



**Administration de pilotage des Laurentides
Laurentian Pilotage Authority**

**Le pilotage sur le fleuve Saint-Laurent et la
rivière Saguenay :
une composante essentielle du
système canadien de transport maritime**

**Présenté à
L'honorable Marc Garneau, C. P., député,
Ministre des Transports**

Juillet 2016

Table des matières

- I. Résumé et recommandations**
- II. Introduction**
- III. Aperçu de l'Administration de pilotage des Laurentides**
- IV. Historique**
- V. Enjeux associés au cadre législatif actuel**
 - A. Gouvernance**
 - B. Contournement du processus réglementaire**
 - C. Exigences en matière de pilotage et technologie**
 - D. Examens consécutifs aux accidents**
 - E. Mécanisme de fixation des tarifs efficient, rapide et souple**
 - F. Pouvoirs modernes en matière d'exécution de la Loi et des règlements**
- VI. Conclusion**

I. Résumé et recommandations

Le transport maritime sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay joue un rôle essentiel dans le développement économique et la compétitivité de notre région. Les défis au plan de la navigation de nos voies navigables rendent le pilotage expert nécessaire tant au plan de la sécurité que de l'efficacité du système de transport maritime. Il est donc essentiel que nous profitons de cette occasion pour tableur sur notre succès et envisager de quelle façon le pilotage peut mieux appuyer le système de transport maritime du Canada de façon optimale.

À cet égard, l'Administration de pilotage des Laurentides (APL) souscrit au rapport de l'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (LTC) qui estime que le moment est opportun pour moderniser la *Loi sur le pilotage* et s'attaquer à ses défaillances. L'APL propose un certain nombre de recommandations clés qui atténueront les carences au plan de la gouvernance associées à la surveillance des corporations de pilotes en plus d'aborder d'autres défis et enjeux. Ces changements proposés doteront l'APL d'outils et de pouvoirs plus actuels et souples dans le but de favoriser la sécurité, l'efficacité et la compétitivité du transport maritime dans notre région.

Recommandations :

1. S'attaquer aux défaillances actuelles en matière de gouvernance en modifiant la *Loi sur le pilotage* de façon à doter les administrations de pilotage de pouvoirs de supervision adéquats vis-à-vis les corporations de pilotes et leurs pilotes.
2. Modifier la *Loi sur le pilotage* de manière à énoncer clairement que les questions relevant des pouvoirs règlementaires des administrations de pilotage sont d'ordre public et qu'elles ne peuvent être couvertes ou modifiées par des contrats de services commerciaux conclus avec les corporations de pilotes. À ce titre sera notamment interdit à un arbitre de sélectionner les dernières offres qui comportent des questions relevant des pouvoirs règlementaires d'une Administration de pilotage ou qui traitent de celles-ci.
3. Fournir aux administrations de pilotage une autorité législative explicite pour établir une réglementation générale en matière de sécurité, applicable durant la prestation des services de pilotage. Celle-ci ferait l'objet de consultations avec les pilotes, l'industrie, les intervenants intéressés et recevrait l'aval du gouverneur en conseil.
4. Modifier la *Loi sur le pilotage* de manière à doter les administrations de pilotage d'une autorité législative similaire à celle attribuée aux autorités portuaires et que l'on retrouve à l'alinéa 56(1)b) de la *Loi maritime du Canada*. L'APL serait ainsi

- autorisée à établir des pratiques et des procédures obligatoires applicables aux corporations de pilotes et à leurs pilotes durant la prestation des services de pilotage.
5. Fournir aux administrations de pilotage les outils ou les moyens législatifs nécessaires pour mettre de l'avant et prescrire le recours à la technologie ainsi que de veiller à ce que les pilotes acquièrent et maintiennent les compétences requises pour utiliser ces moyens technologiques, afin d'améliorer la sécurité et de rehausser le niveau d'efficacité des services de pilotage.
 6. Modifier la *Loi sur le pilotage* pour autoriser les administrations de pilotage, où des corporations de pilotes exercent leurs activités, à embaucher un nombre limité de pilotes-employés afin de se doter d'une expertise interne permanente et de veiller à la conduite appropriée de leur travail et de leur mission. Dans le cas de l'APL, l'autorité législative d'embaucher jusqu'à dix pilotes-employés, soit deux par circonscription, permettrait de se doter d'une expertise interne adéquate.
 7. La *Loi sur le pilotage* devrait être modifiée de manière à fournir aux administrations de pilotage, où des corporations de pilotes et leurs pilotes exercent leurs activités, des pouvoirs législatifs clairs pour mener des examens postérieurs à un accident et déterminer si un pilote impliqué dans un accident est apte ou compétent à reprendre ses fonctions. Serait inclus le pouvoir d'exiger d'un pilote, le cas échéant, qu'il se soumette à une formation et à une réévaluation obligatoires, avant de reprendre ses fonctions. Il faudrait en outre préciser les pouvoirs en matière de suspension de brevet de la *Loi sur le pilotage* pour éviter qu'un pilote inapte puisse réintégrer ses fonctions en attendant la tenue d'une audience, et de ce fait mettre éventuellement en danger la sécurité de la navigation.
 8. Pour se doter d'un processus de fixation des tarifs plus efficace, on propose que les articles 33 et 34 de la *Loi sur le pilotage* soient remplacés par des dispositions similaires à celles que l'on retrouve aux articles 49 à 52 de la *Loi maritime du Canada*, tout en maintenant les motifs d'appel pour contester les tarifs que l'on retrouve actuellement dans la *Loi sur le pilotage*.
 9. Modifier la *Loi sur le pilotage* de manière à veiller à ce que lorsqu'un arbitre choisit l'une ou l'autre des dernières offres, que celui-ci tienne compte de la mission de l'Administration de pilotage, en vertu de l'article 18 de la *Loi sur le pilotage*, du sommaire de son plan d'entreprise, y compris de l'exigence selon laquelle une Administration doit être autonome au plan financier. Pour sa part, l'Office des transports du Canada devrait également tenir compte de la mission de l'Administration, du sommaire de son plan d'entreprise ainsi que de l'offre sélectionnée par l'arbitre. En guise d'alternative, nous proposerions que le mandat de

l'Office soit étendu de façon à lui permettre de superviser tant le processus de sélection de la dernière offre ainsi que la fixation des tarifs afin d'assurer la cohérence au plan de la prise de décisions.

10. Doter les administrations de pilotage de pouvoirs modernes en matière d'exécution de la Loi et des règlements.

II. Introduction

L'APL se réjouit de l'occasion qui lui est offerte de formuler des commentaires sur le récent rapport d'examen de la *Loi sur les transports au Canada* (« rapport LTC »). Les observations et recommandations que l'on retrouve dans le présent document visent à appuyer et à rehausser la présentation que nous avons déjà soumise au comité d'examen, datée du 11 décembre 2014, ainsi que la présentation conjointe de l'APL, de l'Administration de pilotage des Grands Lacs et de l'Administration de pilotage de l'Atlantique, datée du 21 janvier 2015.

L'APL est fermement d'avis qu'il est possible et souhaitable d'améliorer le système de pilotage et sa gouvernance afin de mieux soutenir la sécurité, la compétitivité, la croissance économique et la prospérité, tout en maintenant nos excellents états de service. Les observations et recommandations témoignent de notre expérience de longue date dans la prestation de services de pilotage et constituent le reflet des discussions formelles et informelles qui ont été tenues avec les intervenants. Elles visent à moderniser un système qui, s'il a généralement bien desservi la population et l'économie canadiennes au cours des quatre dernières décennies, doit néanmoins faire l'objet d'améliorations pour continuer de faire face aux défis d'aujourd'hui comme aux besoins de demain.

III. Aperçu de l'Administration de pilotage des Laurentides

L'APL est l'une des quatre administrations de pilotage établies à titre de société d'État en 1972, en vertu de la *Loi sur le pilotage*. À titre de société d'État, l'APL est assujettie à la *Loi sur la gestion des finances publiques* et rend compte au Parlement, par le truchement du ministre des Transports.

L'APL est tenue de fournir des services de pilotage maritime sûrs, fiables et efficaces dans les eaux de la province ainsi que dans les eaux limitrophes. Les défis que posent les voies navigables de notre région rendent le pilotage expert nécessaire tant au plan de la sécurité que de l'efficacité du système de transport maritime. Pour cette raison, la plupart des activités de navigation commerciale sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay sont assujetties au pilotage obligatoire.

La sécurité de la navigation sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay et la prestation de services de pilotage efficaces constituent les principaux objectifs de l'APL.

Pour y parvenir, notre région se compose actuellement de trois circonscriptions où le pilotage est obligatoire sur le fleuve Saint-Laurent, entre les Escoumins et Montréal ainsi que la rivière Saguenay. L'APL réalise annuellement quelque 22 000 missions de pilotage dont plus de 30 % visent des pétroliers. Le pilotage joue un rôle essentiel dans notre région. Grâce à lui peuvent être réalisées des activités de transport maritime sur le fleuve Saint-Laurent et la rivière Saguenay, assurant ainsi le transport des marchandises importées et l'expédition du fret canadien à destination des marchés étrangers, 24 heures par jour, 7 jours par semaine et 365 jours par année.

Comme ils y sont autorisés en vertu de la *Loi sur le pilotage*, les quelques 200 pilotes fournissant des services de pilotage pour le compte de l'APL ont choisi de se regrouper au sein de deux corporations. La Corporation des pilotes du Bas-Saint-Laurent (CPBSL) est responsable des missions de pilotage des navires entre Les Escoumins et le port de Québec, tandis que la Corporation des pilotes du Saint-Laurent Central (CPSLC) est responsable des missions de pilotage entre Québec et Montréal. Ces corporations sont des sociétés à but lucratif privées. Une fois qu'elles sont en place, la *Loi sur le pilotage* concède aux corporations de pilotes un monopole exclusif pour exercer leurs activités dans leurs territoires respectifs. Lorsque les pilotes s'organisent de cette façon, l'administration de pilotage est interdite, par la *Loi*, d'embaucher ses propres pilotes-employés.

IV. Historique

La *Loi sur le pilotage* a été promulguée en 1972, suite aux recommandations tirées de la Commission royale d'enquête sur le pilotage de 1968 présidée par le juge Yves Bernier (ou « Rapport Bernier »). Au fil des ans, si la *Loi* a subi quelques modifications mineures, elle est néanmoins demeurée généralement inchangée en 40 ans.

Le resserrement budgétaire du début des années 1990 a forcé le gouvernement du Canada à revoir l'ensemble de ses systèmes de prestation de services et par conséquent, il fut décidé que toutes les administrations de pilotage canadiennes devaient être autonomes sur le plan financier et exercer leurs activités de façon plus transparente et commerciale. Le gouvernement a donc modifié la *Loi sur le pilotage* en 1998 afin de mettre fin à tous les crédits parlementaires consentis aux administrations, signalant ainsi à celles-ci ainsi qu'aux clients du système que des pratiques commerciales propres au secteur privé devaient être adoptées pour la prestation des services de pilotage, au Canada. À l'époque, fut également introduit dans la *Loi* l'arbitrage par sélection de l'offre finale, à titre de mécanisme de règlement des différends concernant le renouvellement des contrats de services commerciaux avec les corporations de pilotes.

Au cours de la même période, le transport maritime au Canada, et plus spécifiquement le transport des marchandises, ainsi que la technologie ont considérablement changé. L'expérience que nous avons acquise dans la gestion de services de pilotage au fil des ans

et nos rapports avec les corporations de pilotes nous ont amené à conclure que le cadre de gouvernance actuel ne répondait plus pleinement aux besoins du système de transport maritime. Nous convenons donc, avec le rapport LTC, que le moment est opportun pour moderniser la *Loi sur le pilotage* de manière à permettre tant à l'APL qu'au pilotage, de manière générale, de mieux appuyer et promouvoir la compétitivité et le développement économique tout en maintenant nos états de service enviablés, en matière de sécurité.

« Le comité d'examen est convaincu que le moment est opportun pour moderniser les exigences en matière de pilotage et les règlements connexes afin de tenir compte de ces innovations dans le but d'accroître la compétitivité du pilotage, plutôt que de la restreindre, et d'assurer de précieux services aux navigateurs. »

Rapport LTC, Tome 1, p. 233

V. Enjeux associés au cadre législatif actuel

A. Gouvernance

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'APL et les administrations de pilotage des autres régions du Canada sont des sociétés d'État régies par la *Loi sur le pilotage*, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et sont responsables envers le Parlement. Le cadre de responsabilité à l'égard du public assure l'indépendance des administrations de pilotage par rapport aux intérêts commerciaux et répond au besoin de protéger, avant toute autre chose, l'intérêt public.

Ce cadre et ce système de freins et de contrepoids fonctionnent particulièrement bien pour les administrations de pilotage qui ont, à leur service, des pilotes-employés. Pour ces administrations, le cadre législatif s'applique à tous les membres de leurs organisations respectives, y compris aux pilotes-employés. De surcroît, elles peuvent exercer leurs droits et leurs pouvoirs en matière de gestion pour veiller à ce que le travail de pilotage soit exécuté d'une manière qui cadre avec ce que prévoient la mission législative et l'intérêt public.

Lorsque les pilotes ne sont pas des employés de l'Administration mais sont plutôt regroupés en une entreprise à but lucratif constituée en personne morale privée distincte, l'Administration de pilotage ne détient, par rapport aux pilotes et à la façon dont le travail est mené, aucun droit ni pouvoir en matière de gestion. Le lien qui unit l'Administration et la corporation de pilotes est exclusivement de nature commerciale. Par ailleurs, les freins et contrepoids législatifs et parlementaires susmentionnés ne s'appliquent pas aux corporations de pilotes. Les seuls mécanismes de protection de l'intérêt public tiennent, principalement, en la capacité d'une administration de pilotage donnée de négocier une entente commerciale adéquate touchant la prestation de services et l'interdiction de tout

refus de ces services, par une corporation de pilotes, durant la période de négociation du contrat et la durée de celui-ci. Cependant, comme nous l'avons indiqué dans notre présentation, ces mécanismes de protection se sont avérés totalement inadéquats.

Le Rapport Bernier a reconnu la nécessité de se doter d'un mécanisme de surveillance publique approprié pour les corporations de pilotes et a recommandé que celles-ci rendent compte et soumettent des rapports à une administration de pilotage.

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

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, 1968, Partie 1, p. 608

Le Rapport Bernier est allé plus loin et a également recommandé que les règlements des corporations de pilotes soient approuvés par les administrations de pilotage.

« Les règlements de la corporation (Cf. alinéa [h] ci-dessus) seraient soumis à l'approbation de l'autorité de pilotage de la circonscription. »

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, 1968, Partie 1, p. 607

Le Rapport Bernier a également recommandé d'accroître les pouvoirs de surveillance et de réévaluation accordés aux administrations de pilotage. Cette recommandation a été formulée dans le contexte où les administrations sont tenues de veiller à ce que des normes adéquates soient établies et maintenues. Il en découle nécessairement qu'elles devraient disposer de moyens de surveillance efficaces.

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

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, 1968, Partie 1, p. 610

Malheureusement, ces protections fondamentales et ces objectifs de gouvernance n'ont pas été intégralement atteints ou mis en œuvre. Dans sa forme actuelle et telle qu'elle a été interprétée par les tribunaux, la *Loi sur le pilotage* ne peut concéder aux administrations de pilotage des pouvoirs de supervision et de surveillance suffisants sur les corporations de pilotes et leurs pilotes. Elle a de surcroît permis que le processus d'arbitrage et de négociation des contrats de services commerciaux serve à imposer, au secteur maritime, des exigences et des restrictions au plan de la navigation qui vont au-delà de celles qui y sont énoncées ou qui sont définies dans la Loi et ses règlements. Ceci a eu une incidence directe sur l'efficacité et le coût des services de pilotage pour l'industrie maritime.

L'APL est donc d'accord avec le rapport LTC en ce qui concerne le caractère problématique de la gouvernance des administrations de pilotage et le fait qu'il y aurait lieu de moderniser la *Loi sur le pilotage* afin d'intervenir au plan de sa gouvernance et de ses autres défaillances.

« Toutefois, la gouvernance des [...] et des services de pilotage demeurent problématiques. »

Rapport LTC, Tome 1, p. 13

« La *Loi sur le pilotage*, qui établit quatre administrations de pilotage distinctes devrait être modernisée... »

Rapport LTC, Tome 1, p. 232

Le rapport LTC insiste également sur l'importance de l'harmonisation de la façon dont les administrations de pilotage régionales assurent la passation des marchés de services et fournissent ces derniers. Il importe de souligner que la principale raison qui explique les différences actuelles dans la façon dont les administrations assurent la passation des marchés de services et fournissent ces derniers ne tient pas à l'existence de quatre administrations de pilotage distinctes. Outre le caractère régional et local du pilotage, les différences sont principalement imputables au fait que la *Loi sur le pilotage* laisse aux pilotes le choix de déterminer s'il y a lieu, pour ceux-ci, de devenir des employés d'une administration de pilotage ou de s'organiser en corporation de pilotes. Lorsque les pilotes choisissent de constituer une corporation de pilotes et d'exercer leurs activités sous cette forme, la capacité d'une administration de pilotage de gérer la prestation des services et les exigences en matière de pilotage et de prendre les décisions finales à ce chapitre s'en trouve considérablement réduite. Par conséquent, le simple fait de fusionner les quatre administrations de pilotage en une seule et même entité ne permettra pas de résoudre ces problèmes.

Enfin, il semblerait que les gains d'efficience qui pourraient résulter de la fusion des administrations seraient négligeables et qu'une telle fusion pourrait avoir une incidence négative sur la capacité de prendre les décisions qui sont les plus adaptées aux besoins locaux. Ceci étant dit, l'APL serait tout à fait disposée à envisager une telle fusion ou à fusionner avec son homologue des Grands Lacs, pour autant que les préoccupations fondamentales évoquées dans le présent document soient également prises en compte et que les avantages résultant d'une telle fusion, pour les clients, les intervenants et la gestion générale du pilotage, au Canada, soient clairement démontrés.

B. Contournement du processus réglementaire

Depuis la mise en vigueur de la *Loi sur le pilotage*, de nombreuses règles, exigences ou pratiques relatives à la sécurité imposant des restrictions à la navigation ont été ajoutées aux contrats de services commerciaux conclus avec les corporations de pilotes. Des règles et des procédures relatives à la sécurité ont également été fixées par décision arbitrale dans les cas où des décisions de l'APL ont été contestées par les corporations de pilotes ou ont été visées par le processus de sélection de l'offre finale imposé en vertu de la législation actuelle.

La pratique actuelle qui consiste à inclure des questions assujetties à la réglementation dans les contrats de services contourne le processus réglementaire fédéral et lie indûment les mains de l'APL. Ceci usurpe le rôle du gouverneur en conseil dans l'approbation des exigences relatives au pilotage et empêche l'APL d'exercer son jugement dans l'intérêt public.

Ce problème particulier a été relevé tant par le ministre des Transports d'alors, dans sa lettre adressée à l'APL datée du 15 novembre 1999 que par l'Office des transports du Canada, dans sa décision du 29 novembre 2002 (Décision n° 645-W-2002).

Dans cette lettre, le Ministre déclare notamment ce qui suit :

« ... Il semble, d'après l'inclusion de questions assujetties à la réglementation dans les contrats de services de pilotage, que l'Administration ait contourné le processus fédéral de réglementation...

Il convient de ne plus inclure de telles dispositions dans les contrats de services à l'avenir, puisqu'elles exigent une approbation réglementaire. »

[Traduction]

Décision n° 645-W-2002

Dans sa décision, l'Office des transports du Canada souligne que le ministre des Transports avait clairement indiqué que l'APL ne devait pas inclure, dans ses contrats de services, de dispositions relatives au pouvoir de réglementation qui lui était conféré en vertu de la *Loi sur le pilotage*.

« ... mener un examen complet de toutes les dispositions contractuelles pour s'assurer du retrait de toutes les dispositions relatives au pouvoir de réglementation, conformément à la directive du Ministre. L'inclusion de ces dispositions dans les contrats de services est une délégation inappropriée des pouvoirs de l'Administration aux corporations de pilotes. Ce faisant, l'Administration a limité les mesures qu'elle peut prendre ou les changements qu'elle peut apporter, au moyen de modifications aux règlements, pourtant prévus par la Loi sur le pilotage. »

(Notre soulignement.)

L'APL est tout à fait d'accord avec ces directives. Cependant, aucun pouvoir n'a été prévu en vertu de la *Loi sur le pilotage*, pour en permettre la mise en œuvre. Le consentement des corporations de pilotes est nécessaire pour retirer ce type de dispositions des contrats de services existants. L'APL a tenté d'intervenir à l'égard de cette question en considérant que les contrats de services ne devraient plus désormais inclure ou servir à traiter de questions qui relèvent de la portée du pouvoir de réglementation de l'Administration, tout particulièrement si celles-ci ont une incidence directe sur les clients du système de pilotage.

Cependant, cette approche a été rejetée jusqu'à maintenant par la CPSLC, des arbitres et la Cour fédérale. La principale justification mise de l'avant par la Cour fédérale dans la décision *Pilotes du Saint-Laurent Central Inc. c. Administration de pilotage des Laurentides* — 2002 CFPI 846, et sur laquelle on s'est récemment appuyé dans une décision arbitrale pour rejeter celle-ci, tient au fait que la *Loi sur le pilotage* confère aux administrations de pilotage des pouvoirs concurrents pour régler et conclure un contrat de nature commerciale pour des services de pilotage. De façon plus spécifique, la Cour a estimé que la *Loi* n'imposait aucune limite aux conditions ou aux sujets susceptibles d'être négociés ou imposés par une décision arbitrale. Si le Parlement avait voulu limiter la portée des contrats de services susceptibles d'être conclus ou imposés par un arbitre, il aurait pu le faire.

Nous considérons que le fait d'interpréter le pouvoir de conclure des contrats prévu dans la *Loi sur le pilotage* comme s'il était pratiquement illimité va à l'encontre de l'objet et des objectifs de la législation et renverse celle-ci en supprimant les mesures de protection qu'elle avait précisément pour objet de fournir à ceux qui sont tenus aux services de pilotage obligatoires. Il doit donc être exercé d'une façon qui n'entraîne pas le contournement du pouvoir réglementaire, du rôle du gouverneur en conseil, ou qui nierait des droits et des protections de base.

Nous croyons fermement que les règles relatives à la sécurité et à l'efficacité de la navigation ne devraient pas faire l'objet de négociations de contrats de services privés

lorsque ces questions sont entremêlées avec des questions concernant la rémunération et la compensation des pilotes. De surcroît, ceci donne aux corporations de pilotes qui sont en conflit d'intérêts, le dernier mot quant aux exigences en matière de pilotage qui sont imposées au secteur maritime.

Pour protéger l'intérêt public et veiller à ce que des freins et contrepoids appropriés soient en place, il est essentiel que soit modifiée la *Loi sur le pilotage* de manière à établir clairement que les contrats de services commerciaux conclus avec les corporations de pilotes et, par extension, les décisions arbitrales ne peuvent inclure des questions qui relèvent des pouvoirs réglementaires des administrations de pilotage. Dans le rapport de la Commission royale sur le pilotage, le juge Bernier a reconnu la nécessité de cette protection et de cette limitation.

« De tels règlements adoptés par une autorité de pilotage doivent être approuvés par le gouverneur en conseil, exigence imposée comme mesure de contrôle en vue de prévenir tout mauvais usage ou abus de ce pouvoir important.

À l'appui de la première partie de cette recommandation —
renforcement du contrôle sur la réglementation — »

(Notre soulignement.)

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, 1968, Partie 1,
p. 513

Le besoin de ces protections et garanties va de soi : le pilotage est obligatoire, les services sont rendus dans un contexte de monopole et le régime porte atteinte aux libertés de base et a une incidence sur celles-ci. En cela, le pilotage obligatoire ne devrait être imposé que lorsque cela est nécessaire, après consultation avec les intervenants touchés, et uniquement s'il est dans l'intérêt public d'agir de la sorte.

Cette approche permet également de veiller à ce que ce soit l'organisme public et le pouvoir exécutif qui soient responsables devant le Parlement, après consultation appropriée des intervenants, et non les corporations de pilotes à but lucratif constituées en personne morale privée qui aient le dernier mot quant aux règles et aux exigences applicables en matière de pilotage.

« Dans les circonscriptions où l'on considère le service de pilotage comme un service public essentiel, c.-à-d. lorsque l'existence du service, son importance et son efficacité sont d'intérêt national, la Commission estime que l'État devrait exercer le contrôle total du service. On ne devrait pas confier un intérêt national vital à des tiers sur lesquels la Couronne n'a aucun contrôle et dont la principale motivation est leurs intérêts privés; moins encore à ceux qui fournissent les services, c.-à-d. aux pilotes (à cause du conflit d'intérêts fondamental qui en résulterait). [...] Ajoutons, comme raison supplémentaire, que ces organismes privés sont irresponsables envers le Parlement. »

(Notre soulignement.)

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, 1968,
Partie 1. n. 547

C. Exigences en matière de pilotage et technologie

Règlements et établissement de règles

Les administrations de pilotage où des corporations de pilotes sont présentes, devraient se voir confier des pouvoirs clairs les autorisant à établir les règlements, les règles et les pratiques en matière de sécurité applicables durant la prestation des services de pilotage. On s'assurerait ainsi de se doter d'une approche équilibrée permettant à l'Administration de réguler tant le secteur maritime soumis au pilotage obligatoire que les corporations de pilotes, qui sont des entreprises privées auxquelles a été concédé un monopole pour la prestation des services.

Cependant, dans sa version actuelle, la *Loi sur le pilotage* ne donne pas à l'APL des pouvoirs clairs et explicites pour atteindre ces objectifs. L'autorité de réglementation actuelle que l'on retrouve à l'article 20 se préoccupe principalement de l'établissement des zones de pilotage obligatoire, de la détermination des navires assujettis au pilotage obligatoire ainsi que des conditions de la délivrance des brevets et des certificats de pilotage. Dans une certaine mesure, c'est précisément cette absence de pouvoir législatif qui a mené à l'inclusion des règles relatives à la sécurité dans les contrats de services, pour tenter de limiter le pouvoir discrétionnaire des corporations de pilotes et de leurs pilotes.

Outre l'autorité de réglementation, il est essentiel de pouvoir compter sur d'autres outils et choix d'instruments appropriés pour combler nos besoins opérationnels. Voilà pourquoi nous proposons également d'inclure, dans la *Loi sur le pilotage*, une autorité législative similaire à celle qui est accordée aux autorités portuaires et que l'on retrouve à l'alinéa 56(1)b de la *Loi maritime du Canada*. L'APL se verrait ainsi autorisée à établir les pratiques et les procédures obligatoires auxquelles devraient se conformer les corporations de pilotes et leurs pilotes durant la prestation des services de pilotage. La capacité d'établir des pratiques et des procédures obligatoires conférerait à l'APL, qui

emploi des pilotes sous contrat, des pouvoirs similaires à ceux que peuvent désormais exercer d'autres administrations de pilotage, par rapport à leurs pilotes-employés.

Technologie

L'APL est d'accord avec le rapport LTC sur le fait que l'amélioration de la sécurité et de l'efficacité par un usage efficace de la technologie et de l'innovation devrait constituer une priorité et un facteur-clé. Des gains importants ont été réalisés grâce à l'acquisition d'ordinateurs portables destinés aux pilotes ainsi que d'autres initiatives. Bien que les technologies actuelles présentent certaines limitations, nous devrions constamment examiner la façon d'améliorer et d'utiliser les moyens technologiques au profit du système de transport maritime. Cependant, notre capacité de faire appel à de nouvelles technologies et de réaliser des progrès au plan de l'efficacité est confrontée à la nécessité qui est la nôtre d'en venir à une entente avec les corporations de pilotes, par le truchement des contrats de services. Par conséquent, le fait d'offrir à l'APL les outils ou les moyens législatifs nécessaires pour mettre en place et prescrire l'utilisation de la technologie, en plus de veiller à ce que les pilotes acquièrent les compétences requises pour faire un usage optimal de ces moyens technologiques, constituerait un levier apprécié pour améliorer la sécurité et rehausser le niveau d'efficacité de nos services.

« La *Loi sur le pilotage*, qui établit quatre administrations de pilotage distinctes devrait être modernisée pour tenir compte des nouvelles capacités des bâtiments et de la navigation et ainsi refléter les circonstances où le risque est réduit et les avancées technologiques, comme la cartographie électronique, les GPS et systèmes d'identification automatique (SIA) et autres innovations (pilotage à terre, suivi, etc.). »

Rapport LTC, Tome 1, p. 232

Examen des zones de pilotage obligatoire et des exigences

L'APL examine et évalue régulièrement le bien-fondé de mettre à jour les zones de pilotage où les exigences en matière de pilotage pour rendre compte des circonstances actuelles. Cependant, comme le laisse entrevoir le rapport LTC, le simple passage du temps ne devrait pas être le seul facteur qui intervient dans la détermination de la nécessité ou non de mener des examens officiels. Compte tenu de l'envergure et de l'étendue de notre région et des coûts associés à la conduite des examens, une telle approche ne constituerait pas un usage approprié de ressources limitées.

Par contre, parmi les déclencheurs pertinents qui peuvent et qui devraient mener à la conduite d'examen figure une modification de la taille des navires et de leur tonnage, les

niveaux de trafic, les développements technologiques, les complexités au plan de la géographie et de la navigation ainsi que d'autres facteurs et difficultés.

À cet égard, l'APL s'est montré proactive et a entrepris un certain nombre d'évaluations des risques selon la Méthode de gestion des risques de pilotage (MGRP) élaborée et approuvée par Transports Canada. À titre d'exemple, en partenariat avec d'autres intervenants, a été réalisée une évaluation des risques des bâtiments classés *Post-Panamax* qui a mené à l'élimination d'un certain nombre de restrictions autorisant les navires d'une largeur maximale de 44 mètres et d'une longueur maximale de 300 mètres à se rendre jusqu'au port de Montréal.

Plus récemment, a été réalisé un examen de la durée sécuritaire d'un voyage par un pilote seul qui a mené à la formulation d'un certain nombre de recommandations dont certaines ont été mises en œuvre. Dans la foulée du rapport du Comité d'experts sur la sécurité des navires-citernes qui soulignait que le Golfe du Saint-Laurent était l'une des régions présentant le niveau de risques le plus élevé, nous avons annoncé le lancement d'une évaluation des risques en trois phases débutant par les ports de Sept-Îles, Port-Cartier, Baie-Comeau et Havre-Saint-Pierre.

Notre intention est de continuer de nous montrer proactifs et d'identifier les possibilités d'examens, lorsque ceux-ci s'avèrent fondés, pour veiller à ce que les exigences actuelles puissent à la fois combler les besoins en matière de sécurité et assurer la prestation de services de pilotage efficaces.

Sur la question du pilotage dans le Nord, l'APL est d'accord avec le rapport LTC sur le fait que l'absence de services de pilotage soulève des inquiétudes sur lesquelles il y aurait lieu de se pencher.

Expertise interne en matière de pilotage

Il est essentiel d'avoir accès à une expertise objective en matière de pilotage pour assurer un bon équilibre entre la sécurité de la navigation et la prestation la plus efficiente possible des services de pilotage. Qu'il s'agisse de questions concernant l'affectation de deux pilotes, le tirant d'eau ou les restrictions imposées aux départs de nuit, il est absolument essentiel de compter sur une expertise objective en matière de pilotage pour prendre des décisions éclairées et protéger l'intérêt public. Cependant, la *Loi sur le pilotage* interdit aux administrations de pilotage qui font appel à des corporations de pilotes d'embaucher leurs propres pilotes-employés. L'APL n'a donc d'autre choix que de se fier exclusivement aux avis en matière de pilotage des corporations de pilotes et des pilotes qui sont en situation de conflit d'intérêts.

Le Rapport Bernier a traité ouvertement de l'existence de ce conflit d'intérêts et en est venu à la conclusion que les administrations de pilotage devraient avoir le dernier mot sur les questions relatives aux exigences en matière de pilotage, afin de veiller à ce que les

décisions tiennent compte de l'intérêt public. L'objectif est d'éviter que des décisions ne soient prises par des corporations de pilotes qui sont en conflit d'intérêts du fait que toute augmentation ou réduction des exigences en matière de pilotage a une incidence directe sur leurs revenus.

« En tant qu'experts du pilotage, il faut les consulter et leur aide est nécessaire, mais en prévision de conflits d'intérêts possibles, l'État doit assumer la responsabilité des décisions finales. »

Rapport de la Commission royale d'enquête sur le pilotage, 1968,
Partie 1, p. 548

Voilà pourquoi il y aurait lieu de modifier la *Loi sur le pilotage* afin de permettre aux administrations de pilotage d'embaucher des pilotes-employés, y compris dans les zones où les corporations de pilotes exercent leurs activités, pour veiller à ce qu'elles aient accès à une expertise interne et objective en matière de pilotage.

Pour se doter d'une expertise interne adéquate en matière de pilotage, il suffirait à l'APL d'embaucher un maximum de dix pilotes-employés. L'APL pourrait ainsi compter sur deux pilotes-employés par zone et sur quelques employés additionnels. Les pilotes-employés n'auraient pas pour mission de faire concurrence aux corporations de pilotes, mais ils seraient autorisés à accepter un nombre suffisant d'affectations pour maintenir leurs compétences et respecter les exigences relatives à leur brevet. L'APL pourrait ainsi mieux s'acquitter de son mandat et se faire représenter par des pilotes dans le cadre des activités faisant intervenir la MGRP pour se faire conseiller sur la mise en œuvre des recommandations et l'élaboration des règles, des pratiques et des procédures obligatoires en matière de sécurité.

D. Examens consécutifs aux accidents

Le caractère distinctif d'un système de pilotage moderne et adapté comprend également la capacité d'examiner comme il se doit les événements ayant provoqué un accident ou un incident, et l'adoption des mesures appropriées pour intervenir à l'égard des défaillances dans le but de réduire le risque de récurrence. On ne peut se permettre d'attendre six mois pour obtenir le rapport du Bureau de la sécurité des transports du Canada, puisqu'il est possible que le pilote impliqué dans l'accident puisse reprendre ses fonctions dans un délai de quelques jours.

L'APL n'a actuellement à sa disposition que très peu d'outils et de pouvoirs législatifs pour examiner et intervenir comme il se doit à l'égard des accidents, afin de déterminer si un pilote impliqué dans un tel accident est apte ou compétent pour reprendre ses fonctions. Ce problème est aggravé du fait que les pilotes de notre région ne sont pas nos

employés et que la CPSLC a contesté notre pouvoir de mettre en œuvre un mécanisme d'examen efficace.

Voilà pourquoi il serait souhaitable de modifier la législation afin d'autoriser expressément l'APL à mener des examens sur les accidents ou incidents qui surviennent sur son territoire avant qu'un pilote ne soit autorisé à reprendre ses fonctions. La législation devrait également établir clairement le pouvoir d'obliger un pilote, lorsque la situation le justifie, à se soumettre à une formation et à une réévaluation obligatoire, avant de reprendre ses fonctions.

Il y a également lieu de modifier les pouvoirs de suspension énoncés dans la *Loi sur le pilotage* pour autoriser de façon explicite le maintien de la suspension d'un pilote en attendant qu'une audience ne soit tenue et que le conseil d'administration n'ait rendu sa décision. Dans sa formule actuelle, la *Loi sur le pilotage* laisse entendre que la suspension de 15 jours initiale ne peut être prolongée qu'après la tenue d'une audience. Ceci crée une faille dans la *Loi* en vertu de laquelle un pilote inapte pourrait reprendre ses fonctions en attendant qu'une audience ne soit tenue et qu'une décision ne soit rendue, ce qui pourrait éventuellement mettre en danger la sécurité de la navigation.

E. Mécanisme de fixation des tarifs efficient, rapide et souple

Processus de fixation des tarifs

La *Loi sur le pilotage* exige que les tarifs des droits de pilotage soient fixés de manière à permettre à l'Administration d'assurer le fonctionnement autonome de ses opérations, et que ceux-ci soient équitables et raisonnables. Pour parvenir à l'autonomie, des ajustements sont apportés aux tarifs en fonction des exigences financières et opérationnelles. Les administrations s'appuient sur des prévisions des niveaux de trafic futurs ainsi que des revenus et des dépenses correspondants pour déterminer les revenus et les tarifs appropriés pour maintenir leur autonomie financière.

Dans la plupart des contextes commerciaux, il est possible de modifier les tarifs rapidement lorsque les conditions l'exigent. Cependant, la législation n'a pas été modifiée convenablement et on a omis d'y intégrer un système de fixation des tarifs souple et efficient permettant aux administrations de réagir comme il se doit à l'évolution rapide du trafic comme des conditions économiques et commerciales. Du début à la fin de celui-ci, le processus d'approbation des tarifs peut facilement s'étendre sur une période de huit mois ou plus. La complexité du processus d'approbation fait intervenir Transports Canada, le ministère de la Justice, le Secrétariat du Conseil du Trésor et, finalement, le gouverneur en conseil.

Tout retard dans la mise en œuvre des changements apportés aux tarifs se traduit par des pertes d'efficience en plus de contrecarrer la gestion opérationnelle et financière appropriée des administrations de pilotage. De surcroît, une fois qu'ils ont été approuvés, les tarifs sont enchâssés dans la réglementation et ne peuvent être réduits (sans enclencher de nouveau le processus réglementaire) de manière à ce que puissent être offerts, à l'industrie, des rabais ou des réductions dans les situations où les administrations ont atteint leurs objectifs financiers plus tôt qu'elles ne l'avaient prévu. La législation ne permet pas non plus de conclure des ententes tarifaires spéciales pour contribuer à attirer une nouvelle clientèle ou pour aider l'industrie à demeurer concurrentielle ou à le devenir. Le rapport LTC en est essentiellement venu à la même conclusion.

« Les droits de pilotage font l'objet d'un processus réglementaire long et laborieux puisqu'ils sont publiés dans la Gazette du Canada aux fins de consultation publique. Le processus d'approbation est si long que les conditions du marché peuvent changer entretemps et il n'existe aucune méthode facile de modifier les droits, autre que celle de recommencer tout le processus. Des consultations se tiennent en cours de route, mais le processus peut être perçu comme n'étant ni réactif ni efficace. »

Rapport LTC, Tome 1, p. 225

La modification du processus de fixation des tarifs des administrations de pilotage avec pour objectif de le rendre similaire à celui auquel ont recours les autorités portuaires en vertu de *Loi maritime du Canada* profiterait grandement aux administrations et à l'industrie maritime. Les administrations pourraient apporter des changements aux tarifs dans un délai de 60 jours plutôt que de 8 mois en plus de les ajuster, lorsque la situation l'exige. Les mécanismes de protection et de pourvoi en appel qui ont pour objectif de protéger les clients et l'intérêt public demeureraient inchangés, y compris en ce qui concerne les motifs d'appel que l'on retrouve actuellement dans la *Loi sur le pilotage*.

Rôle de l'Office des transports du Canada et des arbitres

En 2002, un arbitre a accordé une forte augmentation de ses honoraires à la CPSLC. Pour contribuer à assumer cette augmentation, l'APL a demandé une augmentation de tarif. L'Office des transports du Canada a rejeté l'augmentation de sorte que l'APL n'a pas été en mesure de maintenir son autonomie financière. L'APL s'est donc pratiquement retrouvée en faillite et le gouverneur en conseil a dû intervenir pour renverser la décision de l'Office.

Si l'on a entrepris, à l'époque, de poser les gestes nécessaires pour éviter qu'une telle situation ne se présente de nouveau, ces mesures n'ont finalement pas été mises en place.

Cette situation pourrait donc facilement se produire de nouveau. Le moment est donc choisi pour se doter des mécanismes de protection adéquats pour veiller au bien-être financier des administrations de pilotage.

Pour y parvenir, on pourrait modifier la *Loi sur le pilotage* de telle sorte que tout arbitre appelé à choisir l'une ou l'autre des dernières offres tienne compte de la mission conférée à l'Administration en vertu de l'article 18 de la *Loi* et du sommaire de son plan d'entreprise, y compris l'exigence selon laquelle les administrations doivent être financièrement autonomes. Pour sa part, l'Office des transports du Canada devrait tenir compte de la mission de l'Administration, du sommaire de son plan d'entreprise, ainsi que de l'offre sélectionnée par l'arbitre. En guise d'alternative, l'Office pourrait se voir confier la mission de superviser tant le tarif que le processus de sélection de l'offre finale pour assurer une certaine cohérence au plan de la prise de décisions.

F. Pouvoirs modernes en matière d'exécution de la Loi et des règlements

Il est essentiel, pour atteindre les objectifs qui nous ont été fixés et remplir notre mission qui consiste à assurer un service de pilotage efficace, pour la sécurité de la navigation, d'assurer le respect des lois et règlements en matière de pilotage. Nous sommes d'avis que les dispositions actuelles en matière d'exécution de la Loi et des règlements sont inadéquates et ne témoignent pas des pratiques exemplaires modernes. Plus spécifiquement, les outils d'exécution prévus en vertu de la *Loi sur le pilotage* se limitent à des poursuites pénales pour l'imposition, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, de petites amendes dont le montant maximum varie entre 5 000 \$ et 10 000 \$. Aucun autre outil d'exécution de la Loi et des règlements n'est prévu en vertu de la *Loi*.

Conformément à ce que prévoient les politiques modernes en matière d'exécution, nous demandons que les changements législatifs incluent des outils de conformité additionnels comme des sanctions administratives pécuniaires (SAP) en cas de contravention à la *Loi sur le pilotage* et à son Règlement. On retrouve ce type d'outil d'exécution dans plusieurs lois en matière de transport, y compris dans la *Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada*.

Conclusion

La modernisation et le renforcement de la *Loi sur le pilotage* et de ses règlements constituent une composante clé pour veiller à ce que l'APL et notre système de pilotage disposent de tous les pouvoirs et outils nécessaires pour faire face aux défis opérationnels associés à la sécurité et à l'efficacité de la navigation et puissent continuer de contribuer à la compétitivité du système de transport maritime.

Comme nous l'avons déjà souligné et comme l'a confirmé le rapport LTC, il est aujourd'hui opportun d'apporter des changements législatifs à la *Loi sur le pilotage*. Les

modifications proposées permettront d'assurer une supervision adéquate des corporations de pilotes, et de veiller à ce que les règles, les pratiques et les procédures en matière de sécurité concernant la prestation des services de pilotage soient assujetties aux rigueurs du processus réglementaire. En outre, des pouvoirs législatifs clairs autorisant la conduite d'examins à la suite d'un accident, l'imposition d'une formation obligatoire et de la réévaluation des pilotes, lorsque les circonstances le justifient, fourniront à l'APL les nouveaux outils essentiels pour lui permettre de s'acquitter de son mandat en matière de sécurité.

Le remplacement du processus de fixation actuel des tarifs par un processus plus efficient et souple et l'adoption des mesures nécessaires pour que l'APL dispose d'outils d'exécution de la Loi et des règlements modernes sont également essentiels pour atteindre nos objectifs déclarés quant à la sécurité et à l'efficacité de nos services de pilotage.

Si elles sont mises en œuvre, ces recommandations rendront le régime de pilotage pleinement responsable et transparent en plus de veiller à ce que les décisions et les exigences en matière de pilotage tiennent compte de l'intérêt public.



Fulvio Fracassi
Premier dirigeant