).

(1) LÉGISLATION CANADIENNE SUR LE PILOTAGE
APPLICABLE AU RÉSEAU DES GRANDS LACS

Cette législation se trouve dans

- la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande et les règlements établis sous son régime;
- les autres dispositions de cette loi qui régissent le pilotage et les pilotes et non incompatibles avec la Partie VIA et les règlements établis sous son régime;
- les statuts et règlements pertinents régissant les pilotes fonctionnaires de la Couronne rémunérés aux «taux régnants».

Cette dernière partie de la législation applicable sera étudiée au chapitre C, où il sera question du statut et des conditions de travail des divers groupes de pilotes canadiens.

A) Analyse de la Partie VIA de la loi

Fait surprenant, la Partie VIA ne contient et ne permet qu'une législation d'une portée très limitée. Pour autant que les transports par eau sont concernés, c'est une simple législation sur le pilotage obligatoire et, en ce qui touche les pilotes, une législation sur les brevets. Contrairement à la législation correspondante des États-Unis, elle ne contient aucune disposition concernant l'établissement d'une organisation propre à assurer la fourniture et la direction d'un service de pilotage efficace. Sauf quelques clauses sur la réciprocité, elle passe sous silence les conditions fondamentales d'un service de pilotage coordonné dans tout le réseau des Grands Lacs par des pilotes de deux pays.

a) Création de la zone de pilotage des Grands Lacs

La Partie VIA porte d'abord que toutes les eaux canadiennes du Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis, des Grands Lacs et de leurs chenaux

dé de communication, ainsi que les tributaires de ces eaux forment un seul réseau d'eaux de pilotage appelé «bassin des Grands Lacs».

Une question de sémantique se pose du fait que la loi canadienne et celle des États-Unis n'emploient ni la même méthode ni les mêmes termes pour désigner les eaux de pilotage concernées ou s'y référer. L'expression apparemment générique «bassin des Grands Lacs» figurant dans la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada induit en erreur parce qu'elle ne se réfère qu'aux seules eaux canadiennes, si bien que pour désigner l'ensemble des eaux de pilotage, ou seulement la partie américaine de ces eaux, il faut chaque fois recourir à une description détaillée (Cf. art. 375B [5] et [6]). D'autre part, dans la loi des États-Unis, *Great Lakes* est une expression générale qui désigne l'ensemble des eaux de pilotage et, lorsqu'il est nécessaire de se référer aux parties canadienne ou américaine de ces eaux, on utilise alors le terme avec le qualificatif voulu, soit *the United States waters of the Great Lakes* ou *the Canadian waters of the Great Lakes* (Cf. p. 34). Toutefois, l'expression «Grands Lacs» est ambiguë. Au sens propre, elle exclut le Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis (et peut-être les eaux de communication des Grands Lacs) et on l'emploie souvent dans un sens restreint pour désigner seulement les eaux libres des Lacs. L'adoption de termes et de méthodes descriptives différents est une cause inutile de confusion qu'il faudrait corriger. Pour plus de clarté, la Commission a adopté dans son rapport l'expression «réseau des Grands Lacs» pour désigner l'ensemble des eaux de pilotage dans les parties canadienne et américaine des Grands Lacs, dans leurs chenaux de communication et leurs tributaires, et le Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis. Les qualificatifs voulus permettent de distinguer l'élément canadien et l'élément américain.

b) Pilotage obligatoire

Le pilotage est obligatoire dans toutes les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs, mais à différents degrés (Cf. *Titre I*, p. 584).

- (i) *Pilotage obligatoire proprement dit* (le bâtiment doit être sous la conduite d'un pilote) dans les zones restreintes de la voie d'eau transitaire du «bassin des Grands Lacs» que le gouverneur en conseil doit définir par réglementation comme «eaux désignées» (art. 375A[a] et 375C[1][a]).
- (ii) *Obligation de prendre un pilote* dans les «eaux non désignées», qui comprennent surtout les eaux libres des Grands Lacs mais aussi les eaux restreintes des divers ports et lieux de débarquement ne se trouvant pas dans les zones restreintes de la voie d'eau transitaire telles que les ports de Toronto, Hamilton, Chicago, Duluth et Thunder Bay, par opposition à ceux de Windsor et Détroit.

La définition des eaux désignées est donnée dans une réglementation complémentaire, afin de permettre d'y apporter facilement toute modification nécessaire. De fait, certaines limites ont été modifiées depuis la première définition en 1961.

c) Exemptions

La question des exemptions est complètement couverte dans la loi elle-même. Elles ne peuvent être ni retirées ni modifiées, en tout ou en partie, mais la loi prévoit qu'elles peuvent être indirectement étendues par l'artifice d'exemptions administratives.

Il existe une différence fondamentale entre la Partie VI et la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada; la seconde est en substance une législation de pilotage obligatoire et ne s'applique donc pas aux bâtiments qui, par leur catégorie, ne sont pas soumis à cette mesure. Une exemption ne dispense pas seulement du pilotage obligatoire, mais permet aussi à tout bâtiment exempté d'employer un pilote non inscrit et au prix que les deux parties peuvent convenir. Dans la Partie VIA, aucune disposition ne correspond à l'article 354 de la Partie VI (Cf. *Titre I*, p. 231). En dépit d'une grande similitude de termes, l'article 375B(4) ne s'applique qu'aux bâtiments qui seraient par ailleurs soumis au pilotage obligatoire. Les peines prévues à l'article 375D pour l'emploi d'un pilote non inscrit se réfèrent à l'article 375B et ne s'appliquent, par conséquent, qu'aux cas de pilotage obligatoire.

Les exemptions sont les suivantes:

(i) *Exemptions aux bâtiments*

- Petits bâtiments*. Tout bâtiment, indépendamment du pays d'immatriculation, de moins de 250 tjb, est totalement exempté (art. 375B[1]). L'exemption ne s'applique qu'aux eaux canadiennes puisque la législation des États-Unis ne porte aucune disposition correspondante.
- Bâtiments d'eaux intérieures canadiens et américains*. Cette disposition est semblable à celle de la modification apportée en 1960 à l'article 346, par l'alinéa (ee) (Cf. *Titre I*, pp. 247 à 250), à cette différence près que dans le «bassin des Grands Lacs» l'exemption est absolue tant pour les bâtiments canadiens qu'américains y effectuant un service régulier. Pour conserver l'exemption, ces bâtiments ne peuvent aller plus à l'est que les ports du Saint-Laurent, sauf pour des voyages occasionnels aux ports situés dans les «provinces maritimes du Canada» (art. 375B[3]). Quant aux navires canadiens des Lacs, cette exemption s'applique à l'ensemble du réseau des Grands Lacs, en raison d'une disposition analogue dans la législation des États-Unis.

—*Exemption administrative.* Par décision administrative, le Ministre peut, «aux conditions qu'il juge opportunes» (art. 375B[2]), exempter tout bâtiment du pilotage obligatoire. La loi ne contient pas de clause réciproque; en fait, la loi des États-Unis ne porte pas de disposition analogue. Cette exemption n'étant pas reconnue par une disposition expresse de la législation des États-Unis, elle ne s'applique qu'aux eaux canadiennes et elle sert surtout à rectifier la disparité de traitement à l'égard de certaines catégories de bâtiments résultant des méthodes dissemblables de classification et de la terminologie différente dans les législations respectives (ainsi, la législation des États-Unis ne s'applique pas aux bâtiments étrangers qui ne sont pas des navires marchands).

—*Exemption de fait.* Un bâtiment est censé être exempté en cas d'indisponibilité de pilote ou d'une situation urgente mettant en jeu la sécurité. Le libellé de cette disposition est le même que celui de l'article 354(1)(a) et (b) (Cf. *Titre I*, pp. 231 à 235). La non-disponibilité d'un pilote inscrit, des États-Unis ou du Canada, n'est pas une simple question de fait, mais doit faire l'objet d'une constatation (appelée «dispense» [*waiver*]) du sous-ministre des Transports et communiquée au bâtiment. De toute évidence, cette restriction est destinée à empêcher les bâtiments de continuer de faire route sans pilote lorsque la pénurie n'est que temporaire ou qu'il peut y avoir danger pour la sécurité de la navigation. Bien que la loi des États-Unis prévoie une semblable exemption de fait lorsque la Garde côtière des États-Unis informe un bâtiment de l'indisponibilité de pilotes, aucune des législations ne contient de disposition réciproque. Il en résulte que cette exemption de fait ne s'applique qu'aux eaux canadiennes lorsque la non-disponibilité a été confirmée par le sous-ministre des Transports, et aux eaux des États-Unis lorsqu'elle l'a été par la Garde côtière des États-Unis; il faut donc des constatations concordantes pour permettre à un bâtiment de naviguer sans pilote inscrit sur une voie d'eau ressortissant aux deux pays.

(ii) *Exemptions personnelles*

Tout navire, quel que soit son pays d'immatriculation (y compris les bâtiments immatriculés aux États-Unis), bénéficie d'une exemption indirecte de l'obligation de prendre un pilote à bord dans les eaux non désignées (mais non dans les eaux désignées), si l'un de ses officiers possède un «certificat concernant les qualités requises» (souvent appelé *certificat «B»*) délivré par le ministre des Transports, ou un «brevet de pilotage» (au sens du terme employé dans la loi fédérale des États-Unis [Cf. *Titre I*, p. 854])

délivré par la Garde côtière des États-Unis, et valide pour les eaux non désignées concernées.

Aux officiers de navires qui possèdent l'habileté requise pour naviguer dans les eaux non désignées ou une partie de ces eaux, le ministre des Transports, sur demande et après preuve satisfaisante de leur qualification, peut accorder un «certificat concernant les qualités requises»* qui dispense le navire du titulaire, à condition qu'il soit présent à bord, de l'obligation d'embarquer un pilote inscrit dans les eaux non désignées pour lesquelles le certificat est accordé, et qui correspond au «certificat de pilotage» de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada (Cf. *Titre I*, p. 260). Les normes de qualification et la procédure d'appréciation doivent être fixées par règlement.

Quant à la nature et l'étendue des exceptions relatives aux «brevets de pilotage» délivrés par la Garde côtière des États-Unis, se référer à la page 38.

Vu les clauses de réciprocité contenues dans les lois canadienne et américaine, ces deux types d'exemptions particulières valent dans les eaux du réseau des Grands Lacs des deux pays.

d) *Pilotes inscrits*

Un *pilote inscrit*, tel que défini dans la Partie VIA, est l'équivalent d'un *pilote breveté* de la Partie VI. Il doit d'abord satisfaire à la définition générale de pilote et, à cet égard, l'étude du terme «pilote» (Cf. *Titre I*, p. 26) s'applique. Il ne saurait y avoir de discussion sur le statut d'un tel pilote à bord d'un bâtiment dans les eaux désignées; il n'est pas conseiller du capitaine, mais il est la personne chargée de la conduite du bâtiment (art. 375B[1]).

La définition de *pilote inscrit*, toutefois, est impropre car elle confond la reconnaissance officielle de la qualification d'une personne d'agir comme pilote avec le fait d'être le pilote d'un bâtiment donné. En conséquence, si l'on prend cette définition à la lettre, l'expression *pilote inscrit*, chaque fois qu'elle figure dans la loi, se rapporterait uniquement à la situation qui se produit quand une personne, dûment inscrite, pilote effectivement un bâtiment. Il semblerait que l'on n'ait pas recouru ici à la définition simple de *pilote breveté* (art. 2[44], Loi sur la marine marchande) afin d'éviter toute confusion avec le «brevet de pilotage» délivré par la Garde côtière des États-Unis aux titulaires d'un *U.S. Master's Certificate of Competency*. Toutefois, la définition qui en résulte est inexacte et devrait être modifiée si l'on entend maintenir la Partie VIA. La Commission estime que l'on pourrait y parvenir en définissant simplement le *pilote inscrit* comme une personne qui, par le certificat d'inscription que lui a délivré le Secrétaire au

*Auquel nous nous référerons par la suite sous le nom de «certificat d'aptitude». (*Note de traduction*)

Transport des États-Unis² ou qui, en vertu de règlements établis par le gouverneur en conseil, est autorisé à agir comme un pilote tel que défini à l'article 2(64) de la Loi sur la marine marchande, dans la partie du réseau des Grands Lacs indiquée sur le certificat d'inscription. A cet égard, les définitions correspondantes figurant dans la loi des États-Unis sont plus adéquates.

La définition comporte aussi une erreur de corrélation. Elle se rapporte à «navire» alors que toutes les autres dispositions de la Partie VIA parlent de «bâtiment». Le mot «bâtiment» est le terme générique, d'un sens plus étendu que celui de navire (art. 2[111], Loi sur la marine marchande) (Cf. *Titre I*, pp. 238-239). Prise à la lettre, cette définition se traduirait par l'octroi d'une exemption automatique aux bâtiments qui ne sont pas des navires.

Pilote inscrit désigne donc:

- (i) une personne dont la qualification et l'habileté à conduire des bâtiments dans les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs, ou dans une partie de ces eaux, ont été évaluées par l'autorité canadienne habilitée à accorder les brevets et à laquelle cette autorité a délivré un brevet pour agir comme pilote dans ces eaux ou toute partie désignée de ces eaux. Ce brevet est appelé «certificat d'inscription»;
- (ii) le titulaire d'un certificat d'inscription similaire délivré pour les eaux américaines du réseau des Grands Lacs, par le Secrétaire au Transport (autrefois au Commerce) des États-Unis, en vertu du *Great Lakes Pilotage Act of 1960*.

En vertu des dispositions réciproques des lois canadienne et américaine, un tel certificat d'inscription est valide pour les eaux de l'un et l'autre pays, dans le même secteur. Le certificat d'inscription d'un pilote ne devient pas *ipso facto* soumis à la législation de pilotage de l'autre pays lorsque ce pilote conduit un bâtiment dans les eaux dudit pays, pas plus que ce pays ne peut exercer un pouvoir quelconque quant au certificat de compétence d'un capitaine ou officier étranger. Ce contrôle continue d'être exercé par l'autorité chargée d'attribuer les certificats d'inscription qui, dans l'exercice de ses fonctions de surveillance et de réévaluation, devrait avoir le pouvoir d'annuler ces certificats dès qu'il devient manifeste que les titulaires sont professionnellement, physiquement ou moralement inaptes à agir comme pilote; l'exercice d'un tel pouvoir s'exerce sur les certificats et n'est donc pas entravé par une question de territorialité, pas plus que le ministre des Transports ne l'est

²Le 1^{er} avril 1967, tous les pouvoirs, fonctions et attributions du Secrétaire au Commerce, en vertu du *United States Great Lakes Pilotage Act*, furent transférés et confiés au Secrétaire au département du Transport (80 Stat. 939; P.L. 89-670), situation dont l'article 375A(c)(i) de la Loi sur la marine marchande du Canada n'a pas encore tenu compte.

dans son droit et son devoir d'annuler le certificat de compétence d'un officier canadien lorsque les événements justifiant l'annulation se sont produits hors des eaux canadiennes.

La définition de la qualification requise d'un pilote inscrit canadien ainsi que la procédure d'attribution des brevets et de réévaluation sont fixées par des règlements établis par le gouverneur en conseil. Les autorités canadiennes ne possèdent aucun pouvoir à l'égard de la qualification exigée des pilotes des États-Unis et ce n'est que par voie de négociations en vue d'arriver à une législation parallèle qu'on peut obtenir des normes uniformes.

e) *Qualification des officiers et certificat d'aptitude*

Comme on l'a vu antérieurement, la Partie VIA porte que dans les eaux non désignées, c.-à-d. celles où il est improbable qu'un sinistre maritime lèse directement l'intérêt public, un officier de navire, quelle que soit sa nationalité, qui possède l'habileté voulue pour naviguer dans les eaux non désignées du réseau des Grands Lacs ou d'une de ses parties est autorisé à remplacer un pilote inscrit à bord de son bâtiment.

La norme de qualification requise et la procédure d'évaluation et de réévaluation, y compris la désignation d'une autorité chargée de l'attribution des brevets, doivent être définies dans une réglementation.

f) *Droits de pilotage et d'examen*

L'expression *pilotage dues** ne figure pas dans la version anglaise de la Partie VIA, mais elle est remplacée par *the fees to be charged in respect for services rendered by a Canadian registered pilot*, expression simplifiée dans le règlement par l'emploi de celle de *pilotage fees*. Ce sont néanmoins des droits de pilotage puisqu'ils répondent à la définition générale du terme à l'article 2(70) de la loi canadienne. Dans les statuts des États-Unis, on utilise l'expression *rates and charges and any other conditions and terms for pilotage service by registered pilots*.

Les taux, qui doivent, au besoin, être modifiés, font l'objet de règlements. Le pouvoir du gouverneur en conseil de fixer les taux n'est pas limité par la territorialité. Les taux sont l'une des conditions du certificat d'inscription et devraient couvrir tous les services que les pilotes inscrits canadiens peuvent être appelés à rendre et qui, aux termes des clauses de réciprocité des législations parallèles, ne sont pas touchés par la territorialité.

Ces taux ne concernent pas les pilotes non inscrits puisqu'on mentionne expressément qu'ils ne s'appliquent qu'aux services rendus par les pilotes

*Comme il s'agit d'une question d'interprétation de termes employés dans la version anglaise de la loi, il convient de retenir ici les termes anglais. La version française, bien qu'on y emploie indifféremment le mot «droits» pour rendre les mots anglais *dues* et *fees*, comporte quand même un problème d'interprétation du fait qu'on n'y fait pas usage de l'expression «droits de pilotage», mais de l'expression «droits à imposer à l'égard des services rendus par un pilote inscrit canadien». (*Note de traduction*)

inscrits (la rémunération d'un pilote non inscrit doit être établie de gré à gré), mais il semblerait qu'ils s'appliquent lorsqu'on emploie un pilote inscrit, même sur un bâtiment qui n'est pas tenu d'en employer un, puisque l'application des taux n'est pas limitée aux cas de pilotage obligatoire.

La loi autorise aussi à fixer des droits d'examen par voie de règlements.

g) *Pouvoirs délégués par la loi*

La Partie VIA ne contient que deux délégations de pouvoirs:

- au gouverneur en conseil pour établir les règlements nécessaires;
- au ministre des Transports pour limiter, par décision administrative, le nombre de pilotes inscrits canadiens.

Les quelques sujets pouvant faire l'objet de règlements établis par le gouverneur en conseil sont énumérés et définis à l'article 375c:

- (i) délimiter les zones de pilotage obligatoire proprement dit dans les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs, c.-à-d. les eaux désignées canadiennes;
- (ii) déterminer la qualification des pilotes inscrits canadiens et réglementer leur inscription;
- (iii) déterminer la qualification pour les exemptions personnelles;
- (iv) établir les taux de pilotage et fixer les droits d'examen des candidats au pilotage ou aux exemptions personnelles.

La nature et la portée de chaque sujet seront étudiées postérieurement lorsqu'il sera question des règlements établis en la matière.

Aux termes de la Partie VIA, le nombre de pilotes n'est pas déterminé par règlements, comme il est prescrit dans la Partie VI, mais par décision administrative du ministre des Transports. A l'encontre de la loi des États-Unis, la Partie VIA ne précise aucun critère sur lequel doit se guider le Ministre. Cela ne signifie pas néanmoins que celui-ci puisse agir arbitrairement. L'octroi d'un tel pouvoir discrétionnaire était sans doute justifié par le contexte général de la législation qui reconnaît la compétence légale des pilotes inscrits des États-Unis. Le critère est, ici, le même que selon la Partie VI, à savoir que le nombre global de pilotes des États-Unis et du Canada doit satisfaire à la demande, sans travail supplémentaire, durant les longues périodes de pointe prévues, et le maximum permis ne doit pas excéder celui au delà duquel chaque pilote n'aurait plus assez de travail pour maintenir et améliorer son habileté. En outre, si leur rémunération dépend des gains qu'ils tirent du pilotage, leur nombre doit être tel que chacun d'eux reçoive une rémunération adéquate. Dans le réseau des Grands Lacs, le nombre de pilotes des États-Unis qui partagent le volume de travail influera sur tous ces facteurs.

h) *Sanctions pénales*

La Partie VIA ne prévoit pas de peine contre un pilote inscrit. Les seules infractions qu'elle porte sont:

- (i) la violation par un armateur ou un capitaine des dispositions relatives au pilotage obligatoire ou de tout règlement établi en vertu de l'article 375c (d'après la portée limitée des règlements permis, il semble que la seule violation possible d'un règlement serait de ne pas payer les droits de pilotage prescrits, mais il est douteux que ce fût l'intention);
- (ii) le fait pour une personne non inscrite pilote d'agir comme tel.

Dans tous ces cas, la peine est une amende maximale de \$250 pour chaque jour de violation.

B) *Règlement de pilotage des Grands Lacs*

Le gouverneur en conseil, en vertu du pouvoir réglementaire que lui confère l'article 375c(1) de la Loi sur la marine marchande du Canada, a établi un règlement appelé *Règlement de pilotage des Grands Lacs*. Le règlement initial (C.P. 1961-623, du 27 avril 1961), mis en application le 1^{er} mai 1961, le jour même de la promulgation de la Partie VIA de la loi, reste en vigueur mais certaines de ses dispositions, surtout celles qui concernent le tarif, ont été modifiées depuis (pièce 1008): 24 juillet 1961 (C.P. 1961-1069); 11 octobre 1962 (C.P. 1962-1449); 25 juillet 1963 (C.P. 1963-1125); 30 juin 1966 (C.P. 1966-1232); 12 octobre 1967 (C.P. 1967-1964); 25 avril 1968 (C.P. 1968-814); 28 août 1968 (C.P. 1968-1692); 29 juillet 1969 (C.P. 1969-1542); 8 juillet 1970 (C.P. 1970-1234) et 12 août 1970 (C.P. 1970-1411).

Le règlement, sauf l'Annexe A qui porte sur la définition des eaux désignées, et l'Annexe B qui concerne le tarif, est d'une portée générale et ne contient aucune disposition d'un caractère local.

Conformément à la limitation des sujets autorisés, ce règlement ne traite ni de l'organisation ni de la fourniture des services; il a trait à la discipline, mais n'établit pas d'infraction. Néanmoins, comme on le verra plus loin, certaines de ses dispositions sont illégales, soit qu'elles contiennent une délégation ultérieure non autorisée, soit que leur imprécision équivaille à l'absence de législation, laissant la détermination du sujet à une décision administrative, ce qui n'est pas admissible.

a) *Définition des eaux désignées*

Toutes les eaux restreintes de la voie navigable situées dans la partie canadienne du réseau des Grands Lacs ont été déclarées «eaux désignées» (donc soumises au pilotage obligatoire proprement dit). Elles se composent

de cinq secteurs groupés, dans les règlements, en trois circonscriptions des Grands Lacs (sans doute en vue d'uniformité avec la classification des États-Unis au regard de leurs eaux désignées). Logiquement, le secteur du canal Welland, entièrement situé dans les eaux canadiennes et borné par des eaux non désignées, aurait dû être constitué en circonscription distincte.

Les eaux libres des Lacs, ainsi que les eaux restreintes le long de leurs rives et leurs divers ports, avec la notable exception de Kingston, sont des eaux non désignées qui ne font pas partie des trois circonscriptions des Grands Lacs.

L'emploi du terme *circonscription* dans ce règlement fut malheureux, car il a créé de la confusion avec le même terme de la Partie VI de la Loi, qui a un sens tout à fait différent. Il y aurait lieu d'abandonner ce terme dans l'organisation prévue dans la Partie VIA et de le remplacer par quelque autre terme adéquat qui permettrait d'en saisir le sens exact.

Circonscription n° 1 des Grands Lacs (secteur 1)

La circonscription canadienne n° 1 des Grands Lacs est le premier secteur des eaux désignées et comprend les eaux navigables à partir de la limite orientale du réseau des Grands Lacs jusques et non compris le lac Ontario. Du fait d'une législation parallèle des États-Unis, cette circonscription englobe toutes les eaux navigables, américaines ou canadiennes, à l'intérieur de ces limites.

Aux termes du règlement, la limite orientale de la circonscription n° 1 est «la frontière entre les États-Unis et le Canada au point où elle croise le chenal navigable du fleuve Saint-Laurent près de Saint-Régis, dans la province de Québec...».

Cette description de la limite orientale n'est pas exprimée dans les mêmes termes que la définition statutaire de la limite orientale du «bassin des Grands Lacs» (art. 375A[b]), soit, «et les eaux du fleuve Saint-Laurent, vers l'est, jusqu'à Saint-Régis, province de Québec...». Il en résulte un problème d'interprétation: l'emploi de termes différents, dans la législation suppose qu'on a voulu leur donner un sens différent, surtout lorsque, comme ici, les deux descriptions ne se réfèrent pas aux mêmes lieux. La limite statutaire du «bassin» se trouve un peu à l'est de la limite orientale de la circonscription n° 1 définie dans les règlements. Il semblerait donc que l'intention fût de laisser une zone d'eaux non désignées à l'extrémité orientale du «bassin des Grands Lacs». Ce n'est manifestement pas le cas, le gouverneur en conseil, par son règlement, ayant tout simplement fait coïncider la limite orientale de la circonscription n° 1 des Grands Lacs avec la limite occidentale de la circonscription de Cornwall (C.P. 1960-1570 [pièces 829 et 1143]), soit «la ligne frontière entre les États-Unis et le Canada, au point où elle croise le chenal navigable du fleuve Saint-Laurent près de Saint-Régis, dans la province de Québec...».

La limite occidentale de la circonscription n° 1 est «une ligne tirée du feu de la pointe Carruthers dans le port de Kingston (Ont.), dans une direction de 127° vrais, passant par le feu situé du côté sud de l'île Wolfe et se prolongeant jusqu'à la rive de l'État de New York».

Le chenal de la Voie maritime bifurque à cette extrémité de la circonscription: le chenal principal qui passe au sud de l'île Wolfe et traverse la frontière, et le chenal qui passe au nord de l'île Wolfe et forme l'approche orientale du port de Kingston. Cette dernière voie d'accès n'est pas la route habituelle, même pour Kingston, car elle comporte des petits fonds. L'accès principal au port de Kingston se trouve à l'ouest, dans les eaux libres du lac Ontario. Sauf sur un quart de mille environ de plages et de petits fonds à l'ouest du feu de la pointe Carruthers, tout le front d'eau de Kingston est compris dans les eaux désignées de la circonscription n° 1, ce qui prive le port de l'avantage qu'ont tous les autres ports du lac Ontario pour lesquels la loi canadienne accorde des exemptions personnelles qui ne s'appliquent qu'aux seules eaux non désignées. Cette apparente disparité de traitement a incité le *Board of Trade* de Kingston à recommander que le port soit inclus dans les eaux non désignées.

Circonscription n° 2 des Grands Lacs (secteurs 2, 3 et 4)

Il existe entre la circonscription n° 1 et la circonscription n° 2 une large étendue d'eaux non désignées: le lac Ontario hormis le port de Kingston et, pour les bâtiments montants, l'accès immédiat au canal Welland au large de Port Weller.

Les eaux désignées de la circonscription n° 2 comprennent toutes les eaux navigables depuis l'accès en aval du canal Welland jusqu'à l'entrée du lac Huron, sauf les eaux non désignées du lac Érié. Ces eaux désignées comprennent les secteurs 2, 3 et 4. Les eaux non désignées du lac Érié s'étendent entre les secteurs 2 et 3 et ne font pas partie de ladite circonscription.

Les secteurs d'eaux désignées formant la circonscription n° 2 sont:

(i) *Canal Welland (secteur 2)*

—La limite en aval des eaux désignées du canal Welland varie de façon réaliste en conformité des diverses exigences du pilotage suivant que les bâtiments vont vers l'amont ou vers l'aval. Pour les navires montants, la limite se trouve à l'intérieur d'un arc de un mille au large du phare situé à la limite extérieure du brise-lames ouest de Port Weller. En d'autres termes, cet arc de un mille d'eaux libres dans le lac Ontario est la zone d'embarquement des pilotes, car ces derniers doivent conduire les bâtiments montants, des eaux libres du lac Ontario dans le canal Welland. Pour les navires descendants, la limite se trouve au sud

de la porte nord de l'écluse n° 1, ce qui signifie que les pilotes débarquent dans l'écluse et non dans la zone d'embarquement puisque la sortie de l'écluse et la navigation pour gagner les eaux libres du lac Ontario ne suscitent aucune difficulté.

— Dans l'approche en amont, il existe aussi une zone d'embarquement en eaux libres, qui s'étend sur environ un mille, du côté du large, jusqu'au lac Érié. C'est une ligne plutôt qu'un arc, ce qui se justifie du fait que l'accès est au fond de la baie et que la zone d'embarquement se termine aux hauts-fonds ou aux pointes, aux deux extrémités de la ligne. Cette description date du 28 août 1968 (C.P. 1968-1692); jusqu'alors, aucune zone d'embarquement n'était prévue.

Ce secteur de la voie navigable se situant entièrement en eaux canadiennes sans eaux américaines contiguës, il n'y a aucune définition correspondante dans la législation des États-Unis.

(ii) *Extrémité occidentale du lac Érié (secteur 3)*

— Ce secteur comprend toutes les eaux restreintes canadiennes à l'extrémité ouest du lac Érié, soit «les eaux canadiennes du lac Érié situées à l'ouest d'une ligne tirée à environ 206° vrais à partir du feu du Haut-fond Sud-Est jusqu'au feu sur le musoir de la jetée de Sandusky, à Cedar Point, dans l'État d'Ohio» et, en amont, à l'entrée des chenaux de communication avec le lac Huron. Ce secteur s'étend sur environ 40 milles entre le Haut-fond Sud-Est et l'entrée de la rivière Détroit, et comprend un grand chenal en eau profonde de quelque trois quarts de mille de largeur à son point le plus étroit, à l'entrée amont du passage Pelée et les hauts-fonds à l'extrémité occidentale du lac Érié où les chenaux d'accès à la rivière Détroit ont été dragués à 28 pieds.

(iii) *Rivière Détroit, lac et rivière Sainte-Claire (secteur 4)*

— Ce secteur comprend les eaux canadiennes des chenaux de communication entre le lac Érié et les eaux libres du lac Huron. La définition ne prévoit pas de zone d'embarquement dans les eaux libres du lac Huron.

Les troisième et quatrième secteurs de la circonscription n° 2 sont contigus, sans eaux non désignées entre eux. La division en deux secteurs de cette étendue d'eaux non désignées semble n'avoir aucune utilité. Les eaux restreintes des États-Unis contiguës aux troisième et quatrième secteurs comprennent toute la circonscription américaine n° 2 des Grands Lacs, dont la description ne comporte pas cette division en secteurs.

Circonscription n° 3 des Grands Lacs (secteur 5)

Entre la circonscription n° 2 et la circonscription n° 3 se trouvent les eaux non désignées du lac Huron, y compris la baie Georgienne, et du lac Michigan.

Les eaux désignées qui forment la partie canadienne de la circonscription n° 3 comprennent le secteur 5, soit les eaux canadiennes des chenaux de communication entre le lac Huron et le lac Supérieur, c.-à-d. la rivière Sainte-Marie à partir de la frontière américano-canadienne jusqu'au méridien 84° 33' de longitude ouest.

On ne fait aucune mention de la limite en aval parce que les chenaux navigables se terminent dans les eaux américaines à Detour Passage. La limite nord est à l'extrémité amont de la rivière Sainte-Marie au début de la baie Whitefish sur une ligne tirée entre l'île Jackson et la Pointe-aux-Iroquois. Cette définition coïncide maintenant avec celle que contient la législation des États-Unis, modifiée en 1968.

b) *Qualification des pilotes inscrits*

Le règlement porte que les pilotes inscrits canadiens doivent être recrutés soit parmi les marins qualifiés, soit parmi les pilotes brevetés de la circonscription de pilotage de Kingston.

Un marin qualifié peut devenir pilote inscrit pour l'ensemble ou une partie quelconque des eaux du «bassin des Grands Lacs» s'il satisfait aux exigences suivantes:

- domicile au Canada (la disposition initiale exigeant la citoyenneté canadienne fut modifiée dans ce sens en 1962);
- compétence maritime générale: certificat de capacité d'une catégorie non inférieure à celle de capitaine de navire à vapeur d'eaux intérieures, sans restrictions quant à la jauge;
- expérience locale: comme capitaine d'un navire d'une jauge brute de plus de 350 tonneaux en service dans les eaux du «bassin des Grands Lacs» «pendant la période que pourra exiger le Ministre»;
- bonne santé (corps et esprit);
- aptitude morale: bonne réputation et qualités personnelles voulues;
- réussite aux examens que pourra prescrire le Ministre.

De fait, le Ministre n'a établi ni règlements ni règles portant sur le degré d'expérience locale ou les matières de l'examen: en pratique, ces questions se résolvent suivant les circonstances de chaque cas (pièce 1541a).

La disposition relative à l'expérience locale est incomplète, en ce qu'elle ne souligne pas la nécessité de l'habileté en navigation locale dans les eaux auxquelles s'applique l'inscription. L'expérience acquise dans une partie des eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs ne devrait pas suffire pour

attester qu'une personne est experte dans un secteur donné, car une expérience étendue et approfondie dans un secteur ne peut lui donner l'habileté dans un autre secteur tel que celui de Kingston-Cornwall, le canal Welland, les chenaux de communication Détroit-Sainte-Claire et la rivière Sainte-Marie, qui présentent des situations fort différentes. Prétendre le contraire serait affirmer que la navigation dans ces secteurs est comparable, ou facile; s'il en était ainsi, le pilotage ne serait guère nécessaire et, en conséquence, ne devrait pas être obligatoire. La délégation derechef du pouvoir au ministre des Transports fut sans aucun doute un moyen destiné à faire compléter cette exigence par d'autres dispositions détaillées de caractère local établies par le Ministre. Toutefois, cela n'est pas précisé.

Cette disposition est *ultra vires*, car la Partie VIA ne donne pas au gouverneur en conseil le pouvoir de déléguer derechef une partie du pouvoir réglementaire à lui délégué, ou de modifier la nature de la procédure prescrite dans la loi pour établir la qualification, en permettant que des conditions d'admission puissent être déterminées par décisions administratives plutôt que d'être prescrites par le règlement. Toutes les conditions doivent être précisées pleinement dans la loi. Le droit d'un candidat qualifié de demander réparation d'une discrimination serait impossible à faire valoir en droit si une partie quelconque des exigences ne pouvait être déterminée objectivement sans nécessiter une décision administrative que l'on peut modifier arbitrairement.

L'exigence portant sur les qualités professionnelles est également insuffisante en ce qu'on ne requiert aucun genre de formation théorique et pratique. Dans la circonscription de Cornwall, où la situation est sensiblement la même, les pilotes sont recrutés parmi des marins qualifiés. Bien que le règlement de la circonscription exige des connaissances et une expérience locales étendues, il est établi que les marins locaux n'ont pas l'habileté voulue pour manœuvrer les long-courriers qui requièrent les services de pilotage (Cf. *Titre IV*, pp. 995 et suiv.).

L'exigence d'un examen est illégale car elle entraîne une délégation non autorisée d'un pouvoir législatif. Un candidat devrait pouvoir trouver dans la législation les matières et la portée de l'examen qu'il devra subir. On aurait dû suivre la même procédure que celle prévue à l'article 7(3) du règlement en vue d'accorder des exemptions personnelles aux officiers de navires.

Par suite de la reconnaissance réciproque de la compétence légale des pilotes dans les deux pays, la qualification devrait être définie et la procédure d'évaluation établie de sorte que les connaissances locales, l'expérience et l'habileté requises s'étendent aux eaux américaines où un certificat d'inscription canadien permettra au titulaire d'agir comme pilote (et *vice versa*), et évitera l'actuelle limitation aux eaux canadiennes, prévue à l'article

5(1)(c) du règlement, qui résulte de l'emploi de l'expression «bassin des Grands Lacs».

Les pilotes inscrits des Grands Lacs peuvent aussi être recrutés parmi les pilotes brevetés de la circonscription de Kingston pour lesquels les exigences précédentes ne sont alors plus requises, même celle de l'examen. Une telle disposition était manifestement nécessaire à titre de mesure transitoire, mais seulement dans la circonscription n° 1, et ne répondant plus à aucune utilité, elle devrait être supprimée. Toutefois, ses termes, en tant que règle générale permanente, sont nettement illégaux. En premier lieu, c'est une délégation non autorisée du pouvoir réglementaire de déterminer la qualification requise des pilotes canadiens inscrits. Conformément à la Partie VIA, ces normes de qualification doivent être établies dans le Règlement de pilotage des Grands Lacs et non dans des règlements établis en vertu de la Partie VI de la loi. Cela est vrai *a fortiori* puisque l'autorité détenant le pouvoir réglementaire n'est pas la même. En second lieu, l'objet de la procédure d'inscription est modifié si l'on accepte que le brevet de pilote attestant la qualification du titulaire pour la circonscription de pilotage de Kingston, c.-à-d. le côté canadien seulement de la circonscription n° 1 des Grands Lacs, atteste aussi sa compétence à agir comme pilote dans les eaux américaines de ladite circonscription n° 1 et dans d'autres parties du réseau des Grands Lacs.

La disposition fut évidemment incluse dans le règlement pour éviter la nécessité d'un double brevet lorsqu'une partie des eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs devient une circonscription de pilotage aux termes de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande. Pour autoriser une telle délégation de pouvoir réglementaire à l'autorité de pilotage, une disposition statutaire expresse eût été nécessaire, mais il n'y en a pas.

c) Inscription

Le Parlement a délégué au gouverneur en conseil la responsabilité d'établir la législation régissant «l'inscription des pilotes inscrits canadiens».

Le mot «inscription» est tout simplement un autre terme pour «attribution d'un brevet». Il fut sans doute utilisé pour assurer l'uniformité dans une législation parallèle. L'expression «brevet de pilote» ne pouvait être employée parce que ce terme dans sa version anglaise (*pilot's licence*) existait déjà dans la législation des États-Unis dans laquelle il a un sens tout à fait différent. L'expression adoptée pour remplacer «pilote breveté» au sens canadien est «pilote inscrit»; «attribution» devint «inscription» et celle de «certificat d'inscription» se substitua à «brevet de pilote». Un certificat d'inscription est simplement le document officiel établissant que la qualification du titulaire à agir comme pilote dans les eaux de pilotage y mentionnées a été évaluée par une autorité dûment chargée d'attribuer les

brevets (certificats d'inscription) aux pilotes, et attestant qu'ils possèdent la qualification et l'habileté nécessaires.

(i) *Autorité chargée d'attribuer les brevets*

En ce qui concerne l'attribution des brevets (certificats d'inscription) aux pilotes canadiens, l'ensemble du réseau des Grands Lacs (y compris les eaux américaines) est tenu pour une seule organisation de pilotage sous une seule autorité chargée d'attribuer les brevets. Une telle autorité est une entité publique et quasi judiciaire créée par législation pour évaluer la qualification des candidats au pilotage et pour accorder à ceux qui réussissent le document officiel autorisant les titulaires à agir comme pilotes dans les limites des eaux y définies.

Alors que la loi identifie l'autorité américaine chargée d'attribuer les brevets (certificats d'inscription) (le Secrétaire au Transport [Cf. note p. 9]), elle ne mentionne l'autorité canadienne correspondante qu'à titre de référence aux règlements que doit établir le gouverneur en conseil pour l'inscription des pilotes (art. 375c[1][c]) et le Règlement de pilotage des Grands Lacs manque de clarté à ce sujet. C'est une insuffisance caractérisée.

Le ministre des Transports semblerait être cette autorité, mais son rôle dans l'inscription des pilotes canadiens (sauf son pouvoir statutaire d'en déterminer le nombre) se limite, aux termes du règlement, aux détails administratifs de la fonction:

- Il a le devoir de faire tenir un registre des pilotes canadiens des Grands Lacs sur lequel sont inscrits les noms des personnes qui se sont qualifiées comme pilotes, pour l'ensemble ou une partie des eaux du «bassin des Grands Lacs», avec mention des conditions imposées (art. 4).
- Il a la responsabilité de faire délivrer à chaque pilote dont le nom figure dans le registre un certificat d'inscription conforme aux conditions d'attribution du brevet.
- Il a le pouvoir de prolonger d'année en année la validité du certificat d'inscription d'un pilote ayant atteint l'âge de 65 ans, s'il estime que ce pilote est apte à remplir ses fonctions (art. 6[4]).

Le Ministre n'a aucun pouvoir d'évaluation (sauf dans le cas des pilotes inscrits ayant atteint l'âge de 65 ans) et la législation est déficiente en ce qu'elle ne prévoit pas la nomination d'un examinateur ou la création d'un jury d'examen, légalement chargés de la fonction quasi judiciaire d'évaluer la compétence des candidats. Il est vrai que l'article 5(1)(g) du règlement exige que le candidat réussisse «aux examens que pourra prescrire le Ministre». Mais il faudrait forcer l'interprétation normale du texte et du contexte pour considérer cette disposition comme habilitant le Ministre à nommer un examinateur ou un jury d'examen. A part le problème de la légalité de la nouvelle délégation du pouvoir réglementaire que cette disposi-

tion implique, tout ce que celle-ci puisse signifier est d'autoriser le Ministre à déterminer les sujets sur lesquels portera un examen. Cela découle clairement du contexte: cette disposition se retrouve dans la liste des conditions qu'un candidat doit remplir pour obtenir un certificat d'inscription.

Le pouvoir de nommer une personne ou d'instituer un jury ayant une fonction quasi judiciaire doit être prévu explicitement dans la législation; il ne saurait être établi par simple déduction. En vertu de la Partie VI, le droit d'attribution des brevets se trouve dans la définition statutaire de l'autorité de pilotage (art. 2[69]), la définition de «pilote breveté» (art. 2[44]) et le pouvoir réglementaire de l'autorité de pilotage (art. 329[d]). C'est la procédure suivie dans d'autres parties de la loi chaque fois qu'une personne ou une autorité devait exercer quelque pouvoir judiciaire ou quasi judiciaire (Cf. p. ex., art. 129 et suiv. de la loi touchant la nomination, les pouvoirs et les fonctions d'examineurs pour les certificats de capacité de capitaine, de lieutenant et de mécanicien). On se référera aussi à l'étude faite au chapitre 9 du *Titre I*, quant au pouvoir judiciaire que les autorités de pilotage sont censées posséder en vertu de la Partie VI de la loi.

COMMENTAIRE

Cette déficience du règlement est grave car elle porte atteinte à la validité des certificats d'inscription délivrés jusqu'ici en vertu de l'article 5(1) de ce règlement.

Le Ministre n'a pas le pouvoir de délivrer un certificat d'inscription valide (sauf à un pilote breveté de la circonscription de Kingston) à moins que toutes les conditions posées à l'article 5(1) ne soient remplies, la dernière ayant trait à l'évaluation des connaissances locales et de l'habileté. Cette condition ne peut être réalisée sans la nomination en due forme d'une autorité d'évaluation, ce qui n'est pas le cas sous l'empire de la législation incomplète actuelle.

(ii) *Droit à la nomination de pilote inscrit*

La Partie VIA (comme la Partie VI) n'accorde à l'autorité chargée d'attribuer les brevets ni choix ni latitude dans l'application de la procédure d'attribution. Tout candidat qui satisfait aux conditions prescrites par le règlement a droit à un certificat d'inscription, pourvu que le nombre de pilotes fixé par le Ministre pour la zone concernée n'ait pas été atteint, sinon qu'une vacance se produise.

On ne peut circonvenir le libre exercice de la profession à moins que la législation statutaire ne le porte expressément. La réglementation édictée dans ce domaine doit se fonder sur une disposition claire, explicite, de la loi et une telle délégation doit être interprétée strictement. Outre la question du nombre maximal de pilotes inscrits que la loi laisse à la décision administrative du Ministre (art. 375c[2]), les seules restrictions qu'il soit

permis d'imposer sur le droit d'obtenir un certificat d'inscription sont la qualification des candidats et la procédure d'attribution des brevets à laquelle ils sont assujettis, définies dans le règlement établi par le gouverneur en conseil (art. 375c[1][b]). Le terme «qualités», si l'on tient compte du contexte, ne peut signifier que les aptitudes professionnelle, physique et morale que l'on doit constater chez les candidats par la procédure d'évaluation, et qu'ils doivent conserver ensuite. L'expression «prescrivir les qualités requises des pilotes inscrits canadiens» ne peut avoir trait qu'à la nomination d'une autorité chargée de l'attribution des brevets et à l'établissement de la procédure d'attribution, mais ne peut être interprétée comme accordant quelque latitude dans la procédure. En conséquence, un candidat satisfaisant aux conditions énumérées à l'article 5(1) du règlement et auquel on nie arbitrairement le droit à l'évaluation de ses «qualités» serait injustement traité, s'il y a une vacance, et il serait fondé à obtenir réparation par une procédure de prérogative portée devant le tribunal ordinaire compétent. Il en serait de même si l'on impose d'autres conditions (p. ex., l'exigence que le candidat devienne fonctionnaire de la Couronne) non contenues dans le règlement et qui ne pourraient être incluses en vertu des dispositions statutaires en vigueur.

Il serait en outre illégal de parvenir indirectement à ce que l'on ne peut faire directement, comme ne pas accorder à un candidat une occasion juste et raisonnable d'obtenir son inscription, ou diminuer le nombre autorisé de pilotes dans la zone concernée pour éliminer un candidat donné. Le Ministre n'a pas le pouvoir de fixer arbitrairement le nombre de pilotes canadiens pour chaque partie du réseau des Grands Lacs; sa décision doit être objective et répondre aux besoins du service.

(iii) *Certificat d'inscription—limitation quant à la compétence territoriale*

La loi ne stipule qu'indirectement qu'une personne peut obtenir un certificat d'inscription valide seulement pour une partie donnée des eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs, soit dans la définition de l'expression «pilote inscrit» où l'on dit, entre autres, que c'est une personne «qui est inscrite comme pilote... pour la navigation dans la totalité ou toute partie des eaux du bassin des Grands Lacs» (art. 375A[c]).

S'appuyant sur ce texte, le gouverneur en conseil, dans l'article 5(3) du règlement, a établi que «l'inscription d'un pilote peut se faire... pour la totalité ou une partie du bassin des Grands Lacs».

Il est pour le moins étonnant de constater qu'une législation qui couvre une zone de pilotage aussi étendue que le réseau des Grands Lacs et qui va jusqu'à imposer le pilotage obligatoire aux bâtiments dans certains secteurs autorise la délivrance de certificats d'inscription sans restriction quant au territoire. Il s'ensuit qu'il serait encore juridiquement possible de

revenir à l'ancien système de «*Sailing Master*», en vertu duquel un pilote demeurait à bord pendant tout le voyage dans le réseau des Grands Lacs et pilotait partout où des services de pilotage étaient requis. Le fait que la loi rende la chose possible indiquerait que le Parlement canadien et le Congrès américain, sur l'avis de leurs experts en la matière, ont jugé que la compétence voulue pour naviguer dans le réseau des Grands Lacs pouvait être d'une nature générale et qu'aucune partie des eaux restreintes ne présentait de risques de navigation et de difficultés exigeant des connaissances et une expérience locales étendues.

(iv) *Certificat d'inscription—limitation quant à la compétence*

Ni la Partie VIA ni le règlement ne prévoient la classification des pilotes. Vu le récent jugement de la Cour suprême (Cf. *Baldwin v. Gamache*, Titre IV, pp. 270 et suiv.), il faudrait, pour établir le système de classes, une disposition statutaire en autorisant l'adoption.

(v) *Certificat d'inscription—durée*

La Partie VIA ne prévoit aucune limitation quant à la durée de la validité d'un certificat d'inscription, sauf implicitement, puisque sa nature même permet de le révoquer si le pilote ne possède plus la qualification voulue. Les dispositions de la Partie VI s'appliquant aux brevets de pilote ne s'appliquent pas aux certificats d'inscription. Étant donné l'emploi de termes différents, il eût fallu, pour rendre applicables aux certificats d'inscription ces dispositions, en faire une déclaration expresse dans la Partie VIA, mais on ne le fit pas. Le gouvernement s'est bien rendu compte de la situation puisqu'il a répété dans son règlement (art. 6[2][b]) la disposition de l'article 338 de la loi.

Toutefois, l'imposition d'une limitation arbitraire sur la durée de la validité d'un certificat d'inscription constituant un empiétement sur le libre exercice de la profession de pilote, elle ne peut être appliquée valablement que s'il y est pourvu expressément ou si elle est autorisée par une disposition statutaire, mais tel n'est pas le cas. Il s'ensuit que l'article 6(2)(b) du règlement est *ultra vires* (bien qu'il soit souhaitable) comme l'est aussi la disposition de l'article 5(3) du règlement, qui est censée permettre à une autorité qu'on ne nomme pas de fixer un terme à la validité. Il aurait fallu des dispositions législatives pertinentes comme celles qui figurent à la Partie VI de la loi aux articles 329(n) et (o), 336 et 338.

(vi) *Procédure d'inscription*

La loi confie au gouverneur en conseil le soin d'établir les règlements nécessaires pour déterminer la procédure d'inscription (art. 375c[1][b]). Le règlement, à cet égard, ne porte que sur les fonctions administratives relatives à la tenue d'un registre et à la délivrance de certificats d'inscription; il ne fixe pas la procédure d'évaluation, à savoir le mode et le moment des demandes, l'autorité responsable de la nomination de l'examineur ou du

jury d'examen, les modalités de l'examen et l'autorité chargée d'imposer les conditions applicables aux certificats.

d) *Certificats d'aptitude**

Les bâtiments non exemptés, indépendamment du pays d'immatriculation, peuvent bénéficier d'une exemption partielle, c.-à-d. valide seulement pour les eaux non désignées, s'ils ont à bord un officier de leur effectif régulier possédant la qualification requise dûment constatée et détenant un certificat d'aptitude. Ce certificat, souvent appelé certificat «B», correspond au certificat de «pavillon blanc» (*white flag*) de la Partie VI (Cf. *Titre I*, p. 260). Cette exemption personnelle n'est pas valide dans les eaux désignées où le bâtiment doit être conduit par un pilote inscrit ayant compétence territoriale dans le secteur concerné.

L'article 375c(1)(c) fait de la constatation de la qualification un sujet de législation déléguée du gouverneur en conseil. Cette qualification est définie à l'article 7 du règlement.

- (i) Le candidat doit appartenir à l'effectif régulier d'un bâtiment. En conséquence, son certificat d'aptitude devient sans valeur s'il pilote un bâtiment auquel il n'appartient pas ou s'il n'est pas un membre d'équipage authentique. Cette restriction vise à prévenir le subterfuge auquel on pourrait recourir pour tourner l'obligation d'employer un pilote officiel, c.-à-d. engager quelqu'un à la seule fin de transiter dans les eaux de pilotage. Le certificat d'aptitude est un droit personnel et, tant qu'il dure, il reste valide pour tout bâtiment sur lequel le titulaire fait partie régulièrement de l'effectif.
- (ii) Quant à la compétence professionnelle, on exige l'un des certificats ou brevets suivants:
 - certificat ou brevet donnant droit au titulaire de faire fonction de capitaine d'un navire à vapeur au long cours;
 - certificat de capacité canadien de capitaine d'un navire à vapeur d'eaux intérieures ou de cabotage.
- (iii) Quant à l'expérience locale, le candidat doit avoir accompli, au cours des deux années précédentes, au moins deux voyages aller et retour dans les eaux pour lesquelles il est censé avoir les qualités requises (la condition prévoyant un seul voyage dans le cas du lac Supérieur fut abolie en 1961).
- (iv) Du fait que, sauf dans le cas des ports, la navigation en eaux non désignées signifie la navigation en eaux libres, les connaissances locales se limitent, d'une manière réaliste, à une bonne connaissance des règles de route sur les Grands Lacs, à une connaissance

*Appelé, dans le règlement, «certificat concernant les qualités requises». (*Note de traduction*)

suffisante de l'anglais pour l'utilisation efficace du radiotéléphone aux fins de navigation et à une connaissance de la pratique en vigueur dans les Grands Lacs de suivre des routes distinctes, compte tenu de la convenance de ces routes pour les bâtiments de fort tirant d'eau.

L'examen requis doit être tenu par un examinateur désigné par le Ministre. Si le candidat réussit, il doit recevoir un certificat d'aptitude qui permet à son bâtiment d'être exempté du pilotage dans les eaux non désignées du réseau des Grands Lacs. Il n'est pas nécessaire que le titulaire du certificat conduise le bâtiment; sa présence à bord suffit, c.-à-d. la même exigence que si un pilote inscrit avait été employé (art. 375B[1][b][ii] et [iii]).

COMMENTAIRE

La loi ne contient aucune disposition autorisant une limitation quelconque de la durée de l'exemption. A l'encontre des certificats d'inscription, il n'est pas prévu dans la loi que les certificats d'aptitude puissent ne s'appliquer qu'à une partie des eaux non désignées. Les remarques faites au regard de la durée des certificats d'inscription s'appliquent *mutatis mutandis*.

e) *Pouvoirs et procédure de réévaluation*

Les certificats d'inscription et les certificats d'aptitude constituent des droits acquis qui ne sont susceptibles de retrait que par une décision fondée sur des dispositions statutaires claires et précises. Ils ne constituent pas de simples privilèges qui pourraient être limités, suspendus ou retirés arbitrairement. Les observations formulées quant aux pouvoirs de surveillance et de réévaluation de l'autorité de pilotage dans le cas des pilotes brevetés (Cf. *Titre I*, chap. 9) s'appliquent ici *mutatis mutandis*.

La seule disposition statutaire contenue dans la Partie VI_A sur laquelle pourraient se fonder des pouvoirs de réévaluation est l'article 375c(1)(b), qui autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements «prescrivant les qualités requises des pilotes inscrits canadiens, et régissant leur inscription». Ce n'est qu'en forçant l'interprétation qu'on peut soutenir que le pouvoir de déterminer la qualification des candidats et de créer le mécanisme voulu d'évaluation, accordé expressément par cette disposition, implique automatiquement le pouvoir de créer une autorité de surveillance et de réévaluation possédant toutes les attributions nécessaires pour enquêter et pour exercer des pouvoirs judiciaires. Ces remarques s'appliquent également aux certificats d'aptitude au sujet desquels la disposition statutaire (art. 375c[1][c]) est encore moins explicite.

Dans l'article 8 du règlement, le gouverneur en conseil prétend, en termes très généraux, donner au Ministre un tel pouvoir de réévaluation. C'est à tort que cet article est intitulé: «Mesures disciplinaires» car, tout

comme dans la Partie VI, les pouvoirs de réévaluation et de discipline ont été confondus. On le constate à l'évidence quand on étudie le contenu de l'article. On ne peut soutenir que l'annulation d'un certificat d'inscription est une mesure disciplinaire parce que son titulaire est devenu inapte par suite de maladie ou de blessure, ou que, pour une raison ou pour une autre, il a négligé de maintenir la norme voulue de qualités professionnelles, ou que son aptitude morale ait diminué au point qu'il n'est plus fiable.

Cette disposition reste muette sur la procédure à suivre. Elle stipule simplement que le Ministre peut annuler un certificat d'inscription ou une exemption personnelle, «sur la foi de preuves qu'il juge raisonnables», ce qui est incompatible avec la Déclaration des droits et la justice naturelle.

f) Droits d'examen

En vertu de l'article 375c(1)(d), le gouverneur en conseil a le pouvoir de prescrire par règlement les droits à imposer pour un examen. Ces droits furent fixés à \$5 dans tous les cas pour un pilote et à \$5 pour un candidat à une exemption personnelle, pourvu que l'examen ait lieu aux heures de bureau normales; sinon, à \$25, plus les dépenses raisonnables engagées par l'examineur.

Les droits d'examen pour les certificats d'exemption personnelle sont justifiés. Ils le seraient aussi dans le cas de candidats au pilotage, à condition que le statut des pilotes ne devienne pas celui d'employés ou d'employés *de facto* de la Couronne dans un régime de pilotage entièrement dirigé (Cf. Titre I, pp. 291-292).

g) Droits de pilotage

Le tarif a été maintes fois modifié depuis son adoption en 1961, et la modification en date du 12 août 1970 en a changé la structure en ajoutant un facteur variable fondé sur les dimensions des bâtiments.

Sous le régime de 1961, les taux étaient les mêmes pour tous les bâtiments, indépendamment de leurs dimensions. Quant aux services rendus dans les circonscriptions, il existait des taux forfaitaires pour des trajets déterminés de pilotage. Dans les eaux non désignées, les taux étaient basés sur le temps de navigation, plus des droits d'accostage et d'appareillage et des frais de route raisonnables. La retenue en cours de route pour toute raison autre que les glaces, le temps ou le trafic (sauf du 1^{er} décembre au 8 avril) entraînait un droit de retenue payable à compter de la première heure. Un autre droit de retenue s'appliquait après la première heure dans le cas d'un appareillage retardé ou de retenue pour la convenance du navire, à la fin d'une affectation. Il existait aussi un droit d'annulation.

Lors de la modification de 1970, on conserva intégralement cette structure et ces articles (mais comme taux de base variables suivant le nouvel élément), sauf qu'on majora le montant de base et qu'on apporta

quelques changements mineurs; p. ex., le taux du temps de pilotage dans les eaux non désignées fut basé sur des périodes de 6 heures, au lieu de 24 heures comme par le passé, on imposa le droit de retenue à compter de la première heure lorsque, à la fin d'une affectation, le pilote est retenu pour la convenance du navire, et l'on supprima le remboursement des frais de route. On groupa, par une formule basée sur leurs dimensions, les bâtiments en quatre catégories, le taux applicable à chaque catégorie étant obtenu en multipliant les taux de base par le coefficient (appelé «facteur de pondération»* [*weighting factor*]) pour cette catégorie, respectivement de 0.85, 1.00, 1.15 et 1.30 du taux de base. En conséquence, les petits bâtiments paient des droits établis à 85% du taux de base, etc.

La modification de 1970 prévoyait en outre une majoration de 50% du taux de base pour l'affectation conjointe de deux pilotes, soit une fois et demie le taux de base applicable pour l'affectation d'un seul pilote. A l'encontre de la législation correspondante des États-Unis, le règlement canadien ne spécifie ni les circonstances permettant une double affectation, ni qui devrait l'autoriser. Le règlement canadien reste muet sur le mode d'affectation (Cf. p. 13).

c) Application des dispositions de la Partie VI et autres dispositions de pilotage de la Loi sur la marine marchande du Canada

La Partie VIA est une partie distincte de législation sur le pilotage, édictée pour répondre à une situation d'exception, à savoir les exigences du pilotage dans les eaux canadiennes et les eaux américaines des Grands Lacs, les dispositions voulues pour l'extension de la compétence légale des pilotes de chaque pays dans les eaux de l'autre, le mode d'attribution de certificats d'inscription aux pilotes, avec compétence au delà des eaux territoriales du Canada et la fixation des taux pour les services rendus.

A l'encontre de la législation des États-Unis, censée être parallèle, la législation canadienne est d'une déficience totale quant à l'organisation et la direction du service, et partielle même en tant que mode d'attribution des brevets (certificats d'inscription).

Il semble que la Partie VIA ait été conçue en fonction d'une conception erronée que l'on s'est faite de la nature d'un brevet de pilote (quel que soit le nom qu'on lui donne) et de la portée de la Partie VI. Il appert que l'on a considéré un brevet de pilote comme un simple privilège que l'autorité chargée de l'attribution pouvait, à sa discrétion, accorder, restreindre ou retirer en tout temps. On estima donc inutile toute disposition statutaire destinée à couvrir l'organisation et la direction de la fourniture de services parce que si le statut des pilotes devait être celui d'employés de l'autorité chargée de l'attribution des brevets, c.-à-d. de fonctionnaires, la direction

*Qui est, en réalité, un «coefficient dimensionnel».

voulue pouvait s'exercer par voie de relations d'employeurs à employés; si, d'autre part, les pilotes refusaient de devenir des employés, on prit pour acquis qu'une telle direction pouvait être imposée en créant une circonscription de pilotage aux termes de la Partie VI. L'opinion prévalant alors était que l'article 329(f) permettait d'exercer le contrôle, l'administration et la direction des services par voie de règlements pertinents, ce qui n'est pas le cas (Cf. *Titre I*, pp. 45-46).

Que la Partie VIA soit un texte législatif distinct, cela ressort de la méthode de rédaction utilisée; la modification apportée à la Partie VI, à savoir l'addition de l'article 356A, le confirme.

Le Parlement, en évitant délibérément d'employer dans la Partie VIA tous les mots clés de la Partie VI, a clairement indiqué qu'en dépit des similitudes que peuvent, en fait, présenter les sujets concernés, on doit, aux fins de la législation, les considérer comme des sujets distincts, dissemblables. Le mode d'attribution des brevets établi dans la Partie VI est décrit au moyen des expressions «circonscription de pilotage», «autorité de pilotage», «brevet», «pilote breveté», «*pilotage dues*» (version anglaise), «paiement obligatoire des droits», «navires», toutes expressions qu'on a soigneusement évitées dans la Partie VIA où l'on a employé «bassin des Grands Lacs», «eaux désignées et non désignées», «certificat d'inscription», «pilote inscrit», «Ministre et sous-ministre», «certificat d'exemption», «*pilotage fees*» (version anglaise), «bâtiments», et, des périphrases pour se référer aux deux aspects du pilotage obligatoire. Lorsqu'on emploie l'expression «brevet de pilote», on y apporte des qualificatifs pour indiquer qu'elle n'a pas le même sens que dans la Partie VI, mais le sens tout à fait différent qu'on lui donne dans la législation des États-Unis. L'unique allusion à la Partie VI vise simplement à ce qu'aucune de ses dispositions relatives à la liberté d'employer un pilote, au paiement obligatoire des droits et au régime d'exemptions ne soit applicable pour la raison que l'article 375B traite à fond de ces sujets pour le «bassin des Grands Lacs».

A première vue, il peut sembler que cette disparité de termes n'est qu'apparente, en ce qu'elle résulte indirectement de l'obligation de rédiger une loi parallèle en des termes uniformes pour désigner des mêmes choses et qu'en conséquence, sauf indication bien nette comme à l'article 375B, les diverses dispositions de la Partie VI s'appliqueraient automatiquement en dépit d'une terminologie différente. Cette intention, toutefois, n'est pas claire dans la loi et il n'est pas permis de la présumer. Il eût fallu, pour cela, déclarer explicitement que les dispositions de la Partie VI et autres dispositions de la loi concernant les pilotes brevetés s'appliqueraient aux pilotes inscrits canadiens *mutatis mutandis*.

Toute incertitude à cet égard est dissipée par l'article 356A. L'addition de cet article à la Partie VI lors de l'introduction de la Partie VIA est, indirectement, à double effet:

- Elle établit que la Partie VIA est un texte législatif distinct et que toutes les dispositions de la Partie VI ayant trait au mode d'attribution des brevets et à son organisation ne peuvent servir à compléter celles de la Partie VIA, même si elles ne sont pas en conflit avec ces dernières.
- Elle confirme le fait que lors de l'adoption de la Partie VIA le législateur pensait qu'il était encore possible de créer, en vertu de la Partie VI, des circonscriptions de pilotage dans les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs et qu'en conséquence, lors de la création d'une circonscription, toutes les dispositions contenues dans la Partie VI touchant l'organisation d'une circonscription de pilotage pourraient alors être utilisées, pourvu qu'elles ne fussent pas en conflit avec les dispositions essentielles de la Partie VIA.

Sans recourir à la création d'une circonscription de pilotage, il semblerait néanmoins possible d'appliquer les dispositions générales de la Partie VI et du reste de la loi, mais lorsqu'on examine la question en détail, on voit que les quelques dispositions qui, à première vue, restent applicables, le sont demeurées fortuitement plutôt qu'intentionnellement.

Très peu de dispositions générales de la Partie VI ou d'autres parties de la loi (Cf. *Titre I*, pp. 26 et suiv.) pourraient être tenues pour applicables au pilotage dans le «bassin des Grands Lacs» sans la création d'une circonscription de pilotage en vertu de la Partie VI; souvent le contexte en exclut l'application.

On pourrait être amené à penser que les articles 341 à 343 de la loi (version anglaise) sont applicables en partie, vu qu'ils ont trait aux «*pilotage dues*» dont la définition statutaire (art. 2[70]), si on la sort du contexte, s'applique aux «*pilotage fees*» de la Partie VIA. On peut toutefois en douter parce que ces articles sont contenus dans la Partie VI et, dans ce contexte (comme il est dit expressément dans l'article 341), ils ne se réfèrent qu'aux droits de pilotage établis par règlements de l'autorité de pilotage conformément à l'article 329(h) de la loi, ce qui en exclut l'application. En outre, le paiement ne pourrait être fait qu'au pilote ayant gagné les droits par ses services, puisque rien n'indique dans la Partie VIA que le paiement pourrait en être fait à quelqu'un d'autre, même au gouvernement.

L'article 344 de la loi, qui prévoit le refus d'accorder le congé à un navire, en vue d'obtenir le paiement des droits de pilotage exigibles, ne s'applique pas non plus, car le préposé des douanes ne peut recourir à cette mesure qu'à la demande de l'autorité de pilotage.

Les dispositions générales de l'article 359 touchant le transport des pilotes au delà des limites pour lesquelles ils sont brevetés pourraient s'appliquer (Cf. *Titre I*, pp. 211 et suiv.), mais l'article 360 touchant la retenue par suite d'une mise en quarantaine ne s'applique pas, car il ne concerne que les pilotes brevetés.

L'article 361, qui définit l'étendue des services qu'un pilote est obligé de rendre à un navire, plus précisément le moment où il peut quitter ce navire, ne s'applique pas, car il a trait aux pilotes brevetés et aux limites de la circonscription de pilotage. Il en résulte une déficience notable de la législation applicable aux pilotes inscrits, puisque rien dans la Partie VIA ne détermine l'étendue de leurs obligations et fonctions et que ce sujet ne pourrait tomber sous la législation déléguée.

Il semblerait que l'article 362(2), qui limite à \$300 la responsabilité pécuniaire d'un pilote, s'appliquerait aux pilotes canadiens inscrits (comme à tout pilote [Cf. *Titre I*, pp. 39-40], y compris les pilotes inscrits des États-Unis), selon le territoire, canadien ou américain, où le contrat de pilotage a été conclu et le lieu du sinistre. Cette question relèverait donc des règles du droit international privé en matière de contrats et de délits ou quasi-délits. L'exception prévue à l'article 371 quant à la limitation de la règle de responsabilité s'appliquerait également. Si un pilote était employé par suite d'un faux exposé des circonstances dont dépend la sécurité d'un navire, il serait privé de la protection de l'article 362(2), et passible d'une peine pour l'infraction commise.

Parmi les infractions que peuvent commettre les pilotes, les seules qui s'appliqueraient (à condition d'être commises dans les eaux canadiennes) sont celles que prévoient les articles 369 et 371. Les autres infractions statutaires et celles que peuvent créer des règlements établis en vertu de l'article 329(f) ne concernent que les pilotes brevetés. La Partie VIA ne crée pas d'infractions pour les pilotes ni n'autorise l'établissement de règlements qu'un pilote inscrit pourrait violer. Ici encore, l'insuffisance de la législation dans la Partie VIA résulte manifestement de la supposition que les pilotes inscrits seraient des fonctionnaires et que ces questions de discipline pourraient relever du Ministre, ou de son représentant, à titre d'employeur, du fait des pouvoirs découlant du contrat d'engagement. Au cas où les pilotes ne seraient pas des fonctionnaires (p. ex., ceux de la circonscription de Kingston), l'artifice de la création d'une circonscription de pilotage en vertu de la Partie VI rendrait applicables ces nécessaires dispositions de contrôle.

Quant à une cour d'enquête préliminaire (art. 555 et suiv.), à une cour d'investigation formelle (art. 558 et suiv.) et à une cour d'enquête instituée par le Ministre en vertu de l'article 579, sous le régime de la Partie VIII de la loi, elles n'ont pas de pouvoir sur le certificat d'inscription d'un pilote des Grands Lacs, car le seul qu'elles possèdent sur un pilote s'exerce à

l'égard de son «brevet» tel que défini dans la loi. Le terme «certificat» de la Partie VIII de la loi désigne seulement les certificats accordés à des capitaines, lieutenants ou mécaniciens.

Il ne fait aucun doute que l'intention était que la forme d'organisation prévue à la Partie VI demeurerait permise dans le «bassin des Grands Lacs», mais aux conditions prévues dans la Partie VIA. Toutefois, la création d'une circonscription de pilotage n'ajoute que peu aux résultats qu'auraient pu donner des règlements établis en vertu de la Partie VIA, et l'incompatibilité est absolue lorsque les services d'un pilote doivent être rendus dans les eaux américaines aussi bien que canadiennes.

Le seul avantage qu'offrirait la création d'une circonscription de pilotage serait de corriger les insuffisances du régime d'attribution de brevets prévu à la Partie VIA puisque l'autorité de pilotage possède, en vertu de la Partie VI, certains pouvoirs de réévaluation (encore bien incomplets) et qu'elle a celui de soumettre, par règlements, les pilotes à un code de discipline.

Cependant, pour parvenir à quelque semblant de compatibilité, la compétence territoriale des pilotes inscrits ne doit pas s'étendre au delà des limites de circonscription et, une telle compétence devrait donc être restreinte aux eaux canadiennes. Dans le réseau des Grands Lacs, cette situation n'existerait que dans le canal Welland et dans les ports canadiens situés dans les eaux non désignées des Lacs. Si la compétence territoriale des pilotes devait s'étendre aux eaux des États-Unis, les règlements que devrait établir l'autorité de pilotage pour répondre aux exigences subséquentes du service seraient entièrement hors de sa juridiction. On essaya cette méthode dans la seule circonscription n° 1 de pilotage des Grands Lacs parce que les pilotes de la circonscription de Kingston furent les seuls pilotes canadiens du «bassin des Grands Lacs» qui refusèrent de devenir fonctionnaires. Les règlements établis par l'autorité de pilotage montrent bien les insurmontables difficultés juridiques rencontrées (Cf. pp. 164 et suiv.); en outre, certaines dispositions statutaires qui forment nécessairement un élément de la Partie VI créent, dans les circonstances, des situations incompatibles, par exemple:

- La juridiction de l'autorité de pilotage est restreinte au territoire de sa circonscription, et ses pouvoirs limités de direction et de surveillance ne s'exercent que lorsque les pilotes sont dans la circonscription. Il en résulte une situation inadmissible, puisque de nombreuses affectations de pilotage concernent partiellement les eaux américaines.
- L'article 361 de la loi établit le droit absolu de tout pilote breveté de quitter le navire dès que celui-ci atteint la limite de la circonscription, mais aucune disposition de la Partie VIA n'oblige un pilote inscrit, comme condition de son certificat d'inscription, à

- demeurer à bord jusqu'à la terminaison du trajet de pilotage dans les limites de la compétence territoriale donnée par ce certificat ou jusqu'à la limite d'une telle compétence.
- En vertu de l'article 359, un pilote a le droit statutaire de toucher \$15 d'indemnité par jour en sus d'une allocation de nourriture, de logement et de transport si un navire l'emmène au delà des limites de la circonscription.
 - La Partie VI s'applique à tous les navires, qu'ils jouissent ou non d'une exemption. En conséquence, les navires qui ne tombent pas sous l'application de la Partie VIA ont le droit statutaire d'employer un pilote non inscrit mais, par suite de l'existence d'une circonscription de pilotage en vertu de la Partie VI, ils seraient obligés en pareil cas d'employer un pilote breveté (art. 354, 356 et 356A).
 - Obliger un pilote canadien à détenir un brevet de pilote ainsi qu'un certificat d'inscription ajoute une condition en conflit direct avec les dispositions de la Partie VIA, puisque la qualification requise pour devenir pilote inscrit doit être pleinement déterminée dans le règlement établi par le gouverneur en vertu des articles 375A(c)(ii) et 375C(1)(b). Il est illégal d'imposer des conditions par d'autres voies. La disposition actuelle de l'article 5(2) du Règlement de pilotage des Grands Lacs, qui écarte toutes les exigences réglementaires d'admission dans le service lorsqu'un pilote détient un brevet délivré par l'autorité de pilotage de Kingston, est une déléation non autorisée et illégale du pouvoir réglementaire. Exiger que les candidats soient assujettis à deux régimes d'attribution de brevets portant sur les mêmes sujets peut, en fait, conduire à la négation du pouvoir de l'autorité chargée d'attribuer les certificats d'inscription que lui donne la Partie VIA, du fait d'exigences déraisonnables pour l'obtention du brevet de pilote que pourrait imposer l'autorité de pilotage par la voie de ses propres règlements. Le fait que le ministre des Transports soit à la fois l'autorité chargée d'attribuer les certificats d'inscription en vertu de la Partie VIA et l'autorité de pilotage de la circonscription de Kingston n'est qu'une coïncidence qui n'infirmes en rien la situation juridique. En effet, l'autorité de pilotage pourrait, par la voie de cet artifice, être en mesure de s'ingérer dans les fonctions et responsabilités de l'autorité chargée d'attribuer les certificats d'inscription, en vertu de la Partie VIA, et même entraver totalement cette dernière en «recalant» un candidat à l'examen de brevet de pilote. Au cas où un candidat réussirait à obtenir un certificat d'inscription mais non un brevet de pilote, il aurait compétence pour piloter dans les eaux des États-Unis, par suite de la disposition de réciprocité de la législation américaine, et il pourrait aussi

faire fonction de pilote dans les eaux canadiennes auxquelles s'étendent les certificats d'inscription, à condition qu'elles se trouvent «hors» de la circonscription mais «non dans» la circonscription de pilotage, une situation nettement absurde. D'autre part, en vertu de telles mesures, un pilote canadien détenant un brevet de pilote mais n'obtenant pas un certificat d'inscription ne pourrait même pas piloter dans la circonscription (sauf dans les cas où un pilote non inscrit est autorisé à le faire) puisque le certificat d'inscription est une condition préalable absolue dans le réseau des Grands Lacs dans les cas où le pilotage est obligatoire.

(2) LÉGISLATION DES ÉTATS-UNIS SUR LE PILOTAGE DANS LES GRANDS LACS

La législation américaine sur le pilotage dans les Grands Lacs est entièrement contenue dans une loi *ad hoc* du Congrès et les règlements établis sous son régime. Cette procédure fut imposée par l'absence de législation fédérale sur le pilotage, au sens canadien du terme, c.-à-d. la conduite de bâtiments par des navigateurs qualifiés, experts en navigation locale et non membres de l'équipage.

La loi fédérale des États-Unis sur le pilotage (à l'encontre de la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada) porte sur tous les aspects des services de pilotage devant être fournis par des pilotes entrepreneurs libres, soit isolés, soit groupés en association formée à cette fin, sous la surveillance et le contrôle limité de l'État. À l'égard des transports par eau, c'est essentiellement une législation de pilotage obligatoire, et elle ne s'applique donc pas aux bâtiments exclus ou exemptés. Elle prévoit l'uniformité des exigences quant au pilotage et la concordance avec la législation canadienne par voie de législation parallèle, et les dispositions législatives réciproques voulues pour assurer la similitude de traitement dans les eaux des États-Unis et du Canada. Elle porte sur l'organisation du service et définit l'étendue de la surveillance et du contrôle devant être exercés par le Gouvernement fédéral des États-Unis. De plus, par contraste frappant avec la Partie VIA, la loi fédérale américaine fait une exigence statutaire de la coordination des règlements et des modalités générales de l'organisation de la fourniture des services, qui doit faire l'objet d'un partage équitable entre les pilotes canadiens et ceux des États-Unis.

A) *Great Lakes Pilotage Act of 1960*

La loi fédérale sur le pilotage, appelée *Great Lakes Pilotage Act of 1960* (Loi publique 86-555; 74 Stat. 259) fut édictée le 30 juin 1960 (pièce 1028). Elle n'a subi aucune modification, sauf indirectement par la loi qui créa le Département du Transport (80 Stat. 931; 49 U.S.C. 1965[a][4]), le Secrétaire au Transport se substituant au Secrétaire au Commerce à

l'égard des fonctions et attributions assumées en vertu de la loi sur le pilotage. Les principales caractéristiques de cette loi sont analysées ci-dessous dans le même ordre que celui de l'étude de la Partie VIA.

a) *Création du réseau des Grands Lacs*

Les eaux de pilotage auxquelles la loi s'applique sont les mêmes que celles dont fait mention la législation canadienne, soit le réseau des Grands Lacs. Toutefois, on y emploie des méthodes de référence et des termes différents (Cf. pp. 5 et suiv.). L'expression «*Great Lakes*», aux fins de la loi et des règlements établis sous son régime, est définie comme une locution générale désignant toutes les eaux de pilotage soit en territoire canadien, soit en territoire des États-Unis, comprises dans la zone à laquelle on se réfère dans le présent rapport comme «réseau des Grands Lacs», c.-à-d. toutes les eaux navigables du Saint-Laurent à l'ouest de Saint-Régis et les Grands Lacs, leurs eaux tributaires et de communication et les secteurs portuaires contigus. Dans la législation des États-Unis, lorsqu'il faut faire une distinction, on recourt à des qualificatifs (*United States waters of the Great Lakes* [art. 3[a] et [b]] ou *Canadian waters of the Great Lakes* [art. 3[c] et 9[c]]).

La loi américaine porte aussi une disposition (art. 9[a])—certainement nécessaire dans le contexte législatif des États-Unis*: «Aucun État, aucune autorité municipale ou autre autorité locale n'aura aucun pouvoir pour exiger l'emploi de pilotes ou de réglementer en quoi que ce soit le pilotage dans l'une quelconque des eaux spécifiées dans cette loi.»

b) *Pilotage obligatoire*

La loi américaine de pilotage dans les Grands Lacs contient les mêmes conditions que la Partie VIA au regard du pilotage obligatoire proprement dit (appelé parfois *mandatory pilotage*) dans les eaux désignées et à l'embarquement obligatoire d'un pilote ailleurs. Les exclusions et les exemptions y sont en substance les mêmes, mais exprimées différemment pour concorder avec le contexte législatif fédéral des États-Unis et les dispositions sont aussi, généralement, plus complètes. La définition des eaux désignées dans la partie des États-Unis du réseau des Grands Lacs est laissée à la réglementation, ici une ordonnance ou une proclamation du Président des États-Unis qui doit se fonder sur «l'intérêt public, l'utilisation efficace des eaux navigables, la sécurité de la navigation et les relations extérieures des États-Unis»*.

Dans les eaux désignées, les bâtiments soumis au pilotage obligatoire doivent avoir à leur service un pilote inscrit des États-Unis ou du Canada, ayant compétence dans les eaux concernées, «qui devra, sous l'autorité habituelle du capitaine, assurer la conduite du bâtiment dans ces eaux»*. Dans les eaux non désignées, un pilote inscrit doit être à bord, disponible

*Traduction.

pour assurer la conduite du bâtiment à la discrétion et «sous l'autorité habituelle du capitaine»*.

L'existence des variantes substantielles des législations respectives des deux pays quant à la description et la portée des conditions du pilotage obligatoire découle de leur concept fondamentalement différent du pilotage et du pilotage obligatoire, ainsi que de la disparité de l'ensemble de leur législation statutaire.

Aux États-Unis, le pilotage obligatoire ne peut être, *a priori*, imposé qu'aux bâtiments de commerce. Les bâtiments américains se livrant à la navigation intérieure et au cabotage sont déjà régis par une législation fédérale qui exige qu'au moins un membre de leur effectif régulier possède la compétence requise pour naviguer dans une partie donnée des eaux des États-Unis. En conséquence, ces bâtiments sont exclus de l'application du *Great Lakes Pilotage Act*. En comparaison, la portée du pilotage obligatoire en vertu de la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada est plus étendue. La classification des bâtiments dans la législation des États-Unis en «numérotés» (*numbered*), «publics» (*public*), «enregistrés» (*registered*) et «enrôlés» (*enrolled*) (Cf. *Titre I*, p. 853), ne correspond pas, sauf d'une manière très générale, au système de classification canadien. Cela explique les différences terminologiques du texte des deux législations au regard des catégories de bâtiments, et la présence, dans la loi canadienne, d'une disposition prévoyant des exemptions administratives comme moyen de corriger toute disparité de traitement. C'est ainsi qu'à la suite d'un échange de notes diplomatiques, le ministre des Transports a émis, le 27 septembre 1962, un ordre permanent accordant une telle exemption administrative aux bâtiments publics appartenant au Gouvernement fédéral des États-Unis, et qui se lit comme suit*:

«En vertu du paragraphe (2) de l'article 375B de la Loi sur la marine marchande du Canada, le Gouvernement des États-Unis, en tant que propriétaire de bâtiments, et les capitaines desdits bâtiments, sont exempts des exigences du paragraphe 1 dudit article 375B» (pièce 1396[1]).

Conformément au *Great Lakes Pilotage Act*, la situation en matière de pilotage obligatoire est la suivante:

(i) *Bâtiments étrangers*. A l'égard des bâtiments étrangers, cette loi ne s'applique qu'aux bâtiments de commerce et l'on fait exception pour les navires canadiens des Lacs. En conséquence, elle ne s'applique pas aux bâtiments suivants:

—bâtiments non marchands étrangers. Il en résulte automatiquement l'exemption au pilotage obligatoire des yachts de plaisance, des navires de guerre, des navires-hôpitaux et des navires «publics» de toutes nationalités, et peut-être aussi des navires de sauvetage, des remorqueurs et des bâtiments de pêche, suivant le sens qu'on

*Traduction.

donne à l'expression «bâtiments de commerce». Il n'existe aucune disposition correspondante dans la Partie VIA de la loi canadienne, si bien que de tels bâtiments se trouvant dans les eaux canadiennes sont soumis au pilotage obligatoire à moins qu'ils ne bénéficient d'une exemption en vertu de la législation canadienne (p. ex., les yachts de plaisance, exemptés comme petits bâtiments), ou que la disparité de traitement ne soit corrigée par une exemption administrative accordée par le ministre des Transports.

—navires canadiens des Lacs. Le texte de l'exception en faveur des navires canadiens des Lacs est le même que celui de l'article 375B(3) de la Loi sur la marine marchande du Canada. En conséquence, les bâtiments immatriculés au Canada, en service régulier sur les Grands Lacs ou effectuant le service entre des ports des Grands Lacs et du Saint-Laurent, même s'ils font occasionnellement des voyages «à des ports situés dans les provinces maritimes du Canada», jouissent d'une exemption statutaire totale dans les eaux désignées et non désignées des États-Unis ou du Canada. Cette exception ne s'applique pas aux navires des Lacs d'autres nationalités, tels que ceux du Commonwealth britannique.

(ii) *Bâtiments des États-Unis.* Quant aux bâtiments des États-Unis, la loi ne s'applique qu'à ceux «enregistrés» (*registered*), c.-à-d. à ceux qui commercent avec les autres pays. Il s'ensuit que les bâtiments «numérotés» (pour la plupart des yachts de plaisance et des embarcations), les bâtiments «publics» (bâtiments de guerre des États-Unis, bâtiments appartenant au Gouvernement fédéral, aux États ou aux gouvernements municipaux des États-Unis ou exploités par eux), et les bâtiments «enrôlés» (bâtiments de commerce effectuant des voyages en eaux intérieures et au cabotage) sont exclus de l'application de la loi américaine. Cette exclusion étendue est d'abord prévue indirectement par les dispositions relatives au pilotage obligatoire (art. 3[a] et [b]), qui s'appliquent seulement aux catégories désignées de bâtiments, soit les bâtiments étrangers tels que définis dans la loi et les bâtiments «enregistrés» des États-Unis. Elle est aussi prévue à l'article 9(b), qui pourrait s'appliquer à certains bâtiments «enregistrés» s'ils répondent aux conditions prescrites*:

«Rien dans cette loi ne s'applique aux bâtiments des États-Unis qui, au cours de leur navigation dans les eaux auxquelles s'applique ladite loi, sont tenus par toute autre loi d'avoir, à leur service et à bord, des pilotes ou des officiers de navigation brevetés pour ces eaux par les États-Unis.»

La loi américaine n'exige la réciprocité de traitement dans les eaux canadiennes que pour les bâtiments «enrôlés» des États-Unis. Les navires canadiens des Lacs sont exclus de la catégorie de bâtiments étrangers auxquels la loi des États-Unis s'applique, à condition que les bâtiments «en-

*Traduction.

rôlés» bénéficient d'un traitement similaire dans la législation canadienne*:

«2(c) Les exceptions de l'article 2(f) applicables aux bâtiments canadiens ne seront valables que si le Canada autorise les bâtiments «enrôlés» des États-Unis d'être conduits dans les eaux canadiennes des Grands Lacs uniquement par des officiers qualifiés, brevetés par le chef du département dont relève la Garde côtière.»

Bien que cette condition ne soit pas exactement satisfaite dans la Partie VIA, qui ne renferme aucune exemption générale en faveur des bâtiments «enrôlés» des États-Unis, deux dispositions s'appliquent, quoiqu'elles ne répondent pas entièrement à l'exigence. Néanmoins, toute antinomie pourrait être corrigée par une exemption administrative.

—L'exemption personnelle découlant du «brevet de pilotage» délivré à un officier de navire par la Garde côtière des États-Unis est reconnue, que ce dernier soit un bâtiment «enrôlé» des États-Unis ou un bâtiment de toute autre catégorie, mais elle ne s'applique qu'aux eaux non désignées.

—La seule disposition qui s'applique à toutes les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs est celle qui a trait à l'exemption qu'on accorde aux navires américains des Lacs, qu'ils soient «enregistrés» ou «enrôlés», pourvu qu'ils remplissent les conditions exigées, à savoir que leurs voyages, sauf un voyage occasionnel «aux provinces maritimes du Canada», se fassent dans les Grands Lacs seulement ou entre des ports des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent. Il s'ensuit que les bâtiments «enrôlés» qui ne répondent pas à ces conditions, même s'ils ont à bord un officier détenant un «brevet de pilotage» délivré par la Garde côtière pour les eaux correspondantes des États-Unis, seraient soumis au pilotage obligatoire dans les eaux désignées canadiennes, à moins de bénéficier d'une exemption administrative.

(iii) *Exemptions générales.* La loi prévoit aussi deux catégories:

—*Exemption de fait.* Les bâtiments sont exemptés du pilotage obligatoire en cas de circonstance urgente mettant en péril la sécurité des bâtiments ou de leur cargaison, ou lorsque aucun pilote n'est disponible. Dans ce dernier cas, l'exemption de fait n'est pas automatique et la circonstance doit être constatée par le délégué compétent de l'autorité américaine. Comme dans la disposition canadienne parallèle, cette exemption n'a pas de portée extra-territoriale, vu l'absence de la clause usuelle de réciprocité; en conséquence, pour un voyage impliquant la navigation dans les eaux des deux pays, il faut obtenir des autorités américaine et canadienne l'autorisation requise, c.-à-d. une dispense.

*Traduction.

—*Exemptions personnelles.* Dans les eaux non désignées seulement, les bâtiments de commerce étrangers ou les bâtiments «enregistrés» des États-Unis sont exemptés de l'obligation d'avoir à bord un pilote inscrit si un membre de leur effectif régulier est un officier dont l'aptitude à naviguer dans les eaux concernées est attestée par un «brevet de pilotage» délivré par la Garde côtière des États-Unis ou un certificat d'aptitude délivré par l'autorité canadienne habilitée, en vertu de la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada. L'extra-territorialité est assurée par la clause usuelle (art. 3[c]) dont la condition est respectée dans la législation canadienne.

Selon la législation fédérale des États-Unis, un «brevet de pilotage» établit que le titulaire possède la qualification nécessaire pour conduire un bâtiment dans les eaux des États-Unis mentionnées sur ce brevet. Il est délivré à tout marin qui possède le certificat de capacité de base, l'expérience voulue pour naviguer dans les eaux concernées et qui a réussi à l'examen requis portant sur la connaissance des lieux, devant les autorités de la Garde côtière. Un bâtiment américain ne peut naviguer dans une partie quelconque des eaux des États-Unis à moins d'avoir à bord un officier dont le certificat de capacité porte, au dos, mention de sa compétence pour ces eaux. Ledit «pilote» peut ou non être un membre de l'effectif régulier du bâtiment (Cf. *Titre I*, p. 854). S'il s'agit de bâtiments immatriculés aux États-Unis, un tel «pilote» n'aurait compétence que dans les eaux non désignées, pourvu qu'il soit le capitaine ou un autre membre de l'effectif régulier du bâtiment en cause (art. 2[e] et art. 3[a] et [b]).

c) *Pilotes inscrits*

La loi américaine définit séparément les expressions «pilote inscrit des États-Unis» et «pilote inscrit canadien». Les deux définitions sont substantiellement les mêmes et désignent une personne, autre qu'un membre de l'effectif régulier d'un bâtiment, qui détient un certificat de capacité de capitaine délivré par les autorités des États-Unis ou les autorités canadiennes et autorisant le titulaire à naviguer dans le réseau des Grands Lacs et qui, de plus, est inscrit comme pilote des Grands Lacs par le Secrétaire au Transport ou par l'organisme canadien compétent.

A l'encontre de la Partie VIA qui laisse le soin au gouverneur en conseil d'établir un règlement pour déterminer les qualités requises des pilotes inscrits et la procédure d'inscription, la loi américaine laisse peu de détails à définir par règlements. Grâce à la législation fédérale existante en matière

de navigation, la procédure d'attribution des certificats d'inscription a été divisée en deux étapes, relevant chacune d'une autorité distincte:

- (i) Il appartient à la Garde côtière des États-Unis d'évaluer la qualification et la compétence en navigation dans des eaux données des États-Unis (aptitude professionnelle). Un certificat de capitaine, sans restriction, autorisant le titulaire à naviguer dans les Grands Lacs et portant au dos mention du droit de piloter sur les routes y spécifiées («brevet de pilotage») est l'une des conditions préalables pour obtenir un «certificat d'inscription». Les pouvoirs de surveillance et de réévaluation de cette qualification et de cette aptitude professionnelle sont du ressort exclusif de la Garde côtière, et la suspension ou l'annulation d'un certificat de capitaine ou dudit «brevet de pilotage» oblige le Secrétaire au Transport à révoquer ou suspendre le certificat d'inscription du pilote.
- (ii) L'autorité chargée de l'inscription est le Secrétaire au Transport ou son délégué. Ses fonctions en matière de délivrance de certificats consistent à vérifier les autres exigences préalables et conditions qu'il a établies par règlements, au regard des aptitudes physique et morale.

La disponibilité pour le service au moment requis et l'engagement de respecter tous les règlements applicables sont des conditions statutaires inhérentes à l'obtention du certificat.

La loi américaine spécifie que l'une des conditions qu'on peut imposer est la limitation de la compétence territoriale et de la durée du certificat d'inscription. La description de la partie ou des parties du réseau des Grands Lacs où le titulaire est autorisé à piloter ne doit pas être incompatible avec les termes de l'autorisation de pilotage mentionnée dans le «brevet de pilotage». La question de durée doit être définie par règlements.

L'autorité chargée de l'inscription doit fournir aux pilotes des États-Unis une occasion juste et raisonnable de s'inscrire, sous réserve d'une participation équitable des pilotes inscrits des États-Unis et des pilotes inscrits canadiens.

Le Secrétaire a le pouvoir et le devoir de suspendre ou de révoquer le certificat d'inscription de tout pilote qui ne satisfait pas aux normes de qualification requises ou qui contrevient aux modalités de son inscription, hormis sa compétence professionnelle comme marin et pilote.

Les pouvoirs du Secrétaire et de la Garde côtière dans l'exercice de leurs fonctions respectives d'évaluation sont assujettis aux règles régissant la procédure de révocation et de suspension exposée dans l'*Administrative Procedure Act* (46 U.S.C. 1001-1011 [pièce 1028]), statut qui s'applique à tous les organismes administratifs du gouvernement des États-Unis. Cette

loi prescrit, entre autres, que dans la procédure judiciaire ou quasi judiciaire, toute partie intéressée «aura le droit de présenter sa cause ou sa défense par témoignage oral ou documentaire, de soumettre une réplique et de contre-interroger au besoin pour obtenir une pleine et véridique révélation des faits»*. Elle prescrit également la règle applicable à la tenue d'audiences publiques, y compris la procédure consécutive à ces audiences, et prévoit la révision par les tribunaux des mesures administratives prises par ces organismes (Cf. pp. 41 et 49).

d) *Autorité et pouvoirs réglementaires*

Sauf la définition des eaux désignées qui relève du Président, seul le Secrétaire au Transport exerce les pouvoirs réglementaires. Il est autorisé par la législation générale à déléguer derechef l'un quelconque de ces pouvoirs, sous réserve des principes et directives qu'il peut prescrire. La portée de ces règlements est la suivante:

- (i) La qualification et les conditions auxquelles doivent satisfaire les pilotes inscrits des États-Unis (autres que leur compétence professionnelle comme marins et pilotes). La loi spécifie les critères. La qualification et les conditions sont celles qui assureront un service de pilotage satisfaisant et efficace, une participation équitable des pilotes des États-Unis et des pilotes inscrits canadiens, ainsi que l'occasion juste et raisonnable de s'inscrire. La qualification quant à la compétence professionnelle d'un pilote est régie par un autre statut et les règlements voulus sont émis par «le chef du département dont relève la Garde côtière».
- (ii) La période de validité de l'inscription.
- (iii) Si le Secrétaire a autorisé la formation de centres de pilotage, par des associations volontaires de pilotes inscrits des États-Unis, il doit établir des règles et règlements qu'il considère nécessaires à leur fonctionnement.
- (iv) La fixation des taux, frais et autres conditions à l'égard des services rendus par les pilotes inscrits. La loi énonce les critères. Ces tarifs, frais et conditions doivent être justes et équitables, compte tenu de l'intérêt public et du coût et dépenses occasionnés par l'établissement et le maintien des installations et des dispositions voulues pour assurer l'efficacité des services de pilotage. Il doit y avoir uniformité avec les taux fixés par l'autorité canadienne (Cf. p. 42).

L'*Administrative Procedure Act* des É.-U., mentionné antérieurement, exige que le public puisse participer à la procédure de réglementation en vue de permettre à tous les intéressés d'exprimer leurs vues avant l'entrée en vigueur des règlements proposés. Le texte du projet de règlement doit être

*Traduction.

rendu public par voie d'avis indiquant la date et le lieu de l'audience publique requise. On ne suivra pas cette procédure si on la juge impraticable et contraire à l'intérêt public. Un exemple d'un tel avis au public est celui qui fut publié le 6 avril 1966, touchant les modifications aux *Great Lakes Pilotage Regulations* et *Great Lakes Rules and Orders*. Ces modifications prirent effet du 1^{er} juillet, après une audience publique tenue le 30 avril, comme le précisait l'avis public (pièce 1028). La loi prévoit la révision par les tribunaux des décisions des organismes administratifs. (Quant au pouvoir réglementaire en matière de pilotage au Canada, cf. *Titre I*, recommandation 19, pp. 566 et suiv.)

e) *Direction et organisation de la fourniture des services*

Les seuls moyens de contrôle que le Gouvernement des États-Unis puisse, en vertu de la loi, exercer sur la fourniture de services consistent à établir des règlements, approuver les règles de fonctionnement des groupements ou «centres de pilotage», exercer la surveillance, poursuivre pour infractions à la législation et retirer l'autorisation de faire fonctionner un centre de pilotage si l'association de pilotes en cause manque à ses obligations. Ni le gouvernement ni son intermédiaire, la *Great Lakes Pilotage Administration*, ne peuvent intervenir de quelque autre façon dans l'administration et la direction des services fournis.

Le statut des pilotes inscrits des États-Unis est celui d'entrepreneurs privés en concurrence avec d'autres pilotes. En tant qu'entrepreneurs privés, ils ont le droit de se grouper en associations privées, et même en corporations commerciales, aux fins d'exercer leur profession. Ce sont là les associations volontaires de pilotes inscrits auxquelles se réfère la loi. En théorie, dans une zone donnée, il peut exister un certain nombre de telles associations et aussi un certain nombre de pilotes opérant individuellement.

En l'absence de centre de pilotage dans une zone donnée, le gouvernement ne dispose que de moyens très indirects et vagues d'exercer un contrôle sur la profession. Les associations de pilotes et les pilotes n'appartenant à aucune association se disputent les clients et peuvent accorder leur préférence à un bâtiment quelconque. Quant à la fourniture de services, leur seule obligation est d'être constamment disponibles.

Lorsqu'il existe au moins une association dans une zone de pilotage donnée, le Secrétaire au Transport, ou son délégué, peut l'autoriser à assumer la responsabilité d'établir et administrer un centre de pilotage en vue d'assurer un service plus efficace. Mais les associations sont volontaires et le gouvernement ne peut contraindre les pilotes à en former une ni en obliger une à accepter d'établir et d'administrer un centre de pilotage. Lorsqu'une association a été autorisée à former un centre de pilotage, le contrôle que peut exercer le gouvernement sur la fourniture de services se limite à imposer des règlements sur les conditions à remplir, mais si l'asso-

ciation faillit à ses obligations, le seul recours dont dispose le Secrétaire est la poursuite pour infractions et, éventuellement, la suppression du centre de pilotage.

Le but d'un centre de pilotage est de grouper, aux fins administratives, tous les pilotes d'une zone donnée en vue de pourvoir en commun aux services accessoires tels que les bateaux-pilotes, de répartir également le volume de travail entre les pilotes disponibles par des affectations équitables, de percevoir les droits de pilotage et de mettre en commun les gains.

La loi autorise le Secrétaire à décider, par voie de règlements, des zones où l'on peut établir des centres de pilotage, à définir les conditions préalables auxquelles doit satisfaire une association qui sollicite le privilège d'organiser un centre de pilotage, à déterminer les services accessoires que devra fournir ce centre et les conditions auxquelles doit satisfaire l'association. Il lui incombe aussi de veiller à ce que l'organisation des centres de pilotage des États-Unis soit coordonnée sur une base de réciprocité, avec des organisations similaires créées par les autorités canadiennes. Le Secrétaire peut vérifier et inspecter l'administration et le fonctionnement des centres de pilotage et prescrire une méthode comptable uniforme.

f) *Coordination, avec le Canada, de la législation de réglementation, de l'organisation et de l'administration du pilotage*

L'objectif du Canada et des États-Unis en matière de pilotage dans les Grands Lacs, c'était, en plus de l'uniformité des exigences du pilotage et la reconnaissance de la compétence légale des pilotes dans les eaux de l'autre pays, la coordination des organismes pour la fourniture des services, sur un pied d'égalité, par les pilotes des deux pays. Ils parvinrent aux législations statutaires parallèles par voie de négociation et d'entente, et l'on s'en rapporta à la même voie pour la rédaction de la législation réglementaire et des modalités de l'organisation conjointe. Les deux législations statutaires diffèrent en ce que la loi américaine fait de la coordination et de la coopération entre les deux pays une obligation statutaire, alors que la Partie VIA reste muette sur ce point.

La législation statutaire des États-Unis rend ces négociations et ententes obligatoires dans les domaines suivants:

- participation équitable des pilotes inscrits des États-Unis et des pilotes inscrits canadiens au service de pilotage, assurée, entre autres, en fixant le nombre de pilotes que peut inscrire chaque pays;
- exigence que peut imposer le Secrétaire, si l'on autorise la création de centres de pilotage, d'une mise en commun coordonnée sur une base réciproque par des dispositions similaires de la part des autorités canadiennes;

—établissement uniforme de taux, frais et toutes autres conditions pour les services des pilotes inscrits.

g) *Comité consultatif*

Le Secrétaire est autorisé à nommer un comité consultatif de trois membres recrutés parmi le public. Ce comité a pour attributions d'examiner les règlements et lignes de conduite proposés en matière de pilotage et de faire les recommandations qui lui semblent pertinentes. La Partie VIA de la Loi sur la marine marchande ne contient aucune disposition correspondante.

h) *Sanctions pénales*

Les dispositions pénales sont fondamentalement les mêmes que dans la Partie VIA, sauf qu'on impose, au lieu d'une amende, une pénalité civile maximale de \$500 pour chaque jour de violation:

- (i) au propriétaire, au capitaine ou à toute autre personne qui autorise la conduite d'un bâtiment en violation des dispositions relatives au pilotage obligatoire;
- (ii) à toute personne non autorisée qui conduit un bâtiment en violation des dispositions relatives au pilotage obligatoire;
- (iii) à quiconque, y compris tout pilote inscrit, qui enfreint un règlement établi par le Secrétaire en vertu de la loi.

L'application des dispositions (i) et (ii) relève de la Garde côtière; celle de la disposition (iii) est du ressort du Secrétaire, qui a aussi le pouvoir de remettre ou de mitiger la peine.

B) *Règlement établi par le Président des États-Unis*

Par la proclamation n° 3385 du 22 décembre 1960, modifiée par une autre proclamation en date du 10 juin 1968 (pièce 1028), le Président des États-Unis, en vertu de l'article 3(a) de la loi, a défini les parties des eaux américaines du réseau des Grands Lacs qui, de ce fait, devinrent des «eaux désignées».

Ces eaux désignées sont entièrement contenues dans trois secteurs homogènes respectivement appelés circonscription n° 1, circonscription n° 2 et circonscription n° 3. Sauf le secteur canadien du canal Welland, entièrement situé en eaux canadiennes, les limites de ces circonscriptions désignées correspondent à celles du côté canadien de la frontière définies dans le règlement canadien (Cf. pp. 13 à 17).

—La circonscription n° 1 comprend les eaux américaines du Saint-Laurent situées entre la frontière internationale à Saint-Régis et une ligne partant de l'amont du fleuve, courant approximativement au 127° vrai entre le feu de la pointe Carruthers et le feu

du côté sud (de l'île Wolfe), et se prolongeant jusqu'à la rive de l'État de New York.

—La circonscription n° 2 comprend les eaux américaines du lac Érié à l'ouest d'une ligne courant approximativement au 026° vrai à partir du feu du musoir de la jetée de Sandusky à Cedar Point jusqu'au feu du Haut-fond Sud-Est; toutes les eaux situées à l'intérieur d'un arc de cercle d'un mille de rayon à l'est du feu du musoir de la jetée de Sandusky; la rivière Détroit; le lac Sainte-Claire; la rivière Sainte-Claire et ses approches nord, au sud de la latitude 43° 05' 30" N.

—La circonscription n° 3 comprend toutes les eaux américaines de la rivière Sainte-Marie, les écluses de Sault-Sainte-Marie ainsi que leurs approches, entre la latitude 45° 57' N pour l'accès sud et la longitude 84° 33' W pour l'accès nord.

c) Règlement établi par le Secrétaire

Le règlement établi par le Secrétaire en vertu du *Great Lakes Pilotage Act of 1960* est contenu dans son ordonnance ministérielle n° 169 intitulée *Great Lakes Pilotage Administration, Establishment, Functions and Responsibilities*, adoptée le 25 octobre 1960, modifiée le 21 août 1962, et remplacée le 13 novembre 1962 par une autre ordonnance portant le même numéro. En voici les points principaux:

- (i) Son objet est de créer une entité administrative au sein du département, appelée *Great Lakes Pilotage Administration*, dirigée par un administrateur, et de déléguer à celui-ci la plupart des pouvoirs que la loi confère au Secrétaire.
- (ii) L'administrateur est nommé par le Secrétaire pour exercer ses fonctions et son autorité, sauf en ce qui concerne la remise ou la mitigation des peines et la nomination des membres du Comité consultatif, et il a le droit de déléguer derechef ses pouvoirs, sauf en matière de réglementation et d'imposition de pénalités civiles pour violation des règlements établis en vertu de la loi.
- (iii) Les fonctions de l'administrateur consistent à établir et administrer un régime efficace de pilotage réglementé en collaboration avec le département d'État et la Garde côtière des États-Unis au regard de l'exercice de leurs attributions en conformité de la loi; à émettre et appliquer les règlements nécessaires pour assurer un service de pilotage adéquat et efficace. Quant au pilotage réglementé, il doit s'entendre avec le Canada pour la coordination du régime, la détermination du nombre de pilotes, le nombre et l'emplacement des centres de pilotage, la participation équitable des pilotes cana-

diens et américains à la fourniture de services, et la fixation des taux. Il agit en qualité d'autorité chargée de l'inscription, autorise la création des centres de pilotage des États-Unis, édicte les règlements et règles nécessaires à leur bon fonctionnement, entre autres, une méthode comptable uniforme, procède aux vérifications et aux inspections des opérations des centres de pilotage. Il doit aussi exercer la surveillance voulue et est investi du pouvoir d'imposer des pénalités civiles pour violation des règlements.

- (iv) Le Comité consultatif examine les règlements et lignes de conduite proposés, aide et conseille l'administrateur dans la révision du fonctionnement du régime de pilotage, ainsi que dans tout autre domaine pour lequel on demande son avis.

Lorsque la responsabilité de l'application du *Great Lakes Pilotage Act* fut transférée du Département du Commerce au Département du Transport, le Secrétaire au Transport édicta l'ordonnance 1100.1 du 31 mars 1967, pour remplacer l'ordonnance n° 169 du Département du Commerce, et par laquelle il délégua au commandant de la Garde côtière des États-Unis tous les pouvoirs, fonctions et attributions qui, en vertu de la loi, lui étaient conférés. Cette ordonnance, sauf les modifications qui reflètent le changement d'autorité, est en substance la même que l'ordonnance n° 169 qu'elle remplaçait. Le «*Great Lakes Pilotage Administration*» est devenu le «*Great Lakes Pilotage Staff*», l'«*Administrator*» est devenu le «*Commandant of the Coast Guard*» et son représentant *ad hoc*, le «*Director, Great Lakes Pilotage Staff*» relevant du «*Commander, 9th Coast Guard District*».

d) Règlement établi au nom du Secrétaire

Le règlement établi en vertu du pouvoir réglementaire délégué derechef dans l'ordonnance départementale n° 169 est contenu dans trois séries de règlements:

- The Great Lakes Pilotage Regulations* (46 CFR 401) relatif à l'inscription des pilotes, l'établissement de centres de pilotage par les associations volontaires de pilotes inscrits des États-Unis, ainsi que les taux, frais et conditions du service de pilotage;
- Great Lakes Pilotage Rules and Orders* (46 CFR 402). Ce sont des règles et ordonnances que l'administrateur pouvait ou devait établir en vertu de certaines dispositions du *Great Lakes Pilotage Regulations*;
- The Great Lakes Pilotage Uniform Accounting System Manual* (46 CFR 403).

Les *Pilotage Regulations* et *Rules and Orders* font tous deux partie des règlements. Les premiers contiennent la plupart des dispositions d'applica-

tion générale et celles d'une nature à peu près permanente; p. ex., l'objet majeur de la modification du 1^{er} juillet 1966 était le transfert, des *Rules and Orders* aux *Regulations*, des dispositions qu'on avait considérées d'une «nature stable et continue». La Commission estime inutile, aux fins du présent rapport, d'étudier l'*Uniform Accounting System Manual*.

Le 9 octobre 1967, le règlement fut de nouveau modifié par le commandant de la Garde côtière pour en faire un règlement du Département du Transport qui fut codifié le 1^{er} décembre 1968. Sauf les modifications apportées pour marquer les changements d'autorités chargées d'appliquer la loi (p. ex., «administrateur» remplacé par «directeur»), le nouveau règlement est en substance le même et l'analyse ci-dessous du règlement antérieur reste valable.

Le texte des *Great Lakes Pilotage Regulations* du 1^{er} décembre 1968 a été modifié le 24 juin 1970, avec effet du 7 juillet 1970, afin d'introduire une nouvelle structure des taux en vue de tenir compte des dimensions des bâtiments et de fixer les taux à imposer en cas d'affectation de deux pilotes. Le Canada et les États-Unis étaient convenus, dans un nouveau Mémoire d'accord, de faire ces modifications et aussi d'apporter au texte des changements mineurs en vue de le clarifier (Cf. p. 26).

a) *Great Lakes Pilotage Regulations*

L'objet de ce règlement concerne l'application des dispositions du *Great Lakes Pilotage Act of 1960* «se rapportant à l'inscription de pilotes des États-Unis, la formation de centres de pilotage par des associations volontaires de pilotes inscrits des États-Unis, et l'établissement de tarifs, taxes et conditions pour les services rendus par des pilotes inscrits conformément aux dispositions de la loi». Voici un résumé des caractéristiques majeures de ce règlement:

(i) *Inscription des pilotes*

—*Exigences et qualification requises pour l'inscription.* Le candidat doit répondre aux exigences de la loi (qui sont répétées dans le règlement), ainsi qu'aux exigences du règlement, à savoir la citoyenneté américaine, une bonne moralité et des habitudes de sobriété, et satisfaire aux normes physiques fixées par l'administrateur.

—*Exigences en matière de formation.* Le nombre de candidats pilotes est déterminé par l'administrateur et le critère est le besoin futur de pilotes inscrits. Un candidat doit avoir servi d'une façon satisfaisante au cours des 5 années précédant la date de la demande, pendant une période variant selon sa fonction à bord et la dimension du bâtiment, p. ex., une saison de 8 mois comme capitaine ou quatre saisons dans les Grands Lacs en qualité d'officier de pont sur des bâtiments enrôlés d'au moins 2,500 tjb. Lorsqu'il

existe un centre de pilotage, la formation des candidats pilotes relève de l'association de pilotes chargée du fonctionnement de ce centre. Tout stage effectué sous la direction de pilotes inscrits des États-Unis ou du Canada peut compter comme expérience. La qualification d'observateur radar est également requise.

—*Procédure d'inscription.* Le candidat doit avoir accompli le nombre minimal de trajets prescrit par l'administrateur dans les *Rules and Orders*, dans les eaux auxquelles se réfère la demande du candidat (sur des long-courriers, en compagnie d'un pilote inscrit au cours de la période d'un an précédant la date de la demande), avoir terminé le cours prescrit par l'association et, en matière d'inscription, avoir satisfait aux conditions et qualification requises, et avoir réussi à un examen écrit prescrit par l'administrateur, portant sur la loi et le règlement de pilotage dans les Grands Lacs, le Mémoire d'accord et autres questions connexes, y compris les *Working Rules and Operating Procedures* de sa circonscription. L'association de pilotes concernée doit présenter une recommandation motivée concernant l'inscription du candidat. Le certificat d'inscription délivré à un pilote jugé qualifié est valide deux ans, ou jusqu'à l'expiration de son certificat (sans restriction) de capitaine, ou jusqu'à ce qu'il atteigne l'âge de 65 ans, soit la première des trois éventualités. L'administrateur peut délivrer des certificats d'inscription temporaires, pour une période inférieure à un an, à un candidat au pilotage ou à un pilote inscrit en retraite, à l'effet d'assurer des services de pilotage adéquats et efficaces.

—*Compétence territoriale.* La définition de la compétence territoriale d'un pilote portée sur son certificat d'inscription ne doit pas être incompatible avec les termes de l'autorisation de pilotage portée sur le brevet délivré par la Garde côtière.

—*Renouvellement des certificats d'inscription.* Le pilote inscrit a droit au renouvellement de son inscription après l'expiration du terme de 2 ans. S'il demande un renouvellement, l'administrateur doit renouveler le certificat tant que le pilote satisfait aux conditions et qualification requises. Si le renouvellement est refusé pour une raison donnée, on doit adresser au candidat un avis expliquant les motifs du refus; il peut alors demander une audience.

—*Suspension et révocation des certificats d'inscription.* L'administrateur peut suspendre ou révoquer un certificat si son titulaire ne satisfait plus aux conditions et qualification requises ou en cas d'infraction à une disposition législative. Lorsque l'intérêt public ou la sécurité l'exige, l'administrateur est autorisé à imposer, en attendant l'enquête, une suspension préventive n'excédant pas 30

jours. Le règlement réaffirme le droit du pilote intéressé d'obtenir une audience et d'être représenté par un avocat, et il reproduit la clause de l'*Administrative Procedure Act* relative à la procédure et aux questions de fardeau de la preuve, de comparution, de témoignage et de contre-interrogatoire. Il prévoit aussi la révision de la décision de l'examineur par l'administrateur.

—*Rapports.* Un pilote est tenu de présenter un rapport à l'administrateur sur tout sinistre maritime où il a été impliqué, en plus de tout autre rapport qu'il peut être tenu de faire à d'autres autorités. Chaque centre de pilotage doit présenter un rapport mensuel sur la disponibilité de tous les pilotes et candidats pilotes américains de ce centre et des pilotes canadiens qui en relèvent aux fins administratives.

(ii) *Établissement de centres de pilotage par les associations volontaires de pilotes inscrits des États-Unis*

L'exigence préalable à la formation d'un centre de pilotage est l'existence d'une association volontaire de pilotes inscrits réunissant les conditions suivantes:

- moyens financiers et équipement nécessaire;
- capacité d'assurer les services accessoires indiqués pour la zone concernée;
- acceptation des fonctions et attributions requises;
- demande sollicitant l'autorisation de former et de faire fonctionner un centre de pilotage.

L'association doit s'engager à fournir les services de pilotage selon le principe «arrivé premier, premier servi» aux bâtiments qui donnent l'avis requis; présenter les règles de travail à l'approbation de l'administrateur, adopter la méthode comptable prescrite par lui et se soumettre à ses vérifications et inspections, présenter des états financiers annuels et coordonner les opérations de son centre de pilotage sur une base de réciprocité avec des dispositions similaires établies par le gouvernement canadien. Les pilotes inscrits canadiens qui bénéficient des services d'affectation de tout centre de pilotage autorisé sont tenus de se plier à ses règles de travail.

La législation ne rend pas automatique ou obligatoire l'adhésion des pilotes au centre de pilotage établi dans la zone où ils servent mais, en pratique, ils n'ont pas d'autre choix que l'adhésion. Dans le cas contraire, ils n'ont pas droit aux affectations réciproques ni aux services connexes des centres de pilotage américains et canadiens prévus dans le Mémoire d'accord, et ils sont considérés comme n'étant pas constamment disponibles pour le service; en conséquence, ils peuvent être assujettis aux procédures de suspension ou de révocation.

Tout pilote utilisant les installations et les services d'affectation d'un centre de pilotage doit se conformer aux règles de travail et autres règles concernant ces installations et services. L'association chargée du fonctionnement du centre de pilotage peut exiger des pilotes des É.-U. une procuration permettant au centre de facturer les services et d'en déduire les dépenses autorisées, ainsi qu'un engagement de se plier à toutes ses règles. Un pilote qui refuse de se plier à ces exigences peut se voir dénier le droit aux installations et services du centre de pilotage, avec les mêmes conséquences qu'entraîne le refus d'un pilote d'adhérer au centre.

(iii) *Taux, frais et conditions des services de pilotage*

Ce sont les mêmes que ceux adoptés par l'autorité canadienne. Il existe des dispositions complémentaires interdisant d'imposer, sans l'approbation de l'administration, d'autres frais que ceux qui sont prescrits, et fixant une procédure à suivre pour la fixation de frais contestés.

La modification du 24 juin 1970 donna au directeur américain et au surintendant régional canadien le pouvoir d'autoriser l'affectation de deux pilotes à un bâtiment lorsque les circonstances le justifient (Cf. p. 27).

(iv) *Pénalités pour naviguer sans pilote inscrit*

Cette partie du règlement prévoit la procédure à suivre pour obtenir de la Garde côtière l'attestation de non-disponibilité d'un pilote inscrit dont les services sont requis, et donnant droit à l'exemption de fait. Si le centre de pilotage ne peut fournir un pilote dans les 6 heures qui suivent une demande de services de pilotage, il faut transmettre à l'administrateur, par l'entremise de la Garde côtière, un rapport détaillé sur les circonstances pouvant mettre en jeu la sécurité, après s'être assuré auprès du surveillant des pilotes canadiens qu'il ne peut fournir aucun pilote. On doit faire tout effort raisonnable pour éviter de retarder les bâtiments. Tout bâtiment qui continue de faire route sans respecter cette règle est censé avoir enfreint la loi.

b) *Great Lakes Pilotage Rules and Orders*

Le règlement établit le droit du pilote concerné à une audience et d'être représenté par un avocat, prévoit la procédure, traite des questions du fardeau de la preuve, de la comparution, des témoignages et contre-interrogatoire, et prévoit la révision de la décision de l'examineur par l'administrateur.

Les règles et ordonnances portent sur les mêmes sujets que le Règlement de pilotage des Grands Lacs.

(i) *Inscription des pilotes*

—*Conditions et qualification requises pour l'inscription.* Définition des normes de santé et de vision.

—*Exigences quant à la formation.* Indication du nombre minimal de trajets dans les divers chenaux et ports que doivent accomplir les candidats pilotes sur des long-courriers, en compagnie d'un pilote inscrit, au cours de l'année précédant la date de la demande d'inscription, p. ex., dans la circonscription n° 1, 5 trajets aller et retour entre Cape Vincent et l'écluse Snell, 5 trajets sur le lac Ontario, 3 trajets aller et retour dans le port de Toronto et un voyage aller et retour dans chacun des ports Ogdensburg, Oswego, Rochester et Hamilton. Les règles et ordonnances établissent aussi les critères minimaux à satisfaire dans un cours prescrit par une association de pilotes et portant sur les sujets suivants:

- caractéristiques de manœuvre des divers types de bâtiments et des appareils de propulsion;
- effets produits par le passage des long-courriers dans des eaux restreintes;
- utilisation de remorqueurs, méthode d'accostage dans les écluses et aux quais, et le passage des ponts;
- méthodes de recherche, de sauvetage et de défense civile;
- ordres usuels qui se donnent à l'homme de barre ou pour le transmetteur à la machine, en grec, en espagnol, en allemand et en italien;
- procédure en matière de communications, de sécurité et de signaux dans les Grands Lacs, telle que prescrite par la Garde côtière, la *St. Lawrence Seaway Development Corporation*, le *U.S. Corps of Army Engineers* et les autorités portuaires;
- règlements des douanes, de l'immigration et quarantaine, du ministère de l'Agriculture et de la Garde côtière applicables aux bâtiments enregistrés des États-Unis et aux bâtiments étrangers naviguant sur les Grands Lacs;
- loi et règlement sur le pilotage dans les Grands Lacs, Mémoire d'accord;
- sujets divers, y compris les manœuvres de sauvetage, l'abordage, les méthodes à suivre en cas d'incendie ou d'explosion, la manœuvre dans les glaces;
- graphique des informations radar et emploi des appareils de navigation étrangers.

(ii) *Établissement de centres de pilotage*

La seule disposition à ce sujet indique que cinq règles de travail sou-mises par les associations volontaires autorisées à établir des centres de pilotage ont été approuvées:

- règles de travail et procédure d'affectation dans la circonscription n° 1, modifiées et adoptées par la *St. Lawrence Seaway Pilots Association*, de Cape Vincent, approuvées le 25 mars 1965;
- règles de travail communes aux circonscriptions n° 1 et n° 2 des États-Unis et du Canada, adoptées par la *St. Lawrence Seaway Pilots Association*, Cape Vincent, la *Lakes Pilots Association Inc.*, Port Huron, et le pilote surveillant du Département du Transport, Port Weller, approuvées le 15 septembre 1965;
- règles de travail dans la circonscription n° 2, adoptées par la *Lakes Pilots Association Inc.*, Port Huron, approuvées le 15 mai 1967;
- règles de travail communes aux circonscriptions n° 2 et n° 3 des États-Unis et du Canada, adoptées par la *Lakes Pilots Association Inc.*, Port Huron, le pilote surveillant du Département du Transport, Port Weller, et la *Lake Superior Pilots Association Inc.*, Duluth, approuvées le 25 octobre 1963;
- règles de travail et procédure d'affectation dans la circonscription n° 3, adoptées par la *Lake Superior Pilots Association Inc.*, approuvées le 22 mars 1965.

Ces règles de travail et les règlements de la circonscription de pilotage de Kingston seront examinés au cours de l'étude de l'organisation du pilotage dans les différents secteurs du réseau des Grands Lacs.

2. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

La législation régissant actuellement le pilotage dans les Grands Lacs et l'organisation qui en émane tirent leur source d'un ensemble de coutumes, de l'ancienne législation et d'accords conclus par le Canada et les États-Unis en vue d'établir des normes de pilotage pour l'ensemble des Grands Lacs, la reconnaissance réciproque de la compétence des pilotes et, au besoin, des organisations coordonnées assurant une répartition égale et ordonnée des services des pilotes des deux pays.

Le besoin de pilotes et, partant, d'une législation sur le pilotage ne se fait sentir que lorsque les capitaines et les officiers des bâtiments ne possèdent pas la connaissance et l'expérience voulues de la navigation locale. La nécessité d'un pilotage organisé ne s'était jamais révélée dans les Grands Lacs avant que les long-courriers commencent à monter à l'ouest de Montréal, après la Première Guerre mondiale et, jusqu'à l'ouverture de la Voie maritime en 1959, les petits bâtiments qui pouvaient pratiquer les

canaux et les écluses de 14 pieds, entre Montréal et Kingston, ne présentaient pas de risques sérieux pour la sécurité et n'éprouvaient aucune difficulté particulière qui ne pût être surmontée par l'expérience générale. L'officier compétent possédant une expérience raisonnable de la manœuvre dans les canaux et les écluses à l'est de Kingston pouvait facilement acquérir le peu de connaissances locales dont il avait besoin pour naviguer partout ailleurs dans les Grands Lacs. Dans ces conditions, on répondait bien aux exigences d'alors en embarquant à Montréal un «pilote» des Grands Lacs, c.-à-d. un «officier de navigation» (*Sailing Master*) restant à bord durant tout le voyage dans les Grands Lacs et débarquant au retour à Montréal.

Avant l'ouverture de la Voie maritime, les navires des Lacs dont les dimensions n'excédaient pas celles qu'autorise actuellement la Voie maritime naviguaient dans la partie du réseau des Grands Lacs située à l'ouest de Prescott, sur le Saint-Laurent, car les dimensions des écluses du canal Welland et de Sault-Sainte-Marie (à l'exception de l'écluse Poe qu'on a agrandie depuis) étaient les mêmes que maintenant, ce qui permettait le transport intensif de cargaisons en vrac d'un lac à l'autre, particulièrement de minerai de fer et de grain en provenance des ports du lac Supérieur, jusqu'aux installations de transbordement érigées en aval jusqu'à Prescott. De là, des petits bâtiments (*canalers*) transportaient le grain jusqu'aux éleveurs situés dans les ports du Saint-Laurent et accessibles aux long-courriers: Montréal, Trois-Rivières et Québec. La construction de la Voie maritime, avec ses écluses et canaux de mêmes dimensions que celles du canal Welland, modifia entièrement la situation en permettant aux navires des Grands Lacs qui, jusque-là, n'en pouvaient sortir, de se rendre directement aux terminus de transbordement, et aux long-courriers de dimensions permises, de monter dans les Grands Lacs pour y charger du grain. Avec l'agrandissement de l'écluse Poe, on revient, dans le secteur situé à l'ouest du canal Welland, à l'ancienne situation.

La nécessité d'un contrôle public en vue d'assurer la qualification et la disponibilité des pilotes se révéla lors de l'accroissement du trafic des long-courriers. Le seul moyen légal permettant d'établir un tel contrôle, en vertu de la législation canadienne en vigueur, était la création de circonscriptions de pilotage, mais cette solution n'avait qu'une application limitée, du fait que les circonscriptions de pilotage et la compétence de leurs autorités ne pouvaient s'étendre au delà des eaux canadiennes. On ne créa à cet effet qu'une seule circonscription, la circonscription Saint-Laurent-Kingston-Ottawa, en 1933. La nécessité de ce contrôle se faisait surtout sentir dans le secteur Montréal-Kingston dont le chenal était presque exclusivement en eaux canadiennes et où se trouvaient tous les canaux étroits et les écluses de petite dimension. La création de la circonscription touchait les «officiers de navigation»; bien que ni le pilotage ni le paiement des droits ne fussent obligatoires, il leur était de ce fait interdit de piloter entre Montréal et

Kingston et, en conséquence, on dut déplacer leur zone d'embarquement de Montréal à Kingston. Malgré que le pilotage ne soit pas obligatoire en vertu de la législation régissant les circonscriptions de pilotage, si l'on veut utiliser les services d'un pilote, on ne peut recourir qu'à un pilote breveté (art. 354, Loi sur la marine marchande, et 347, Loi sur la marine marchande, 1934). La mauvaise volonté d'un certain nombre de bâtiments et de quelques «officiers de navigation» américains et canadiens à se plier à cette modification du régime souleva de sérieuses difficultés et entraîna, en 1960, la division, à Cornwall, de la circonscription en vue de pouvoir ainsi imposer le paiement obligatoire des droits de pilotage dans le secteur entièrement canadien de Montréal à Cornwall pour contraindre les bâtiments à employer des pilotes brevetés.

L'ouverture de la Voie maritime, en 1959, entraîna un fort accroissement du trafic des long-courriers dans les Grands Lacs, car les nouveaux canaux et écluses entre Montréal et Kingston permettaient aux long-courriers de mêmes dimensions que les plus gros navires des Lacs d'atteindre ceux-ci. De nouveaux problèmes de navigation et de sécurité se posèrent dans les eaux restreintes des canaux de communication et la seule habileté des «officiers de navigation» ne suffisait plus. Comme il était essentiel d'acquérir et de maintenir une connaissance et une expérience de chaque secteur d'eaux restreintes, il fallait organiser les groupes de pilotes locaux. Ces eaux se situant en partie aux États-Unis et en partie au Canada, les deux pays devaient coordonner les normes et l'organisation du pilotage. On y parvint par la promulgation, en 1960, d'une législation *ad hoc* s'appliquant à toutes les eaux navigables situées à l'ouest de Saint-Régis: la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande, par le Parlement du Canada, et le *Great Lakes Pilotage Act of 1960*, par le Congrès des États-Unis.

Les eaux canadiennes de l'actuelle circonscription n° 1 des Grands Lacs faisaient partie de la circonscription Saint-Laurent-Kingston-Ottawa, jusqu'à sa division, le 17 novembre 1960, à Cornwall, en deux circonscriptions distinctes, la circonscription de Cornwall, entre Montréal et Saint-Régis, et la circonscription de Kingston, de Saint-Régis à Kingston. L'historique de la législation et de l'organisation du pilotage de la circonscription n° 1 des Grands Lacs est donc, jusqu'en 1960, le même que celui de la circonscription de Cornwall (Cf. *Titre IV*, pp. 931 à 950).

La division de l'ancienne circonscription apportait, en pratique, peu de changement. Elle ne faisait que reconnaître officiellement l'ancienne division *de facto*, avec, toutefois, cette différence que la limite légale entre les deux circonscriptions fut établie en vue de correspondre à la limite orientale du «bassin des Grands Lacs» de la Partie VIA, quelque 6 milles en aval de l'écluse Snell où la relève des pilotes avait lieu jusqu'alors et où, en fait, elle continua à se faire, d'où les problèmes auxquels on n'a pas encore trouvé de solutions juridiques adéquates (Cf. *Titre IV*, pp. 957 et suiv.,

et recommandation 3, p. 1075). Le paiement des droits de pilotage restait non obligatoire dans la nouvelle circonscription de Kingston. Le règlement général de cette circonscription, ratifié le jour même de la création de celle-ci, contenait les mêmes dispositions que le règlement général de l'ancienne circonscription. Il portait sur les conditions et les modalités d'attribution des brevets, et sur la direction du service par l'autorité de pilotage par l'intermédiaire de son représentant local, le surveillant, par la voie d'un mode d'affectation basé sur un tour de rôle normal. La rémunération des pilotes consistait en la totalité des droits gagnés par leurs services. Il n'existait aucune caisse de retraite et aucune déduction n'était autorisée. Les droits de trajets étaient fixés en fonction du tirant d'eau et du tonnage net (\$5 par pied de tirant d'eau, plus $\frac{1}{2}\phi$ par tonneau de jauge nette), avec un minimum de \$87.50. En outre, pour les trajets d'une durée exceptionnelle, on imposait un taux de \$5 pour chaque heure et partie d'heure en sus de 14 heures, jusqu'à concurrence de \$25 par jour. Le surveillant de la circonscription percevait les droits et, conformément au règlement, était censé les remettre directement au pilote qui les avait gagnés. En fait, ces dispositions n'étaient qu'une mesure transitoire jusqu'à la promulgation de la Partie VI A de la Loi sur la marine marchande, qui avait été sanctionnée le 1^{er} août 1960. La Partie VI A fut promulguée le 1^{er} mai 1961 et, le même jour, le territoire de la circonscription de pilotage de Kingston devint la partie canadienne de la circonscription n° 1 des Grands Lacs, et fut régi par le Règlement de pilotage des Grands Lacs. Le même jour aussi, on modifia substantiellement le règlement général de la circonscription de pilotage de Kingston, dans une vaine tentative de concilier l'organisation de la circonscription de pilotage, prévue à la Partie VI de la Loi sur la marine marchande du Canada, avec les dispositions primordiales de la Partie VI A de cette loi et les nouvelles exigences en matière d'organisation (Cf. pp. 168 et suiv.).

Après la division de leur ancienne circonscription, les pilotes de Kingston se retirèrent de leur ancienne corporation et formèrent la leur, sous le nom de «Corporation des pilotes du haut Saint-Laurent», en vertu de lettres patentes délivrées le 21 août 1961. La Corporation des pilotes de Saint-Laurent-Kingston-Ottawa, qui ne comprenait alors que les pilotes de Cornwall, devint la «Corporation des pilotes du fleuve et de la Voie maritime du Saint-Laurent» (Cf. Titre I, p. 98, et Titre IV, p. 1001).

Quelques années avant l'ouverture de la Voie maritime, le problème majeur concernant les Grands Lacs, à l'ouest de Kingston, était le contrôle des «officiers de navigation», en vue d'assurer leur disponibilité. Sous le régime de la libre entreprise, les compagnies de lignes régulières l'exerçaient en employant certains d'entre eux durant toute la saison de navigation. Toutefois, les bâtiments n'effectuant qu'un voyage occasionnel étaient exposés à des retards parce que les «officiers de navigation» n'étaient pas toujours disponibles à Kingston; comme ce problème touchait presque exclusivement les

long-courriers, la Fédération des armateurs (à laquelle la plupart appartenaient) prit l'initiative de mettre sur pied l'organisation nécessaire. Le ministère des Transports avait décliné cette responsabilité en alléguant qu'il n'était pas en mesure d'intervenir puisque, en vertu de la Partie VI de la loi, il n'était pas possible de créer des circonscriptions de pilotage, à moins qu'elles ne fussent entièrement situées en eaux canadiennes. Le ministère apporta sa collaboration en autorisant la Fédération des armateurs à utiliser ses services d'affectation, à Kingston. Quand, après l'ouverture de la Voie maritime, se fit sentir la nécessité d'un contrôle gouvernemental, non seulement sur la disponibilité des pilotes, mais aussi sur leur compétence professionnelle, il fallut des accords entre les États-Unis et le Canada pour y parvenir par voie de législation parallèle et réciproque.

A l'origine, les «officiers de navigation» étaient, pour la plupart, d'anciens capitaines de navires des Lacs, retirés ou semi-retirés (bien que, la Partie VI de la loi ne s'appliquant pas, quiconque, quelle que fût sa compétence, pût agir comme pilote, s'il trouvait de l'emploi). Le trafic des long-courriers s'intensifiant dans les Grands Lacs, la Fédération des armateurs dut, en vue de fournir en nombre suffisant des «officiers de navigation», recruter pour son service de pilotage du personnel plus jeune formé par des capitaines de long-courriers expérimentés et ayant une connaissance approfondie du réseau des Grands Lacs. En avril 1956, ces «officiers de navigation» se groupèrent en organisation professionnelle, sous le nom de *The Great Lakes Pilots Association of Canada*. En 1957, elle comptait 50 «officiers de navigation», tous Canadiens. Leur rémunération était de \$25 par jour, plus \$2.50 pour leurs frais.

La Fédération des armateurs du Canada, qui assumait la responsabilité d'affecter des «officiers de navigation» aux bâtiments sans pilotes sous contrat, refusa d'inscrire des «officiers de navigation» américains sur sa liste d'affectation, en dépit de demandes réitérées de l'*International Organization of Masters, Mates and Pilots, Inc. of the United States*, qui les représentait. Au début de 1957, l'organisation internationale, à laquelle s'était affiliée *The Great Lakes Pilots Association of Canada*, entama des négociations avec la Fédération des armateurs du Canada au sujet de la rémunération des «officiers de navigation». Cependant, peu après, *The Great Lakes Pilots Association of Canada* assumait les négociations.

Par suite du fort accroissement du trafic des long-courriers, les «officiers de navigation» devinrent employés à plein temps durant la saison de navigation. Auparavant, en raison du régime des «pilotes sous contrat», la Fédération des armateurs avait éprouvé de grandes difficultés à appliquer le tour de rôle (difficultés de même nature que celles des autres circonscriptions de pilotage du Saint-Laurent, inhérentes au régime des pilotes spéciaux [Cf. Titre IV, pp. 264-265]). Quelque 60% des «officiers de navigation» étaient des pilotes sous contrat et les autres, les pilotes du tour de rôle. La

Fédération des armateurs estimait le régime des contrats peu satisfaisant, pour le motif que le service d'affectation serait plus efficace si tous les pilotes étaient astreints au tour de rôle et affectés à des navires plutôt qu'à des compagnies. Lors des négociations, l'Association des «officiers de navigation» fut d'emblée en faveur du mode de tour de rôle et le régime des contrats fut aboli. On porta la rémunération à \$40 par jour, plus \$2.50 de frais par jour.

Au cours des négociations, l'Association avait déclaré ne pas être satisfaite d'emblée en faveur du mode de tour de rôle et le régime des contrats fut confié au ministère des Transports, qui l'appliquerait par l'intermédiaire du surintendant des pilotes de la circonscription de Kingston; à défaut de quoi, elle menaça de s'en charger elle-même. Cette proposition visait à assurer, dans la mesure du possible, l'égalité des services des «officiers de navigation». Dans la conjoncture, le ministère revint en partie sur sa politique de non-engagement en acceptant de se charger des affectations, à titre de service bénévole aux «officiers de navigation», mais refusa de s'engager davantage. Voici un extrait pertinent des directives émises alors par le ministère (pièce 1219*:

«Le ministère a adopté comme politique, étant donné qu'il est souhaitable que nous ayons un dossier officiel de l'expérience des *officiers de navigation* employés sur les long-courriers naviguant dans les Grands Lacs, de faire affecter ces *officiers de navigation* à leurs navires par le bureau de Kingston. Les *officiers de navigation* ont, par le passé, souvent demandé qu'on prenne cette mesure, demande que vient d'appuyer la Fédération des armateurs. Bien que les *officiers de navigation* ne soient pas des pilotes brevetés, puisqu'il n'existe aucune circonscription de pilotage des Grands Lacs établie en vertu de la Loi sur la marine marchande du Canada, ils répondent à la définition d'un pilote donnée dans cette loi. En conséquence, il a été décidé, comme on le mentionne ci-dessus, qu'ils seront affectés par notre bureau de Kingston, étant bien entendu que la Fédération des armateurs se chargera d'établir la liste des *officiers de navigation* et l'ordre dans lequel ils seront affectés. Ce qui veut dire que le ministère n'assumera aucune responsabilité au regard de la compétence des *officiers de navigation* ou des mesures disciplinaires éventuelles.»

Au cours de 1957, la Fédération des armateurs continua à diriger (sauf pour les affectations) les «officiers de navigation» qui, à toutes fins pratiques, étaient traités comme ses employés. Les candidats «officiers de navigation» devaient adresser leur demande d'emploi à la Fédération, qui procédait à la sélection. Leur rémunération était fixée par voie de négociations entre *The Great Lakes Pilots Association of Canada* et la Fédération. En outre, celle-ci s'occupait du travail de bureau et facturait aux bâtiments, membres ou non, les gains des pilotes, qu'elle remettait à ceux-ci après perception. Elle ne procédait à aucune déduction pour dépenses administratives, mais imposait à chaque navire \$5 de frais administratifs par affectation. Les «officiers de navigation» bénéficiaient de prestations d'assurance-chômage.

*Traduction.

A la fin de la saison 1957, l'*International Association of Masters, Mates and Pilots* réussit à faire inscrire au tour de rôle quatre «officiers de navigation» américains.

En novembre 1957, les «officiers de navigation» refusèrent de traverser les piquets de grève établis par les pilotes de la circonscription Saint-Laurent-Kingston-Ottawa, alors en grève (Cf. *Titre IV*, p. 943). Kingston étant la principale zone d'embarquement des «officiers de navigation», il en résulta que les long-courriers furent privés de leurs services.

Les négociations avaient alors débuté entre les États-Unis et le Canada, en vue de résoudre les problèmes que poserait le pilotage dans les Grands Lacs après l'ouverture de la Voie maritime.

En octobre 1955, se tint à Cleveland une conférence officielle sur le pilotage dans les Grands Lacs. Elle réunissait des représentants de la Garde côtière américaine, des différentes compagnies de navigation assurant le trafic dans les Grands Lacs et des organisations de pilotes. Ces représentants s'étaient mis d'accord sur des principes fondamentaux; que la sécurité de la navigation dans les Grands Lacs était d'une extrême importance; que des mesures législatives devraient être prises au niveau fédéral des États-Unis plutôt qu'à l'échelon des États; que toute législation proposée sur le pilotage ne devrait pas s'appliquer aux navires des Grands Lacs; que l'équipement radiophonique était essentiel pour la sécurité de la navigation dans les Grands Lacs.

En 1957, le Congrès des États-Unis fut saisi d'un projet de loi (Bill HR 7515 [pièce 1220]) destiné à rendre obligatoire l'emploi d'«officiers de navigation» sur tous les long-courriers dans les eaux américaines du réseau des Grands Lacs. En octobre 1957, le Bureau d'information du Congrès publia un communiqué précisant que la législation proposée exigerait la présence de pilotes à bord des bâtiments de 300 tjb et plus. On expliqua que le Bill légaliserait la pratique suivie par les long-courriers depuis plusieurs années. La Fédération des armateurs s'opposa à une législation qui visait à perpétuer et à étendre le régime des «officiers de navigation», alléguant qu'il en résulterait effectivement une pénurie de ceux-ci et que le régime ne répondrait plus aux exigences du pilotage après l'ouverture de la Voie maritime. Elle préconisait qu'on limitât plutôt le pilotage organisé aux seules zones restreintes des canaux de communication des Grands Lacs où seulement, à son avis, le pilotage était nécessaire. Selon les statistiques qu'avait établies, pour 1957, la Fédération des armateurs du Canada, la durée moyenne d'un voyage de long-courrier dans les Grands Lacs était de 23 jours, dont 52.3% au port et 47.7% en route. La Fédération des armateurs estimait que c'était un gaspillage du temps des pilotes que de continuer à les affecter sur la base d'un long voyage, de les obliger à rester inactifs dans les ports où séjournèrent les navires et même d'exiger leur présence à bord dans

les eaux libres des Lacs. Elle pensait qu'on pouvait éviter ce gaspillage en modifiant l'organisation afin de limiter le pilotage organisé aux zones où il était nécessaire.

La Fédération des armateurs présenta au ministre des Transports un mémoire où elle exposait les raisons de son opposition à la législation américaine. Elle demandait instamment au gouvernement canadien d'accepter son point de vue, de faire les démarches appropriées auprès du gouvernement américain et de préciser immédiatement sa position en créant, entre Port Weller et Sarnia, une circonscription de pilotage, en vertu de la Partie VI de la Loi sur la marine marchande. La Fédération des armateurs comparut aussi en janvier 1958 à une audience officielle tenue aux États-Unis, où elle fit connaître sa position au regard de la législation américaine proposée pour les Grands Lacs.

Dans une lettre en date du 14 mars 1958, le directeur des Services de la marine informa la Fédération des armateurs que sa demande de création d'une circonscription de pilotage Port Weller-Sarnia était refusée, mais que le gouvernement ne s'opposait pas à ce que la Fédération établisse et administre son propre mode d'affectation, à Port Weller et à Sarnia, et institue immédiatement un service de pilotage par des «officiers de navigation» mais seulement entre ces deux points. On l'informa aussi que le gouvernement avait l'intention d'envoyer au gouvernement américain, par l'intermédiaire du ministre des Affaires extérieures, un aide-mémoire pour marquer son opposition au projet de loi américain. Ce premier aide-mémoire se rapportant à la législation de pilotage dans les Grands Lacs fut remis le 20 mars 1958 (pièce 1396). Le gouvernement canadien souligna, entre autres, qu'il n'était «pas essentiel, pour la sécurité, que les bâtiments aient à bord des pilotes autorisés au cours de leur passage dans les eaux libres des Grands Lacs». De l'avis du gouvernement canadien, «on garantirait fort bien la sécurité en exigeant que les bâtiments aient des pilotes à bord dans les seules eaux restreintes», désignées comme telles par les deux gouvernements; le pilotage obligatoire dans la totalité des Grands Lacs, y compris dans les eaux libres, était une mesure inutilement rigoureuse et entraînerait des injustices d'ordre économique.

Le Bill HR 7515, adopté par la Chambre des représentants, fut rejeté par le Sénat américain, pour une grande part à cause de l'opposition canadienne.

La Fédération des armateurs donna suite à son projet de limiter le pilotage aux eaux restreintes du réseau des Grands Lacs. Le ministre des Transports avait refusé de créer une circonscription de pilotage aux termes de la Partie VI, pour toutes les eaux du réseau des Grands Lacs, ou même pour le secteur Port Weller-Sarnia, en invoquant pour ce dernier les difficultés juridiques que soulèverait le fait que la rivière Détroit et la rivière Sainte-Claire étaient des eaux limitrophes et qu'on ne pouvait donc créer une

véritable circonscription de pilotage en vertu de la législation canadienne alors en vigueur. Toutefois, le ministère voyait la proposition d'un bon œil. *The Great Lakes Pilots Association of Canada* et *The International Organization of Masters, Mates and Pilots, Inc.*, auxquelles on fit part de la proposition au cours d'une réunion tenue le 31 mars 1958, s'y opposèrent pour le motif qu'elle compromettrait la sécurité de la navigation dans les eaux libres des Grands Lacs. Parmi les autres questions à l'étude, il y avait une demande de majoration, de la part des «officiers de navigation», des taux journaliers, pour la saison 1958, de \$42.50 à \$75, plus \$8.50 par pied de tirant d'eau dans le canal Welland, ainsi que d'autres avantages.

En dépit du rejet de la proposition par les «officiers de navigation», la Fédération des armateurs s'en tint à son projet et établit une zone de pilotage entre Port Weller et Sarnia. L'annonce officielle des nouvelles mesures, le 14 avril, fut l'objet d'un refus des «officiers de navigation» et ils se mirent en grève.

Dans un télégramme daté du 16 avril 1958, le président de *The Great Lakes Pilots Association* déclara que tout bâtiment étranger naviguant dans les eaux libres du lac Ontario sans pilote constituait un risque pour la sécurité de la navigation, et que son association prendrait toutes les mesures voulues pour s'y opposer.

Le même jour, la Fédération des armateurs, ignorant les associations, envoya un télégramme personnel à tous les «officiers de navigation» admissibles ayant navigué l'année précédente pour les avertir que leur ancien régime avait été supprimé et serait remplacé par un régime de pilotage dans les zones restreintes. On informa les «officiers de navigation» qu'ils devraient adresser une demande pour offrir leurs services comme pilotes en vertu des nouvelles dispositions et que l'on donnerait la préférence à ceux qui avaient figuré sur le rôle de l'année précédente (pièce 1045). Sur les 50 «officiers de navigation» inscrits sur le rôle de cette année-là, 17 ne furent pas invités à poser leur candidature, la plupart à cause de leur âge.

Deux jours plus tard, après n'avoir reçu qu'une seule offre de services, la Fédération des armateurs leur envoya un autre télégramme les avisant que l'ancien régime des «officiers de navigation» ne serait pas rétabli et que pour les nominations de pilotes elle préférerait accorder la priorité aux «officiers de navigation» ayant servi dans le passé, mais qu'elle ne pouvait retarder l'application du nouveau régime, la saison de navigation devant débiter bientôt. Elle les avertissait que si les demandes ne lui parvenaient pas promptement, elle devrait alors enrôler d'autres candidats.

Vers la même époque, le président de *The International Organization of Masters, Mates and Pilots, Inc.* menaça d'exiger la présence de deux pilotes à bord de chaque bâtiment, un pilote américain et un pilote canadien, si la Fédération des armateurs ne revenait pas au régime des «officiers de navigation».

Comme un nombre très réduit d'«officiers de navigation» avaient offert leurs services, la Fédération des armateurs fit paraître des annonces pour provoquer des candidatures de pilotes, dans tous les principaux ports des Lacs, américains et canadiens, et envoya des télégrammes personnels à tous les capitaines et lieutenants des navires canadiens des Lacs. Le président de l'association américaine publia alors une lettre circulaire où il déclarait que la position prise par la Fédération des armateurs était un lock-out, et réclamait des «mesures économiques» pour protéger le pilotage et éliminer les causes mettant en danger la sécurité de la navigation. Les deux associations d'«officiers de navigation» répondirent par des mesures économiques ressemblant à une grève. La plupart d'entre eux refusèrent de postuler des emplois de pilote et l'on établit des piquets de grève contre la Fédération des armateurs et les bâtiments de ses membres. Ce piquetage par les membres de *The Great Lakes Pilots Association* débuta à Kingston et eut pour effet indirect de priver les bâtiments descendants des services de pilotage en aval de Kingston, car les pilotes de Kingston respectèrent les piquets de grève en retour de l'appui qu'ils avaient reçu des «officiers de navigation» lors de leur grève, l'année précédente. Le piquetage des membres de *l'International Organization of Masters, Mates and Pilots Inc.* commença aussi dans les ports américains, particulièrement à Chicago et à Milwaukee.

La Fédération des armateurs avait entre-temps organisé un mode d'affectation à Port Wellér. A la fin d'avril, elle avait recruté 9 pilotes. Le bureau des affectations et les pilotes furent constamment harcelés par des membres de *The Great Lakes Pilots Association*, qui, entre autres, suivaient les bâtiments le long du canal, en poussant des hurlements dans des haut-parleurs. On dressa aussi des piquets de grève devant le bureau du préposé aux affectations.

Selon les témoignages, tous les «officiers de navigation» n'approuvaient pas les manifestations le long du canal Welland, et certains d'entre eux croyaient à la nécessité d'une réunion avec les armateurs.

Le 2 mai, on obtint à Kingston une injonction intérimaire contre le piquetage des «officiers de navigation», mais ils n'y obtempérèrent pas. Les pilotes de Kingston embarquèrent de nouveau à bord des bâtiments descendants après l'octroi, le 12 mai, d'une injonction interlocutoire interdisant toute entrave au service dans la circonscription de pilotage de Kingston. Aux États-Unis, le *National Labour Relations Board*, alléguant des pratiques déloyales, à savoir un boycottage secondaire, obtint une injonction contre *l'International Organization of Masters, Mates and Pilots, Inc.* et *l'International Brotherhood of Longshoremen*, leur interdisant de nuire aux opérations des long-courriers. Le piquetage de l'association canadienne, dans la mesure permise par l'injonction, continua pendant un certain temps.

En avril, mai et juin, la Fédération des armateurs eut beaucoup de difficultés à fournir des pilotes à ses navires; quelques pilotes naviguèrent seulement deux ou trois jours puis quittèrent leur emploi. La Fédération se heurta à la Loi sur l'immigration quand, faute d'un nombre suffisant de candidats canadiens, elle employa plusieurs citoyens américains à titre de pilotes. En vertu de la Loi sur l'immigration, les étrangers non admis ne pouvaient pas être autorisés à travailler, sauf dans des postes pour lesquels aucun résident du Canada n'était disponible, et le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration soutenait apparemment que ce fait n'avait pas été établi. Le service de bateau-pilote établi par la Fédération, à Sarnia, éprouva des difficultés avec les services douaniers, et la Gendarmerie royale saisit un bateau-pilote sous prétexte que le batelier ne passait pas en douane chaque fois que le pilote débarquait. Cette question fut réglée par la suite. En mai, un pilote américain démissionna, prétendant surtout qu'il avait, ainsi que sa famille, reçu des menaces par téléphone.

Le 15 mai 1958, 18 pilotes s'étaient inscrits au tour de rôle. Dès lors, à mesure qu'on recrutait d'autres pilotes, il devint plus facile de fournir les services de pilotage voulus, et moins de navires naviguaient dans le secteur sans pilote. On régla finalement les difficultés avec le ministère de l'Immigration, les pilotes américains bénéficiant des exemptions usuelles. A la fin d'août 1958, il y avait 30 pilotes (y compris le préposé aux affectations de Port Weller, le capitaine L. H. Crawford), dont 16 étaient d'anciens «officiers de navigation». Puis un certain nombre de ceux-ci qu'on avait décidés à se joindre furent inscrits sur une liste d'attente, puisque l'effectif était suffisant pour répondre aux besoins.

La Fédération des armateurs employait les pilotes au taux de \$40 par jour de disponibilité, avec un revenu minimal garanti de \$8,000 pour la saison. On leur garantissait un congé de maladie de deux semaines payé à plein tarif, puis à demi-tarif pour une période indéfinie. On leur remboursait les frais de déplacement. La discipline relevait de la Fédération des armateurs, par l'intermédiaire de son bureau de Montréal, en vertu de l'autorité que lui assurait le contrat d'emploi. On a signalé, entre autres, qu'un pilote fut révoqué pour avoir été à deux reprises en état d'ébriété en service.

Les pilotes reçurent des instructions pour s'informer, dès l'arrivée au port de leur bâtiment, de la durée de son séjour, et d'en rendre compte. Dans le cas d'un séjour de plus de 24 heures, le pilote était automatiquement débarqué et recevait une autre affectation.

La Fédération des armateurs imposait des droits de pilotage basés sur un taux forfaitaire pour un trajet déterminé; p. ex., \$200 pour un transit entre Port Weller et Sarnia, plus les frais de bateau-pilote, \$12.50, pour l'embarquement ou le débarquement à Sarnia.

A la fin de la saison de 1958, les opérations se traduisirent par un excédent approximatif de \$28,000, après paiement des pilotes et de tous les frais. On avait l'intention de placer cet argent dans un fonds de réserve et de réduire les taux en 1959, mais on ne le fit pas puisque le ministère des Transports assumait finalement la responsabilité des opérations de pilotage.

Le 25 août 1958, la Fédération des armateurs avait demandé au ministère des Transports de prendre en charge le service, alors entièrement organisé et qui fonctionnait efficacement. Le ministère n'avait pas, à ce moment, pris position, mais avait entrepris une étude des opérations de pilotage. On peut résumer ainsi les conclusions de cette étude:

- (i) les eaux entre Montréal et Kingston, le canal Welland, la rivière Détroit, le lac et la rivière Sainte-Claire, la rivière Sainte-Marie, les écluses du Sault, et la région de Little Current, étaient considérées comme étant essentiellement des eaux de pilotage pour les long-courriers;
- (ii) le pilotage n'était pas essentiel dans les eaux libres des Lacs ni à Toronto et Hamilton;
- (iii) certains points mériteraient d'être soulignés, comme les règles de route pour les Grands Lacs, les routes recommandées et l'usage de radiotéléphones;
- (iv) l'équipement de tous les bâtiments entrant pour la première fois dans la Voie maritime devrait être inspecté, et les officiers interrogés sur leur connaissance des lieux.

A l'automne 1958, l'*International Organization of Masters, Mates and Pilots, Inc.* tenta de mettre sur pied son propre service de pilotage dans les Grands Lacs, mais échoua. *The Great Lakes Pilots Association* le tenta également. Au début de 1959, cette association envoya une lettre circulaire à différents armateurs européens, pour leur offrir les services de ses membres comme pilotes des Grands Lacs. Il appert que cette proposition rencontra peu de succès.

La Fédération des armateurs insista auprès des autorités portuaires de Hamilton et de Toronto pour qu'elles missent sur pied leur propre organisation de pilotage portuaire. Les Commissaires du port de Hamilton prirent immédiatement les mesures nécessaires, et ceux du port de Toronto firent de même trois ans plus tard. Ces organisations de pilotage portuaire ne constituaient en fait qu'un service rendu aux bâtiments et qui n'était en aucune façon obligatoire. Avec la promulgation de la Partie VI_A de la Loi sur la marine marchande du Canada, en 1960, ces organisations de pilotage portuaire posèrent des problèmes qui n'ont encore reçu aucune solution officielle.

Entre-temps, les gouvernements canadien et américain tenaient des pourparlers sur la législation proposée sur le pilotage. Vers la fin de l'année, le ministère des Transports avait établi une politique au regard de la législation

canadienne et l'avait précisée dans le Bill S-3 présenté au Sénat canadien en janvier 1957, à titre de modifications à la Loi sur la marine marchande du Canada. A ce moment-là, non seulement le Canada et les États-Unis n'étaient pas parvenus à s'entendre sur une politique commune, mais on n'avait fait aucun progrès. Simultanément, on présentait le Bill HR 57 (pièce 1103) à la Chambre des représentants du Congrès américain. Il était identique, quant à la forme, au Bill HR 7515 qui avait été rejeté précédemment.

Les dispositions du Bill S-3 relativement au pilotage dans les Grands Lacs visaient à établir, concurremment avec une législation américaine similaire, un régime de pilotage obligatoire tel qu'il fut plus tard dans la Partie VI_A. Le Bill fut en butte à une forte opposition, particulièrement de la part des pilotes des circonscriptions du Saint-Laurent et des armateurs. Ce Bill contenait, en plus de dispositions *ad hoc* portant sur le pilotage dans les Grands Lacs, des dispositions d'ordre général, sous forme d'amendements visant à élargir le champ de la législation qui pouvait être traitée par des règlements en vertu de la Partie VI. Les pilotes de ces circonscriptions le considéraient comme une menace à leur organisation de pilotage et à leurs prétendus droits acquis, par les vastes pouvoirs qu'il donnait au gouverneur en conseil et à l'autorité de pilotage sur la formation, la suppression et la modification des circonscriptions de pilotage et l'extension des exemptions du pilotage obligatoire (Cf. *Titre I*, p. 250 et *Titre IV*, p. 222).

La Fédération des armateurs du Canada soutenait que le Bill ne répondait pas aux exigences du pilotage dans le réseau des Grands Lacs, et qu'il ne contenait que des mesures pénales. Elle insistait sur le fait que la seule solution était un complet accord des deux gouvernements sur l'établissement d'un service de pilotage efficace, soit en le plaçant sous une administration internationale, soit en divisant les Grands Lacs en deux sphères d'influence (délibérations du Comité sénatorial, 10 février 1959, pp. 63 et 67).

Le Bill S-3 fut adopté par le Sénat canadien, mais lorsqu'il revint devant la Chambre des communes en deuxième lecture, le 7 avril 1959, le gouvernement décida de suspendre les débats en vue d'une seconde tentative d'accord avec le gouvernement des États-Unis.

Le Bill HR 57 subit le même sort devant le Congrès américain. Le gouvernement canadien réitéra son opposition dans un deuxième aide-mémoire en date du 19 mai 1959 (pièce 1396) dans lequel, après avoir esquissé sa politique en matière de pilotage dans les Grands Lacs (déjà formulée dans le Bill S-3), il disait notamment*:

«Le Bill HR 57 actuellement devant le Congrès américain exigerait qu'un pilote possédant un brevet équivalant au certificat «A» d'un pilote canadien soit à bord de tout navire naviguant dans les eaux américaines des Grands Lacs. Cette exigence est incompatible avec le principe du régime de pilotage envisagé

*Traduction.

pour les eaux canadiennes. Des pourparlers ont eu lieu à différentes reprises en vue de concilier la rédaction des dispositions législatives canadiennes et américaines. Le 20 mars 1958, le gouvernement canadien fit parvenir au département d'État un aide-mémoire précisant ses vues sur la législation relative au pilotage alors soumise au Congrès américain (HR 7515). Il semble que les exigences majeures des États-Unis en matière de sécurité aient été satisfaites par le régime du certificat «B» mentionné ci-dessus.»

Lors des discussions du comité américain sur le Bill HR 57, un certain nombre d'amendements furent proposés, visant à établir une Commission internationale du pilotage dans les Grands Lacs, mais des idées différentes furent exprimées quant à ses fonctions et pouvoirs.

L'un des amendements, proposé par la Fédération des armateurs du Canada, prévoyait une administration supranationale investie par les deux gouvernements des pouvoirs voulus «pour enquêter, prescrire et administrer» un système réglementé et entièrement coordonné de pilotage dans les Grands Lacs. C'était une orientation tout à fait nouvelle par rapport aux méthodes jusqu'alors envisagées et, bien qu'ayant provoqué beaucoup d'intérêt, la proposition ne fut pas adoptée. On peut supposer que la valeur du concept, de même que le temps limité dont on disposait pour élaborer les dispositions législatives nécessaires, notamment d'éventuelles négociations en vue de la signature d'un traité et la promulgation d'une loi habilitante, présentaient alors de trop grands obstacles (la Voie maritime devait ouvrir cette année-là). Le *House of Representatives Committee on Merchant Marine and Fisheries* préconisa plutôt d'autres amendements qui, même s'ils ne modifiaient pas la notion de pilotage obligatoire dans les eaux libres, prévoyaient la création d'une commission mixte canado-américaine chargée d'étudier le pilotage obligatoire dans les Grands Lacs et de faire des recommandations aux gouvernements canadien et américain.

Le gouvernement canadien ne croyait pas que des négociations fussent acceptables dans de telles conditions et exprima ses vues dans un troisième aide-mémoire en date du 11 septembre 1959 (pièce 1396)*:

«Bien que ne s'opposant pas à la création d'une commission ou administration internationale du pilotage, le gouvernement canadien est d'avis que la composition d'un tel organisme devrait être plus large que celle que prévoit le récent amendement au HR 57 et que, de toute façon, si cet organisme est créé, il devrait avoir le pouvoir d'établir et de faire fonctionner, ou de diriger les opérations d'un régime de pilotage pour les Grands Lacs et leurs canaux de communication, qui tiendrait compte des questions touchant la navigation des deux côtés de la frontière, aussi bien que de celles touchant les pilotes formés dans les deux pays.

Bien que le gouvernement canadien ne connaisse pas la nature exacte des différents amendements au HR 57, il semble que le plus récent aurait pour effet de préjuger de certaines questions avant qu'on ne puisse établir une commission ou une administration mixte de pilotage. Le gouvernement canadien ne pourrait participer à une commission obligée d'exercer ses fonctions dans de telles conditions et, par conséquent, comme il l'a indiqué dans son aide-mémoire du 26 mai, aimerait avoir l'occasion de discuter davantage de cette question avec les autorités américaines intéressées.»

*Traduction.

Ajoutant aux objections canadiennes, les gouvernements de la Suède, d'Irlande, de l'Italie, du Royaume-Uni, de la Norvège, du Danemark, des Pays-Bas et de la République fédérale allemande exprimèrent leur opposition aux dispositions exigeant des pilotes dans les eaux libres des Grands Lacs, parce qu'elles entraînaient une dépense supplémentaire et non nécessaire à la sécurité (délibérations sur le HR 57, p. 172 [pièce 1103]).

En raison de cette opposition, la Chambre des représentants repoussa le HR 57. On demanda plutôt au département d'État d'entrer de nouveau en consultation avec les autorités canadiennes compétentes en vue d'élaborer un bill acceptable pour les gouvernements des deux pays. Les autorités américaines entreprirent donc de nouvelles discussions avec les représentants du gouvernement canadien, qui aboutirent finalement à un accord général pour des législations distinctes mais compatibles, ainsi que d'autres exigences pour un mode de pilotage dans les Grands Lacs.

Alors qu'on discutait de la législation, le ministère des Transports appliquait la politique du gouvernement canadien de ne fournir des services de pilotage que dans les secteurs d'eaux restreintes, et non dans les eaux libres du réseau des Grands Lacs. En avril 1959, on décida que le ministère des Transports se chargerait de l'administration de la zone de pilotage Port Weller-Sarnia. On demanda des candidats pilotes par la voie de la presse. On n'accepta d'abord que quelques-uns des pilotes qui avaient déjà servi. Toutefois, tous les anciens pilotes désireux de servir sous l'autorité du ministère des Transports furent engagés par la suite.

En juillet 1959, la Fédération des armateurs participa à la formation d'une troisième zone de pilotage comprenant les canaux de communication entre le lac Huron et le lac Supérieur. Un certain nombre de pilotes des États-Unis naviguant dans cette zone formèrent la *Lake Superior Association*. En même temps, la Fédération des armateurs continuait à favoriser l'établissement d'un pilotage portuaire local dans les ports situés dans les eaux libres des Lacs; ainsi, elle organisa le pilotage local dans les ports jumelés de Fort William-Port Arthur (aujourd'hui Thunder Bay) et confia aussi à l'agent de Duluth la responsabilité du pilotage dans ce port.

Alors qu'elle dirigeait le secteur de pilotage Port Weller-Sarnia, la Fédération des armateurs avait pris des mesures pour que tous les long-courriers naviguant dans les Lacs soient pourvus, à Montréal, des cartes marines nécessaires, des avis aux navigateurs, d'un exemplaire des Règles de route pour les Grands Lacs accompagné d'une affiche illustrant les variantes de ces règles de route et des Règles de route internationales, ainsi que d'exemplaires des différentes circulaires qu'elle avait publiées pour la gouverne des capitaines naviguant dans les Lacs. A leur passage à Port Weller, le préposé aux affectations dans la région, le capitaine L. H. Crawford, procédait à une autre vérification distincte de l'inspection de la Voie maritime à Longue-Pointe portant sur l'équipement spécial tel que les tangons de

débarquement et les radiotéléphones. Après avoir pris en main l'administration de la zone de pilotage Port Weller-Sarnia, le ministère des Transports adopta le mode d'inspection de la Fédération des armateurs, mais dut l'abandonner vers la fin de 1959, apparemment à cause des objections des autorités américaines qui estimaient que le ministère des Transports s'immiscerait dans la réglementation de la navigation dans le réseau des Grands Lacs. On reprit ce mode d'inspection en 1960.

Après le rejet du Bill HR 57, un certain nombre de réunions eurent lieu entre des représentants des deux pays. Au cours des discussions, les fonctionnaires du ministère des Transports soulignèrent tout particulièrement que l'exigence d'un ou plusieurs voyages antérieurs dans les Lacs comme une condition à l'octroi d'une exemption au pilotage obligatoire n'était ni nécessaire ni logique, puisque la navigation s'effectuait en eaux libres et que d'ailleurs l'emploi de pilotes ne devrait être obligatoire que dans les eaux restreintes du réseau. La question de sémantique découlant du sens différent que la législation américaine donnait au terme «pilote» continua à soulever des difficultés.

Par des compromis, on parvint à s'entendre sur le fond d'une législation parallèle. Le résultat de ces discussions figure dans un échange d'aide-mémoire, en date du 19 février 1960, entre les gouvernements américain et canadien (pièce 1396). En raison de la nature de l'engagement, les deux textes sont reproduits ci-dessous*:

«Au cours de discussions sur le pilotage dans les Grands Lacs, entre fonctionnaires américains et canadiens à la suite de la réception de l'aide-mémoire canadien daté du 11 septembre 1959, les fonctionnaires canadiens prirent connaissance des dispositions d'un projet de bill sur la question, rédigé par des représentants des organismes intéressés du gouvernement américain. Le bill proposé visait principalement à établir certaines exigences en matière de pilotage pour la navigation dans les eaux américaines des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent des bâtiments pratiquant le long-cours à destination et en provenance des Grands Lacs, et de jeter les bases d'un régime réglementé de pilotage, en vue de répondre à ces exigences.

Des dispositions prévoient la coordination de ce régime de pilotage avec un régime canadien, fondée sur la reconnaissance réciproque et la participation équitable des pilotes américains et canadiens au pilotage des bâtiments auxquels le bill s'appliquerait. Ces pilotes seraient inscrits par un organisme approprié de leur pays respectif, et les navires auxquels le bill s'applique devraient avoir des pilotes inscrits à leur service pour naviguer dans les eaux américaines désignées. Le gouvernement américain entend que des eaux canadiennes soient désignées, dans lesquelles les services de pilotes inscrits seront exigés.

Dans les eaux non désignées des Grands Lacs, les bâtiments auxquels le bill serait applicable devraient avoir à bord soit un pilote inscrit, soit un officier de leur effectif régulier, qualifié pour la navigation dans les eaux non désignées et breveté soit par la Garde côtière américaine, soit par l'organisme canadien compétent.

Par suite des discussions susmentionnées, les représentants canadiens indiquèrent que leur gouvernement serait disposé à recommander au Parlement d'adopter la législation permettant la coordination sur la base indiquée ci-dessus,

*Traduction.

si les États-Unis promulguaient une législation conforme aux grandes lignes du bill proposé. Le gouvernement américain entend qu'une disposition restreindra l'inscription des pilotes canadiens aux personnes autres que des membres de l'effectif régulier d'un bâtiment, détenant un certificat de capitaine ou un brevet équivalent, indépendamment du tonnage, délivré par le ministère des Transports, qui autorise la navigation dans les Grands Lacs et les services de pilotage sur des routes y spécifiées.

L'expression *brevet équivalent* employée dans le bill américain proposé désigne un brevet délivré à un pilote du fleuve Saint-Laurent, qui l'autorise à naviguer dans les secteurs du fleuve y spécifiés. A ce sujet, les fonctionnaires canadiens expliquèrent que les pilotes du fleuve Saint-Laurent sont spécialement formés au pilotage dans les circonscriptions pour lesquelles ils sont brevetés, et qu'ils ne sont pas tenus d'obtenir un certificat de capitaine, bien que certains d'entre eux en détiennent un. Conformément aux arrangements coordonnés proposés, le Canada n'inscrirait les détenteurs d'un brevet de pilote du fleuve Saint-Laurent que pour les services de pilotage sur ledit fleuve.

Les fonctionnaires canadiens indiquèrent en outre que le gouvernement canadien inclurait dans toute législation proposée les dispositions requises pour autoriser le ministère des Transports à délivrer des certificats habilitant à naviguer dans les eaux *libres* (c.-à-d. non désignées) des Grands Lacs les officiers des effectifs réguliers des long-courriers, qui satisfont aux exigences suivantes:

- (1) Détenir un certificat de capacité de capitaine, valide pour des voyages dans toute partie du monde, et délivré ou reconnu par le pays d'immatriculation du navire.
- (2) Avoir effectué au moins deux trajets aller et retour au cours des deux années précédentes, dans les eaux *libres* ou non désignées des Grands Lacs où le bâtiment naviguera.
- (3) Avoir une bonne connaissance des règles de route dans les Grands Lacs, démontrée par examen.
- (4) Avoir une bonne connaissance de la langue anglaise, démontrée aussi par examen, suffisante pour se servir utilement de la radiophonie.
- (5) Avoir une connaissance pratique de l'usage de routes distinctes vers l'amont et vers l'aval, dans les Grands Lacs, en tenant compte de l'opportunité de telles routes pour les bâtiments de fort tirant d'eau.

Le fond du bill proposé qui faisait l'objet des discussions susmentionnées est maintenant incorporé au Bill S-3019 présenté au Sénat. Le gouvernement des États-Unis d'Amérique saurait gré au gouvernement canadien de lui faire connaître son appréciation quant à la nature de la portée du Bill S-3019.»

Aide-mémoire canadien

«Un aide-mémoire présenté à l'ambassade du Canada à Washington par le département d'État, le 19 février 1960, expose la façon dont les lois canadienne et américaine visant à établir certains impératifs en matière de pilotage pour la navigation dans les eaux des Grands Lacs et du fleuve Saint-Laurent pourraient être coordonnées si les propositions législatives contenues dans un bill, le Bill S-3019, étaient approuvées par le Congrès américain. Advenant que le bill devienne loi aux États-Unis, le gouvernement canadien a l'intention de présenter au Parlement canadien des propositions législatives qui établiraient un tel régime coordonné de pilotage sur les Grands Lacs de la manière indiquée dans l'aide-mémoire des États-Unis.»

Le Bill américain S-3019 sur le pilotage dans les Grands Lacs, qui avait été présenté au Sénat en février 1960, fut par la suite approuvé par le Congrès puis signé par le président, le 30 juin 1960, pour prendre effet

du début de la saison 1961. C'est actuellement la législation en vigueur aux États-Unis.

En juin 1960, le gouvernement canadien présenta à la Chambre des communes le Bill C-80 qui modifiait la Loi sur la marine marchande du Canada par l'addition d'une nouvelle Partie VIA sous le titre «Pilotage sur les Grands Lacs», pour donner suite en termes généraux à l'accord intervenu. Sous réserve de deux amendements concernant les exemptions et la réciprocité, le Bill fut adopté par la Chambre et le Sénat, puis sanctionné le 26 juillet 1960. La loi, maintenant Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada, ainsi qu'une modification à la Partie VI de la loi, soit l'addition de l'article 356A, entrèrent en vigueur après leur promulgation, le 1^{er} mai 1961.

Ces deux lois, américaine et canadienne, n'ont pas été modifiées depuis, sauf indirectement, dans le cas de la loi américaine, par la Loi du département du Transport, alors que les fonctions, responsabilités et pouvoirs conférés au secrétaire au Commerce en vertu du *Great Lakes Pilotage Act of 1960* furent transférés et confiés au secrétaire au Transport (Cf. note p. 10). Pour une analyse comparative des législations américaine et canadienne et des règlements établis sous leur empire, se référer aux pages 3 à 51.

A la suite de la promulgation des lois parallèles, des fonctionnaires américains et canadiens discutèrent de la possibilité de coordonner les deux régimes officiels de pilotage, et les autorités américaines cherchèrent à obtenir des éclaircissements, par écrit, sur certains points relatifs à la Partie VIA de la Loi sur la marine marchande du Canada. En conséquence, dans un cinquième aide-mémoire, en date du 30 novembre 1960 (pièce 1396), le Canada confirma que les navires canadiens et américains des Grands Lacs étaient exempts de pilotage et que le gouvernement envisageait aussi d'exempter, par décision administrative, les bâtiments gouvernementaux canadiens et américains. Le gouvernement canadien indiquait en outre que les dispositions de la Partie VIA relatives à la délivrance des certificats d'aptitude à la navigation dans les eaux libres des Grands Lacs ne s'appliquaient qu'au capitaine ou autre officier de l'effectif régulier du bâtiment concerné.

Les exemptions administratives que devait accorder le Canada aux bâtiments «publics» américains furent mieux explicitées par un échange d'aide-mémoire, après que le ministère des Transports eut signalé que deux bâtiments de guerre américains avaient emprunté les eaux canadiennes du réseau des Grands Lacs sans pilote, alors qu'un autre y avait navigué avec un pilote non inscrit. Dans une note datée de septembre 1962, le gouvernement américain rappela au gouvernement canadien son engagement d'accorder des exemptions administratives aux bâtiments «publics» américains et lui demanda d'émettre une garantie générale d'exemption pour ces bâtiments, ce qui fut fait le 27 septembre 1962 (Cf. p. 35); le gouvernement

américain en fut informé officiellement par un mémorandum en date du 12 octobre 1962 (pièce 1396).

Le 22 décembre 1960, le président des États-Unis, dans une proclamation, définit les trois secteurs des eaux américaines du réseau qui devaient être désignées (Cf. p. 43). La définition des secteurs d'eaux désignées fut complétée par des dispositions contenues dans le «Règlement de pilotage des Grands Lacs» établi par le gouverneur en conseil, le 27 avril 1961, qui définissait les secteurs d'eaux désignées canadiennes (Cf. pp. 13 à 16).

Entre-temps, le département américain du Commerce, responsable de l'application du *Great Lakes Pilotage Act*, établit l'organisation nécessaire avant que cette loi entre en vigueur. L'ordonnance ministérielle n° 169, datée du 25 octobre 1960, intitulée *Great Lakes Pilotage Administration, Establishment, Functions and Responsibilities* créait une entité administrative, la *Great Lakes Pilotage Administration*, que devait diriger un «administrateur» à qui le secrétaire délégua derechef la plupart de ses pouvoirs et responsabilités, notamment son pouvoir réglementaire, ainsi que l'autorisent les statuts américains (Cf. pp. 40-41).

En janvier 1961, la Fédération des armateurs du Canada présenta des doléances à l'administrateur du pilotage américain à l'occasion d'audiences tenues au sujet des règlements de pilotage qu'il proposait d'adopter. Les recommandations de la Fédération des armateurs, qu'elle réitéra devant la Commission, visaient les objectifs suivants:

- a) les pilotes inscrits pour servir dans les eaux restreintes ne devraient pas être autorisés à piloter hors de leur circonscription;
- b) quand un pilote est requis dans des eaux non désignées, du fait de l'absence sur un bâtiment d'un officier détenant un certificat «B», le pilotage devrait être effectué par des pilotes à temps partiel, retirés ou semi-retirés, afin de ne pas perturber les opérations dans les eaux désignées.

Les *Great Lakes Pilotage Regulations* furent promulgués par les États-Unis, le 27 janvier 1961. Ils ont été modifiés depuis et remplacés par de nouveaux règlements (Cf. p. 41 [pièce 1028]).

Il s'ensuivit des négociations entre les représentants des deux gouvernements sur les questions spécifiées dans le *Pilotage Act* des É.-U. (pp. 40 et 42) qui exige une coordination des règlements et de l'organisation. Le résultat de ces négociations fut confirmé dans un document officiel, le «Mémoire d'accord», daté du 1^{er} mai 1961, signé par le ministre des Transports du Canada et le secrétaire au Commerce des É.-U. (pièce 1400). Le mémoire devait, au besoin, être modifié. Par un échange de mémorandums, chaque gouvernement reconnut officiellement le Mémoire d'accord et, ultérieurement, chaque modification.

Après la signature du premier Mémoire d'accord, le 1^{er} mai 1961, on convint de le réviser à la lumière de l'expérience, en vue de pouvoir fournir des services de pilotage plus efficaces et d'arriver à l'uniformité d'administration. En fait, le mémoire original fut modifié à trois reprises: le 15 octobre 1962, le 29 avril 1963 et le 29 juillet 1963. Après cinq années d'expérience, le 29 juin 1966, le secrétaire au Commerce des É.-U. et le ministre des Transports du Canada signèrent un nouveau Mémoire d'accord remplaçant le premier. Ce deuxième mémoire, modifié deux fois, le 6 octobre 1967 et le 25 avril 1968, fut annulé par un troisième, daté du 1^{er} août 1969, qui, à son tour, fut remplacé le 7 juillet 1970 par le Mémoire d'accord tel qu'amendé au 12 août 1970, actuellement en vigueur.

Le Mémoire de 1961 portait sur les différentes questions devant faire l'objet d'un accord entre les deux pays et sur la coordination de l'organisation des services à fournir. Il contenait un certain nombre de dispositions transitoires qu'on supprima quand elles perdirent leur raison d'être. En résumé, en voici les traits principaux:

- a) *Participation aux services de pilotage.* Parfaite égalité du nombre de pilotes américains et canadiens, parité à atteindre au plus tard en 1965. Comme il y avait 72 pilotes canadiens contre 34 pilotes américains, les vacances dans chaque circonscription devaient être remplies, au fur et à mesure, par des candidats américains, sauf dans la circonscription n° 1 où, sur 24 pilotes de Kingston, 20 seulement étaient autorisés à titre de pilotes inscrits; on donnerait alors la priorité aux quatre autres pilotes canadiens, avant d'atteindre la parité.
- b) *Coordination des centres de pilotage.* Détermination des détails du partage de la responsabilité administrative de la fourniture des services: l'administration canadienne (centres de pilotage canadiens) fut chargée du fonctionnement des bureaux d'affectation de Cornwall et de Port Weller, et les centres de pilotage américains de ceux de Cape Vincent, Port Huron et celui de Sault-Sainte-Marie, seul bureau d'affectation de la circonscription n° 3. Ces bureaux devaient satisfaire à toutes les demandes de services de pilotes formulées dans leur secteur (dans toute la circonscription n° 3 dans le cas du bureau de Sault-Sainte-Marie). En tout lieu intermédiaire des eaux libres des lacs Ontario, Huron ou Michigan, on pouvait obtenir les services d'un pilote par l'intermédiaire du préposé aux affectations de toute circonscription contiguë. Les affectations devaient être faites strictement dans l'ordre du tour de rôle, indépendamment de la nationalité. Si une affectation prenait

fin dans une autre circonscription, le bureau des affectations de cette dernière devait donner au pilote une affectation de retour dans sa propre circonscription.

- c) *Comptabilité.* La facturation et le recouvrement des droits relevaient du bureau qui avait donné l'affectation. Au début, la facturation s'effectuait en monnaie nationale du centre de pilotage, mais on fit état par la suite de la nationalité du pilote. Chaque centre de pilotage devait imputer ses frais d'exploitation sur les droits de pilotage perçus, le solde en étant réparti entre les centres américain et canadien de la circonscription, en fonction de la disponibilité des pilotes de chaque centre. Quand un pilote d'une autre circonscription était affecté, la facturation relevait néanmoins de ce bureau, qui gardait 25% des droits et versait le reste, soit 75%, au centre de pilotage auquel le pilote appartenait, mais on supprima cette règle en 1963. Des dispositions portaient aussi sur la comptabilité, les paiements et les vérifications.
- d) *Taux, droits et conditions.* Le Mémoire d'accord fixe les divers droits de pilotage ayant fait l'objet d'une entente, c.-à-d. sur la base de taux forfaitaires pour des trajets déterminés, le montant étant le même en monnaie américaine ou canadienne. Des dispositions prévoient les annulations et les retenues en route attribuables à d'autres causes que les glaces, le mauvais temps ou le retard du trafic, ou dans le cas où le pilote reste à bord, à la convenance du bâtiment. Le tarif des services rendus dans les eaux non désignées se fonde sur un taux horaire, plus les droits d'accostage et d'appareillage.
- e) *Divers.* Le secrétaire au Commerce des É.-U. et le ministre des Transports du Canada sont convenus de se communiquer toute violation, dans leurs eaux, de leurs règlements sur le pilotage par un pilote de l'autre pays.

Toutes ces dispositions transitoires qui visaient à atteindre une participation égale ne figurèrent plus dans le Mémoire d'accord de 1966, qui fut encore simplifié quand on le modifia en 1967 et en 1968, alors qu'on rédigea les dispositions en termes généraux et que l'on supprima les détails précédents. La modification de 1968 prévoyait, entre autres, une nouvelle définition des eaux désignées des circonscriptions n°s 2 et 3 (Cf. pp. 15 à 19). Le préambule annonçait que la structure des taux, qui ne tenait pas compte de la dimension du bâtiment ou, dans certains cas, de la durée du trajet, serait remplacée par une nouvelle structure, plus en rapport avec le volume

de travail des pilotes, et qui devait être élaborée et entrer en vigueur avant la saison de navigation de 1970. Le Mémoire d'accord de 1969 codifiait le précédent, modifié, et prévoyait une hausse temporaire du tarif, en attendant l'adoption de la nouvelle structure proposée, ainsi que l'établissement de services unifiés de facturation, de perception et de comptabilité. Le Mémoire d'accord de 1970, qui entra en vigueur le 7 juillet 1970, codifie celui de 1969, modifié par l'adoption d'une nouvelle structure des taux, l'addition d'une entente relative à l'affectation conjointe de deux pilotes dans certaines circonstances, quelque éclaircissement sur la question des retenues, des retards, et autres modifications mineures.

Voici les principaux traits du Mémoire d'accord de 1970, qui reflètent toutes les modifications apportées depuis 1966:

- a) *Services de pilotage.* Les services de pilotage coordonnés requis sont placés «sous l'administration et le contrôle» du Ministre et du Secrétaire, qui «institueront et maintiendront des systèmes de recrutement et de formation des pilotes».
- b) *Participation aux services de pilotage.* Le Mémoire ne précise plus l'effectif des pilotes pour chaque circonscription, mais accepte l'égalité générale plutôt que l'égalité à l'intérieur de la circonscription. Le Secrétaire et le Ministre doivent déterminer le nombre requis de pilotes par des décisions administratives conjointes.
- c) *Service des affectations.* Seul le principe est maintenant mentionné, sans aucun détail. La disposition se lit comme suit:
«Le Ministre et le Secrétaire établiront et maintiendront, ou feront établir et maintenir des services de régulation pour les pilotes et les moyens connexes, y compris les bateaux-pilotes.»
- d) *Comptabilité.* La facturation, la perception et la comptabilité des recettes de pilotage ne relèvent plus du bureau des affectations intéressé, mais de bureaux que le Ministre et le Secrétaire doivent établir et maintenir. Le coût des services de «régulation» et autres services connexes sera déterminé par le Ministre et le Secrétaire et sera payé à même les recettes de pilotage et réparti entre les États-Unis et le Canada, non plus en fonction de la disponibilité des pilotes, mais proportionnellement «aux recettes tirées des services de pilotage assurés respectivement par les pilotes inscrits du Canada et des États-Unis», à l'exception des recettes provenant «des services assurés par des pilotes inscrits uniquement pour le lac Ontario et le port de Kingston», déterminés d'après le nombre de jours où les pilotes de chaque pays ont été respectivement disponibles. A moins qu'on ne décide, par accord mutuel, d'un autre critère, «les factures seront établies dans la monnaie du pays correspondant à la nationalité du pilote».

- e) *Droits de pilotage.* On adopte une nouvelle structure des taux basée, dans une certaine mesure, sur les dimensions des bâtiments (Cf. pp. 26-27).
- f) *Deux pilotes.* Deux pilotes peuvent être affectés conjointement à un navire, à la demande de ce dernier, ou pour la sécurité de la navigation, quand les circonstances le justifient. Le navire doit alors payer une fois et demie le taux normal.
- g) *Divers.* Le Mémoire contient l'entente usuelle relative à la communication mutuelle des violations et l'engagement d'établir les règles et règlements voulus en vue de l'application du régime.