



COMMENTAIRES SUR LE PROJET DE LOI C-97 (MODIFICATIONS PROPOSÉES À LA LOI SUR LE PILOTAGE)

Sousmis au Comité permanent Transports et communications

MAY 9, 2019

FEDERATION MARITIME DU CANADA
300 Saint Sacrement, #326, Montréal, H2Y 1X4
1066 West Hastings, #2300, Vancouver, V6E 3X1

INTRODUCTION

La Fédération maritime du Canada représente les propriétaires, les exploitants et les agents des navires transportant les importations et les exportations canadiennes vers les marchés mondiaux et en provenance de ceux-ci. Ces navires font des milliers de voyages entre les ports canadiens et les marchés internationaux chaque année, transportant des centaines de millions de tonnes de cargaison, des marchandises sèches en vrac comme le grain et le charbon aux matières liquides comme le pétrole brut et les produits pétroliers, en passant par les produits de consommation et les produits manufacturés conteneurisés. Nos membres exercent leurs activités partout au Canada et sont les principaux utilisateurs des services de pilotage en eaux canadiennes, tant pour ce qui est du nombre d'affectations que des droits de pilotage payés. En 2017, les recettes totales des quatre administrations de pilotage du Canada (provenant presque exclusivement des droits de pilotage) se sont élevées à 238,9 millions de dollars, dont la majeure partie était payée par des navires à pavillon étranger.

Mise à part une série de modifications importantes en 1972, la *Loi sur le pilotage* est demeurée en grande partie inchangée depuis son adoption en 1972, ce en dépit des énormes progrès réalisés depuis dans les domaines de la technologie de la navigation, de la conception des navires et des communications, ainsi que des développements importants qui ont façonné l'évolution du commerce mondial, tant à l'échelle nationale qu'internationale. En 2017, Transports Canada a entrepris un examen exhaustif de la *Loi sur le pilotage*, lequel comprenait de nombreuses consultations auprès des armateurs, des expéditeurs, des administrations de pilotage et des pilotes. Ce processus a donné lieu à la présentation d'un rapport au ministre des Transports en mai dernier, dans lequel 38 recommandations de mise à jour de la Loi ont été formulées afin de « refléter les réalités d'aujourd'hui et les possibilités et les innovations de demain¹ »; ces recommandations, on le présume, ont contribué à l'élaboration des modifications proposées à la *Loi sur le pilotage* contenues dans la section 11 du projet de loi C-97.

Étant fermement convaincus que les modifications au cadre de pilotage actuel se font attendre depuis trop longtemps, nous accueillons favorablement les modifications proposées et croyons qu'elles fourniront une base solide pour poursuivre la tâche essentielle qu'est la modernisation des services de pilotage dans les eaux canadiennes. Nous exhortons donc les membres de ce comité à veiller à ce que ces amendements soient adoptés dans les meilleurs délais.

Nous tenons également à souligner que la *Loi sur le pilotage* actuelle a constitué un excellent outil pour assurer la sécurité de la navigation en eaux canadiennes et que les modifications contenues dans le projet de loi C-97 n'enlèveront rien à cette valeur essentielle et fondamentale du système de pilotage du Canada

LACUNES DU CADRE DE PILOTAGE ACTUEL

Au Canada, les services de pilotage sont obligatoires et sont fournis en vertu d'un monopole régi par deux lois et comportant un aspect « à but lucratif ». Plus précisément, en vertu de la *Loi sur le pilotage* actuelle, les administrations de pilotage sont seules responsables de l'administration des services de pilotage, tandis que les pilotes sont chargés de la prestation des services à titre d'employés des administrations ou de « corporations à but lucratif » liées aux administrations par contrat. Ce modèle ne comporte pas de mécanisme adéquat pour assurer la responsabilisation et la transparence ou l'utilisation de saines pratiques de gestion (p. ex. notion de coûts / efficacité, réceptivité aux besoins des utilisateurs, quête d'amélioration

¹ *Rapport d'examen de la Loi sur le pilotage, présenté en mai 2018* par M. Marc Grégoire, président de l'Examen, T86-45/2018F-PDF

continue) dans la prestation des services de pilotage. Par conséquent, le recours aux nouvelles technologies n'a pas été optimal et le système n'a pas permis de contrôler les coûts ou de fournir de façon constante aux utilisateurs le niveau de service dont ils ont besoin dans une économie de transport maritime hautement concurrentielle.

Notamment, au cours de la dernière décennie, le coût total par affectation de pilotage a augmenté entre 5 et 7,4 pour cent par année. Les aspects qui précèdent sont également reflétés dans le *Rapport d'examen de la Loi sur le pilotage de 2018*, dans lequel on note que la structure du système de pilotage est telle que ses divers éléments donnent naissance à un « effet de boule de neige » influant sur les tarifs de la façon suivante :

- Les pilotes sont en mesure d'établir leurs frais à un niveau supérieur aux coûts de l'offre de service;
- Les administrations de pilotage fixent leurs tarifs en tenant compte de l'ensemble des coûts, y compris les frais établis par les pilotes;
- Parce que le pilotage est obligatoire, les expéditeurs doivent payer les tarifs fixés par les administrations de pilotage².

L'incapacité du cadre de pilotage actuel à contrecarrer les effets de la structure monopolistique du système, ou à reconnaître et à exiger le recours à une approche de gestion solide pour la prestation des services de pilotage, est un problème de longue date, particulièrement pour un pays tributaire du commerce comme le Canada, qui dépend grandement des navires – ainsi que d'un système moderne et pleinement optimisé – pour assurer le transport de ses importations et de ses exportations à l'échelle mondiale.

PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DU PROJET DE LOI C-97 ET MODIFICATIONS PROPOSÉES

Compte tenu de ces préoccupations, nous constatons avec satisfaction que les modifications à la *Loi sur le pilotage* proposées en vertu du projet de loi C-97 fourniront des outils fort utiles pour faire face aux problèmes exposés ci-dessus et moderniser la prestation des services de pilotage au Canada. Ces outils comprennent l'obligation de rendre publics les contrats de services de pilotage, l'élaboration d'un mécanisme pour assurer la primauté des règlements sur les contrats de services de pilotage, et le transfert à Transports Canada de pouvoirs accrus en matière de délivrance de brevets et de réglementation – autant d'éléments qui constitueront une base solide pour poursuivre la modernisation des services de pilotage dans les eaux canadiennes.

Un autre outil essentiel prévu dans le projet de loi C-97 est l'ajout d'une disposition explicite à la *Loi sur le pilotage*, intitulée « Objet et principes ». Celle-ci fera beaucoup plus qu'une simple déclaration de haut niveau, car elle déterminera directement la façon dont les services de pilotage seront fournis et les pouvoirs législatifs, administratifs et judiciaires seront exercés en vertu de la Loi. Cela est particulièrement vrai en ce qui a trait aux principaux éléments suivants :

- **Mandat des administrations de pilotage** : Les administrations de pilotage devront s'acquitter de leur mandat et exercer leurs pouvoirs conformément aux principes établis dans la disposition « Objet et principes » (article 18 de la *Loi sur le pilotage* telle que modifiée par l'article 234 du projet de loi C-97);

² Page 25 du *Rapport d'examen de la Loi sur le pilotage*, note de bas de page 1

- **Contrats de services de pilotage** : L'arbitre devra tenir compte de la disposition « Objet et principes » dans le règlement des négociations contractuelles en lien avec les contrats de services de pilotage en vertu de l'arbitrage de dernières offres (paragraphe 15.2 modifié par l'article 231 du projet de loi C-97);
- **Tarif de pilotage** : La disposition « Objet et principes » fournira un contexte important pour permettre à l'Office des transports du Canada d'évaluer si le tarif de pilotage proposé à imposer aux usagers est « juste et raisonnable » (alinéa 33.2(1)(d), modifié par l'article 238 du projet de loi C-97);
- **Pouvoirs réglementaires et application de la Loi** : L'exercice des pouvoirs de réglementation et d'application de la Loi par Transports Canada et la mise en œuvre des systèmes de gestion par les administrations de pilotage se feront d'une manière conforme à la disposition « Objet et principes » de la Loi.

Étant donné le rôle central que jouera la disposition « Objet et principes » pour guider la prestation des services de pilotage et l'application du système, nous estimons que quelques ajouts ciblés à cette disposition renforceront davantage le cadre fourni par le projet de loi C-97, particulièrement pour traiter des questions soulevées ci-dessus. Plus précisément, nous recommandons que la disposition soit modifiée afin d'articuler clairement le contexte de « monopole réglementé » dans lequel s'inscrivent les services de pilotage au Canada ainsi que de refléter l'importance de fournir des services de pilotage et d'exercer les pouvoirs prévus par la Loi conformément à de saines pratiques de gestion (dont transparence et responsabilisation, amélioration continue et capacité de répondre aux besoins des utilisateurs).

Bien que le libellé actuel de la disposition « Objet et principes » proposée introduise déjà les notions « d'efficacité » et « d'efficience » de la prestation des services de pilotage, nous sommes d'avis qu'il serait opportun d'approfondir davantage ces concepts. Ceci est important dans un contexte où les services de pilotage sont fournis en vertu d'un monopole légal sans concurrence et où la *Loi sur le pilotage* a toujours été appliquée (et interprétée par les tribunaux³) dans une optique qui considère la sécurité comme le but unique de la Loi et qui, trop souvent, éclipse la nécessité de gérer et de fournir le service en intégrant des pratiques et des valeurs saines dans une perspective de bonne gestion, sans compromettre la sécurité.

Compte tenu de ce qui précède, nous recommandons l'ajout des libellés suivants à la disposition « Objet et principes » du projet de loi C-97 (le texte ajouté est souligné) :

La présente loi a pour objet l'élaboration d'un cadre pour la prestation des services de pilotage sous un monopole réglementé, conforme aux principes suivants :

a) la prestation des services de pilotage favorise la sécurité de la navigation, y compris la sécurité du public et du personnel maritime, et y contribue; elle vise également la protection de la santé humaine, des biens et de l'environnement;

³ Il ne me paraît pas faire de doute que l'objet principal de la Loi et la mission principale de l'Administration est celle d'assurer la sécurité de la navigation. (...) Loin d'être une finalité au même titre que la sécurité, l'efficacité n'est qu'une composante. *Administration de pilotage des Laurentides et Corporation des Pilotes du Saint-Laurent Central Inc. 2019 CAF 83, page 20.*

b) la prestation des services de pilotage est efficace et efficiente, répond aux besoins des utilisateurs et permet une amélioration continue des services de pilotage;

c) la transparence et la responsabilisation sont assurées dans tous les aspects de la prestation des services de pilotage;

~~e) d) les outils de gestion du risque sont utilisés efficacement et l'évolution des technologies est prise en compte~~ le recours aux nouvelles technologies est optimisé dans le respect de la sécurité de la navigation;

~~e) e) le taux de redevances de pilotage d'une Administration est établi de manière à lui permettre d'être financièrement autonome.~~

AUTRE SUJETS POUR EXAMEN ET COMMENTAIRES PAR LE COMITÉ

En plus de recommander la modification de la disposition « Objet et principes » du projet de loi C-97, nous enjoignons respectueusement le Comité d'envisager la formulation de commentaires sur les enjeux suivants dans son rapport sur le projet de loi, ce afin d'encadrer et de guider adéquatement la mise en œuvre de la nouvelle loi.

Transparence et responsabilisation : Comme nous l'avons mentionné précédemment, la transparence et la responsabilisation sont essentielles dans un contexte où le pilotage obligatoire est assujéti à un monopole légal, surtout si l'on considère que les services de pilotage dans le fleuve Saint-Laurent et sur la côte Ouest sont fournis par des corporations de pilotes « à but lucratif » qui agissent comme fournisseurs de services monopolistiques sous la compétence respective des administrations de pilotage des Laurentides et du Pacifique. Afin de contrer certains des effets de ce qui précède, le *Rapport d'examen de la Loi sur le pilotage de 2018* recommande que les contrats de service et les états financiers des corporations de pilotes soient publiés et que les corporations elles-mêmes fassent l'objet de vérifications financières et répondent aux demandes d'accès à l'information

Nous constatons avec satisfaction que le projet de loi C-97 fait un premier pas important en ce sens en exigeant que les contrats de services des pilotes soient rendus publics⁴. Au fur et à mesure que nous progresserons dans la mise en œuvre de la Loi, il sera important de veiller à ce que Transports Canada poursuive ses efforts visant l'amélioration de la transparence et de la responsabilisation des corporations de pilotes, étant donné leur statut de fournisseurs de services monopolistiques légalement imposés.

Élaboration du cadre réglementaire : La section 11 modifie la *Loi sur le pilotage* de façon à transférer la responsabilité de l'élaboration des règlements des administrations de pilotage au gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre des Transports (article 52 tel que modifié par l'article 254 du projet de loi C-97). Il sera important, dans la mise en œuvre de cette nouvelle approche, de veiller à ce que le gouvernement du Canada fournisse à Transports Canada les ressources nécessaires pour élaborer ces règlements et renforcer sa capacité d'encadrement.

De plus, au fur et à mesure de la consolidation du cadre réglementaire sous l'égide de Transports Canada, il faudra également doter les administrations de pilotage des outils de gestion nécessaires, y compris dans leurs relations avec les pilotes. Les administrations ont un rôle important à jouer dans la modernisation des

⁴ Article 15.5 tel que modifié par l'article 232 du projet de loi C-97.

services de pilotage au Canada, notamment dans la mise en œuvre des progrès technologiques et l'amélioration continue de la prestation des services à l'échelle régionale.

COMMENTAIRE ADDITIONNEL

Enfin, nous devons nous opposer à un élément de la section 11 qui va au-delà de la discussion de base sur les services de pilotage obligatoires. En vertu du projet de loi C-97, Transports Canada propose de transférer au secteur privé la totalité des coûts associés à l'exécution d'une loi relevant de son portefeuille. Plus précisément, selon les nouvelles « Dispositions financières » de la *Loi sur le pilotage*, le ministre serait en mesure d'imposer aux administrations de pilotage le paiement d'une « somme » pour couvrir les coûts associés à l'exécution de la Loi, laquelle « somme » serait en bout de ligne réimposée aux utilisateurs à même les tarifs de pilotage (étant donné le mandat d'autonomie dont jouissent les administrations). À notre avis, la modification proposée soulève une série de questions de politique publique quant au rôle du gouvernement et à la mise en œuvre du recouvrement des coûts.

Bien que nous reconnaissons que sous le système actuel, Transports Canada impose des frais aux administrations de pilotage pour certains coûts de rédaction réglementaire, le Ministère propose maintenant d'officialiser des pouvoirs de recouvrement des coûts beaucoup plus vastes. Pour notre part, nous ne connaissons pas d'autre loi régissant une activité spécifique qui permette à un ministre de transférer une grande part des coûts d'administration de sa loi au secteur privé.

Il nous semble plutôt que l'approche stratégique du Canada en matière de recouvrement des coûts est précisément définie dans le régime législatif pangouvernemental établi en vertu de la *Loi sur les frais de service*, qui détermine le cadre selon lequel les ministères peuvent recouvrer les coûts des services rendus aux utilisateurs. À notre connaissance, la *Loi sur les frais de service* est très explicite quant aux types d'activités pouvant faire l'objet d'un recouvrement des coûts et, qui plus est, elle offre des mesures de protection aux utilisateurs en exigeant que les ministères établissent et respectent des « normes de rendement » (afin d'assurer une prestation efficace des services), rendent des comptes sur le coût des services et assurent le suivi et la reddition de comptes quant aux résultats

Le transport est une industrie de services, et le transport maritime dans les eaux canadiennes offre un service important qui favorise la compétitivité des exportateurs et des importateurs canadiens (et par conséquent de l'économie canadienne) et leur procure des avantages directs. La prestation de services de pilotage étant une composante essentielle du système de transport maritime du point de vue de la sécurité et de l'efficacité, la proposition du ministre de transférer les coûts de mise en œuvre de la Loi aux utilisateurs ne reconnaît pas l'importance du bien public dans la prestation des services de pilotage au Canada et ne respecte pas le cadre essentiel et les garanties prévus par la *Loi sur les frais de service*. Nous prions par conséquent le Comité de rejeter cette approche et de supprimer l'article 33.2(2)g tel qu'introduit par l'article 238 du projet de loi C-97, l'article 37.1 tel qu'introduit par l'article 240 du projet de loi C-97 et l'article 52(1)o tel que modifié par l'article 255 du projet de loi C-97.

Nous remercions le Comité de cette occasion de présenter nos commentaires sur les modifications à la *Loi sur le pilotage* proposées en vertu de la section 11 du projet de loi C-97. Nous serons heureux de poursuivre

notre contribution à mesure que les modifications chemineront dans le processus parlementaire en vue de leur mise en œuvre.

Veillez agréer l'expression de nos sentiments respectueux.

A handwritten signature in black ink, appearing to read "M.H. Broad". The signature is fluid and cursive, with the first letters of the first and last names being capitalized and prominent.

Michael H. Broad, Président
FÉDÉRATION MARITIME DU CANADA