



Le 27 octobre 2017

Marc Grégoire
Président
Examen de la *Loi sur le pilotage*
Transports Canada
Tour C, Place de Ville (ACL)
330, rue Sparks
Ottawa (Ontario) K1A 0N5

Monsieur,

Je tiens à vous remercier d'avoir accepté de rencontrer notre Conseil d'administration le 21 septembre 2017 à Toronto. Cette réunion a été vraiment positive pour le processus actuel d'examen de la *Loi sur le pilotage*.

Vous trouverez ci-joint le document écrit de l'Administration de pilotage des Grands Lacs, qui représente le point de vue du Conseil sur les questions qui doivent être traitées dans le cadre de l'examen actuel de la *Loi sur le pilotage*.

L'APGL a procédé à un examen complet de la *Loi sur le pilotage*. Les deux documents suivants, joints à la présente, renferment nos recommandations :

- Mémoire portant sur l'examen de la *Loi sur le pilotage*;
- Examen de la *Loi sur le pilotage* – Modifications proposées par l'APGL en octobre 2017
 - incluant les extraits applicables du rapport Gauthier de 1988.

Le document « Examen de la *Loi sur le pilotage* – Modifications proposées par l'APGL en octobre 2017 » est présenté sous forme de tableau. Il comprend sept colonnes et plusieurs lignes numérotées qui correspondent directement à l'actuelle *Loi sur le pilotage* et aux modifications que propose l'APGL. Les colonnes 4 et 5 contiennent les articles de la loi actuelle alors que les colonnes 6 et 7 contiennent, dans les deux langues officielles, les modifications que nous proposons au libellé. La colonne « Commentaires » contient des détails et références supplémentaires concernant la ligne ou section adjacente.

J'espère avoir l'occasion de discuter plus à fond ces questions avec vous et votre personnel, je prévois donc participer aux tables rondes que vous avez planifiées à Montréal, Toronto et Ottawa dans les prochains mois.

Je vous souhaite, de même qu'à votre équipe, beaucoup de succès dans cette importante initiative.

Veillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Robert F. Lemire
Directeur général

P.j.



MÉMOIRE PORTANT SUR L'EXAMEN DE LA LOI SUR LE PILOTAGE

ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES GRANDS LACS

OCTOBRE 2017

Contexte

L'Administration de pilotage des Grands Lacs (APGL) est une société d'État fédérale et une des quatre (4) Administrations de pilotage au Canada. Elle est chargée d'établir, d'exploiter, de surveiller et d'administrer, à des fins de sécurité, un service de pilotage efficace dans la région des Grands Lacs. Cette région comprend toutes les eaux canadiennes qui sont situées au sud de l'entrée septentrionale de l'écluse Saint-Lambert à Montréal, au Québec, de même que toutes les eaux canadiennes situées à l'intérieur et autour de l'Ontario et du Manitoba.

Les pilotes sont tous des employés de l'Administration et sont regroupés en quatre unités de négociation représentées par la Guilde de la marine marchande du Canada. L'Administration emploie 65 pilotes, ainsi que 10 répartiteurs et 9 employés de bureau qui œuvrent au siège social situé à Cornwall, en Ontario.

L'Administration est également chargée de délivrer les certificats de pilotage aux 350 officiers canadiens qui naviguent dans la région des Grands Lacs et d'en faire le suivi. Des certificats de pilotage sont délivrés à ces officiers en vertu de la *Loi sur le pilotage* puisqu'ils possèdent des compétences et des connaissances équivalentes à celles des pilotes qui assurent les transits dans la région. Le bilan de sécurité de l'Administration est remarquable, affichant pour les quelque 7 000 affectations de pilotage qu'elle effectue chaque année un taux de 99,9 % d'affectations sans incident. Le bilan est le même pour les navires canadiens qui naviguent dans la région. L'examen actuel du pilotage constitue une bonne occasion pour les usagers, les fournisseurs et les intervenants d'analyser les pratiques en vigueur actuellement et d'apporter les ajustements nécessaires à la *Loi sur le pilotage* afin de maximiser les avantages du pilotage pour tous les usagers, y compris les Canadiens qui résident dans la région et qui exigent un environnement propre et exempt de pollution. Nous nous réjouissons à l'idée de pouvoir discuter les recommandations figurant ci-dessous avec l'équipe chargée de l'examen. Nous tenons à vous assurer de notre entière coopération.

Enjeux

(1) Article 33 – Tarifs

L'Administration continue d'éprouver de la difficulté à satisfaire ses besoins opérationnels en raison de la lenteur et de l'exigence excessive des processus de modification des tarifs, de telles modifications sont nécessaires pour faire face à l'évolution de l'industrie maritime. L'Administration doit avoir en place un processus de consultation où les usagers acceptent les tarifs proposés si elle veut éviter un

processus d'appel, sinon elle doit s'attendre à des mois de délai avant de pouvoir mettre en vigueur des droits additionnels. Elle doit également prévoir des frais judiciaires additionnels élevés pour préparer son dossier en vue de l'examen de l'Office des transports du Canada (OTC). Durant un processus d'appel, l'Administration ne peut pas rajuster ses tarifs ni facturer rétroactivement ses usagers pour le manque à gagner.

À plusieurs reprises au cours des huit dernières années, dans le but d'obtenir l'approbation sans appel des tarifs et d'éviter les retards et les coûts additionnels, l'APGL a volontairement accepté des tarifs moins élevés que ceux prévus à sa stratégie tarifaire et/ou a retardé la mise en œuvre d'autres initiatives stratégiques sur des fonctions essentielles pour la sécurité. C'est ce qui explique que l'APGL n'a pas encore atteint l'autonomie financière, un objectif fixé par le gouvernement fédéral. En 2017, l'industrie et l'Administration se sont entendues sur un droit supplémentaire de 5 % visant à générer un montant de un million de dollars destiné au financement de la formation des dix (10) apprentis qui ont été embauchés pour compenser les nombreux départs à la retraite. L'Administration a amorcé son processus d'établissement des tarifs en septembre 2016. Les tarifs pour 2017 ont été publiés en février 2017 et approuvés par le Gouverneur en conseil en juin de la même année, les rajustements tarifaires ont ainsi été retardés jusqu'en juin 2017, soit 10 mois après le début du processus. L'Administration a calculé que ce long délai lui coûterait près de 325 000 \$ en 2017 et propose de recouvrer ce montant au moyen d'une hausse tarifaire compensatoire de 1,5 % en 2018 qui viendra s'ajouter aux rajustements tarifaires déjà proposés pour tous ses usagers en 2018.

Pour traiter les questions de tarifs, l'APGL et les autres Administrations de pilotage devraient être pourvues des mêmes outils que les Administrations portuaires et la Voie maritime du Saint-Laurent. Cela éviterait les retards systématiques causés par des usagers qui ont tout à gagner en s'opposant à un tarif. L'APGL a augmenté la productivité des pilotes de presque 30 % depuis 2009, ceux-ci effectuent plus de 130 affectations de pilotage par année comparativement à 100 en 2009.

Le processus actuel de modification des tarifs de pilotage doit être abordé et modifié de façon à donner à l'Administration le pouvoir nécessaire pour contrôler sa seule source de revenus. La pratique actuelle est une démarche longue qui occasionne des coûts importants pour l'Administration puisqu'il faut au moins six mois pour déposer une modification tarifaire. Dans les cas où les usagers s'y opposent, cela peut prendre plus d'un an, ce qui est inacceptable dans un contexte commercial exposé à l'incertitude et à des frais imprévus.

L'Administration convient que l'OTC a un rôle à jouer dans les objections potentielles des usagers mais le système actuel de mise en application des modifications tarifaires éprouve de sérieux problèmes systémiques.

Si nous adoptions un processus de modification des tarifs de pilotage semblable à celui du cadre de travail des Administrations portuaires, les Administrations de pilotage et l'industrie maritime en retireraient des avantages majeurs. Les Administrations pourraient ainsi mettre en œuvre des modifications tarifaires dans un délai de 60 jours

plutôt que de huit mois et rajuster leurs tarifs au besoin. De plus, un tel cadre de travail permettrait aux Administrations de pilotage d'offrir des rabais et des incitatifs ou d'établir des modalités particulières pour attirer de nouveaux clients et favoriser la compétitivité de leur région respective et de l'ensemble du système de transport maritime.

Il est important de signaler que la proposition ci-dessus visant un processus de mise en œuvre des modifications tarifaires plus souple et plus rapide n'enlèverait d'aucune façon les mesures de protection, les pouvoirs et les contre-pouvoirs destinés à protéger les clients et l'intérêt public. Nous comprenons parfaitement que nous constituons un monopole réglementé et que nos clients n'ont d'autre choix que d'utiliser nos services, par conséquent l'OTC devrait jouer un rôle dans toute amélioration en matière de tarifs. Toute modification prévoirait la possibilité pour l'industrie et les intervenants de déposer auprès de l'OTC une objection à l'égard d'une augmentation ou modification tarifaire. Un délai maximal, disons 60 jours, devrait toutefois être prévu sinon il existerait toujours le risque qu'il se produise une situation semblable à celle que la région du Pacifique a connue l'an dernier, où il s'est écoulé neuf mois entre le dépôt de l'objection et la date de l'audience.

Il y aurait lieu d'envisager des pénalités et des frais pour la partie qui a formulé une objection aux tarifs si cette objection s'avère injustifiée et sans fondement.

Enfin, nous devrions avoir le pouvoir de facturer les autres fonctions et processus que nous administrons. Par exemple, le programme de certificats de pilotage nous coûte environ 150 000 \$ annuellement en frais administratifs. Ce programme a pour but d'assurer la sécurité et l'efficacité de la navigation et prévoit la certification, les audits et la surveillance de plus de 350 officiers de navigation canadiens œuvrant sur les Grands Lacs. Un autre exemple serait le pouvoir de facturer l'utilisation des simulateurs ou le temps de consultation. Ces frais ne devraient pas être assumés par l'industrie qui emploie des pilotes mais plutôt par les utilisateurs réels du service, comme les armateurs qui sollicitent des exemptions de pilotage ou les promoteurs de l'industrie qui recherchent l'expertise de l'APGL.

(2) Représentation au Conseil d'administration

L'APGL appuie les initiatives actuelles du Gouvernement du Canada en matière de nominations au conseil et travaille de concert avec celui-ci pour y assurer la présence de représentants de tous les Canadiens, et ce par le biais d'un processus transparent fondé sur le mérite et conforme à notre diversité culturelle. Lorsque la *Loi sur le pilotage* a été promulguée, en 1972, les conseils des quatre Administrations de pilotage ont été constitués de façon à maximiser l'expertise en pilotage. Deux pilotes et deux représentants des usagers ont été sélectionnés pour siéger à ces conseils avec les trois autres administrateurs représentant l'intérêt public. Il est très important que cette composition soit maintenue si on veut que les conseils poursuivent leur travail, qui consiste à assurer la sécurité du pilotage. L'APGL appuie la totale transparence en matière de nominations aux conseils mais recommande de maintenir la pratique vieille de quarante-cinq (45) ans et ainsi continuer à nommer aux conseils deux représentants

des pilotes ainsi que deux de l'industrie, et que cette pratique soit reflétée dans les modifications qui seront apportées à la *Loi sur le pilotage*.

(3) Renouvellement des contrats (article 15.1)

La *Loi sur le Pilotage* a été modifiée en 1998 dans le but de régler les problèmes potentiels d'arrêt de travail dans les services de pilotage au Canada. Ainsi, lorsqu'un accord visant le renouvellement d'un contrat avec une personne morale ne peut être conclu, la loi prévoit le recours au mode d'arbitrage des offres finales (AOF), où un arbitre doit choisir l'une ou l'autre des dernières offres dans son intégralité. Cet article de la loi s'applique aux Administrations de pilotage du Pacifique et des Laurentides mais pas à l'Administration de pilotage des Grands Lacs ni à celle de l'Atlantique, puisque les pilotes de ces deux dernières sont salariés et donc régis par le *Code canadien du travail*.

Pour ce qui est de l'article 15.1, l'APGL appuiera des modifications prévoyant que l'arbitre doit considérer toutes les questions en litige qui lui sont présentées pour le règlement du contrat ou le renouvellement de la convention collective et qu'il peut prendre une décision sur différents aspects des demandes de chaque partie. Nous constatons que dans le *Code canadien du travail*, les arbitres doivent exécuter tous les pouvoirs qui leur sont conférés en vertu des articles 16 et 60 pour arrêter leur décision.

Nous sommes conscients que l'AOF augmente les coûts de règlement et que ces coûts doivent être refilés aux usagers. Le Conseil de l'APGL appuie un mécanisme de résolution des différends pour le renouvellement des contrats et des conventions collectives mais estime que l'AOF actuel doit être modifié de façon à permettre une plus grande souplesse de la part de l'arbitre.

(4) Privilège maritime pour droits de pilotage et frais administratifs impayés (article 42)

Selon l'article 42 de la *Loi sur le pilotage*, le propriétaire, le capitaine et l'agent d'un navire sont responsables du paiement des droits de pilotage. Toutefois, il peut s'avérer difficile de percevoir ces droits une fois que le navire quitte les eaux de compétence canadienne. De plus, la faillite d'un armateur ne laisse habituellement pas suffisamment de fonds pour payer tous les créanciers. Un classement de priorité assurerait le paiement des droits de pilotage en priorité sur tous les créanciers autres que les frais de mise en ordre et les salaires de l'équipage. Des pouvoirs similaires sont prévus au paragraphe 122(1) de la *Loi maritime du Canada* en faveur des ports dans les cas de frais portuaires impayés.

(5) Infractions et peines (article 47)

Les articles 47 à 51 décrivent les différentes amendes encourues sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire et indiquent que ces amendes sont versées à l'Administration concernée.

L'article 47 est le plus important de ceux-ci et traite des navires qui poursuivent leur route dans une zone de pilotage obligatoire sans être sous la conduite d'un pilote. Le problème avec cet article est le montant de l'amende et le fait qu'elle est infligée uniquement sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire. Cela signifie que l'Administration doit engager les procédures judiciaires contre le navire qui a enfreint la *Loi sur le pilotage*. Une telle initiative est coûteuse, surtout si on considère que l'amende maximale est de 5 000 \$ et qu'un transit dans la plupart des circonscriptions des Grands Lacs rapporte à l'Administration quelque 6 000 \$ en droits de pilotage. Le coût de l'amende étant moindre que les frais de pilotage, une telle amende n'est pas un moyen dissuasif pour combattre la non-conformité.

Pour adapter cette situation à la réalité actuelle, l'amende maximale devrait être fixée à 150 000 \$. Avec une telle sanction, un navire aurait à considérer sérieusement les répercussions financières de l'inobservance de la loi et l'Administration aurait la justification économique de surveiller efficacement les navires et de poursuivre les contrevenants.

Pour les mêmes raisons, l'amende maximale prévue à l'article 48 devrait également être fixée à 150 000 \$.

Il faudrait modifier l'article 49 pour préciser que toutes les amendes doivent être versées à l'Administration. Le libellé actuel n'indique pas à qui sont versées les amendes infligées en vertu de l'article 48.1 ni même qui perçoit les amendes en vertu de cet article.

(6) Modifications d'ordre administratif à la loi

L'APGL délivre les certificats de pilotage aux officiers canadiens depuis 2013 et est présentement en voie de modifier son règlement pour tenir compte de la réalité du système. Un protocole d'entente (ci-joint) passé avec les armateurs canadiens reflète la plupart des modifications en attendant que le règlement soit prêt. Pour permettre d'administrer correctement le système de certificats de pilotage de l'APGL pour les 350 officiers canadiens qui œuvrent dans la région des Grands lacs, il faudrait modifier la *Loi sur le pilotage* comme suit :

- Ajouter des dispositions prévoyant, pour les brevets de pilote et les certificats de pilotage :

- ❖ Le besoin d'introduire une date d'expiration;
- ❖ La capacité de prescrire les exigences de renouvellement;
- ❖ La fraude et la contrefaçon;
- ❖ La tricherie (examens);
- ❖ Les brevets et certificats détruits ou perdus;
- ❖ Les niveaux de certificats de pilotage.

Il faudrait également modifier la loi de manière à :

- clarifier les droits des pilotes et des titulaires de certificats de pilotage canadiens lorsqu'ils pilotent dans les eaux des États-Unis.
- permettre aux Administrations d'établir un système de surveillance des navires canadiens transitant dans les zones de pilotage obligatoire.
- permettre aux Administrations d'établir des procédures concernant les cours et les programmes de formation et les autoriser à en effectuer l'audit et l'approbation.
- permettre aux Administrations de prescrire la composition de l'équipe à la passerelle dans les zones de pilotage obligatoire.
- ajouter des dispositions concernant le refus de délivrer un brevet de pilote ou un certificat de pilotage.
- ajouter une partie sur les interdictions générales à l'égard de la documentation.
- ajouter des dispositions indiquant qu'un médecin ou un optométriste peut faire rapport au ministre de toute condition médicale qui pourrait empêcher la délivrance d'un certificat médical ou l'invalider, et protégeant les médecins et les optométristes contre les poursuites judiciaires.

(7) Pilotage parallèle

L'APGL est chargée d'administrer le régime de certificats de pilotage sur les Grands Lacs et le fait effectivement depuis 2013. Au cours des cinq dernières années, elle a obtenu des informations indiquant que certaines compagnies maritimes emploient des titulaires de certificats de pilotage qui ne sont attirés à aucun navire particulier de leur flotte et qu'elles s'en servent comme pilotes de navires.

L'industrie maritime canadienne se trouve face à un environnement complexe en ce qui a trait à l'armement en équipage des navires qui font le commerce sur les Grands Lacs. Nous avons été informés que toutes les compagnies ont de la difficulté à trouver des marins bien formés pour remplacer le grand nombre de navigateurs expérimentés qui sont partis à la retraite ces derniers temps. L'industrie canadienne doit s'assurer qu'un officier possédant l'expérience et les connaissances nécessaires pour conduire le navire en toute sécurité est en charge de chaque partie de chaque voyage. Pour optimiser la disponibilité du personnel qualifié et assurer la sécurité du navire dans certaines régions, les compagnies doivent parfois déplacer un officier d'un navire à un autre. Cela pose une question juridique et non un problème de sécurité. Le déplacement d'un titulaire de certificat de pilotage sur différents navires dans une même région est qualifié de « pilotage parallèle » si on fait une interprétation stricte de l'actuelle *Loi sur le pilotage*.

L'APGL a suivi ces individus et n'est pas certaine où ils se situent face à la loi actuelle.

Nous avons même vu un titulaire de certificat de pilotage d'une compagnie aller sur un navire d'une autre compagnie, dont il n'était pas l'employé.

En vertu de la *Loi sur le pilotage*, l'APGL est la seule entité responsable d'établir un service de pilotage sur les Grands Lacs mais elle constate que certaines compagnies maritimes ont établi leur propre système. Cette question devrait être examinée et discutée dans le cadre de l'examen.

Privatisation / commercialisation du pilotage

L'APGL fonctionne de façon indépendante du gouvernement et de l'industrie puisqu'elle est structurée comme une société d'État. Les Administrations de pilotage ne reçoivent pas de crédits parlementaires, par conséquent elles fonctionnent d'une certaine façon comme des entreprises privées. Elles comptent quelques employés liés au Régime de pension du gouvernement du Canada et expose ainsi le gouvernement à subir des pertes dans le régime, celles-ci n'ont toutefois pas été calculées ni rapportées à l'APGL.

La privatisation permettrait aux Administrations de renégocier des contrats de transfert, ce qui pourrait s'avérer plus coûteux ou moins coûteux, on ne le sait pas pour l'instant.

Pilotes salariés ou pilotes membres d'une corporation

On se demande quel modèle est le meilleur pour dispenser des services de pilotage. Les pilotes sont salariés à l'APGL et à l'APA mais exercent leurs fonctions par le biais d'une personne morale à l'APP et à l'APL. Chacun des modèles comporte des avantages et des inconvénients; vous trouverez ci-dessous les constatations de l'APGL suite à ses contacts avec les deux. Dans la région des Grands Lacs, le Canada compte 65 pilotes salariés pour assurer les fonctions de pilotage alors que les États-Unis en comptent 50 qui exercent les mêmes fonctions par le biais d'une personne morale. En se fondant sur des observations locales, l'APGL a constaté ce qui suit :

- Les droits de pilotage au Canada avec des pilotes salariés sont moins élevés que ceux dans un système de personne morale.
- Les pilotes salariés travaillent suivant des conventions collectives strictes et les dispositions du Code canadien du travail, ce qui facilite le contrôle sur la façon dont ils exercent leurs fonctions.
- L'administration de pilotes salariés est plus compliquée pour les Administrations de pilotage parce qu'elles doivent régler les problèmes de personnel et qu'elles sont liées par des obligations légales plus rigoureuses que celles que l'on retrouve dans un système de personne morale.
- Il semble que le système avec des pilotes salariés entraîne un plus grand nombre de retards de pilotage associés aux navires que le système de personne morale.

Les deux systèmes sont très différents et exigent de l'expertise pour en assurer le bon fonctionnement. Il semble que le système de pilotes salariés génère moins de

dépenses et permet un meilleur contrôle de l'Administration sur la façon dont le pilotage est effectué, ce qui le rend plus acceptable pour les usagers.

Fusion des Administrations

Cet enjeu est complexe et a déjà fait l'objet de discussions dans un mémoire présenté à l'OTC par l'APGL en 2016.

Il est clair qu'il y a peu d'économies à réaliser en fusionnant une, deux ou les quatre Administrations. Les frais pourraient être recouverts sur une période de 10 à 15 ans mais cela ne donnerait pas un système plus sécuritaire au Canada. Une fusion pourrait même nuire à la sécurité dû au fait que des administrateurs sans expérience seraient responsables de secteurs où ils ont peu d'expertise. La fusion de l'APGL et de l'APL ne serait sans doute pas facile, puisqu'il faudrait agencer les 65 pilotes salariés des Grands Lacs aux pilotes contractuels de la région des Laurentides. Ces deux groupes ont des mentalités différentes quant à la manière d'offrir le service et ne fonctionnent pas dans la même langue. La région des Grands Lacs a l'avantage de partager le travail avec les pilotes de la Garde côtière des États-Unis, qui fonctionnent de manière complètement différente des pilotes de l'APL et de l'APGL.

Finalement, à ce sujet, nous ne voyons qu'un seul avantage à la fusion, soit la révision en profondeur des conventions collectives (APGL et APA) et des contrats (APL et APP) existants de manière à refléter les réalités de 2017 et celles à venir, comparativement aux réalités du début des années '60, lorsque ces conventions et contrats ont été mis en œuvre et qui, pour la plupart, existent encore aujourd'hui.

Conclusion

L'APGL exploite un service de pilotage sécuritaire et efficace dans la région des Grands Lacs depuis 1972 et possède une expérience et des connaissances considérables dans le domaine. Nous sommes disponibles pendant l'examen du pilotage pour discuter toute question ou requête additionnelles des responsables de l'examen. Nous nous réjouissons à la perspective de prendre part à un processus visant à améliorer la sécurité et l'efficacité du pilotage pour les années à venir.