

Troisième Section

CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE CHURCHILL



Chapitre A

LÉGISLATION

1. LOI ET RÈGLEMENTS

PRÉAMBULE

Aucune disposition particulière de la Loi sur la marine marchande du Canada ne s'applique à la seule circonscription de pilotage de Churchill; la législation relative à cette circonscription prend la forme d'un décret en conseil, d'un règlement général et de règlements que nous étudions ci-après.

(1) DÉCRETS DU GOUVERNEUR EN CONSEIL RENDUS EN VERTU DE LA LOI SUR LA MARINE MARCHANDE DU CANADA

Le seul décret en conseil de cette nature est le décret C.P. 1416, en date du 13 juillet 1933, qui créait la circonscription, en établissait les limites, en nommait l'autorité et ordonnait le paiement obligatoire des droits de pilotage (pièce 611). Ce décret n'a jamais été révoqué ni modifié.

Le gouverneur en conseil agit en vertu des articles 398, 412 et 414 de la Loi de la marine marchande, 1927, qui correspondaient, quant au fond, aux articles 324, 326 et 327 de la loi actuelle.

a) *Création de la circonscription*

Le décret en conseil mentionné ci-dessus porte simplement que, conformément aux articles susdits de la loi, «une circonscription de pilotage, désignée comme circonscription de pilotage de Churchill, est établie dans les limites suivantes». Les raisons qui motivaient la création de cette circonscription de pilotage dans cette zone ne sont pas indiquées, mais les événements de l'époque les rendent évidentes (Cf. *Historique de la législation*).

b) *Limites de la circonscription*

Les limites de la circonscription, les mêmes que celles du port, sont définies comme suit:

«Constituée par toutes les eaux de la baie d'Hudson et de la rivière Churchill comprises dans les limites suivantes: Partant du point extrême nord d'Eskimo Point jusqu'à un point à cinq milles marins du phare d'Eskimo Point; de là à l'est et au sud, en suivant la circonférence d'un cercle ayant ledit phare pour centre, jusqu'à

Circonscription de pilotage de Churchill

la laisse de haute mer sur la rive de la baie d'Hudson; de là vers l'ouest en suivant ladite laisse de haute mer jusqu'à Cape Merry; de là en suivant la laisse de haute mer sur la rive est et en amont de la rivière Churchill jusqu'à la limite des marées; de là en travers de la rivière Churchill jusqu'à sa rive ouest; de là vers le nord en suivant la laisse de haute mer en aval jusqu'à Old Fort Prince of Wales et traversant Eskimo Point jusqu'au point de départ» (pièce 1471c).

c) Autorité de pilotage

Le décret en conseil désigne l'autorité de pilotage comme suit: « . . . en vertu de l'article 414 de ladite Loi, le ministre de la Marine est nommé autorité de pilotage pour ladite circonscription. »

La fonction de ministre de la Marine n'existe plus. Dans d'autres circonscriptions où le Ministre était l'autorité de pilotage, on a pensé qu'il y avait lieu de modifier la nomination antérieure par un nouveau décret, afin de désigner correctement l'autorité de pilotage. Le dernier de ces décrets en conseil fut rendu le 15 août 1956 (C.P. 1956-1264 [pièce 1143], abrogeant le décret en conseil antérieur en date du 30 juin 1933, C.P. 1307). Toutes les circonscriptions dont le Ministre était l'autorité de pilotage y étaient énumérées, sauf celle de Churchill qui fut omise on ne sait pour quelles raisons.

Mais cette omission est sans conséquence. Le décret C.P. 1956-1264, utile et souhaitable pour clarifier la situation juridique, n'était pas nécessaire, car le point était déjà réglé dans diverses lois qui définissaient les changements apportés à l'ancien ministère de la Marine et qui, en outre, portaient que le ministre des Transports devait remplir les fonctions du ministre de la Marine.

d) Régime obligatoire

Dans le décret en conseil qui créait la circonscription, le gouverneur en conseil, en vertu des dispositions de l'article 412 de la Loi de la marine marchande, 1927, rendait obligatoire le paiement des droits de pilotage.

(2) DISPOSITIONS NE DÉCOULANT PAS DE LA LOI SUR LA MARINE MARCHANDE ET INTÉRESSANT L'ORGANISATION DE LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE

Dans les circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, un décret en conseil autorise généralement le ministère des Transports à prendre en charge le service de bateau-pilote et les stations de pilotes et à en assumer les frais. Aucun décret en conseil de ce genre ne concerne Churchill, car le ministère des Transports n'y assure pas le service de bateau-pilote et il n'existe ni station de pilotes ni personnel local. Le peu d'administration qu'exige cette circonscription est effectuée par le bureau central d'Ottawa, au vu des rapports fournis par les deux pilotes.

Le Conseil des ports nationaux n'avait besoin d'aucune autorisation spéciale pour mettre les remorqueurs du port à la disposition des pilotes en vue d'assurer le service de bateau-pilote.

(3) ORDONNANCES DE L'AUTORITÉ DE PILOTAGE RATIFIÉES
PAR LE GOUVERNEUR EN CONSEIL

a) *Nomination d'un secrétaire-trésorier et paiement des dépenses de la circonscription (art. 328, Loi sur la marine marchande)*

Suivant la pratique établie là où le Ministre est l'autorité de pilotage, on n'a pas nommé de secrétaire-trésorier. Aucun décret en conseil rendu en vertu de l'article 328 de la Loi sur la marine marchande n'autorise le paiement des frais d'exploitation de la circonscription sur les revenus de pilotage et aucune autorisation n'a jamais été demandée. Le règlement général de la circonscription fixe le coût du service de bateau-pilote (art. 5[2]) au montant des droits imposés à cette fin, montant que le Conseil des ports nationaux a accepté à titre de prix de ses services. En vertu du règlement, les droits de bateau-pilote sont versés au Conseil des ports nationaux dès qu'ils sont acquittés.

b) *Délégation de pouvoirs par le Ministre à titre d'autorité de pilotage (art. 327[2], Loi sur la marine marchande)*

L'autorité de pilotage de Churchill n'a jamais établi de règlement en vertu de l'article 327(2) par lequel étaient délégués les pouvoirs à l'autorité de pilotage. Une telle délégation n'existe pas même dans le règlement général de la circonscription établi en vertu de l'article 329, où elle doit se trouver généralement. Churchill n'a ni représentant local de l'autorité, ni surintendant, ni surveillant des pilotes.

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

L'Autorité de pilotage de Churchill n'a adopté aucun règlement, en vertu soit de l'article 346(c), soit de l'article 347, ou de l'article 357(2) de la Loi sur la marine marchande et le règlement général édicté et ratifié en vertu de l'article 329, ainsi que cela se fait ailleurs, ne traite pas non plus du sujet (Cf *Titre I*, pp. 277 et 278).

Toutes les exemptions statutaires prévues à l'article 346 s'appliquent et aucune exemption n'est prévue pour les petits navires étrangers de moins de 250 tonneaux puisque l'autorité de pilotage n'a pas jugé bon de le faire, ainsi que le lui permettait l'article 346(c). C'est pourquoi tout navire non immatriculé au Canada, y compris les yachts et les bateaux de pêche, quelque petits soient-ils, doivent acquitter les droits (Cf. *Titre I*, p. 254).

Toutefois, une exemption indirecte est censément prévue dans le règlement général par suite de la définition du mot «bâtiment», dans l'article

d'interprétation (art 2[f]), qui ne correspond pas à la définition du mot «bâtiment» dans la Loi sur la marine marchande. En vertu de la définition du règlement, «les chalands non pontés sans locaux d'habitation ni¹ moyens de propulsion propres» sont exclus du sens du mot «bâtiment» pour lequel les droits de pilotage sont prévus dans l'annexe au règlement. Cette disposition est illégale (Cf. *Titre I*, pp. 244 et suiv.).

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

Le règlement général actuellement en vigueur fut approuvé par le décret en conseil C.P. 1966-1623 en date du 24 août 1966 (pièce 611). Il a été modifié depuis, en 1967 (C.P. 1967-1819 du 21 septembre 1967). Le décret en conseil de 1966 abrogeait le règlement général précédent, C.P. 1961-1799 du 14 décembre 1961, modifié par le C.P. 1964-958 du 25 juin 1964 qui abrogeait le C.P. 1960-873 du 23 juin 1960 (pièce 1471*d*) abrogeant lui-même le premier règlement général de la circonscription, c.-à-d. le C.P. 1546 du 1^{er} août 1933 (pièce 1471*a*).

Ce règlement est unique par sa brièveté. Il est probable que l'autorité de pilotage ait jugé que toute autre législation était inutile par suite des circonstances et des conditions particulières à Churchill. En tout cas, l'autorité de pilotage n'a tiré parti que de trois dispositions de l'article 329. Les pouvoirs conférés par le règlement sont donc très restreints.

Outre l'exemption contestable relative aux «chalands non pontés», le règlement contient seulement trois dispositions:

- (i) L'autorité attribue le brevet des pilotes. Les seules conditions préalables exigées d'un candidat sont d'être citoyen canadien âgé d'au moins 25 ans, d'être détenteur d'un certificat de compétence non inférieur à celui de capitaine de navire à vapeur au cabotage (sans limite quant au tonnage) ou de deuxième lieutenant d'un navire à vapeur au long cours, d'être en bon état physique et mental, et de bonnes mœurs. On n'exige pas la connaissance de la circonscription et il n'existe pas de régime d'apprentissage.
- (ii) On délivre des brevets temporaires valides pour la seule saison de navigation. Cette disposition, que contenait l'article 3(3) du règlement de 1960, fut omise dans le règlement de 1961, de sorte que, en vertu de la règle générale, les brevets délivrés pour Churchill étaient soumis en permanence à la restriction, quant à l'âge, de l'article 338 de la Loi sur la marine marchande. La Commission a demandé des explications à l'autorité de pilotage qui répondit:

«Il semble que lors de la modification du règlement en 1961, on ait jugé que l'article pertinent était inutile puisque les pilotes sont nommés en raison de leur poste de gardien de port.

¹ A cause d'une erreur de plume, la négation fut omise dans le règlement de 1966.

Toutefois, nous pensons que cet argument comporte des faiblesses et nous ferons en sorte d'insérer de nouveau cet article au moment opportun» (pièce 1471m).

Comme nous venons de le voir, cette correction fut faite peu après, lors de la ratification du règlement général actuel, le 24 août 1966.

- (iii) Les droits perçus appartiennent, en parts égales, aux pilotes, en fonction des jours de disponibilité pour le service, le fonds commun étant confié à la garde de l'autorité.
- (iv) Les droits de pilotage sont établis selon un taux uniforme de \$55 pour chaque pilotage, à l'entrée ou à la sortie (porté à \$60 en 1967) et sont applicables à tous les navires, sans distinction de taille. En outre, un droit de bateau-pilote de \$25 doit être versé au Conseil des ports nationaux lorsqu'on utilise son bateau comme tel. Le droit de mouvement est de \$40.

L'autorité de pilotage n'ayant pas édicté les règlements nécessaires, elle n'a, entre autres, aucun pouvoir, «pour assurer leur bonne conduite (des pilotes) à bord et à terre», ou de fixer leur nombre, ou de retirer, avant qu'il n'expire, son brevet à un pilote devenu physiquement ou mentalement incapable, ou de rendre les droits payables à l'autorité de pilotage.

2. HISTORIQUE DE LA LÉGISLATION

PRÉAMBULE

a) *Historique (1610-1931)*

Le Manitoba est la seule province des Prairies qui ait un port en eau profonde. Contrairement aux autres circonscriptions de pilotage du Canada, celle de Churchill est de création relativement récente, puisqu'elle fut établie en 1933.

On connaît généralement bien le rôle joué par la Compagnie de la Baie d'Hudson à Churchill et le développement de celui-ci en port de mer commercial. Nous rappellerons brièvement ici les événements anciens et récents qui ont conduit à l'établissement du port de Churchill.

Churchill se trouve à l'embouchure de la rivière du même nom, qui se jette dans la baie d'Hudson, à quelque 980 milles de l'entrée du détroit d'Hudson que franchit le capitaine Henry Hudson, le 3 août 1610, alors qu'il cherchait le passage du nord-ouest; la baie porte son nom.

On connaît l'histoire tragique d'Henry Hudson et de quelques marins malades jetés à la dérive par son équipage mutiné, au printemps de 1611, et dont on n'entendit jamais plus parler, ainsi que le récit de ses aventures et découvertes, et de celles des explorateurs qui vinrent après lui.

Le 7 septembre 1619, le capitaine danois Jens Munk, qui cherchait aussi le passage du nord-ouest, établit ses quartiers d'hiver à l'embouchure de la rivière Churchill. Un aumônier et 64 hommes accompagnaient le capitaine Munk. Une épidémie se déclara et seuls le capitaine Munk et deux de ses hommes survécurent. Ils quittèrent Churchill le 16 juillet 1620 sur leur petit navire, le *Lampren*, et atteignirent le Danemark le 25 septembre suivant.

Onze ans plus tard, en 1631, le capitaine Luke Foxe, et son navire, le *Charles*, et le capitaine Thomas James, avec l'*Henrietta Maria* parvinrent sur les lieux; ils établirent le centre de leurs opérations à Churchill d'où ils expédièrent des fourrures en Angleterre.

Un fait significatif au sujet de la baie d'Hudson fut les voyages de deux aventuriers français, trafiquants de fourrures, Radisson et Chouart qui, rapporte l'histoire, atteignirent la baie par voie de terre, en 1662; ils venaient du Canada et trouvèrent la région riche en fourrures. Peu encouragés par la France, Radisson et un autre Français du nom de Groseilliers réussirent à persuader des nobles et des marchands anglais de l'importance de leurs découvertes. Par la suite, en 1668, un vaisseau fut envoyé en baie d'Hudson pour faire le commerce des fourrures. Cette aventure fut couronnée d'un tel succès que, le 2 mai 1670, le roi Charles II d'Angleterre accordait une charte à «*The Governor and Company of Adventurers of England Trading into Hudson Bay*». La Compagnie de la Baie d'Hudson était ainsi établie, le prince Rupert devenant son premier gouverneur. La charte royale conférait des droits à la compagnie sur tout le bassin hydrographique de la baie d'Hudson ou la Terre de Rupert, comme on l'appela plus tard. Ce territoire s'étendait jusqu'aux Montagnes Rocheuses, dans l'ouest, et vers le sud jusqu'à ce qui constitue maintenant les États de l'ouest des États-Unis. Pendant plus de deux siècles, la Compagnie de la Baie d'Hudson exerça son monopole, en dépit de l'opposition canadienne et étrangère.

En 1685, lord John Churchill, plus tard le fameux duc de Marlborough, fut élu gouverneur de la Compagnie de la Baie d'Hudson. Cette année-là, la première expédition d'huile de baleine, consistant en 38 barils, quitta Churchill. En 1686, le petit établissement connu sous le nom de Munk's Harbour, en souvenir du capitaine Jens Munk, ainsi que sous plusieurs noms indiens, fut appelé Churchill et, en 1689, la Compagnie de la Baie d'Hudson fonda le «poste de Churchill».

Deux siècles plus tard, l'importance croissante du commerce et des exportations du Canada attira vivement l'attention sur le parti à tirer de Churchill comme port de mer permettant d'abrégier le trajet pour les expéditions de blé des Prairies du sud-ouest du Canada vers les ports d'outre-mer. On voulait aussi établir des relations fédérales plus étroites avec les Esquimaux et les Indiens, contribuer à la défense nationale et mettre en valeur le nord-est de l'Arctique. Le gouvernement approuva ce programme et l'on construisit un chemin de fer reliant Le Pas et Churchill.

Le 29 mars 1929, le chemin de fer de la baie d'Hudson était terminé et le terminus septentrional en était Churchill. D'autre part, l'aménagement du port et des quais et la construction de l'élévateur à grain et des installations portuaires étaient presque achevés.

En septembre 1931, le port commercial de Churchill fut ouvert. A cette époque et pendant les quelques années qui suivirent, l'entretien et l'exploitation du port relevaient du ministère fédéral des Chemins de fer et des Canaux.

b) Étape initiale, 1931-1932

En 1931, l'arrivée de deux navires long-courriers qui reprirent la mer chargés de grains marqua l'ouverture du port de Churchill. A cette époque, M. D. W. McLachlan, ingénieur en fonction, était surintendant du port. Au cours des deux premières années d'exploitation du port, M. McLachlan organisa le pilotage des navires, à l'entrée ou à la sortie, en recourant aux services du capitaine Pentz, patron de l'un des remorqueurs employés à l'aménagement du port, qui connaissait bien celui-ci, ses marées et ses courants, et qui agit comme pilote sans brevet. Aucun document n'indique que des droits de pilotage, s'il en fût, aient été exigés pour ce service.

c) Période 1933-1937

En vertu du décret en conseil C.P. 1250, en date du 28 juin 1933 (pièce 1471c), le port de Churchill fut proclamé port public, ses limites furent définies et M. George Kydd, ingénieur résidant du ministère des Chemins de fer et des Canaux, à Churchill, fut nommé capitaine de port sans rémunération.

La circonscription de pilotage de Churchill fut établie par décret en conseil C.P. 1416, en date du 13 juillet 1933, ses limites furent définies, le ministre de la Marine étant nommé autorité de pilotage. Les limites de la circonscription furent énoncées dans les mêmes termes que ceux du décret C.P. 1250, indiquant les bornes du port public et, depuis ce temps, les unes et les autres sont demeurées inchangées.

Le décret en conseil C.P. 1546, du 1^{er} août 1933, confirma le premier règlement concernant la circonscription (pièce 1471a). Le décret comportait la nomination du surintendant comme représentant de l'autorité sur place; mais il ne bénéficiait d'aucune délégation de pouvoirs, sauf le soin de sauvegarder les droits de pilotage qui, une fois perçus par le percepteur des douanes, devaient être déposés dans un compte en banque au nom du surintendant. On ne précisait pas la manière de disposer des recettes du pilotage. On s'aperçut bientôt de cette lacune et, en 1934, un nouveau règlement fut ajouté par décret C.P. 534 (en mars 1934), qui portait que les droits pouvaient être dépensés «sous la direction du directeur du pilotage pour

Circonscription de pilotage de Churchill

défrayer le coût de l'équipement et de l'entretien d'un ou de plusieurs bateaux-pilotes, ou pour toute autre fin de la circonscription de pilotage». C'était une autorisation générale donnée à l'autorité de pilotage sur la disposition des fonds du pilotage. Le gouverneur en conseil ratifia ce règlement, mais sans préciser l'article de la loi sur lequel s'appuyait cette ratification, en disant simplement «sous la disposition de la Loi sur la marine marchande du Canada, S.R.C. 1927, chapitre 186». La légalité de ce règlement reste douteuse.

Les droits, à l'entrée ou à la sortie, comportaient un taux uniforme de \$50, rien n'étant prévu pour le service de bateau-pilote. Telle était la portée des règlements de 1933 et de 1934.

Le ministère des Chemins de fer et des Canaux utilisait ses remorqueurs comme bateaux-pilotes et chargeait leurs capitaines d'assurer le service de pilotage. L'autorité de pilotage versait donc tous les droits de pilotage perçus au ministère des Chemins de fer et des Canaux (pièce 1471f).

Ce régime de pilotage et d'assignation des revenus du pilotage fut maintenu en 1934, 1935 et 1936. En 1937, le port de Churchill passa sous la responsabilité du Conseil des ports nationaux et, cette année-là, les droits de pilotage perçus furent «remis au Conseil des ports nationaux qui rémunère les pilotes et exploite les bateaux nécessaires pour le service de pilotage» (pièce 1471f).

Voici, pour la saison de navigation (environ trois mois) des années 1933, 1934, 1935 et 1936 le nombre des navires long-courriers pilotés à l'arrivée et au départ, leur jauge moyenne nette et les revenus du pilotage (pièce 614a):

Année	Nombre de navires	Jauge moyenne nette	Revenus du pilotage
1933	12	3,015	\$ 1,200.00
1934	15	3,055	1,500.00
1935	9	3,235	900.00
1936	15	3,443	1,500.00

d) Période 1937-1964

En vertu de l'article (d) du décret en conseil C.P. 397, du 7 février 1937, l'administration, la gestion et la direction du port public de Churchill comprenant toutes les eaux de la baie d'Hudson et de la rivière Churchill situées à l'intérieur des limites établies en vertu du décret en conseil C.P. 1250, du 28 juin 1933, déjà mentionné, furent transférées au Conseil des ports nationaux à compter du 1^{er} janvier 1937. En juillet de cette année-là, le capitaine de port M. W. R. Meadows, qu'avait désigné le Conseil des ports

nationaux, fut nommé surintendant suppléant des pilotes en remplacement de M. Kydd. Lorsque son mandat expira, le titulaire ne fut pas remplacé et le poste de surintendant des pilotes a depuis lors été supprimé du règlement.

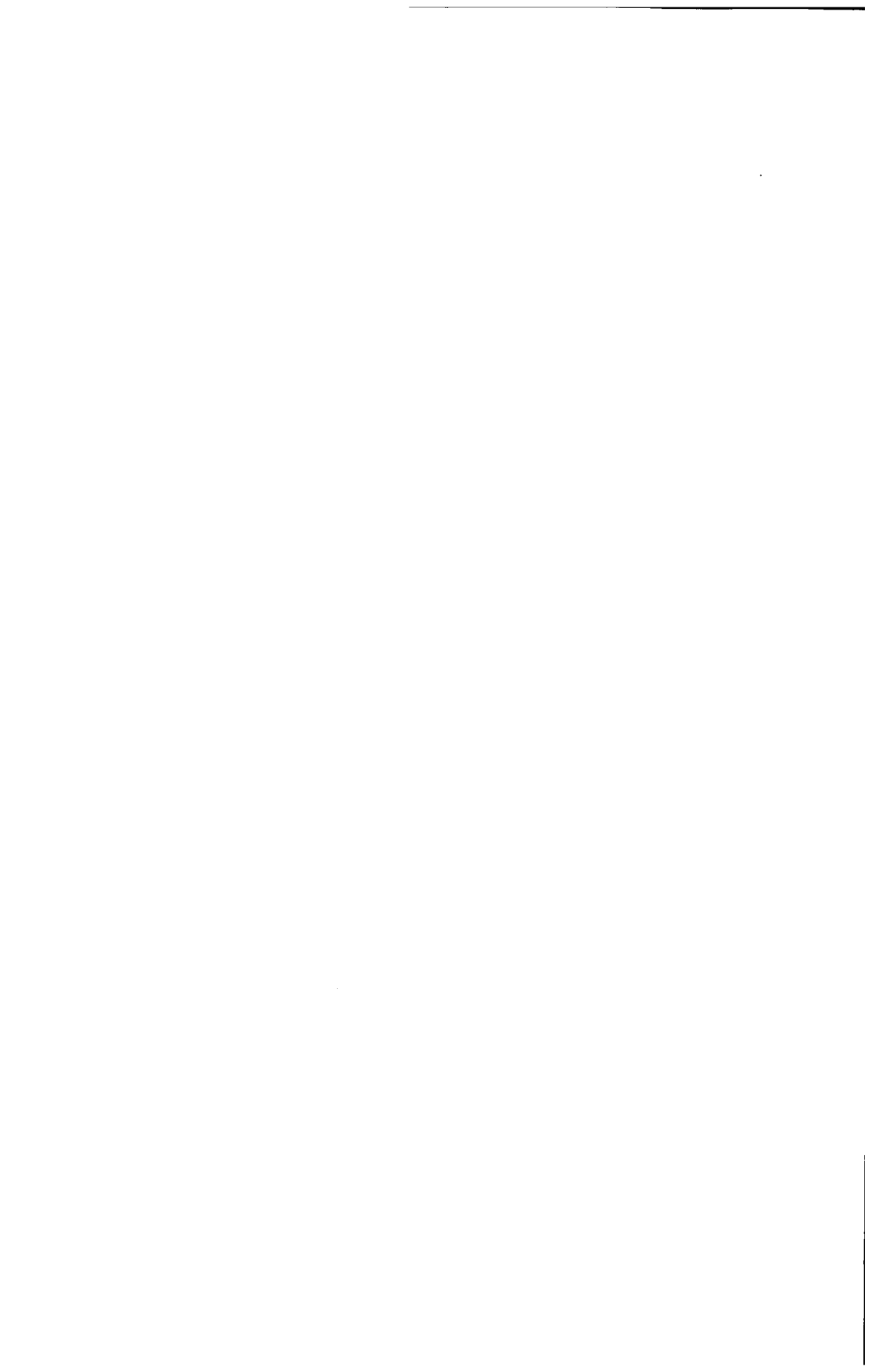
Au cours des vingt années suivantes, on s'en tint au même régime de pilotage et la totalité des droits de pilotage fut remise au Conseil des ports nationaux. Au début des années 40 et au cours des années suivantes, le gardien de port reçut un brevet temporaire, afin d'agir, au besoin, comme pilote, en complément des capitaines de remorqueurs à l'emploi du Conseil des ports nationaux. En 1957, conformément aux arrangements intervenus entre le Conseil des ports nationaux et l'autorité de pilotage, le gardien de port ou le gardien de port adjoint touchaient les droits de pilotage des navires, moins les frais prévus pour l'utilisation du bateau-pilote, soit \$25 ou \$15 pour chaque service, selon le bateau utilisé, ces sommes étant versées au Conseil des ports nationaux (pièce 1471e).

Le règlement ne subit aucun autre changement jusqu'à son abrogation, en 1960, par le décret en conseil C.P. 1960-873 qui y substitua un nouveau règlement général (pièce 1471d).

Ses dispositions étaient, quant au fond, les mêmes que celles du règlement actuellement en vigueur, sauf sur deux points:

- a) Le tarif, bien qu'établi sur un taux forfaitaire, variait selon que la mission s'effectuait de jour ou non, soit \$65 pour une affectation de jour et \$90 pour une affectation de nuit.
- b) Les droits, moins les frais de bateau-pilote, n'étaient pas mis en commun, mais appartenaient au pilote qui avait rendu le service. Il les percevait et les conservait.

L'année suivante, ce règlement général fut abrogé et remplacé par le décret en conseil C.P. 1961-1799, en date du 14 décembre 1961 (pièce 611). Il ne se distinguait pas du décret en conseil actuel qui l'a remplacé, sauf trois exceptions: a) la durée du brevet était supprimée; b) les droits de bateau-pilote n'étaient plus distincts; c) les droits consistaient en un montant total de \$80 dont \$25 devaient être versés au Conseil des ports nationaux chaque fois qu'on se servait d'un de ses remorqueurs pour «l'embarquement ou le débarquement d'un pilote en dehors du port». La restriction «en dehors du port» fut supprimée dans le règlement de 1966.

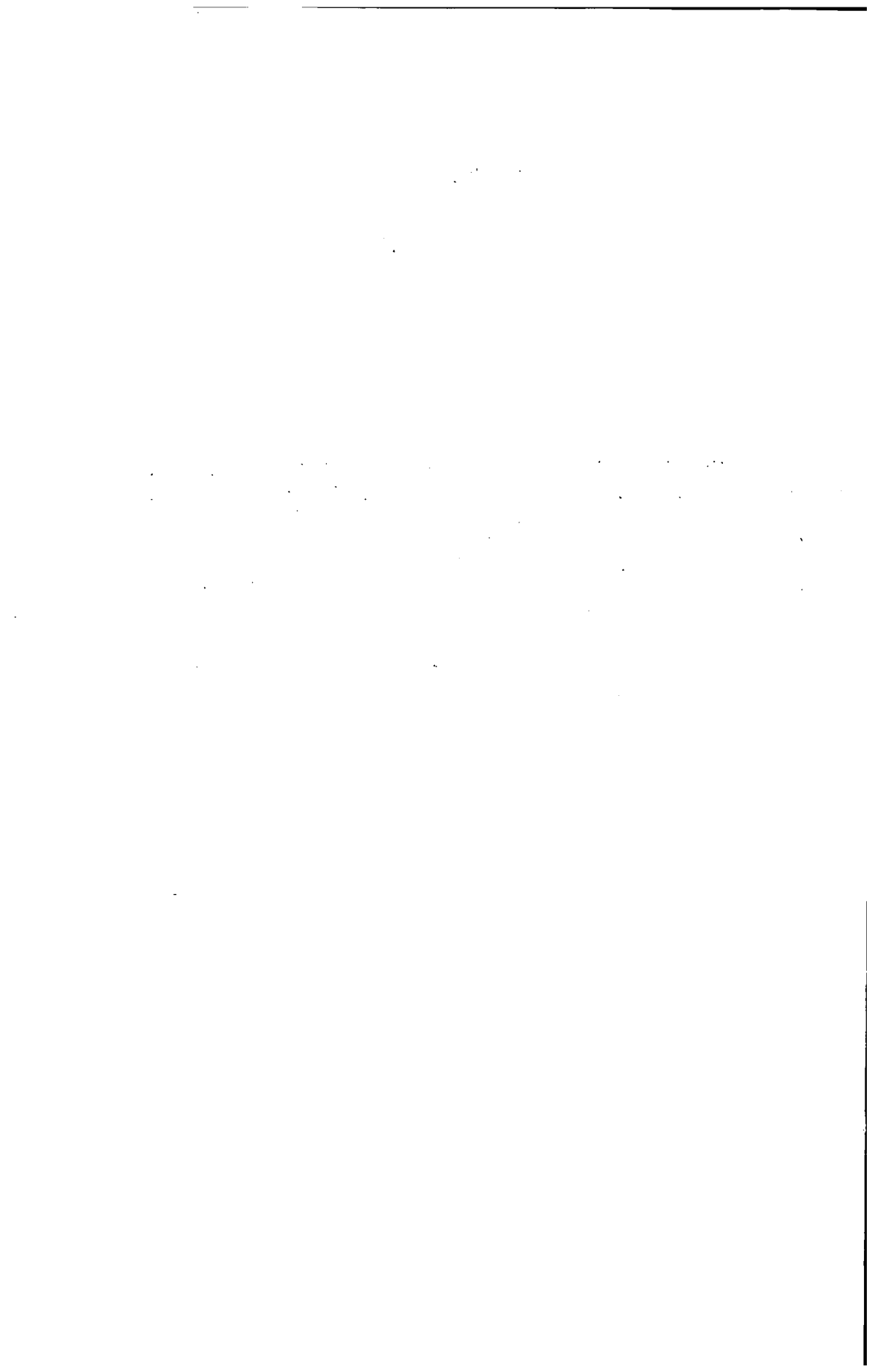


Chapitre B

MÉMOIRES

La Commission n'a reçu aucun mémoire mais, le 29 octobre 1963, le capitaine C. H. R. Mundy et le capitaine E. S. Wagner se présentèrent devant la Commission, à Ottawa, et déposèrent la copie d'un mémoire qu'ils avaient fait parvenir à l'autorité de pilotage le mois d'octobre précédent (pièce 614A). Ils insistèrent sur le fait que l'introduction d'un service de pilotage de 24 heures alourdissait leur tâche et ils recommandèrent:

- a) Une augmentation du personnel de bureau;
- b) Une augmentation des taux;
- c) Une nouvelle méthode de calcul des droits de pilotage sur la jauge, nette ou brute.



PREUVE

1. DESCRIPTION GÉNÉRALE

(1) LIMITES DE LA CIRCONSCRIPTION

Les limites de la circonscription, qui correspondent à celles du port (C.P. 1250, du 28 juin 1933 [pièce 1471c]), sont définies par le décret C.P. 1416, du 13 juillet 1933, en vertu duquel était établi le service. En résumé, la circonscription consiste en la partie navigable de la rivière Churchill, c.-à-d. l'emplacement du port, auquel s'ajoute une zone s'étendant dans la baie d'Hudson à cinq milles de l'embouchure de la rivière.

(2) CARACTÉRISTIQUES PHYSIQUES

Le port de Churchill, à l'embouchure de la rivière Churchill, connaît la plus courte saison de navigation de tous les ports de mer du Canada. Il s'ouvre généralement vers la troisième semaine de juillet et ferme aux environs de la troisième semaine d'octobre. Les glaces d'eau douce se forment en amont de la rivière et passent dans le port. Après la mi-octobre, on peut s'attendre à les voir apparaître à tout moment.

La population de 1,900 âmes ne comprend que des fonctionnaires et des travailleurs s'occupant de l'exploitation du port, et de leurs familles (pièce 609A).

Le 23 juillet est la date la plus précoce à laquelle un navire marchand à destination de Churchill est autorisé, moyennant une prime supplémentaire minimale d'assurance maritime, à passer le cap Chidley, à l'entrée du détroit d'Hudson, à condition que le capitaine soit avisé par le patrouilleur de la Garde côtière du gouvernement canadien que la condition des glaces le permet (pièce 609). Toutefois, le ministère des Transports n'accorde ni ne refuse aux navires la permission d'entrer dans le détroit d'Hudson (pièce 610, p. 24).

a) Glaces dans le détroit d'Hudson

Les glaces de cette région proviennent de trois sources: (i) glaces de la baie de Baffin ou de l'Arctique, qui consistent en banquises, icebergs et glaçons détachés des icebergs, ou très petits icebergs, qui constituent les

plus grands dangers pour la navigation. Certaines de ces glaces pénètrent dans le détroit d'Hudson par le détroit de Gabriel et d'autres par le sud de l'île de la Résolution. Ces glaces, poussées par les vents d'est et par les courants, dérivent vers l'ouest à l'intérieur du détroit. On peut rencontrer des icebergs partout entre l'île de la Résolution et un lieu situé à 290 milles à l'ouest de l'île Charles (pièce 609, p. 12); (ii) le chenal Foxe, à quelque 480 milles à l'ouest de l'île de la Résolution, où se forment d'immenses banquises; (iii) les «glaces d'hiver» qui se forment dans les petites baies le long du détroit et qui, graduellement, finissent par constituer une vaste ceinture côtière de glaces dont la débâcle se produit en juin. Le centre du détroit ne gèle pas mais, pendant environ huit mois de l'année, est rendu à peu près impraticable par les immenses banquises que charrient de part et d'autre les courants de marée.

b) Glaces dans la baie d'Hudson

Les glaces dans la baie d'Hudson sont en majeure partie des glaces qui se forment sur place au cours de l'hiver, généralement le long des rives et dans les baies, dès le début de novembre et qui, vers la fin de ce mois, obstruent l'embouchure des rivières. Elles atteignent généralement trois ou quatre pieds d'épaisseur et s'étendent au large de la côte est jusqu'aux îles de la région, de 60 à 70 milles de distance, tandis que, dans le reste de la baie, elles s'étendent d'un à cinq milles.

Au cours de l'hiver, les glaces riveraines sont brisées par les coups de vent en immenses banquises qui forment souvent des «masses flottantes» ou couches empilées les unes sur les autres sous la pression de grandes banquises et atteignant 20 à 30 pieds d'épaisseur.

Les glaces d'hiver se désintègrent vers la fin de juin; mais les «masses flottantes» demeurent dans la partie sud de la baie jusqu'à la fin de juillet. «Cependant, il ne semble pas qu'elles encomrent la route des vapeurs allant à Churchill» (pièce 609).

Les conditions des glaces mentionnées ci-dessus varient d'une année à l'autre, selon la rigueur de l'hiver, les températures estivales et les conditions atmosphériques.

(3) TRAFIC MARITIME

Le trafic maritime de ou vers Churchill comprend surtout des navires long-courriers assurant l'exportation des grains vers des ports d'outre-mer, certains caboteurs, dont des pétroliers, qui font le commerce entre les ports canadiens, et de petits bâtiments de la région. Churchill est le principal centre de distribution de la Compagnie de la Baie d'Hudson pour ses postes de la baie et des environs; on utilise à cette fin les petits bâtiments locaux.

De 1956 à 1963 inclusivement, le nombre annuel des arrivées et des départs des navires long-courriers et des caboteurs est demeuré sensiblement

constant. Le tableau suivant, préparé par le Bureau fédéral de la statistique, indique le chiffre annuel pour chaque brève saison, ainsi que le total de la jauge nette et la jauge moyenne par navire (pièce 1471g).

Année	Long-courriers			Caboteurs (Jauge nette 250 tx. et plus)		
	Nombre de navires	Jauge nette totale	Jauge nette moyenne	Nombre de navires	Jauge nette totale	Jauge nette moyenne
1956.....	49	177,127	3,615	12	6,144	512
1957.....	48	189,302	3,944	3	1,682	961
1958.....	58	225,993	4,414	14	21,146	1,510
1959.....	60	254,638	4,244	16	22,600	1,413
1960.....	50	236,024	4,720	7	8,164	1,166
1961.....	53	236,103	4,455	17	22,583	1,328
1962.....	52	271,215	5,216	13	20,531	1,579
1963.....	51	290,887	5,704	8	16,483	2,060
1964.....	43	268,999	6,256	8	13,050	1,631
1965.....	46	289,812	6,300	7	4,576	654
1966.....	41	250,180	6,254	11	18,825	1,717
1967.....	35	240,288	6,865	7	9,947	1,421

Bien qu'en 1967 il y ait eu 14 long-courriers de moins qu'en 1956, la jauge nette moyenne des navires s'est accrue, en 1967 de 90% par rapport à celle de 1956. La jauge nette moyenne des caboteurs s'est accrue elle aussi de 181%. Cette tendance à l'utilisation de navires plus grands montre bien la nécessité du dragage du chenal, pour l'améliorer, et de l'agrandissement du bassin d'évitage, au large du wharf.

De 1956 à 1967, les exportations et les importations accusent un accroissement progressif, comme l'indiquent les chiffres fournis par le Bureau fédéral de la statistique:

Année	Marchandises	Exportations* (tonnes courtes)	Importations* (tonnes courtes)
1956.....	Blé	496,200	—
	Marchandises diverses	—	5,524
1967.....	Blé	619,675	—
	Combustible liquide	—	17,096
	Nickel et alliages	4,395	—
	Acier de construction	—	2,664
	Marchandises diverses	272	3,257

*Les importations et les expéditions de marchandises diverses demeurent sensiblement constantes; mais, en plus des exportations de grains, etc., plusieurs expéditions de minerais et de concentrés de nickel et de cuivre sont faites outre-mer, aussi bien que de soufre. Quant au cabotage, le pétrole en vrac est importé et stocké à Churchill, puis réexpédié par des pétroliers affrétés par le ministère des Transports dans les nombreux petits ports ou stations de la baie d'Hudson. Il y a aussi des expéditions occasionnelles de bois à pâte.

Les chiffres montrent le progrès économique du port et le rôle important des pilotes pour un passage rapide et sûr des navires.

(4) PORT DE CHURCHILL

Le port de mer de Churchill et sa circonscription de pilotage sont les seuls dans la vaste étendue de la mer intérieure qui pénètre profondément dans la région nord-est du continent de l'Amérique du Nord. La baie d'Hudson est presque complètement entourée par les terres, communiquant seulement avec l'Océan Atlantique par le détroit d'Hudson et avec l'Océan Arctique par le chenal Foxe et des détroits de faible largeur. La plus grande longueur en latitude est de 930 milles et sa largeur maximale, de 520 milles, à la latitude 60°N (pièce 609).

Parmi les circonscriptions de pilotage canadiennes, Churchill est unique par son isolement et son éloignement. Les glaces, sous toutes leurs formes, constituent le plus grand danger de la navigation et les pilotes mesurent les graves conséquences d'un accident, car ils savent que les possibilités de réparations sont à Saint-Jean (Terre-Neuve), distant de 2,000 milles.

Le wharf du gouvernement à Churchill a 3,065 pieds de long et peut recevoir six bâtiments dont trois peuvent être chargés de grains simultanément. Deux postes sont réservés aux marchandises diverses et un aux caboteurs (pièce 609A). En 1963, la profondeur le long du quai était de 30 pieds, sauf aux extrémités nord et sud où les profondeurs étaient respectivement limitées à 27 et 24 pieds.

Des brise-lames naturels protègent le port, péninsules rocheuses situées à l'est et à l'ouest, dont les falaises atteignent une hauteur de 50 pieds, et davantage à certains endroits, et qui s'abaissent pour former des pointes à leurs extrémités septentrionales, encerclant un port de six milles de longueur et d'un mille à deux milles et demi de largeur à marée basse. Le port de Churchill est situé le long de la péninsule est.

L'entrée du port est une étroite ouverture entre les promontoires septentrionaux, d'une largeur de 1,000 pieds à marée basse, et dont la profondeur varie de 30 à 60 pieds ou plus.

Le chenal d'entrée, en direction sud-ouest, a une profondeur minimale de 33 pieds aux approches et plus de 1,000 pieds de largeur. Ce chenal, dont la profondeur varie de 30 à 60 pieds, occupe le milieu du port sur une distance d'environ trois quarts de mille, puis la profondeur diminue rapidement (pièce 609).

Dans la partie sud du chenal d'entrée, un mouillage est indiqué sur la carte n° 5418 (pièce 605), mais un témoin a déclaré que seuls les petits bâtiments l'utilisaient, car l'aire du mouillage est trop restreinte pour accueillir des navires de 500 pieds de longueur.

A partir du côté sud-est du chenal d'entrée, un chenal dragué d'un mille de longueur, d'une largeur minimale de 600 pieds et d'une profondeur limitée à 22 pieds à basse mer, conduit au wharf de Churchill, situé à une distance d'un mille et demi de l'entrée du port.

La rivière Churchill gèle jusqu'au fond au cours de l'hiver et, lorsque la glace se brise, de grandes quantités de gros galets et de vase sont charriées dans le port. Il faut draguer le port tous les ans pour y maintenir les profondeurs portées sur la carte. On procède à un nouveau dragage, rendu nécessaire par les navires plus gros et plus longs qui fréquentent le port, afin d'élargir le bassin d'évitage, en face du wharf, et le porter de 600 à 800 pieds. La profondeur utile du chenal d'accès est aussi draguée à 28 pieds.

A huit milles au sud du port, l'embouchure de la rivière a trois quarts de mille de large. De là, l'estuaire, qui s'étend vers le nord, atteint près de 3 milles et demi de largeur, pour se rétrécir ensuite à environ un demi-mille à la sortie entre les promontoires rocheux.

Les marées de vive eau sont de 14 à 17 pieds et les marées moyennes de morte eau, de 2 pieds $\frac{1}{2}$. Le flot dure 6 h 25 m et le jusant, 6 heures. A l'entrée du port, le courant de jusant atteint une vitesse normale de 5 nœuds et le courant de flot, une vitesse d'environ 2 nœuds. Les marées de jusant produisent un contre-courant d'environ un nœud le long de chaque rive en direction sud vers le cap Merry.

Le pilote E. S. Wagner déclara que la vitesse du courant de jusant à l'entrée du port varie suivant la direction et la force du vent. Avec des vents de la partie sud, il atteint un maximum approximatif de 5 nœuds. Selon les conditions régnantes, ce courant rend difficile l'entrée du port. Il faut parfois mettre «en avant toute» pour garder le contrôle du navire, avec le risque possible d'une panne de machine. Cependant, contre le courant de jusant, il n'est pas difficile de faire gouverner le navire, mais avec un navire donnant au maximum 10 nœuds, on éprouve des difficultés à abattre sur bâbord lorsqu'on quitte le chenal d'entrée pour entrer dans le chenal d'approche dragué conduisant au wharf. Des accidents ont failli se produire, mais rien de grave. Des navires ont parfois heurté le wharf, mais sans dommages importants (Cf. sinistres maritimes, accidents et incidents). Le pilote C. H. R. Mundy déclara que les pilotes sont parfaitement conscients que la cale sèche et le chantier maritime important les plus proches sont à une distance de 2,000 milles et qu'ils ne peuvent se permettre de prendre des risques.

Les gros navires qui chargent du grain entrent généralement dans le port pendant le jusant et s'amarront bâbord à quai, mais dès que possible, c.-à-d. à l'étable, des remorqueurs les font éviter et ils s'amarront tribord à quai. Il est alors plus facile de faire évoluer ces grands navires légers que lorsqu'ils sont chargés. Comme nous l'avons déjà dit, on procède actuellement

à l'agrandissement du bassin d'évitage, mais entre-temps il serait difficile de faire éviter, dans un espace aussi restreint, un navire lourdement chargé lors de son appareillage.

Les petits navires entrent aussi d'ordinaire pendant le jusant, s'amarrent bâbord à quai et y restent jusqu'à leur départ.

Tous les navires appareillent pendant le flot, habituellement deux heures environ avant la pleine mer. Ainsi, d'une manière générale, les navires entrent au port ou en sortent contre la marée afin de mieux gouverner; cependant, à l'occasion, des navires entrent avec le flot.

Les forts courants de jusant obligent tous les navires à s'amarrer solidement à quai; certains utilisent même leur chaîne d'ancre.

Dans la plupart des cas, il faut une heure à une heure et demie pour piloter un navire de la bouée d'entrée du large au wharf, mais cela dépend des circonstances, de l'état de la marée, de la vitesse du navire et des conditions atmosphériques.

Il a fallu parfois deux heures et demie et, en une occasion, quinze minutes ont été suffisantes pour piloter un navire du ministère des Transports que le pilote avait pris juste en dehors de l'entrée du port.

Seuls les coups de vent du nord-est atteignent le port et occasionnent du clapotis en dedans de l'entrée du port, sur une faible distance. Les vents dominants sont du nord-ouest et il fait toujours calme sur la côte orientale.

Il y a très peu de brume à Churchill et le pilote Wagner a déclaré qu'il ne se souvient avoir été retardé qu'une seule fois par une forte brume.

(5) AIDES DE NAVIGATION

Chaque année, vers la mi-juillet, le ministère des Transports ouvre à Churchill un «Bureau des services des glaces». L'agent de ces services fournit des conseils et prête assistance à la navigation commerciale (pièce 610a).

La Direction de la météorologie du ministère des Transports exploite un avion de reconnaissance des glaces entre Churchill et Frobisher Bay. Ces observations permettent aux principales stations radiotélégraphiques maritimes de radiodiffuser, pendant la saison de navigation, des renseignements sur l'état des glaces destinés aux navires.

Dans les zones où de fortes concentrations de glaces peuvent entraver la navigation, les puissants brise-glaces de la Garde côtière canadienne sont disponibles pour intervenir rapidement et, à l'occasion, ouvrent la voie et escortent de petits convois de navires à travers ces glaces.

Depuis l'adoption quasi-universelle par les navires d'instruments modernes de navigation tels que le gyrocompas, le radar et les radiogoniomètres, qui leur permettent de porter leur position au moyen d'un réseau de stations radio et de quelques radiophares, la navigation dans la baie d'Hudson n'est pas compliquée. La route est large, remarquablement libre de hauts-fonds et

l'on peut franchir les 900 milles qui séparent l'entrée orientale du détroit d'Hudson et un point situé au large du port de Churchill, en suivant quatre routes au compas.

Le port de Churchill se distingue bien. On y approche par le nord ou le nord-est. Par temps clair, l'élévateur de grains, carré et de couleur blanche, situé sur la rive orientale du port, est visible à 20 milles. D'autres amers remarquables sont les ruines du Fort Prince of Wales, à sommet plat et noir, du côté ouest du port, les pylônes de la station radio, à l'est de l'élévateur de grains, par laquelle les navires font connaître leur E.T.A. et qu'ils utilisent pour vérifier leur position par radiogoniomètre. Sur Eskimo Point, aux approches nord du port, une balise lumineuse d'une hauteur de 62 pieds est aussi très visible.

Le pilote embarque à l'intérieur des limites de la circonscription, à proximité de la bouée d'atterrissage, bouée à cloche lumineuse située à quatre milles au nord-est de l'entrée du port et à partir de laquelle le navire se tient sur les feux d'alignement établis sur la péninsule occidentale, jusqu'à l'entrée du port. Une bouée à cloche lumineuse marque le roc Merry, à bâbord, et à 1,500 pieds dans l'ouest, une bouée lumineuse marque le point de changement de route vers l'entrée du chenal qui conduit au quai. Après cette brusque abattée sur bâbord, deux groupes de feux d'alignement établis sur la péninsule occidentale mènent le navire au centre du chenal marqué par quatre bouées lumineuses.

Au moment des audiences de la Commission à Churchill, le 1^{er} août 1963, la carte du port de Churchill, carte n° 5418 (pièce 605) publiée par le Service hydrographique du Canada, le 12 juillet 1963, n'indiquait pas les deux groupes de feux d'alignement donnant la direction du chenal, ni le remplacement des bouées à fuseau par des bouées lumineuses, ni les nouvelles zones draguées, ni le prolongement du quai. Le témoin, M. T.-A. Lauzon, ingénieur résidant, porta en rouge ces changements sur la carte.

La distribution d'une carte non à jour par le Service hydrographique s'explique par le fait qu'on venait d'installer les nouveaux feux d'alignement et de changer les bouées. On a utilisé pour la première fois ces nouvelles aides de navigation lors de l'ouverture de la saison de navigation, le 15 juillet 1963. Le Conseil des ports nationaux à Churchill, agissant au nom de la Division des aides de navigation du ministère des Transports, installe et entretient toutes les aides dans le port. On n'eut pas le temps, avant les audiences de la Commission, d'informer Ottawa de tous ces importants changements, des corrections de la carte et des avis aux navigateurs publiés. Ce retard montre bien l'isolement et l'éloignement du port de Churchill que nous avons mentionnés. M. H. E. Gray, hydrographe fédéral, a immédiatement donné des instructions pour les corrections de carte nécessaires et, le 16 août 1963, soit quinze jours après les audiences de la Commission, on publiait l'avis aux navigateurs n° 645 et un cartouche de toutes les corrections de la carte. M. Gray demanda

aussi à la Commission de bien insister auprès de tous les intéressés sur l'importance d'informer le Service hydrographique du Canada de tout changement apporté, l'aidant ainsi dans la tâche monumentale de la mise à jour de quelque 850 cartes couvrant plus de 100,000 milles de côtes (les plus longues du monde), outre les eaux intérieures, et de la publication d'environ 25 nouvelles cartes par an (pièce 605).

Le pilote Wagner déclara que les aides de navigation, dans le port, sont généralement très bonnes, sauf en ce qui concerne la plus importante bouée qui marque l'abattée vers le chenal d'approche dragué. C'est un mauvais type de bouée; son feu ne s'allumait pas et elle était submergée par la force du courant; seul un clapotis de l'eau indiquait alors sa position. Cependant, la Division des aides de navigation du ministère des Transports a fait savoir à la Commission que plus tard, au cours de la saison de 1963, on l'a remplacée par une nouvelle bouée cylindrique normalisée, spécialement construite pour les courants violents et qui, a-t-on dit, donnait satisfaction.

L'installation de bouées lumineuses et de feux d'alignement, en 1963, a permis d'inaugurer la navigation et le pilotage de nuit à Churchill (pièce 610a, Rapport annuel de 1963, p. 3, paragr. 7f).

2. NATURE DU SERVICE DE PILOTAGE

(1) NATURE DU SERVICE

Le pilotage à Churchill est saisonnier et dure à peu près trois mois par année, de la dernière semaine de juillet à la dernière semaine d'octobre. Ce n'est pas un emploi à plein temps et ce sont le gardien de port et le gardien de port adjoint qui l'assurent, sous la direction officieuse du directeur du port agissant en qualité de capitaine de port et responsable de tous les mouvements des navires dans les limites du port.

Les fonctions des pilotes se bornent au pilotage des navires, à l'entrée et à la sortie, ainsi qu'au mouillage, à l'appareillage et aux mouvements à l'intérieur du port avec l'aide d'un ou deux remorqueurs. Ils n'assurent pas de pilotage côtier.

Churchill se trouve sous la latitude 58° 48' N; l'été y est donc court, mais le crépuscule se prolonge tard dans la soirée.

(2) EXEMPTIONS

Les exemptions du paiement obligatoire des droits de pilotage sont celles qu'énumère l'article 346 de la Loi sur la marine marchande. Toutefois, comme on n'a pas tiré parti de l'alinéa (c) de cet article, tous les navires d'une jauge nette maximale de 250 tonneaux, immatriculés dans un Dominion de Sa Majesté, ne sont pas exempts. Cette situation sera redressée si l'on donne suite à la recommandation générale 22 de la Commission (Cf. *Titre I*, p. 584).

Les statistiques et les dossiers concernant les transports par eau montrent que, sauf en ce qui concerne les petits bâtiments, tous les long-courriers et les caboteurs recourent aux services des pilotes, y compris parfois des navires exempts, suivant la connaissance du port que possède le capitaine et les conditions atmosphériques prévalentes.

3. ORGANISATION

(1) AUTORITÉ DE PILOTAGE

Le ministre des Transports, à titre d'Autorité de pilotage de la circonscription de Churchill, délivre les brevets des pilotes et garde la direction de la circonscription. La législation en vigueur (C.P. 1416, en date du 13 juillet 1933) n'explique pas la raison pour laquelle le ministère des Transports fut investi de l'autorité de pilotage au lieu et place d'une commission locale, bien que l'article 327 de la Loi sur la marine marchande exige que cette nomination apparaisse au gouverneur en conseil «être dans l'intérêt de la navigation». Les événements actuels aussi bien que l'emplacement de Churchill montrent que, dans les circonstances, cette nomination constituait la meilleure solution du point de vue de l'efficacité et de l'économie.

Contrairement à la plupart des circonscriptions de pilotage, Churchill a peu de problèmes d'exploitation et d'administration. (Nous les étudierons plus tard.)

Par suite de la double occupation des pilotes, qui fait d'eux le gardien et le gardien adjoint du port, le fonctionnement de la circonscription se trouve à relever de la compétence du directeur du port pour lequel il n'y a donc aucune dépense d'exploitation, sauf en ce qui a trait à l'usage du bateau-pilote. Les pilotes travaillent en bonne intelligence avec le directeur du port, qui est aussi capitaine de port et, à ce titre, dirige les mouvements des navires dans le port.

A l'époque où fut établie la circonscription, en 1933, l'ingénieur résidant, qui était aussi capitaine de port, fut nommé surintendant suppléant des pilotes. Ce fonctionnaire dirigeait le pilotage et présentait à l'autorité de pilotage les rapports annuels sur cette activité. Cette fonction fut aussi assurée par son successeur, mais elle fut abrogée lorsque le gardien du port assumait la fonction de pilote. Selon la preuve apportée par le pilote Mundy (gardien de port en 1963), le gardien de port tient tous les registres et les livres de comptabilité et soumet le rapport annuel à l'autorité.

On ne mentionne aucun cas d'ébriété chez les pilotes et aucun cas n'a nécessité des mesures disciplinaires à leur égard.

4. PILOTES

(1) RECRUTEMENT ET QUALIFICATION

Depuis 1957, les pilotes pour Churchill sont recrutés par concours public annoncé par la Commission de la fonction publique, au nom du ministère des Transports, concernant l'emploi de fonctionnaires maritimes appelés à remplir les fonctions de gardien de port et de gardien de port adjoint. La qualification essentielle du candidat est d'être détenteur du brevet de capitaine au long cours (pièce 1471k). Cette qualification est supérieure à celle que stipule le règlement relatif aux pilotes de la circonscription. Le port est pourvu d'aides de navigation adéquates et ses dangers n'exigent pas une longue formation et des qualités professionnelles spéciales, ce qu'illustre bien le fait que le règlement ne mentionne pas la connaissance des lieux comme condition préalable à l'obtention d'un brevet à Churchill. L'expérience a montré qu'un navigateur compétent, qualifié, peut acquérir rapidement les connaissances nécessaires.

La nomination de pilote, en plus de celle de gardien de port, est autorisée par l'article 608A(4) de la Loi sur la marine marchande. Les nominations sont faites chaque année pour la période d'activité du port et l'on délivre des brevets temporaires de pilotes, sans examen et valables seulement pour la saison de navigation.

La preuve a révélé que l'autorité a toujours soigneusement choisi les pilotes de Churchill. Ils sont qualifiés, adroits et dignes de confiance, comme le montre l'absence dans les dossiers de sinistres majeurs depuis l'ouverture du port. Le service fonctionne sans heurts et efficacement.

Lors de son témoignage, le capitaine F. S. Slocombe, du ministère des Transports, déclara que le ministère s'est félicité d'avoir eu à son service, pendant quelques années, le capitaine Mundy et le capitaine Wagner¹, car il est important de disposer d'hommes connaissant bien les marées et les courants régnant dans le port de Churchill; mais en cas d'indisponibilité de tels fonctionnaires, le bureau central d'Ottawa pouvait les remplacer. L'autorité de pilotage a envisagé d'envoyer des pilotes expérimentés, p. ex., d'Halifax ou de Saint-Jean (N.-B.), pendant les mois d'été, alors qu'ils ne sont pas aussi actifs qu'en hiver; mais des complications pourraient surgir au sujet de la caisse de retraite ou d'autres difficultés et il faudrait connaître la réaction des pilotes à une telle proposition.

La qualité la plus importante que doivent posséder les pilotes de la circonscription est celle de bon manœuvrier capable de faire évoluer des bâtiments, grands ou petits, dans une aire restreinte. Les fortes marées accompagnées de courants et de contre-courants occasionnés par l'écoulement

¹ Le capitaine R. R. Burbridge remplaça le capitaine E. S. Wagner comme gardien de port adjoint à l'ouverture de la saison de navigation de 1964 et comme le capitaine C. H. R. Mundy, le gardien de port, a continué depuis à remplir ce poste.

de la rivière rendent à la fois difficiles et dangereuses la manœuvre et la navigation des bâtiments pour ceux qui ne connaissent pas les conditions locales.

Un accident grave dans l'étroit chenal d'accès au wharf risquerait de bloquer le trafic. Tout accident, de faible importance dans les autres circonscriptions, pourrait aussi avoir des conséquences sérieuses à Churchill à cause de son éloignement des chantiers maritimes et ateliers de réparations. Le fait qu'il ne s'est produit aucun sinistre majeur fait ressortir qu'il aurait pu s'en produire si des personnes parfaitement familières avec les caractéristiques et conditions locales n'avaient pas été en charge de la navigation. Dans l'intérêt public, il est essentiel aussi d'utiliser au maximum toutes les aides de navigation et installations du port, au cours de la période de navigation.

(2) STATUT DES PILOTES

Le statut des deux pilotes, en vertu du règlement général de la circonscription, est unique en son genre. On les oblige à travailler comme entrepreneurs indépendants et à leur propre compte dans une association obligatoire, mais ils ne sont assujettis à aucun règlement en ce qui concerne leur présence, leur conduite ou leur comportement. Rien, dans le règlement, ne les oblige à offrir leurs services aux bâtiments entrants et, une fois brevetés, ils ne relèvent d'aucune autorité. Cette liberté n'est qu'apparente, car en réalité ils sont fonctionnaires du ministère des Transports et l'une de leurs conditions d'emploi comme gardiens de port est qu'ils exercent efficacement les fonctions supplémentaires de pilotes.

La situation de droit et la situation de fait ne concordent donc pas. En pratique, cela ne nuit pas au service. Il n'y a que deux pilotes, ils ne sont pas surchargés de travail et, par suite des autres conditions de leur emploi, ils tiennent à se partager également les affectations de pilotage. Étant donné qu'ils sont payés d'après leur temps de disponibilité, ils ont intérêt à être toujours disponibles pour le service. Cependant, la situation légale actuelle est pleine de difficultés et devrait être rectifiée.

La situation unique de Churchill, son éloignement, la brièveté de sa saison de navigation et son trafic maritime limité, semblent rendre nécessaire, du point de vue financier, l'emploi de pilotes qui soient aussi employés en même temps à quelque autre fonction officielle en vue de leur assurer une rémunération globale suffisante. Ces occupations supplémentaires ne devraient cependant pas nuire à l'efficacité des opérations de pilotage, pas plus qu'elles ne devraient avoir pour effet de soumettre le service de pilotage à une autorité autre que sa propre autorité de pilotage. On ne devrait jamais faire attendre des bâtiments parce que les pilotes sont occupés à autre chose que du pilotage.

Comme dans les autres circonscriptions où le Ministre est l'autorité de pilotage, la situation idéale serait que les pilotes consacrent tout leur temps au pilotage. Actuellement, deux pilotes sont nécessaires pour assurer un

service efficace. Un seul ne suffirait pas. Il aurait, en moyenne, deux affectations par 24 heures, inégalement réparties de jour et de nuit pendant les 82 à 85 jours de la saison de navigation, et sans périodes de repos raisonnables. Un tel arrangement entraînerait des retards pour les bâtiments qui devraient attendre le pilote, d'où des frais supplémentaires et des inconvénients pour la navigation. On doit envisager une absence prolongée par suite de maladie ou d'accident et il sera nécessaire, pour pouvoir assurer le service requis, de continuer à avoir deux pilotes.

Par suite des circonstances spéciales rencontrées à Churchill, de son éloignement et de sa courte saison de navigation, un système de pilotage fondé sur l'indépendance véritable des pilotes, le seul que permette la loi actuelle, ne pourrait assurer un service équitable ou efficient.

Étant donné qu'à Churchill les exigences du pilotage rendent pratiquement impossible et précaire un emploi supplémentaire susceptible d'inciter des marins compétents à devenir pilotes, il sera impossible de maintenir le service de pilotage dont Churchill a besoin, à moins que le gouvernement ou un organisme de la Couronne ne fournisse l'aide nécessaire.

Cela pose la question de la dualité de l'autorité dont relèvent les pilotes (à moins que l'aide financière ne soit directement donnée sous forme d'une subvention directe qui ne devrait être accordée qu'en dernier ressort). On a jusqu'à maintenant pallié la difficulté en les nommant respectivement gardien et gardien adjoint du port, c.-à-d. un emploi qui les laisse disponibles pour le service de pilotage en fonction des besoins et leur procure un revenu supplémentaire. L'un des problèmes restant à résoudre est le fait que le gardien adjoint est sous les ordres du gardien du port. De 1958 à 1960, il en est résulté que le gardien du port interdisait à son adjoint de piloter et se réservait ainsi toutes les recettes du pilotage. Le règlement de 1961 répara partiellement cette injustice en établissant la mise en commun des recettes de pilotage et leur partage au prorata du temps de disponibilité pour le service, mais ce n'est qu'une solution de facilité. Elle ne donne aucun moyen permettant d'assurer le partage équitable du volume de travail.

Un service efficace exigerait des conditions de travail et une rémunération suffisamment intéressantes pour attirer des marins compétents de l'extérieur (introuvables sur place) et les retenir. Cela dépasse les pouvoirs de l'autorité de pilotage et, en vertu de la Partie VI de la loi, ni le ministère des Transports ni le Conseil des ports nationaux ne sont obligés d'aider l'autorité de pilotage (ou censés le faire). On en conclut que Churchill pose un problème particulier qui ne peut être résolu par application de la Loi sur la marine marchande. Cette situation sera effectivement redressée si l'on donne suite aux recommandations générales de la Commission (Cf. *Titre I*, chap. 11) qui préconisent l'application de la législation du pilotage à tous les pilotes, quel que soit leur statut, et aussi l'autorisation pour

l'autorité de pilotage de diriger et assurer le service. L'autorité de pilotage, avec l'aide de l'autorité centrale, sera alors en mesure d'apporter une solution légale et adéquate du problème financier des pilotes.

Le pilote C. H. R. Mundy a proposé une prime de retour s'il est important pour l'autorité de pilotage que les mêmes pilotes reviennent chaque saison. L'autorité devrait envisager aussi un salaire sur une base annuelle; dans ce cas, les pilotes ne chercheraient pas un emploi ailleurs pendant les mois d'hiver, mais pourraient espérer que le ministère leur en procurât un.

Parmi les divers modes possibles, les circonstances prévalentes détermineront celui qui convient le mieux parmi ceux-ci:

- a) Le mode actuel, c.-à-d. l'emploi des pilotes, à titre complémentaire, dans un autre poste officiel, à condition que cette occupation leur laisse la liberté d'action nécessaire pour remplir librement et efficacement leurs fonctions de pilotage. Le droit à un brevet de pilote ne devrait cependant pas être subordonné à la nomination à un tel poste, car cela compromettrait l'autonomie de l'autorité de pilotage. Si l'on ne peut adopter cette solution, il faut en envisager d'autres.
- b) Les pilotes pourraient être des employés du gouvernement à un titre ou dans un domaine quelconque à condition d'être des marins compétents et d'assurer le service de pilotage à Churchill pendant la courte saison de navigation de ce port. Dans ce cas, la possession d'un brevet de pilote de Churchill serait également une condition d'emploi. Ce mode présente l'avantage de leur assurer la sécurité d'emploi et une rémunération annuelle suffisante tout en étant bénéfique au service du fait qu'elle assure, d'une année à l'autre, le retour des mêmes pilotes, acquérant par l'expérience une compétence de plus en plus grande.
- c) Une autre méthode consisterait à utiliser les services des pilotes de circonscriptions dans lesquelles la morte-saison correspond à la période d'activité de Churchill, p. ex., des pilotes des circonscriptions de Saint-Jean (N.-B.) et d'Halifax, ou d'autres circonscriptions dont le nombre des pilotes disponibles dépasse les besoins réels. Comme nous l'avons dit, le pilotage à Churchill ne présente aucune difficulté qui ne puisse être aisément surmontée par un pilote expérimenté d'une autre circonscription après une courte période de formation dans les eaux de Churchill. Cette solution apparaît la plus propre à assurer l'efficacité et la qualité du pilotage à Churchill puisque le service serait assuré par des pilotes pour qui le pilotage constitue l'occupation exclusive, permanente et ininterrompue. Les obstacles rencontrés précédemment seraient aisément surmontables dans un service de pilotage nationalement dirigé et où l'autorité centrale qui assume la direction fournit, au besoin, l'aide financière (Cf. *Titre I*, chap. 11, recommandations générales 16, 17, 19 et 21).

(3) SINISTRES, ACCIDENTS ET INCIDENTS MARITIMES

Ainsi que l'a déclaré le pilote E. S. Wagner, il s'est produit à Churchill quelques accidents mineurs impliquant des pilotes. Les statistiques (pièces 866, 1451 et 1467) mentionnent, de 1959 à 1964 inclusivement, les cas suivants:

1959	Échouement; cause: panne de machines.
1960	Néant
1961	a) Échouement; cause: navire léger, ne pouvant manœuvrer contre de forts vents. b) Collision avec un bâtiment à quai; cause: navire léger déporté par le vent, son ancre s'étant coincée dans l'écubier.
1962	Néant
1963	Collision, au cours de la manœuvre d'accostage, avec un navire amarré sur son avant; cause: vent et amarres envoyées trop tard à terre pour casser l'erre.
1964	Collision, au cours de la manœuvre d'accostage, bâtiment heurtant un bâtiment amarré; cause déclarée: le courant.
1965	Néant
1966	Néant
1967	Néant

5. OPÉRATIONS DE PILOTAGE

(1) BATEAUX-PILOTES

On utilise pour embarquer et débarquer les pilotes deux remorqueurs qui possèdent le Conseil des ports nationaux et qu'il exploite à Churchill.

Voici leurs caractéristiques:

Nom	Chantier de construction	Longueur	Jauge	Puissance H.P.
m/v <i>W.N. Twolan</i>	Lauzon, Qué. 1962	95.3'	299	1,520
m/v <i>George Kydd</i>	Owen Sound 1960	42.8'	21	600

Pour les navires long-courriers, on utilise toujours le plus gros remorqueur, *W.N. Twolan*, pour embarquer ou débarquer leurs pilotes, tandis que le plus petit remorqueur, *George Kydd*, dessert les petits navires. L'un et l'autre aident les navires pour l'amarrage ou l'appareillage.

Dans leur déposition, les deux pilotes affirment que le *W. N. Twolan* ne convient pas pour l'embarquement ou le débarquement des pilotes. C'est un remorqueur de haute mer construit pour plusieurs usages: remorquage en haute mer, service de brise-glaces, remorquage de port, bateau-feu et participation au sauvetage aéronaval. Il a des lignes fines et une étrave à dévers. Les superstructures sont trop hautes. C'est un navire volage, roulant fortement par houle modérée, d'une manœuvre difficile le long d'un bâtiment. Par beau temps, il n'existe aucune difficulté, mais la forte houle (fréquente) rend l'embarquement ou le débarquement très dangereux. Dans ce cas, le

pilote débarque d'un navire sortant avant d'abandonner la protection du port intérieur. Mais l'obligation d'attendre des conditions favorables de temps pour monter à bord d'un navire, à l'extérieur du port, entraîne des retards fréquents et parfois importants.

Le Conseil des ports nationaux était conscient de ces difficultés et, au cours de l'hiver 1965-1966, le *W.N. Twolan* fut confié aux *Pictou Foundry Shipyards* (N.-É.), pour y être réparé et subir d'importantes transformations en vue d'améliorer ses performances.

L'autorité de pilotage, à la demande de la Commission, lui a fourni les renseignements suivants (pièce 14711) :

«Les bateaux-pilotes de Churchill n'ont pas reçu de l'autorité de pilotage un permis conforme aux exigences de l'article 364 de la Loi sur la marine marchande. Les bateaux affectés à ce service appartiennent au Conseil des ports nationaux. Ils sont approuvés par notre Service d'inspection des navires à vapeur et ils ont un certificat valable de navire à vapeur. Ce certificat, délivré par un service du ministère des Transports, est considéré comme une preuve suffisante qu'ils conviennent au service de bateau-pilote et l'autorité n'a jamais délivré de permis de bateau-pilote.»

L'article 1(2) de l'annexe (Tarif de pilotage) du règlement de 1961 portait que la somme de \$25 sera versée chaque fois que le bateau-pilote assure l'embarquement ou le débarquement d'un pilote à l'extérieur du port. Comme les limites du port et de la circonscription de pilotage sont exactement les mêmes et qu'elles s'étendent à 5 milles dans la baie d'Hudson, on conçoit que, si l'on appliquait à la lettre ce règlement, il y aurait rarement l'occasion d'exiger des droits de bateau-pilote puisque les pilotes débarquent en deçà des limites du port, et rarement en dehors, c.-à-d. dans les seuls cas où plusieurs navires sont mouillés dans cette zone. Le Conseil des ports nationaux s'est objecté aux mots «en dehors du port»; par consentement mutuel et contrairement à la lettre du règlement, un droit de \$25 a été payé pour chaque utilisation du bateau-pilote aux fins indiquées (pièce 14711). On a porté remède à cette situation en supprimant la clause restrictive dans le règlement de 1966.

(2) TÉLÉCOMMUNICATIONS

D'après le témoignage du capitaine C. H. R. Mundy, la mauvaise procédure suivie par les opérateurs de la station radio de Churchill a entraîné d'importants retards dans la réception des E.T.A. des navires, aggravés par l'absence de communication directe entre la station et les autorités du port, surtout la nuit. Il est essentiel de connaître dès que possible l'E.T.A. afin d'éviter des retards inutiles, aussi bien pour l'arrivée du pilote à bord que pour les instructions à donner aux préposés aux amarres, aux acconiers, etc. Il est arrivé que les messages de certains navires, répondant à la demande de leur E.T.A., aient été transmis *via* la station de radio de Winnipeg et soient parvenus aux autorités du port et aux pilotes trois ou quatre heures plus tard par télégramme du Canadian National. Cependant, depuis les au-

diances de la Commission à Churchill, en 1963, il paraît que ces difficultés ont été résolues et les communications en radiophonie avec les navires, grandement améliorées. En ce qui a trait aux communications à courte distance, le remorqueur *W.N. Twolan* est muni d'un radiotéléphone à très haute fréquence et un autre est installé dans le bureau du gardien (c.-à-d. des pilotes). Environ 75% des long-courriers et la plupart des caboteurs sont équipés maintenant d'un radiotéléphone à très haute fréquence.

(3) VOLUME DE TRAVAIL DES PILOTES

Du fait de leur double fonction, les pilotes arrivent à Churchill avant l'entrée du premier navire et y restent un certain temps après le départ du dernier. Dans son témoignage, le capitaine Mundy déclare que « nous ne pilotons ici que pendant 82 à 85 jours ». Le tableau suivant, tiré des rapports annuels, montre le nombre de jours de pilotage et les affectations au cours des saisons de 1962 à 1967 inclusivement:

Saison	Arrivée du premier navire	Départ du dernier navire	Nombre de jours de pilotage	Total des affectations
1962.....	26 juillet	11 octobre	77	166 = 83 chacun
1963.....	20 juillet	20 octobre	90	158 = 79 chacun
1964.....	1 ^{er} août	12 octobre	72	140 = 70 chacun
1965.....	25 juillet	15 octobre	82	152 = 76 chacun
1966.....	26 juillet	15 octobre	81	117 = 58½ chacun
1967.....	29 juillet	21 octobre	84	111 = 55½ chacun

Le capitaine Mundy déclare que chaque pilote reçoit un nombre égal d'affectations. Par comparaison avec le nombre de jours de pilotage, on arrive à une moyenne approximative d'une affectation par pilote et par jour. Selon la preuve apportée par le capitaine Wagner, la plupart des affectations à l'entrée, y inclus l'amarrage, dure environ 1 h ½, parfois 2 h ½. D'autres affectations, p. ex., les sorties ou les mouvements dans le port, peuvent être plus courtes, mais varient en fonction des circonstances et du temps régnant. Il se peut, toutefois, que deux navires ou plus arrivent ou appareillent le même jour, obligeant ainsi les pilotes à assurer deux affectations ou davantage. Si l'on considère que les pilotes remplissent d'autres fonctions comme gardiens de port, outre les affectations de pilotage de nuit, on imagine facilement que de l'arrivée du premier navire au départ du dernier, soit en moyenne 80 jours, ils sont très occupés.

6. TARIF ET RÉMUNÉRATION DES PILOTES

A l'époque des audiences de la Commission à Churchill, en 1963, le salaire mensuel du gardien de port était de \$500, et celui de son adjoint, de \$450. En juin 1965, le salaire du gardien de port et celui de son adjoint

furent augmentés de \$50 par mois, c.-à-d. portés respectivement à \$550 et \$500 puis, de nouveau et à compter du 1^{er} mars 1966, à \$585 et \$530 respectivement. Le ministère des Transports paie les frais de déplacement des gardiens pour aller à Churchill et en revenir et assume aussi leurs frais de séjour à Churchill—table et logement (pièce 1471h).

De 1933 à 1959 inclusivement, les droits de pilotage furent établis, à l'entrée ou à la sortie, au taux forfaitaire de \$50; mais, en 1960, on augmenta les droits, des frais distincts étant prévus pour le jour et pour la nuit:

- a) Passage effectué complètement entre le lever et le coucher du soleil: \$65, et
- b) Passage effectué complètement entre le coucher et le lever du soleil: \$90.

A l'ouverture de la saison de navigation, en 1964, les droits de pilotage furent de nouveau modifiés et établis au taux forfaitaire de \$80, à l'entrée et à la sortie, dont on déduisait \$25 pour le Conseil des ports nationaux chaque fois qu'on utilisait un de ses remorqueurs pour l'embarquement ou le débarquement d'un pilote (C.P. 1964-958). Le règlement de 1966 n'a pas modifié le total des frais, mais a séparé le droit de bateau-pilote en stipulant un droit de trajet de \$55 et un droit de \$25 pour le service de bateau-pilote. Le droit de mouvement fut maintenu à \$40. En 1967, on porta à \$60 le droit de trajet (C.P. 1967-1819).

Le capitaine C. H. R. Mundy, au cours de son témoignage, déclara qu'à mesure que la dimension des navires augmente et que leur nombre diminue, ils pilotent moins de navires et ils gagnent moins. C'est l'une des raisons pour lesquelles ils demandèrent un changement du mode de calcul des droits de pilotage, c.-à-d. l'abandon du taux forfaitaire actuel et l'adoption d'un taux basé sur la jauge ou dimension du navire, qui permettrait d'obtenir l'accroissement des revenus.

Les tableaux suivants indiquent les rémunérations totales du gardien de port et de son adjoint de 1958 à 1967 inclusivement, c.-à-d. leurs recettes de pilotage, plus leur salaire saisonnier à Churchill.

En 1958, 1959 et 1960, le gardien de port a effectué toutes les opérations de pilotage. En 1958, il n'y avait pas de gardien de port adjoint; ce dernier fut nommé en 1959 et, depuis lors, on a maintenu ce poste (pièce 1471i).

Année	Affectations		Recettes de pilotage	Salaire des gardiens	Total	Temps passé à Churchill
1958.....	Gardien	136	\$5,440	\$2,349	\$7,789	3 mois 21 jours
1959.....	Gardien	152	6,080	2,333	8,413	4 mois 20 jours
	Adjoint	Néant	—	1,665	1,665	3 mois 21 jours
1960.....	Gardien	135	5,825	2,300	8,125	4 mois 18 jours
	Adjoint	Néant	—	1,590	1,590	3 mois 16 jours

Circonscription de pilotage de Churchill

Pour permettre au gardien de port adjoint de partager le pilotage et les recettes avec le gardien de port, on modifia le règlement, en 1961, en ajoutant le paragraphe (2) de l'article 5 du décret en conseil C.P. 1961-1799, qui prévoit la répartition des parts de pilotage d'après les jours de disponibilité pour le service. De 1961 à 1967 inclusivement, les rémunérations furent les suivantes:

Année	Affectations*		Recettes de pilotage**	Salaire des gardiens	Total	Temps passé à Churchill
1961.....	Gardien	77	\$3,330	\$2,367	\$5,697	4 mois 22 jours
	Adjoint	72	3,005	1,980	4,985	4 mois 12 jours
	*(145 trajets et 4 mouvements)					
1962.....	Gardien	82	3,505	2,250	5,755	4 mois 15 jours
	Adjoint	84	3,535	1,710	5,245	3 mois 24 jours
	*(147 trajets et 9 mouvements)					
1963.....	Gardien	79	4,135	2,083	6,218	4 mois 5 jours
	Adjoint	79	4,085	1,860	5,945	4 mois 4 jours
	*(138 trajets et 20 mouvements)					
1964.....	Gardien	70	3,715	1,933	5,648	3 mois 26 jours
	Adjoint	70	3,655	1,575	5,230	3 mois 15 jours
	*(118 trajets et 22 mouvements)					
1965.....	Gardien	76	3,940	2,402	6,342	4 mois 11 jours
	Adjoint	76	3,925	1,750	5,675	3 mois 15 jours
	*(119 trajets et 33 mouvements)					
1966.....	Gardien	58½	3,045	2,333	5,378	4 mois 2½ jours
	Adjoint	58½	3,045	1,936	4,981	3 mois 25½ jours
	*(94 trajets et 23 mouvements)					
1967.....	Gardien	55½	2,928	2,430	5,358	4 mois 8½ jours
	Adjoint	55½	2,928	1,875	4,803	3 mois 19½ jours
	*(84 trajets et 27 mouvements)					

*Un trajet signifie une affectation à l'entrée ou à la sortie. Si l'on compare ce tableau avec celui de la page 431, qui indique le total des long-courriers et des caboteurs de plus de 250 tx de jauge nette entrés dans le port de Churchill, au cours des années indiquées, on constate que, pratiquement, tous les bâtiments, y compris les petits bâtiments côtiers, ont utilisé les services des pilotes.

**A une question de la Commission (pièce 14710), le capitaine Slocombe a expliqué le faible écart existant entre les gains de pilotage des deux pilotes. Au cours de la saison de 1961, les droits furent versés au pilote qui rendait le service; le capitaine Rose ayant intentionnellement pris plus que sa part d'affectations, reçut davantage, conformément au décret C.P. 1960-873, en vigueur à ce moment-là. Le règlement fut modifié par le C.P. 1961-1799, en date du 14 décembre 1961. En 1964, le capitaine Burbridge convint que le capitaine Mundy devait recevoir une rémunération spéciale pour l'enseignement qu'il leur avait donné et elle fut, par consentement mutuel, fixée arbitrairement à \$35. Après la présentation du rapport annuel, le ministère des Transports versa \$25 au capitaine Burbridge. En 1965, on rectifia les chiffres après la réception du rapport annuel, de sorte que chaque pilote reçut \$3,945.

Alors que les gardiens touchent mensuellement leur salaire, on leur verse *in toto* leurs gains provenant du pilotage, à la fin de la saison, après le calcul de tous les droits de pilotage.

On ne prévoit ni n'accorde de congés au cours de la courte saison de navigation, à Churchill. Bien que les pilotes soient rémunérés d'après leur disponibilité pour le service, le règlement ne contient aucune disposition relative aux absences dues à la maladie ou aux accidents. A la demande de plus amples informations de la Commission, l'autorité de pilotage déclara :

«La part des pilotes, dans la Caisse de pilotage de la circonscription de Churchill, est répartie conformément aux dispositions du paragraphe (2) de l'article 5 du règlement. Comme nous n'avons jamais eu connaissance de jours de maladie depuis la mise en vigueur de ce paragraphe, la manière de les régler ne s'est jamais posée. Si l'un des pilotes tombait malade et devenait incapable d'assurer ses fonctions, on le considérerait comme indisponible pour le service. Le libellé actuel de ce paragraphe a pour objet d'empêcher l'un des pilotes d'accomplir plus que sa part du travail et d'obtenir plus que sa part des recettes, ce qui s'est produit avant la saison de 1961, mais non depuis» (pièce 14711).

Le tableau précédent indique des gains totaux couvrant environ quatre mois d'emploi provisoire par an. Au cours de cette période, les deux pilotes en cause sont absents de leur foyer et loin de leur famille et, même s'ils dépensent peu à Churchill et économisent probablement la majeure partie de leurs gains, il se peut que ce soit insuffisant pour subvenir à leurs besoins pendant les huit autres mois de l'année. Le témoignage des pilotes montre que c'est pour cela et aussi parce que le ministère des Transports n'assure pas la sécurité d'emploi qu'ils doivent obtenir du travail ailleurs. Le ministère accepte donc le risque de perdre les services de pilotes compétents et expérimentés et d'avoir à les remplacer à brève échéance. D'après les pilotes, cette situation pourrait être redressée si le ministère des Transports leur assurait soit un emploi, soit une rémunération pendant la période d'inactivité.

COMMENTAIRE

Les pilotes ont recommandé d'abandonner le mode de taux forfaitaire et d'y substituer le mode existant dans la plupart des circonscriptions de pilotage, où les droits sont calculés en fonction du tirant d'eau et de la jauge. Ils fondent leur recommandation sur la nécessité d'éviter un taux forfaitaire, injuste pour les petits bâtiments, de répartir le coût du pilotage équitablement entre les usagers ou de fixer un prix proportionné à la valeur de leurs services, mais surtout d'assurer la stabilité des recettes de pilotage alors que des bâtiments plus grands, mais moins nombreux, font escale à Churchill.

La Commission pense qu'on pourrait accepter en principe la recommandation des pilotes, mais les raisons qu'ils avancent ne sont pas valables. Les pilotes n'ont aucun intérêt direct à la répartition des frais pour leurs

services puisque les recettes de pilotage sont mises en commun et que peu leur importe qu'un bâtiment y contribue plus qu'un autre ou qu'ils y contribuent tous également, à condition que le total de leurs gains soit convenable. Le meilleur moyen de leur assurer un revenu convenable est de leur payer un salaire mensuel fixe—si l'on ne choisit pas de proportionner leurs gains aux recettes de pilotage—ou de recourir au revenu à atteindre (*target income*). On fixerait alors les taux, quelle que soit la forme adoptée, de manière à ce que les recettes globales de pilotage correspondent au revenu fixé pour les pilotes, en effectuant, au besoin, les réajustements nécessaires lorsque se produit une différence notable, dans un sens ou dans l'autre, entre le revenu réel et le revenu fixé (Cf. *Titre I*, chap. 6, pp. 158 et suiv.).

Pour les raisons invoquées au *Titre I*, chapitre 6, pages 174-177, la Commission estime qu'on devrait substituer au mode de taux forfaitaire le mode de taux variable qui répartit équitablement entre les usagers le coût total du service de pilotage.

Pour les raisons invoquées à la *Deuxième Section*, Circonscription de New Westminster, page 374, la Commission estime que le tirant d'eau ne devrait pas entrer comme facteur dans le calcul des taux.

Les taux des trajets de pilotage et de mouvements devraient être basés uniquement sur la jauge, en utilisant la jauge brute maximale du bâtiment (Cf. p. 374). Au regard du droit minimal, on se référera aux remarques de la Commission, à la page 375.

7. ADMINISTRATION FINANCIÈRE

(1) CAISSE DE PILOTAGE

Après leurs affectations de pilotage, les pilotes remplissent la fiche de pilotage (pièce 1471j) en trois copies que signent le capitaine et le pilote. Le pilote *senior*, c.-à-d. le gardien de port, présente l'original à l'agent du navire, à Churchill, garde un exemplaire pour l'autorité de pilotage et le troisième pour ses dossiers. L'agent paie alors le pilote *senior* soit en argent comptant, soit par chèque rédigé à l'ordre du pilote, et l'on effectue un dépôt en banque, à Churchill, au crédit de la caisse de pilotage.

L'autorité de pilotage est le signataire pour la caisse dont on n'effectue aucun retrait avant la fermeture de la saison de navigation. A ce moment, les pilotes se présentent à l'autorité de pilotage, à Ottawa. Celle-ci vérifie, à l'aide des fiches de pilotage, les registres des pilotes où sont inscrites toutes les affectations, en fait l'estimation, puis vérifie la caisse de pilotage et verse aux pilotes leur part des recettes. Elle vérifie aussi les droits de bateau-

pilote pour la saison avec les factures du Conseil des ports nationaux et en effectue le paiement par un chèque tiré sur la caisse.

Au regard du recouvrement des droits de pilotage et de la rémunération des pilotes, il existe une contradiction sérieuse. Sans tenir compte de l'illégalité de la mise en commun, le règlement est incomplet puisqu'il ne précise pas que les droits sont payables à l'autorité de pilotage. Les droits pour services rendus ne sont recouverts à titre de dette due à l'autorité de pilotage (art. 343, Loi sur la marine marchande) que si celle-ci les a rendus payables à elle-même par un règlement établi en vertu de la dernière partie du paragraphe (*h*) de l'article 329. Sinon, ils sont payables au pilote ayant rendu le service et lui appartiennent (Cf. *Titre I*, pp. 209 et suiv.). L'autorité de pilotage n'a aucune créance valable et ne peut pas obliger le pilote à verser ce qu'il a perçu à la caisse de pilotage. S'il devient nécessaire d'assurer le paiement par poursuites judiciaires, celles-ci ne peuvent être engagées par l'autorité de pilotage ni même par la Couronne, mais seulement par le pilote qui a rendu le service. Mais le pilote même peut voir sa réclamation rejetée, car il n'a aucun titre à toucher les droits en vertu de l'article 5(3) du règlement de Churchill.

(2) PLAINTES DES PILOTES

Au cours de son témoignage, le capitaine E. S. Wagner déclara que, selon les pilotes, la manière actuelle d'imposer les droits de pilotage laisse beaucoup à désirer et que, le même tarif étant appliqué à tous les navires, on exige trop des petits et pas assez des grands. Les pilotes aimeraient qu'on établisse un barème des droits basé sur la taille du navire, p.ex. la jauge ou le tirant d'eau. Ils ont préparé un barème basé sur un taux fixe par pied de tirant d'eau qui, au cours d'une saison, assurerait approximativement le double du revenu qu'ils retirent actuellement du pilotage. Ils sont conscients qu'ils devraient s'occuper de leurs propres intérêts et qu'ils étaient employés à titre de fonctionnaires surnuméraires, mais sans bénéficier des avantages dont jouissent les fonctionnaires titularisés. A cet égard, voici un extrait de ce que déclarait l'autorité, dans une lettre datée du 13 mai 1963, sous la signature de M. G. W. R. Graves, directeur des Règlements de la marine (pièce 614a):

«Nous avons transmis votre mémoire à la Direction des services du personnel et à la Division de l'organisation du personnel en vue d'obtenir leur avis. Ces services l'ont étudié à fond et voici leurs commentaires:

Les fonctions découlant du poste de gardien de port sont semblables à celles qui sont accomplies en d'autres lieux et le salaire accordé n'est que légèrement inférieur, alors que les fonctions doivent être considérées comme étant à temps partiel puisque vous êtes aussi employés comme pilotes pendant la même période.

Circonscription de pilotage de Churchill

Les deux paiements ont pour effet de porter la rémunération mensuelle à \$1,400 ou \$1,500, qui se compare très avantageusement avec celle des pilotes de la région de Port Weller—Sarnia, et qui représente sensiblement le triple du salaire mensuel d'un gardien de port classé. Nous avons pris en considération le fait que votre emploi est saisonnier et, bien que le revenu total annuel soit un peu moindre, il n'est pas hors de proportion, si l'on tient compte de la saison extrêmement courte et de la rémunération que touche le personnel saisonnier employé comme chefs de plage, etc., pour le travail dans le Nord. On n'envisage pas pour le moment de procéder à des changements quant au pilotage et l'on signale que le droit de bateau-pilote est actuellement perçu comme partie intégrante des droits de pilotage et qu'il s'ajoute au revenu du pilotage lorsque le bateau-pilote n'est pas effectivement utilisé².

Je regrette de n'avoir rien de plus encourageant à offrir à ce propos. Néanmoins, vous admettez, je pense, qu'il serait difficile de réfuter les arguments avancés par les services du personnel.»

La preuve indique que les raisons invoquées dans cette lettre s'appuient sur des comparaisons de valeurs inégales. Elles sont donc erronées et l'on ne peut en tirer des conclusions sûres. P. ex., le lieu, les périodes annuelles d'emploi, les conditions de vie et de travail, les fonctions et les responsabilités et, jusqu'à un certain point, la compétence des personnes en cause ne sont pas comparables.

Dans son témoignage, le capitaine Slocombe dit que les chefs de plage sont des capitaines marchands qui surveillent le déchargement des cargaisons (des navires) au moyen de péniches de débarquement sur les plages des territoires du Nord (où n'existent ni ports ni quais). Leur qualification essentielle est un certificat de capitaine au cabotage. Ils ne pourraient donc pas prétendre au poste de gardien de port qui doit détenir un certificat de capitaine au long cours, bien que, grâce à leur expérience et à leur connaissance des lieux, ils pourraient agir comme pilotes. Seuls les pilotes de la région de Port Weller—Sarnia qui détiennent un certificat de capitaine au long cours (s'il en est) pourraient accéder au poste de gardien de port³ (pièce 14711).

La lettre du directeur des Règlements de la marine mentionnait aussi que le droit de bateau-pilote étant partie intégrante des droits de pilotage, il s'ajoute aux recettes du pilotage lorsqu'on n'utilise pas ses services. Cela ne se produit pas. La preuve qu'appuient les rapports financiers annuels montre que le bateau-pilote est utilisé pour toutes les affectations à l'entrée et à la sortie, et le droit relatif à ce bateau est déduit.

² Cette situation a été corrigée dans le règlement général de 1966 qui ne prévoit un droit distinct de bateau-pilote que lorsqu'on utilise les services de celui-ci.

³ En vertu d'une décision officielle du ministère des Transports, les gardiens de port et les autres techniciens sont classés comme agents des services nautiques, classes 1 à 3. La qualification fondamentale exigée est le certificat de capitaine au long cours. Toutefois, les nouveaux candidats à ce poste doivent subir avant leur inscription un examen portant sur plusieurs sujets nautiques établis dans le *Classification Guide*, approuvé par la Commission de la fonction publique en avril 1966 (pièce 14711n).

Voici, d'après les rapports annuels, un état comparatif des gains mensuels des personnes mentionnées ci-dessus, pour les années 1962 et 1965:

Année	PÉRIODES SAISONNIÈRES		Gains combinés des pilotes de Churchill	
	(Environ 8 mois)	(Environ 3 mois)		
	Pilotes de Port Weller—Sarnia	Chefs de plage**		
1962.....	\$1,380	\$632	Gardien	\$1,272
			Adjoint***	1,377
1965.....	\$1,685*	\$681	Gardien	1,449
			Adjoint***	1,620

*Le salaire mensuel de base est de \$1,485. Cependant, en 1965, pour la première fois, un boni fut versé aux pilotes de la région de Port Weller—Sarnia au taux mensuel de \$200.

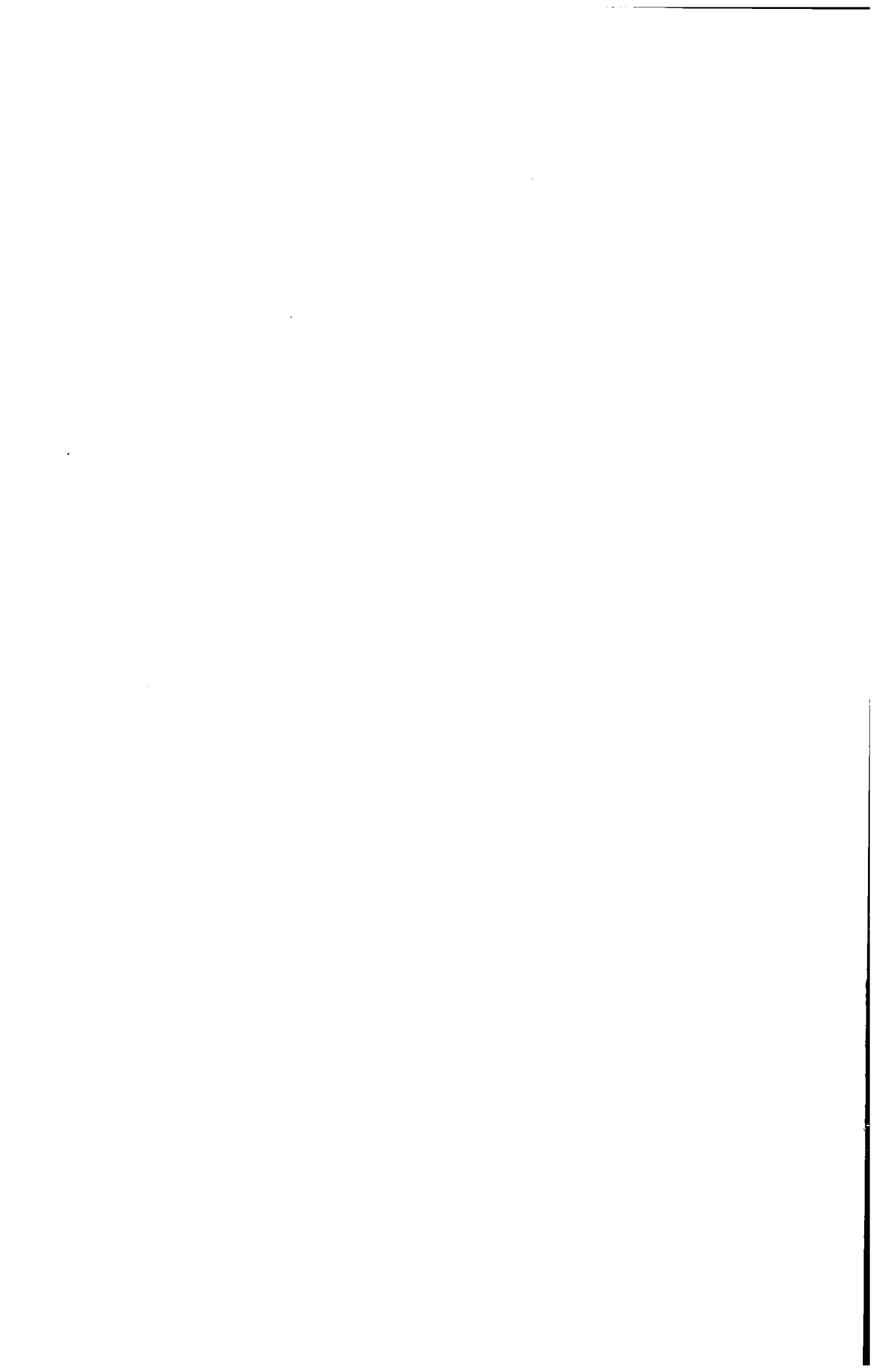
**Le salaire mensuel des chefs de plage est basé sur un salaire annuel de \$5,600, en 1962, et de \$6,000, en 1965, plus une allocation mensuelle de \$100 pour travail dans le Nord et, chaque année, un taux forfaitaire mensuel de \$65 pour le surtemps.

***La moyenne plus élevée des gains mensuels du gardien de port adjoint est due à son séjour plus bref à Churchill. Alors que lui partait peu de temps après la fermeture de la navigation, le gardien de port restait sur place pour fermer ses livres, etc. Pendant cette période, aucune recette de pilotage n'est venue s'ajouter à son salaire.

Après la saison de 1963, les pilotes, le capitaine Mundy et le capitaine Wagner, se sont présentés au bureau de la Commission et ont déposé copie d'un autre mémoire, daté du 18 octobre 1963, qu'ils avaient remis directement à l'autorité de pilotage. Ce mémoire (pièce 614a) insistait sur le fait que l'installation de bouées lumineuses et de feux d'alignement permet maintenant le pilotage de jour et de nuit (épargnant ainsi un temps précieux aux armateurs) et que leurs heures de travail sont augmentées à proportion. Ils définissaient leurs fonctions, exposaient leurs griefs et suggéraient des mesures correctives.

Ils ont demandé que l'on prenne en considération l'éloignement de Churchill, situé à une grande distance de toute cale sèche et de tout important chantier de réparations, et ses difficultés propres comparées à celles d'autres ports, aussi bien que l'insécurité de leur emploi, l'absence de pension de retraite et le manque d'attrait du travail dans le Nord. Leur principale demande portait sur une augmentation du tarif de pilotage qui leur permettrait de toucher une rémunération équitable, plus conforme à celle dont bénéficient les pilotes dans les autres circonscriptions. Ils proposaient de nouveau que le tarif de pilotage soit basé sur la jauge nette ou brute.

Lors de son témoignage, la Commission demanda au capitaine Slocombe quelles mesures le ministère des Transports avait prises au regard des griefs des pilotes; il répondit qu'ils avaient été étudiés et qu'on avait répondu aux pilotes que le ministère ne pensait pas qu'ils eussent un motif quelconque de se plaindre.



Chapitre D

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATIONS PARTICULIÈRES RELATIVES À LA CIRCONSCRIPTION DE PILOTAGE DE CHURCHILL

RECOMMANDATION 1

Que la circonscription de pilotage de Churchill demeure une circonscription de pilotage distincte

Churchill est l'un des rares ports où le service de pilotage n'existait pas avant l'intervention de la Couronne et où il n'existerait pas sans cette intervention. L'absence de trafic local régulier ne permet pas le recrutement sur place de pilotes et le nombre relativement faible de navires fréquentant Churchill pendant la courte saison de navigation n'assurerait vraisemblablement pas des recettes de pilotage suffisantes pour attirer les marins expérimentés que doivent être les pilotes du port.

Plusieurs raisons exigent que l'on assure à Churchill un service de pilotage efficace et sûr. C'est un port de mer présentant des problèmes de navigation spéciaux; les conséquences d'un sinistre maritime sont sérieusement aggravées par son éloignement de tout chantier de réparations; la brièveté de la saison impose l'utilisation maximale de ses installations; enfin, du fait qu'il est, dans la baie d'Hudson, l'unique port de mer pouvant accueillir des long-courriers, il acquiert une importance régionale et nationale particulière.

Dans ces conditions, il faut, pour assurer le service, non seulement que la qualification des pilotes soit contrôlée par une autorité de pilotage compétente (Cf. *Titre I*, recommandation générale 12, pp. 540 et suiv.), mais aussi que cette autorité assume la direction et la gestion du service (Cf. *Titre I*, recommandation générale 14, pp. 544 et suiv.). L'éloignement de Churchill rend impossible que de telles fonctions puissent être correctement exercées par l'autorité de pilotage d'une autre circonscription et exige donc que Churchill demeure une circonscription de pilotage distincte, avec sa propre autorité de pilotage (Cf. *Titre I*, recommandation générale 8, p. 523).

Le petit nombre des pilotes et le faible volume des opérations de pilotage en font une exception et la nomination d'une autorité de pilotage d'un seul membre semblerait indiquée (Cf. *Titre I*, recommandation générale 18,

pp. 560 et suiv.). La Commission estime que l'on devrait confier cette fonction à un fonctionnaire régional d'un ministère du gouvernement ou du Conseil des ports nationaux et dont les autres fonctions lui laisseraient suffisamment de temps pour s'acquitter efficacement de ses devoirs et responsabilités au regard du pilotage.

RECOMMANDATION 2

**Que le pilotage à Churchill soit classé
comme service public essentiel**

L'importance nationale de Churchill et sa courte saison de navigation rendent d'intérêt public l'utilisation maximale de ses installations pendant la période d'ouverture aux long-courriers. On devrait donc prendre toutes les dispositions propres à stimuler son activité saisonnière en facilitant le mouvement des navires dans toute la mesure compatible avec la sécurité. Ce but ne peut être atteint que par un service de pilotage efficace et sûr (Cf. remarques, p. 438). Les rapports annuels du gardien de port (pièce 3) indiquent que les bâtiments doivent souvent attendre au mouillage, parfois plusieurs jours, que les installations limitées du port occupées par d'autres navires deviennent libres. Les rapports indiquent aussi que, même avec l'aide des pilotes, il n'est pas toujours possible, par très mauvais temps, de faire entrer les navires dans le port et de les amarrer. L'absence d'un service de pilotage efficient aggraverait beaucoup cette situation et compromettrait sérieusement le rendement du port.

En conséquence, la Commission estime que le service de pilotage à Churchill devrait être classé comme service public essentiel (Cf. *Titre I*, recommandation générale 17, p. 559) avec les conséquences qu'entraîne une telle classification, notamment le pilotage obligatoire (Cf. *Titre I*, recommandation générale 22, pp. 584 et suiv.), la participation, au besoin, à la Caisse centrale de péréquation (Cf. *Titre I*, recommandation générale 21, pp. 575 et suiv.), ainsi que la direction et la gestion du service par l'autorité de pilotage (Cf. *Titre I*, recommandation générale 14, pp. 544 et suiv.).