



**RAPPORT
DE LA
COMMISSION ROYALE DES RELATIONS
ENTRE
LE DOMINION ET LES PROVINCES**

JL
69
A6
1937
A12
n. 2
4.3

VOLUME II

RECOMMANDATIONS

COMMISSION ROYALE DES RELATIONS ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES

JOSEPH SIROIS, *président.*

JOHN W. DAFOE.

R. A. MACKAY.

H. F. ANGUS.

ALEX SKELTON, *secrétaire.*

ADJUTOR SAVARD, *secrétaire français.*

TABLE DES MATIÈRES

	PAGE
PRÉFACE.....	9
PARTIE A—RÉPARTITION DE LA JURIDICTION.....	13
Le service civil et la nouvelle répartition des fonctions.....	14
CHAPITRE I—Les services sociaux.....	15
1. Disparité entre la juridiction et les ressources financières.....	15
La présente répartition des pouvoirs.....	15
Changements d'ordre social de 1867 à 1930.....	15
Conséquences de l'assistance-chômage sur les finances municipales.....	18
Répercussion des frais d'assistance sur les finances provinciales.....	19
Augmentation des frais dans les services d'assistance sociale.....	20
Administration municipale de l'assistance-chômage.....	21
Allocations de secours.....	21
Echec des mesures remédiatrices.....	22
Conclusion—Conséquences économiques et financières du partage de responsabilité.....	22
2. Nouveau partage de responsabilité dans les services de prévoyance sociale.....	24
Mesure de prévention ou d'aide contre le chômage.....	25
Définition de l'aptitude au travail et de l'admissibilité à l'assistance-chômage.....	25
Le service de placement.....	26
Administration de l'assistance-chômage.....	26
La prévention du chômage.....	27
Aide aux industries de base.....	29
Fonctions provinciales en matière de prévoyance sociale.....	31
Secours aux indigents ou aux miséreux.....	31
Pensions aux veuves, allocations aux mères, protection de l'enfance.....	32
Pensions de vieillesse.....	32
3. Services médicaux d'État et santé publique.....	33
Partage des attributions en matière de santé publique.....	35
4. Assurance sociale et services sociaux à base contributive.....	36
Aspects de l'assurance sociale de l' <i>American Social Security Program</i>	38
Assurance-chômage.....	39
Système contributif de pensions de vieillesse.....	41
Assurance-maladie.....	43
Réparation des accidents du travail.....	44
Juridiction en matière d'assurances sociales—Conclusions.....	44
5. Financement des services sociaux, provinciaux et municipaux.....	45
CHAPITRE II—Législation ouvrière.....	46
Salaires; heures de travail; age d'emploi.....	47
Application de la législation ouvrière.....	48
Régimes des syndicats ouvriers et juridiction en matière de différends industriels.....	48
Conventions internationales du Travail.....	49
Conférence du travail entre le Dominion et les provinces.....	50
Conclusions.....	50
CHAPITRE III—Instruction publique.....	51
CHAPITRE IV—Réglementation de certaines activités économiques.....	54
1. Organisation du marché des produits naturels.....	54
2. Constitution et régime des compagnies.....	57
Constitution des compagnies.....	57
Vente des titres.....	58
Uniformité des rapports.....	59
3. Pêcheries.....	59

TABLE DES MATIÈRES—*Suite*PARTIE A—RÉPARTITION DE LA JURIDICTION—*Fin*

	PAGE
CHAPITRE IV— <i>Fin</i>	
4. Assurances.....	60
Résumé des conclusions.....	63
5. Prévenir les entraves au commerce interprovincial.....	63
Exemples de protectionnisme provincial.....	64
Les arguments pour et contre la protection provinciale.....	65
Moyens de prévention.....	66
Conclusions.....	68
CHAPITRE V—Moyens de coopération entre le Dominion et les provinces.....	69
1. Conférences fédérales-provinciales.....	69
2. Délégations de pouvoirs.....	73

PARTIE B—FINANCES PUBLIQUES..... 77

CHAPITRE I—L'économie canadienne et les finances publiques.....	77
CHAPITRE II—Plan I.....	81
Résumé du Plan I.....	87
1. Ile du Prince-Edouard.....	88
2. Nouvelle-Ecosse.....	91
3. Nouveau-Brunswick.....	94
4. Québec.....	96
5. Ontario.....	99
6. Manitoba.....	102
7. Saskatchewan.....	104
8. Alberta.....	107
9. Colombie-Britannique.....	109
10. Le Dominion.....	112
CHAPITRE III—Recommandations en matière d'impôt.....	115
1. Impôts sur le revenu personnel.....	115
2. Impôts sur les corporations commerciales.....	117
Appendice.....	119
Impôts sur les compagnies provinciales.....	120
3. Droits de succession.....	121
L'administration fédérale des droits de succession.....	125
4. Recommandations concernant l'impôt—Sommaire.....	126
CHAPITRE IV—Dettes fédérales et provinciales.....	127
CHAPITRE V—Subventions d'après la norme nationale.....	130
Norme.....	133
L'enseignement et la prévoyance sociale d'après la norme canadienne.....	133
Services d'aménagement et de préservation.....	134
CHAPITRE VI—Plan II.....	137
Dispositions additionnelles du Plan II.....	141
CHAPITRE VII—Finances municipales.....	143
1. Aperçu historique.....	143
2. Fonctions des municipalités.....	148
Instruction publique et services sociaux.....	148
Rues et chemins.....	149
3. Revenus des municipalités.....	151
L'impôt foncier.....	151
Propriété de la Couronne exempte d'impôt.....	153
4. Dettes municipales.....	154
Contrôle provincial des emprunts municipaux.....	155
Conclusion.....	156

TABLE DES MATIÈRES—*Suite*

PARTIE B—FINANCES PUBLIQUES— <i>Fin</i>	PAGE
CHAPITRE VIII—Équité et efficacité du régime fiscal.....	158
Efficacité du régime fiscal.....	158
Inefficacité de l'impôt affectant les prix.....	158
Inefficacité inhérente à d'autres impôts dégressifs.....	159
Mécomptes dus aux frais élevés de l'application des lois fiscales.....	162
Équité de l'impôt.....	163
Équité envers les individus.....	164
Inégalités entre les diverses régions du Canada.....	165
Certains impôt jugés au double point de vue de l'équité et de l'efficacité.....	166
 PARTIE C—ÉCONOMIES DANS L'ADMINISTRATION.....	 173
CHAPITRE I—L'union de certaines provinces.....	175
(a) L'union des provinces des Prairies.....	175
(b) L'union des provinces Maritimes.....	177
(c) Cours d'appel des provinces Maritimes et des provinces des Prairies.....	178
(d) Le recensement quinquennal.....	179
CHAPITRE II—Moyens d'éviter le chevauchement et le double emploi.....	180
Agriculture.....	181
Recherches agricoles.....	183
Fermes expérimentales.....	183
Subventions aux foires agricoles et aux organisations agricoles.....	185
Perception des impôts.....	185
Santé publique.....	186
Services de police.....	187
Assistance-chômage et pensions de vieillesse.....	188
Recherches.....	188
Développement du tourisme et du commerce.....	189
Statistiques.....	190
Levés géologiques.....	190
Législation ouvrière.....	191
Prisons; pénitenciers; application de la loi.....	191
Transport.....	191
Constitution et réglementation des compagnies; Assurances; Pêcheries.....	191
Récapitulation du chevauchement et du double emploi.....	191
 PARTIE D—Le problème du transport au point de vue fédéral et provincial.....	 195
CHAPITRE I—Régime des tarifs-marchandises.....	197
L'arrêté ministériel du 5 juin 1925.....	197
Sommaire des mémoires.....	198
Mémoires présentés en Ontario.....	199
Mémoires présentés au nom des provinces Maritimes.....	201
Mémoire de la Saskatchewan.....	202
Mémoires de l'Alberta.....	202
Mémoire de la Colombie-Britannique.....	203
Caractère et réglementation de l'armature actuelle des tarifs-marchandises au Canada.....	203
Examen de la proposition visant à conférer des pouvoirs plus étendus à la Commission des transports.....	206
CHAPITRE II—Le problème de la concurrence entre les transports par rail et par route.....	209
Compétence en matière de transports.....	210
CHAPITRE III—Expérience de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis.....	218
Expérience de la Grande-Bretagne.....	218
Expérience des Etats-Unis.....	220
Conditions actuelles.....	222
La coordination des transports automobiles et ferroviaires.....	223
CHAPITRE IV—La base de la coopération entre le Dominion et les provinces.....	225
Méthodes possibles de collaboration.....	225
Taxation des entrepreneurs de transport automobile.....	227
Réglementation des nouveaux placements.....	227
Etudes et recherches.....	228
Sommaire.....	229

TABLE DES MATIÈRES—*Suite*

	PAGE
PARTIE E—EXPOSÉS DIVERS À LA COMMISSION.....	233
PARTIE F—REVENDEICATIONS SPÉCIALES.....	239
CHAPITRE I—Réparation des préjudices causés par les initiatives fédérales.....	240
CHAPITRE II—Revendications de la Colombie-Britannique concernant la revision des subsides.....	244
Relevé des subsides versés à la Colombie-Britannique.....	244
Résumé du plaidoyer en faveur de la revision des subsides.....	245
Revendication basée sur le coût élevé de l'administration.....	246
Revendication basée sur la contribution au revenu fédéral.....	248
Revendications basées sur les inégalités des subsides et des allocations pour dette.....	248
(a) Nature de l'allocation pour terres ferroviaires.....	248
(b) Population présumée en 1871.....	249
(c) Revision des subsides par tête et des allocations pour dettes.....	250
Récapitulation et recommandations.....	253
CHAPITRE III—Revendication de la Colombie-Britannique relative au chemin de fer <i>Pacific Great Eastern</i>	255
CHAPITRE IV—Revendication de la Saskatchewan relative à la revision de la sentence arbitrale au sujet de ses ressources naturelles.....	257
CHAPITRE V—Revendications concernant le trafic des ports des provinces Maritimes.....	259
Disposition du "pacte confédératif" relative aux transports.....	261
Signification du terme "améliorations".....	261
Signification du terme "littoral".....	264
Exploitation du chemin de fer Intercolonial.....	265
Régime national des transports et utilisation des ports des provinces Maritimes.....	267
La "ligne courte".....	268
Le Transcontinental-National.....	269
Controverse concernant les tarifs-marchandises.....	270
CHAPITRE VI—Autres revendications du Nouveau-Brunswick.....	273
L'indemnité d'Halifax.....	273
Dédommagement pour excès des taux de transport, 1912-1927.....	275
CHAPITRE VII—Revendications de l'Île du Prince-Edouard.....	277
Communication permanente avec la terre ferme.....	277
Annulation du prêt pour achat de terres.....	278
PARTIE G—SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS.....	283
INDEX.....	293
.....	
.....	

LISTES DES TABLEAUX

	PAGE
Dépenses de tous les gouvernements pour l'assistance sociale, 1913, 1921, 1926, 1930.....	17
Changements dans les groupes âgés, de 1871 à 1931.....	17
Frais globaux d'assistance par habitant, 1931, 1932, 1933, 1934, 1935, 1936, 1937.....	19
Sommes affectées à l'assistance par les gouvernements provinciaux et municipaux au prorata de leur revenu courant de 1930.....	19
Prêts du gouvernement fédéral aux provinces pour l'assistance.....	20
Dépenses de tous les gouvernements pour l'assistance sociale, 1926, 1930, 1937, 1939.....	20
Dépenses provinciales pour l'hygiène publique, 1936.....	34
Répercussion générale du Plan I sur l'Île du Prince-Édouard.....	88
Situation budgétaire de l'Île du Prince-Édouard en vertu du Plan I.....	90
Répercussion générale du Plan I sur la Nouvelle-Écosse.....	91
Situation budgétaire de la Nouvelle-Écosse en vertu du Plan I.....	93
Répercussion générale du Plan I sur le Nouveau-Brunswick.....	94
Situation budgétaire du Nouveau-Brunswick en vertu du Plan I.....	95
Répercussion générale du Plan I sur la province de Québec.....	97
Situation budgétaire de la province de Québec en vertu du Plan I.....	98
Répercussion générale du Plan I sur l'Ontario.....	99
Situation budgétaire de l'Ontario en vertu du Plan I.....	101
Répercussion générale du Plan I sur le Manitoba.....	102
Situation budgétaire du Manitoba en vertu du Plan I.....	103
Répercussion générale du Plan I sur la Saskatchewan.....	105
Situation budgétaire de la Saskatchewan en vertu du Plan I.....	106
Répercussion générale du Plan I sur l'Alberta.....	107
Situation budgétaire de l'Alberta en vertu du Plan I.....	108
Répercussion générale du Plan I sur la Colombie-Britannique.....	110
Situation budgétaire de la Colombie-Britannique en vertu du Plan I.....	110
Impôts additionnels par famille qui auraient été nécessaires sous le régime actuel pour mettre les budgets provinciaux et municipaux dans la situation prévue au Plan I, en l'année 1937.....	114
Impôt sur le revenu fédéral, provincial et municipal exigible d'un homme marié sans enfant.....	115
Perception de droits successoraux en regard des revenus provinciaux, 1926-1937.....	124
Budget de la prévoyance sociale, 1937-1939.....	124
Subventions provinciales, 1937.....	132
Déboursés pour travaux de secours provinciaux et municipaux aux chômeurs aptes au travail, 1937.....	138
Dépenses des municipalités, 1937.....	148
Revenus des municipalités, 1937.....	151
Dettes municipales, 1937.....	154
Impôt provincial sur le revenu.—Proportion du revenu brut.....	166
Impôt fédéral payable.....	169
Dépenses du service législatif et de l'administration en général dans les provinces des Prairies pour 1936....	175
Dépenses du service législatif et de l'administration en général dans les provinces Maritimes pour 1936....	177
Appels de 1929 à 1938.....	178
Juges de la Cour suprême par rapport à la population.....	178

EXPLICATION DES TERMES

—————

Dans les renvois, chaque pièce produite devant la Commission est indiquée avec un numéro. On trouvera dans le Volume III, page 209, la liste des pièces. L'abréviation Tém. sert à désigner les témoignages entendus par la Commission. On pourra retracer chaque citation du mémoire d'une province ou d'un corps public, ou de l'aide-mémoire préparé par un officier d'un ministère ou d'un département.

PRÉFACE

Il nous a paru préférable que nos recommandations d'ordre pratique et les raisons qui les motivèrent directement fussent détachées des études historiques assez fouillées que nous dûmes entreprendre conformément à nos instructions. Ces études historiques, ainsi que l'analyse de la situation actuelle, au triple point de vue économique et constitutionnel et des finances publiques, se trouvent au Volume I. L'état de choses d'ordre général décrit dans ce premier Volume atteste, à notre sens, la nécessité des recommandations relatives à la démarcation bien nette des charges administratives réparties entre le Dominion et les provinces que nous énonçons dans le présent Volume (Volume II). Ces recommandations ont pour but de mettre le régime fédératif du Canada en état de résister aux tensions et aux malaises qui se sont fait sentir au cours des soixante-dix ans écoulés depuis son établissement, et d'assurer ainsi le maintien de l'unité nationale. Le Volume III comprend des documents pertinents, des sommaires financiers de tous les gouvernements canadiens, et des états détaillés à l'appui des recommandations d'ordre financier qu'on trouve précisément dans le Volume II. Bien que ces trois Volumes soient reliés séparément — ce qui paraît plus commode, — il importe de souligner qu'ils contiennent tous trois la substance intéressante d'un seul et même rapport.

Au cours de notre travail, nous avons appris à apprécier comme jamais auparavant l'œuvre des Pères de la Confédération. Non seulement ils conçurent un système de gouvernement qui a victorieusement subi l'épreuve de soixante-dix ans de changements rapides et, en majeure partie, tout à fait imprévisibles, mais ils ont fait approuver ce régime politique dans des circonstances qui, aux yeux d'un grand nombre de gens, le revêtent de ce caractère sacré que possède le traité le plus solennel. Leur œuvre a posé les fondements de l'unité nationale et du régime fédératif, deux choses que notre mandat nous enjoint de respecter. Nous croyons et, de fait, nous avons la ferme conviction qu'ils ont réalisé ces grandes choses sans soumettre les générations futures à l'influence paralysante du passé; qu'ils nous ont légué une constitution en mesure d'évoluer, non seulement par l'interprétation qu'en donnent les tribunaux, mais aussi au moyen de modifications qu'invitent des situations nouvelles et les problèmes résultant des vastes et imprévisibles changements que réservait l'avenir au peuple canadien, il y a soixante-dix ans.

Les Canadiens sont tellement fiers de l'unité nationale ainsi réalisée, et si férus du régime fédératif grâce auquel s'est produite cette unité, qu'ils pourraient peut-être attribuer dans l'abstrait à l'unité nationale et au régime fédératif des mérites particuliers les rendant désirables par eux-mêmes. Nous nous sommes efforcés de nous rappeler sans cesse l'idéal de bien-être humain qui devrait déterminer la nature des systèmes politiques et économiques. Nous comprenons pleinement l'importance de maintenir et d'accroître, le plus rapidement possible, le revenu national,¹ lamentablement insuffisant pour assurer le niveau de bien-être que les Canadiens ont désormais adopté. C'est cette nécessité d'un relèvement dans le revenu national qui nous a guidés à l'égard des vœux que nous avons exprimés dans le but de simplifier notre régime financier, d'alléger le plus possible le grand fardeau de la dette publique, d'assurer la collaboration dans la direction des futurs placements de l'Etat sous forme d'emprunts et d'éliminer ces caractéristiques de notre fiscalité qui impliquent des frais élevés de perception ou qui ont une tendance marquée à enrayer les immobilisations et à réduire ainsi le nombre des emplois.

Mais on ne doit pas rechercher seulement l'expansion du revenu national. Le bien-être général exige une meilleure répartition du revenu national et une plus grande mesure de sécurité sociale et économique pour les contribuables des catégories inférieures de revenus. Nous n'avons pas cherché, cela va de soi, à tracer un modèle de législation sociale au Canada, mais, conformément aux instructions que nous avons reçues, nous nous sommes efforcés de préparer la voie à l'établissement du genre probable de législation future, en émettant des vœux au sujet de la responsabilité concernant son adoption ou son ajournement.

Le problème de la prévention du chômage, et, dans la mesure où il est inévitable, de l'assistance aux victimes du chômage, présente une importance capitale en ce qui regarde le revenu national et sa répartition. En visant à augmenter le plus possible le revenu national, nous devons rechercher un état de choses comportant l'emploi de tous les travailleurs de la nation; et la répartition la plus satis-

¹ Le revenu national du Canada signifie la somme des revenus particuliers des Canadiens. Il égale la richesse produite au pays dans une période donnée, *plus* les paiements reçus de l'étranger, *moins* les paiements effectués en dehors du Canada. L'ampleur et la répartition du revenu national du Canada par régions ont été soigneusement évaluées dans une étude préparée à l'intention de la Commission et publiée à titre d'Appendice 4.

faisante du revenu national est celle dans laquelle les revenus des gens valides consistent en salaires suffisants eu égard au travail accompli.

La répartition du revenu national présente un second aspect qui est de grande importance sous un régime fédératif, particulièrement au Canada. Le partage inégal du revenu national entre les habitants des différentes régions peut exciter des sentiments aussi dangereux à l'égard de l'unité nationale que les sentiments engendrés par les inégalités flagrantes entre les différentes catégories de revenus. La réalisation d'un minimum national de services sociaux au pays (sauf centralisation complète de tous les services sociaux) est inséparable de la nécessité d'assurer à chaque gouvernement du Canada les revenus nécessaires à l'exécution convenable de ses fonctions reconnues. Les fonctions reconnues des gouvernements provinciaux ayant pris une grande ampleur depuis 1867, il serait maintenant difficile de donner cette assurance que les Pères de la Confédération ont pu accorder, grâce à un régime de subventions et d'allocations pour les dettes reconnues, dont les impôts fédéraux firent les frais. Nous nous sommes efforcés de calculer quel serait le solde de chaque administration provinciale (et de ses municipalités) sous un régime d'impôt comparable à la moyenne du pays et après avoir pourvu à des services dont la qualité serait au moins conforme à la norme nationale.

En attachant cette importance particulière aux buts d'ordre économique, nous n'oublions pas que toute nation digne de ce nom doit avoir aussi d'autres buts qui, en un sens, sont plus élevés. Les buts économiques présentent, cela va de soi, un aspect moral et on ne saurait tenir pour une manifestation de matérialisme grossier un zèle d'apôtre à combattre les conditions sociales injustes, les taux élevés de maladie et de mortalité, la pauvreté, l'analphabétisme et les taudis. Mais il n'y a pas à craindre que ces objectifs supérieurs viennent en conflit avec les buts économiques, à moins, comme de juste, qu'on n'en poursuive la réalisation avec un téméraire mépris de la nécessité de maintenir le revenu national essentiel en fin de compte à leur accomplissement.

Mais il existe d'autres buts moins étroitement liés à la prospérité économique. Au Canada, que nous parlions de liberté personnelle et de démocratie ou du maintien d'un juste milieu raisonnable entre une liberté excessive pour les individus et une trop grande autorité de l'Etat, nous en arrivons à peu près aux mêmes conclusions quant à l'un des buts les plus élevés du peuple canadien. Aucun de ces objectifs supérieurs n'est incompatible, à notre

sens, avec les buts économiques que nous avons exposés. Nous croyons que les propositions que nous énonçons dans le présent rapport respectent également les buts d'ordre économique et d'ordre moral. Nous émettons des vœux importants et visant à certaines modifications dans la répartition des charges administratives et des sources de recettes nécessaires à leur acquittement, mais ces mises au point n'altèrent en rien les dispositions qui, depuis soixante-dix ans, maintiennent la complète liberté d'action des provinces dans les domaines essentiellement culturels et sociaux. De fait, cette liberté d'action sera mieux sauvegardée qu'aujourd'hui, dès que les provinces seront libérées de la pression qu'elles peuvent subir à cause des exigences de tel ou tel service social dont on ne saurait faire les fonds sans l'aide du Dominion; d'où, forcément, une certaine surveillance de la part du gouvernement fédéral.

La réalisation de certains vœux que nous émettons au cours du rapport peut exiger la modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Il n'en va peut-être pas de même d'autres vœux, bien que cette solution doivent constituer peut-être le mode de réalisation le plus satisfaisant. Nous n'examinons pas comment il importe de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord ni ne voulons rédiger des amendements, car nous croyons que d'autres seront plus en état de régler ces questions que nous, dès qu'il existera un sentiment général en faveur de cette modification.

Nous comprenons que, de prime abord, il puisse sembler que nos propositions dans l'ensemble impliquent des innovations hardies. Nous nous sommes demandé avec anxiété si elles sont politiquement irréalisables. Si nous pensons que tel n'est pas le cas c'est, qu'à notre avis, lorsqu'il étudiera l'ensemble de notre rapport, le peuple canadien se rendra compte que, faute d'innovations aussi importantes, des conséquences désastreuses pourraient se produire. Le péril actuel est sérieux et on ne saurait le laisser s'aggraver.

Nous demandons instamment qu'on n'examine pas nos propositions une à une, isolément, bien que nous nous soyons appliqués de notre mieux à leur donner une forme telle qu'elles puissent subir même cette épreuve. Nous avons cherché à les faire entrer dans un vaste plan de nature concrète dont l'harmonie est fonction de l'observance des principes généraux que nous avons énoncés, et qui est destiné à mettre le Canada en état de résister à la tension actuelle et future, sans qu'une unité nationale raisonnable ou une autonomie provinciale légitime ne soit exposée à un péril excessif.

PARTIE A
RÉPARTITION DE LA JURIDICTION

CHAPITRE

- I Les services sociaux.
- II Législation ouvrière.
- III Instruction publique.
- IV Prescriptions relatives à certaines activités économiques.
- V Moyens de coopération entre le Dominion et les provinces.

PARTIE A

RÉPARTITION DE LA JURIDICTION

Dans cette partie du rapport la Commission fait certaines recommandations relativement à la répartition de la juridiction entre le Dominion et les provinces dans le but d'assurer l'économie et l'efficacité dans l'administration. La Commission n'a pas perdu de vue, dans tout cela, la réserve contenue dans les termes de l'arrêté ministériel enjoignant aux commissaires d'exprimer leur opinion en cette matière " sous réserve du maintien d'une répartition des pouvoirs législatifs nécessaire au fonctionnement de notre système fédéral, aux besoins du pays et à l'unité nationale ". Elle garda aussi en mémoire la nécessité d'"un état d'équilibre entre la capacité financière et les obligations et fonctions de chaque gouvernement ". De sorte que nos recommandations sous cette rubrique et celles que nous faisons dans la partie financière s'emboîtent parfaitement. La Commission, toutefois, croit que ses recommandations relativement à la répartition de juridiction, n'en méritent pas moins d'être considérées à leur mérite, car elles ont pour objet d'effectuer l'efficacité et l'économie dans l'administration; elles répondent aux besoins de la nation et tendent à promouvoir l'unité nationale; et elles auront pour effet de rendre plus harmonieux le fonctionnement du système fédératif.

La Commission ne croit pas nécessaire ni désirable de passer en revue tout le domaine de la juridiction législative attribuée par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Nous avons limité la discussion à certaines matières dans lesquelles la répartition actuelle de juridiction ne paraissait pas satisfaisante, à en juger par les audiences publiques de la Commission et ses propres recherches. Ces matières sont en nombre fort restreint si l'on considère que les pouvoirs législatifs ont été répartis il y a plus de soixante-dix ans, alors que l'Amérique britannique du Nord en était encore à la période qui a précédé le grand essor industriel et que les opinions du temps en ce qui concerne les fonctions de l'Etat différaient grandement de celles d'aujourd'hui. Les questions qui exigent une étude plus étendue sont celles qui se rapportent aux grands organismes de dépense alimentant les services sociaux et l'instruction publique, ainsi qu'à certains services chargés de la réglementation de la vie économique. Dans certains cas, en dépit du mécontentement exprimé aux audiences de la Commission concernant la présente répartition de juridiction, la Commission en vient à la conclusion qu'il existe des raisons solides de n'y rien changer, surtout s'il est

donné effet aux propositions financières de la Commission. En d'autres cas, la Commission décide qu'il existe des raisons plus fortes pour effectuer un changement de juridiction. Nous avons cru bon, sous la rubrique de répartition de juridiction, de grouper ici toutes nos recommandations à ce sujet (sauf en ce qui concerne le régime de l'impôt) soit que nous recommandions un changement de juridiction ou le maintien de l'état de choses actuel.¹

Dans notre étude de la meilleure répartition de juridiction, à la lumière des conditions actuelles et des évolutions probables, nous avons été guidés par :

- (a) Le principe de la non-altération des arrangements constitutionnels existants, sauf pour des raisons impérieuses;
- (b) Les différences marquées qui existent dans la philosophie sociale des diverses régions du Canada;
- (c) L'économie et l'efficacité administratives;
- (d) La conformité des différentes juridictions en vue de l'acquittement des obligations financières en l'espèce.

Dans l'application de ces considérations, nous devons recommander que certains services actuellement du ressort des provinces devraient être attribués au Dominion pour des motifs d'uniformité nécessaire par tout le Canada, ou d'économie inhérente à une administration unifiée, ou pour la raison que les provinces n'ont pas toutes la même capacité financière de les dispenser. Mais en ce faisant il nous faut respecter soigneusement le régime fédératif. Nous cherchons avant tout à sauvegarder l'autonomie des provinces, et à laisser à chacune d'elles la décision des questions qui lui sont d'une importance particulière. Dans toute la présente partie, nous soulignons l'importance de restreindre au plus stricte nécessaire le transfert de juridiction au gouvernement fédéral.²

Mais nous devons faire remarquer ici que bien qu'il puisse être possible de répartir clairement le domaine du pouvoir législatif entre le Dominion et les provinces, cette répartition en elle-même ne favorise pas l'harmonie entre eux non plus qu'elle n'augmente l'efficacité administrative. De fait, le partage du pouvoir législatif peut signifier un par-

¹ On trouvera les recommandations en ce qui concerne le régime de l'impôt à la Partie B, chapitre III.

² On a attiré l'attention de la Commission sur la crainte légitime de Québec que l'attribution de nouveaux pouvoirs au Dominion pourrait entraîner avec eux un pouvoir complémentaire susceptible d'empiéter sur les droits définis dans le Code civil de la province de Québec. Si l'on donne suite à nos recommandations par voie de législation, il appartiendra aux rédacteurs de prendre des mesures contre cette possibilité.

tage de responsabilité à l'égard de l'accomplissement d'une fonction gouvernementale d'une nature proprement unitaire.³ La complexité croissante de notre société et l'accroissement des demandes en vue de mesures administratives tendant à favoriser le bien-être social et à contrôler la vie économique, obligent tant les provinces que le Dominion à assumer des fonctions pour lesquelles ils peuvent ne pas avoir la compétence voulue. Le contrôle de l'organisation des marchés est un exemple. En pareils cas, il n'y a que deux solutions théoriquement possibles: une modification apportée à la constitution attribuant à une seule autorité toute la responsabilité du nouveau service, ou une collaboration entre la province et le Dominion pour l'exercice conjoint de la nouvelle juridiction. Mais dans un régime fédératif, la rigidité du partage des pouvoirs est bien connue, et il en est particulièrement ainsi au Canada. La difficulté de procéder à une modification est souvent augmentée par le fait que la volonté d'assumer la nouvelle juridiction semble varier beaucoup entre les provinces. Cet état de choses indique le besoin d'une plus grande souplesse du régime fédératif. La coopération entre les gouvernements d'une fédération paraît tout aussi difficile à assurer qu'un changement constitutionnel. Mais la coopération devient de plus en plus importante, surtout dans les services qui tendent à répartir les pouvoirs entre le Dominion et les provinces, s'il faut ménager l'autonomie provinciale tout en assurant l'efficacité gouvernementale. Nous avons donc cru nécessaire, comme dernier chapitre de la présente partie, de discuter certaines modifications du rouage administratif pour mieux assouplir le régime fédératif et faciliter la coopération entre les gouvernements.

* * *

Le service civil et la nouvelle répartition des fonctions. — La Commission reconnaît fort bien qu'une nouvelle répartition importante des fonctions administratives léserait certains droits acquis. Parmi les plus importants qui seraient ainsi touchés, citons les droits de plusieurs fonctionnaires des services fédéraux et provinciaux, dont la situation actuelle et l'avenir pourraient être compromis.

³ Telle est la situation au point de vue de l'administration de la justice. Des tribunaux provinciaux sont constitués, et c'est la province qui règle leur procédure en matière civile. Les juges sont nommés et rémunérés par le Dominion. C'est le parlement fédéral qui règle la procédure criminelle et qui a établi une haute Cour d'appel (la Cour suprême du Canada) qui statue sur les appels émanant des tribunaux provinciaux.

Ainsi, un changement de responsabilité dans la dispensation des indemnités de chômage, du rouage administratif chargé de l'imposition et de la perception de certains revenus d'impôts, ou une mutation des responsabilités pour l'exécution de l'une quelconque des fonctions administratives modifierait la situation des fonctionnaires civils s'occupant actuellement de ces services. Le sort et les ambitions personnelles des fonctionnaires ne doivent pas entrer en ligne de compte lorsqu'il s'agit de changements désirables, mais nous croyons qu'il importe de tenter tous les efforts pour trouver une situation convenable aux serviteurs compétents de l'Etat qui seraient privés de leur emploi actuel à la suite des changements que nous recommandons. Il peut à l'occasion survenir une réduction dans le nombre des fonctionnaires civils nécessaires, mais dans la plupart des cas les mêmes fonctions, ou des fonctions similaires, continueront d'être exercées par l'une ou l'autre des unités administratives, et nous croyons qu'en protégeant les légitimes intérêts des fonctionnaires civils compétents, chaque unité administrative avancera ses propres intérêts tout en s'assurant les services d'hommes et de femmes capables et expérimentés.

Nous ne désirons pas traiter uniquement cette importante question en termes généraux. Lorsqu'une juridiction sera transférée d'une province au Dominion, nous recommandons de modifier, quant aux qualités requises et aux examens, le règlement de la Commission fédérale du service civil (sauf, peut-être, certaines exceptions nécessaires) de manière à faciliter l'absorption des fonctionnaires provinciaux dans le service fédéral. Cette recommandation revêt une importance particulière à l'égard des fonctionnaires provinciaux de Québec. L'exercice des fonctions du gouvernement fédéral dans Québec devrait rester toujours aux mains de fonctionnaires connaissant à la fois le français, les conditions locales et les coutumes de la province; et si d'autres juridictions maintenant exercées par la province passent au Dominion, le bon sens exige qu'en général les hommes qui s'en acquittent actuellement continuent de les exercer.

En vue de l'exécution de fonctions fédérales, le choix de fonctionnaires connaissant la langue, les conditions locales et les coutumes des groupes de citoyens avec lesquels ils doivent traiter, nous paraît d'une importance manifeste tant pour l'efficacité du service que pour le développement de l'esprit national.

LES SERVICES SOCIAUX ¹

En 1937, les gouvernements canadiens ont dépensé, pour l'assistance sociale (à l'exclusion de l'instruction publique, des pensions de guerre et de la surveillance), au delà de 250 millions de dollars, soit plus du quart de leurs budgets (fédéral, provinciaux et municipaux) au chapitre des comptes courants. En 1867, la dépense totale des gouvernements canadiens, du chef de l'assistance sociale, était d'environ un million de dollars. En 1921, elle dépassait à peine 36 millions. En 1930, elle s'élevait à 83 millions; mais elle tripla au cours des cinq années suivantes pour atteindre le chiffre auquel elle s'est à peu près maintenue.² Cette énorme augmentation de dépenses pour des services laissés jusqu'ici à la charge presque entière des provinces (et de leurs municipalités), a fortement contribué à la perte de l'indépendance fiscale de nombreuses municipalités et de certaines provinces, au cours des dix dernières années, perte qui ne peut être considérée comme un phénomène passager. Il est vrai que le retour des "temps meilleurs" pourra réduire le coût de l'assistance-chômage, mais d'autres charges d'assistance sociale s'alourdiront probablement dans un avenir rapproché, et des crises de chômage pourront se reproduire; autant de facteurs de la précarité de la situation fiscale en maintes municipalités et dans toutes les provinces. Il est donc très important de procéder à une nouvelle répartition des charges de l'assistance sociale.

Nous examinerons d'abord les raisons qui rendent indéfendable la répartition actuelle de ces charges et services, puis nous formulerons nos recommandations.

1. DISPARITÉ ENTRE LA JURIDICTION ET LES RESSOURCES FINANCIÈRES

La présente répartition des pouvoirs.—L'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'attribue le domaine de l'assistance sociale ni aux provinces ni au Dominion; il se borne à délimiter la sphère du pouvoir législatif. Sauf pour la loi criminelle rangée dans le domaine législatif du Dominion et

dans le domaine administratif des provinces, il se dégage de la constitution que le pouvoir législatif comporte une liberté d'action, une responsabilité financière et un contrôle administratif absolu. Mais l'Acte constitutionnel n'est pas clair quant à la juridiction en matière d'assistance sociale, et les interprétations juridiques n'ont pas élucidé les points obscurs. Dans l'ensemble, on présume que l'assistance sociale relève des provinces, étant donné leur juridiction expresse et exclusive sur "les hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité dans la province", "la propriété et les droits civils dans la province", "les institutions municipales dans la province", et "généralement, toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province". D'autre part, on a soutenu que la juridiction exclusive du Dominion sur les Indiens, la milice, la défense, et sur certains services d'hygiène publique (que nous étudierons plus loin), et sa juridiction commune avec les provinces en matière d'immigration, impliquent, dans chacune de ces sphères, des pouvoirs limités à l'égard de l'assistance sociale. Mais, d'une manière générale, la juridiction provinciale en matière d'assistance sociale et, partant, la responsabilité de toute initiative et des charges financières sont réputées un trait essentiel de l'Acte constitutionnel: la responsabilité provinciale est la règle; la juridiction fédérale, l'exception.

Changements d'ordre social de 1867 à 1930.—La marge entre ce partage de juridiction et le rendement fiscal des provinces n'apparaissait pas, lors de la Confédération. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord fut rédigé à une époque où l'assistance sociale n'était pas une importante fonction des administrations publiques. En 1867, plus de 80 p. 100 de la population était rurale et vivait au sein d'agglomérations villageoises. Dans une société ainsi constituée, le chômage et les congédiements en masse étaient inconnus; les problèmes d'assistance se posaient à l'endroit de quelques individus faibles ou miséreux, plutôt qu'à l'égard des collectivités. Le groupe familial, se suffisant à lui-même, pouvait habituellement supporter les charges et prendre soin de ses membres malheureux. A défaut de la famille immédiate, on pouvait compter sur les parents plus éloignés, sur les voisins, sur la charité publique, enfin sur les institutions religieuses. L'intervention de l'Etat se limitait aux secours distri-

¹Les services sociaux embrassent un domaine vaste et varié; mais, pour les fins du présent chapitre, nous désignerons par "services sociaux" les efforts des gouvernements en vue de pourvoir aux besoins manifestes des personnes incapables (par inaptitude ou manque d'emploi) de gagner leur vie. Au sens large du mot, l'instruction publique pourrait aussi être considérée comme un service d'assistance sociale, mais elle fait le sujet d'un autre chapitre, voir p. 51.

²Voir Volume III, tableaux 12 et 16. Voir étude détaillée des dépenses de secours et de leur répercussion sur les finances publiques, Vol. I, c. VI, section des "Finances publiques".

bués aux pauvres par les autorités municipales ou régionales, et à la réglementation des institutions charitables nées de l'initiative privée.

L'indépendance du groupe familial disparut graduellement, à mesure que s'opérait la révolution industrielle — déjà commencée en 1867 — et que se développait l'unité économique nationale. Mais le continent jouissait d'un essor sans précédent. Pendant soixante ans après la Confédération, les jeunes Canadiens furent attirés aux Etats-Unis par l'ouverture de l'Ouest américain, par les progrès industriels de l'Est et, plus tard, de la région des grands lacs. Puis, au début du siècle, l'excédent de population des vieilles provinces, en particulier des régions agricoles, se dirigea vers l'Ouest canadien, dont la mise en valeur fut l'origine de progrès remarquables. Quant aux immigrants qui vinrent s'établir au pays pendant cette période, ils étaient, pour la plupart, jeunes et vigoureux, habitués à une vie frugale, et n'attendaient aucun secours de l'Etat. De sorte que, malgré la disparition générale de l'indépendance des familles, l'intervention de l'Etat en matière d'assistance sociale ne parut pas nécessaire jusqu'à la Grande Guerre (1914-1918). Les services d'hygiène avaient pris une expansion considérable, mais le problème de l'indigence consistait encore à secourir des individus isolés (le vieillard, l'orphelin, la veuve sans ressources, le chômeur occasionnel). La charité privée, souvent soutenue par l'Eglise, avait multiplié ses initiatives, et s'était substituée au groupe familial, dans une large mesure, pour prendre soin des inaptes au travail. C'est en particulier ce qui s'était produit dans la province de Québec où, depuis longtemps, l'Eglise jouait un rôle important en matière de bienfaisance.³ L'assistance aux pauvres s'était généralisée dans les vieilles provinces, dans l'administration des municipalités et des comtés, mais elle n'était pas encore très coûteuse. Dans un pays en plein élan, disposant de terres colonisables, et dont les citoyens pouvaient librement émigrer aux Etats-Unis, le chômage intensif était encore inconnu.

Mais dès 1913, des lézardes s'étaient manifestées dans cet édifice. L'arrêt de l'expansion ferroviaire provoqua, pour la première fois, un sérieux problème de chômage. L'industrie trop développée de la construction, la nouvelle industrie de l'acier et les autres industries galvanisées par le développement ferroviaire, furent particulièrement atteintes. La guerre y remédia bientôt, grâce à l'enrôlement et à l'essor industriel né de la guerre. D'autre part, l'agri-

³Voir Appendice 5, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec* par Esdras Minville, où est décrit le rôle social de l'Eglise dans Québec.

culture pratiquée dans les provinces des Prairies différait totalement de celle des provinces de l'Est; c'était une monoculture, sujette aux caprices de la nature, et orientée en fonction des marchés extérieurs. Elle n'avait pas l'indépendance que l'agriculture de l'Est doit à la culture mixte et aux revenus en nature. Les agglomérations familiales et rurales des Prairies étaient beaucoup moins indépendantes que celles des vieilles provinces, beaucoup moins préparées aussi à secourir leurs indigents, en période de crise économique.

La Grande Guerre précipita le mouvement qui portait l'Etat à multiplier ses fonctions d'assistance. Des efforts collectifs, d'initiative publique ou privée, furent accomplis en faveur des familles de soldats. L'assistance maternelle fut aussi inaugurée durant la même période. Le problème du placement de plus d'un demi-million de militaires conduisit à la fondation de bureaux de placement provinciaux; le gouvernement fédéral aida et coordonna ces efforts grâce à un régime d'allocations de secours. Le problème du chômage se posa sérieusement au Canada, pour la première fois, au cours de la dépression, brève mais aiguë, qui suivit l'essor d'après-guerre. Beaucoup de chômeurs étaient d'anciens combattants. Les autorités locales furent cependant débordées par la situation, ce qui amena l'intervention fédérale, sous la forme de légères subventions. Des municipalités, aidées par les gouvernements, s'intéressèrent à la question du logement. Mais le chômage intensif était considéré comme un phénomène passager, et, pour le combattre, aucune mesure permanente ne fut prise, autre que la coordination des bureaux de placement provinciaux. Le Dominion établit des services coûteux pour les pensions, la réhabilitation, le traitement médical et la surveillance des anciens combattants. Enfin, le Dominion s'occupa de services d'hygiène jusqu'alors réservés à l'initiative provinciale ou municipale. Il fut institué un ministère de l'Hygiène, dont le rôle essentiel consistait à coordonner les efforts des provinces; et un régime de subventions aux provinces fut établi en vue d'enrayer les maladies vénériennes.⁴

L'essor qui se produisit vers 1920 accentua la fragilité de l'armature sociale, mais en même temps dissimula les changements d'ordre social. L'industrialisation marchait de pair, avec ses corollaires: spécialisation, croissance de villes consacrées à une industrie unique, augmentation du nombre des sala-

⁴Pour plus amples détails sur le développement des services d'assistance sociale, voir Appendice 5, Minville, déjà cité; Appendice 6, A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*; J. A. Corry, *Expansion des services administratifs depuis la Confédération*, c. VII (Texte photocopié).

riés. Le déplacement démographique se poursuivait aussi; il avait pour caractéristique le développement des grands centres urbains, et de leurs banlieues "dortoirs". Dans l'Ouest canadien, la production du blé continuait d'augmenter pour répondre à la demande des marchés européens, que la Russie n'approvisionnait plus. Les budgets des provinces et des municipalités se gonflaient rapidement, surtout aux chapitres de la voirie (construction de rues et de routes) et de l'instruction publique.

Cependant l'assistance sociale prenait une importance croissante, notamment dans les budgets provinciaux et municipaux. Comme l'indique le tableau suivant, les dépenses d'assistance sociale doublèrent entre 1921 et 1930 — les provinces et les municipalités subissant la plus forte hausse:

DÉPENSES DE TOUS LES GOUVERNEMENTS POUR L'ASSISTANCE SOCIALE

(A l'exclusion de l'assistance-chômage, des pensions militaires et de la surveillance)

(en milliers de dollars)

—	1913	1921	1926	1930
Municipalités.....	8,161	18,786	20,686	28,285
Provinces.....	4,343	12,133	18,520	27,256
Dominion.....	2,617	4,411	5,093	7,598

PENSIONS DE VIEILLESSE

Provinces.....	—	—	—	6,132
Dominion.....	—	—	—	5,668
Total (remboursements non compris).....	15,121	35,218	43,294	72,129 ⁽⁵⁾

Entre 1921 et 1930, l'augmentation des dépenses provinciales, en dehors des pensions de vieillesse, s'est surtout fait sentir aux chapitres de l'hygiène et des hôpitaux, de l'assistance maternelle, des institutions provinciales et des œuvres de charité,—ces dernières ayant plus que doublé dans la période en question.

Sauf en ce qui concerne les pensions de vieillesse, le partage traditionnel de ces charges ne fut pas sérieusement contesté au cours de la période en question. La proportion des vieillards augmenta au sein de la nation, et cela doit être attribué à l'affaïssement de la natalité, au ralentissement de l'immigration, à l'exode continu des travailleurs valides vers les

⁵ Voir Volume III, tableau 16.

Etats-Unis et au prolongement de la durée moyenne de la vie.⁶ En même temps, diminuait l'indépendance du groupe familial. Joignons à ce facteur l'influence indirecte de la guerre. La mort et l'invalidité de tant de jeunes hommes mirent à la charge de l'Etat des vieillards qui, en temps normal, eussent été soutenus par leurs fils. Ainsi, les charges de l'assistance aux vieillards alourdirent constamment le budget des municipalités et des gouvernements provinciaux. Les pensions de vieillesse avaient déjà été réclamées avant la guerre; ces réclamations redoublèrent. Mais les provinces, aux ressources fiscales limitées, hésitèrent devant une si coûteuse entreprise. Il fallait satisfaire un besoin urgent, et il n'existait aucun plan contributif qui permit aux jeunes gens d'assurer leurs vieux jours. D'ailleurs, les déplacements d'une province à l'autre constituaient un obstacle à l'application d'un tel plan, dans le cadre provincial. En 1927, le Dominion vint en aide aux provinces en offrant de payer, jusqu'à concurrence d'un maximum déterminé, la moitié du coût des pensions aux vieillards nécessaires, les frais d'administration restant à la charge des provinces. Les provinces de l'Ouest et l'Ontario acceptèrent promptement cette offre. En 1930, le Dominion porta sa quote-part à 75 p. 100, afin d'aider les provinces les moins riches. Québec et les Maritimes ne tardèrent pas à se rallier au projet. Sans étendre sa juridiction, le Dominion assumait ainsi de lourdes charges pour remplir des fonctions relevant des provinces. Indirectement, les pensions de vieillesse allégèrent les budgets municipaux.

Lorsque prit fin la période de prospérité des années postérieures à 1920, la société avait subi des changements profonds depuis une soixantaine d'années. La proportion de population rurale était tombée de plus de 80 p. 100 en 1871 à 46 p. 100 en 1931. En 1871, 42 p. 100 de la population canadienne vivait sur des terres; en 1931, cette proportion avait décliné à 26 p. 100. Un bon tiers des agriculteurs habitaient les prairies de l'Ouest canadien, où ils étaient plus exposés aux changements climatiques et aux fluctuations de prix que les cultivateurs de l'Est. En 1871, le Canada ne comptait qu'une ville de 100,000 âmes ou au-dessus, et cette

*CHANGEMENTS DANS LES GROUPES ÂGÉS, DE 1871 À 1931

—	1871	1911	1931
Nombre des personnes âgées de 70 ans et plus, par 1,000 habitants.....	21·2	28·3	33·2
Nombre des personnes âgées de 65 ans et plus, par 1,000 habitants.....	36·4	46·6	55·5

ville constituait 3.5 p. 100 de la population totale. En 1931, huit cités dépassaient 100,000 âmes, agglomérant plus de 28 p. 100 de la population. Nous ne connaissons pas le nombre des salariés en 1871; mais en 1931, il dépassait 2,500,000, soit près des deux tiers des personnes ayant un emploi rémunérateur. Ces changements, et d'autres du même genre, indiquaient la formation d'une société très sensible aux perturbations économiques. Et cependant, le Canada n'avait pas encore élaboré de vaste programme d'assistance sociale à l'exemple de maints pays européens.

L'effondrement économique eut pour corollaires immédiats un chômage intensif et une misère sans précédent dans l'histoire du Canada. Le salarié, jeté sur le pavé et ne possédant guère d'économies, moins fortuné en tout cas que l'artisan de village ou le cultivateur de 1867, ne disposait d'aucune autre source de revenu qui pût amortir le choc causé par la perte de son revenu principal. Par surcroît, la frontière s'était fermée soudain à l'immigration, tandis que, à l'insu presque général, le nombre des terres libres et propres à l'agriculture s'était épuisé. Le problème social présentait un triple aspect: le chômage intensif de la main-d'œuvre industrielle; la misère générale sévissant dans les régions productrices de blé de l'Ouest, du fait de catastrophes agricoles jointes à l'avilissement des prix; et le nombre grandement accru des inaptes au travail devenus à la charge de la société, leurs familles ne pouvant plus subvenir à leurs besoins.

Point n'est besoin d'énumérer en détail les diverses mesures de secours. Qu'il nous suffise de signaler les principales caractéristiques du système, ou plutôt du manque de système, dans la solution du problème du chômage.⁷

À l'origine, le problème revêtait un caractère municipal, conception qui, depuis, n'a cessé d'influencer tout le système. L'assistance publique municipale avait d'abord assumé cette charge avec l'aide de la charité privée. Mais, tant par leur origine que par leur envergure, l'assistance-chômage et l'aide à l'agriculture dans l'Ouest canadien constituaient des problèmes nettement distincts de l'assistance publique municipale; et, bientôt, l'organisme se disloqua. Les gouvernements supérieurs vinrent en aide aux municipalités et aux administrations locales en leur accordant des subventions pour une période limitée, mais la gestion et les frais du service restaient à la charge des municipalités. Poussés par une situation qu'ils jugeaient critique, les gouvernements improvisèrent des mesures d'ordre administratif et finan-

cier. Les moyens de fortune qui devaient être provisoires ont eu, depuis une dizaine d'années, tendance à prendre un caractère permanent.

Conséquences de l'assistance-chômage sur les finances municipales. — Les chiffres traduisent l'impossibilité absolue, pour les municipalités, de se charger de l'assistance-chômage. Sur les 965 millions de dollars, montant approximatif consacré à cette fin par tous les gouvernements, de 1930 à 1937, les municipalités n'ont assumé qu'environ 154 millions, soit un peu moins du sixième, malgré la pression constante que les administrations centrales exerçaient sur elles. De plus, la répartition de ces charges était inégale. Le chômage se concentrait dans les agglomérations métropolitaines et dans les centres à industrie unique, tandis que l'aide à l'agriculture devait s'étendre aux trois provinces des Prairies, surtout à la Saskatchewan. En 1935, par exemple, 53 p. 100 des assistés se groupaient dans les centres urbains et métropolitains constituant 32 p. 100 environ de la population du pays et recevaient 75 p. 100 des allocations de chômage pour tout le Canada. La même année, la région métropolitaine de Montréal représentant seulement 9.6 p. 100 de la population du pays recevait pour sa part 20.8 p. 100 du total des allocations de chômage; la région métropolitaine de Toronto comprenant 7.6 p. 100 de la population canadienne émergeait pour 19.18 p. 100 au même budget; et huit autres régions urbaines, représentant 7 p. 100 de la population, recevaient, pour leur part, 15.5 p. 100 de ces allocations. Très souvent aussi, les charges pesaient inégalement sur diverses municipalités d'une région et même d'un territoire métropolitain. L'assistance-chômage n'imposa pour ainsi dire aucune charge additionnelle aux municipalités bourgeoises des banlieues. D'un autre côté, les municipalités ouvrières furent, en bien des cas, acculées à la faillite par suite des énormes charges leur incombant au moment où les immeubles se dépréciaient et où le recouvrement des impôts fonciers s'avérait de plus en plus difficile.⁸ Plusieurs municipalités rurales n'eurent pas à assumer de charges supplémentaires. Par contre, à certains moments, nombre de municipalités rurales en Saskatchewan comptaient, en secours, près de 100 p. 100 de leur population.⁹ Entre 1931 et 1937, et surtout dans l'Ouest canadien, plusieurs municipalités furent à peu près incapables d'assumer leur part des charges, et les gouvernements centraux durent leur venir

⁷Pour plus de détails, voir Appendice 6, *Assistance publique et assurance sociale*. A. E. Grauer.

⁸Voir Pièce 21, mémoire de la municipalité rurale de St-James, Man.; Pièce 22, mémoire de la municipalité rurale d'East-Kildonan, Man.; Pièce 23, mémoire de la municipalité rurale de West-Kildonan, Man.

⁹Tém. p. 1308.

en aide, soit en atténuant les conditions des allocations, soit en leur consentant des prêts, soit par ces deux procédés à la fois.

Lors même que les municipalités pouvaient assumer leur part de l'assistance-chômage, c'était souvent au détriment des travaux publics, de l'enseignement et d'autres services. Malgré les subventions fédérales pour travaux de secours, les dépenses municipales en immobilisations tombèrent au-dessous de la normale, d'où accroissement du chômage. De plus, cette assistance a grevé indûment la propriété immobilière, principale source des revenus municipaux, au moment où déclinait le rapport, et plus encore la valeur des biens-fonds. En s'efforçant de percevoir les arrérages d'impôts, les municipalités durent prendre possession d'une quantité d'immeubles. Dans toutes les municipalités où les impôts grevant les immeubles sont devenus trop élevés, la construction et les entreprises privées ont été des plus désavantagées, de sorte que la reprise économique s'en trouve retardée.¹⁰

Répercussion des frais d'assistance sur les finances provinciales.—Le Volume I contient un aperçu de l'effet de l'assistance sur les finances provinciales et il n'y a lieu d'en signaler ici que les conséquences les plus manifestes. Sans l'aide du Dominion, aucune province n'aurait probablement pu faire les fonds de l'assistance. Mais l'aide du gouvernement fédéral se répartissait dans une large mesure au prorata des frais, et, quelque important qu'ait été l'apport du Dominion, ce régime ne pouvait empêcher de grandes différences entre les provinces quant au fardeau de l'assistance et de fortes fluctuations dans les frais annuels des provinces.

FRAIS GLOBAUX D'ASSISTANCE PAR HABITANT

—	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Ile du Prince-Edouard....	3.63	2.71	0.68	4.64	10.55	6.72	6.20
Nouvelle-Ecosse.....	4.99	7.37	6.16	4.55	5.77	5.05	4.72
Nouveau-Brunswick.....	6.29	1.21	4.51	3.16	5.61	5.68	3.35
Québec.....	6.00	6.47	7.49	10.55	8.67	11.44	9.83
Ontario.....	6.22	9.60	9.08	16.71	14.83	10.44	7.59
Manitoba.....	12.26	10.40	9.95	10.53	13.81	17.14	13.65
Saskatchewan.....	26.04	14.15	11.00	22.61	19.99	24.35	66.35
Alberta.....	9.13	7.92	6.54	7.93	9.21	11.89	9.83
Colombie-Britannique....	12.11	12.63	11.33	13.67	15.40	13.39	12.00

L'énormité du fardeau et les fortes variations entre les différentes provinces, et d'année en année, ressortent clairement dans le tableau suivant qui indique toutes les sommes déboursées en vue de

¹⁰L'impôt sur la propriété immobilière est discuté dans la Partie B, c. VIII.

l'assistance par l'intermédiaire d'organismes provinciaux et municipaux, au prorata des revenus courants et réunis des provinces et des municipalités, en l'année du plus haut chiffre de ces revenus, soit 1930:

SOMMES AFFECTÉES À L'ASSISTANCE PAR LES GOUVERNEMENTS PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX AU PRORATA DE LEUR REVENU COURANT POUR 1930

—	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
	%	%	%	%	%	%	%
Ile du Prince-Edouard....	20.2	15.2	38.6	26.1	59.4	39.1	36.5
Nouvelle-Ecosse.....	16.8	25.1	21.1	15.7	20.0	17.8	16.8
Nouveau-Brunswick.....	21.3	4.2	15.7	11.2	20.0	20.5	12.2
Québec.....	15.0	16.4	19.3	27.7	23.1	30.8	26.8
Ontario.....	11.1	17.4	16.9	31.6	28.4	20.1	14.7
Manitoba.....	24.8	21.4	20.5	21.7	28.4	35.3	28.3
Saskatchewan.....	57.9	31.9	24.7	50.8	44.9	54.7	150.2
Alberta.....	18.1	15.9	13.3	16.2	19.1	24.9	20.7
Colombie-Britannique....	17.9	19.0	17.2	21.1	24.2	21.4	19.2

(Toutes les sommes dépensées pour l'assistance par des organismes provinciaux et municipaux, y compris les allocations d'appoint du Dominion (secours directs, travaux d'assistance et aide à l'agriculture) sont incluses, mais non les frais d'assistance directement déboursés par le fédéral.)

Toutes les provinces ont cherché à rogner les dépenses, surtout celles de l'Ouest, où des services comme ceux de l'instruction publique, de l'entretien et de la réparation des routes et de la conservation des ressources ont été gravement négligés. Toutes les provinces ont fait de vigoureux efforts en vue de maintenir et d'accroître leurs recettes par l'imposition de nouvelles taxes ou le relèvement des impôts existants. Certaines ont eu recours à un impôt sur les salaires, d'autres à des formes déguisées de prélèvements sur les ventes au détail. Toutes ont relevé la taxe sur l'essence et augmenté l'impôt des corporations commerciales. Mais ce n'est qu'en 1935 que le rendement global des impôts provinciaux atteignit le niveau de 1929. En fait, les provinces ont dû acquitter les frais d'assistance au cours des pires années de la crise au moyen de revenus diminués. Comme conséquence inévitable, les budgets provinciaux affichèrent des déficits d'une ampleur inouïe au Canada. De 1930 à 1937 les déficits globaux des provinces aux comptes courants ont dépassé 300 millions de dollars. Les frais d'assistance acquittés par les provinces durant cette période, abstraction faite d'une somme de \$200 millions imputée sur le compte capital pour travaux provinciaux d'assistance, pour plans de colonisation et d'établissement, et pour avances aux municipalités pour fins d'assistance, se sont élevés à plus de 280 millions de dollars, soit environ 92 p. 100 des déficits globaux des provinces aux comptes courants. La partie de la dette provinciale directement attribuable à l'assistance a augmenté rapidement.

L'effet combiné de l'assistance et du fléchissement des recettes détruisit, temporairement du moins, le crédit des quatre provinces occidentales et celles-ci se trouvèrent incapables pendant un temps de payer leur quote-part des frais d'assistance, soit au moyen des revenus courants, soit en empruntant. Il en résulta que le Dominion dut accorder des prêts aux provinces intéressées.† Dans certains cas, les provinces durent aussi emprunter du Dominion la quote-part d'assistance des municipalités et leur prêter ensuite la somme requise. Cela est vrai surtout de la Saskatchewan. Le fédéral a aussi consenti de temps à autre aux provinces des Prairies des prêts importants et de larges garanties aux banques pour l'achat du grain de semence. Le chiffre global des prêts consentis par le Dominion aux quatre provinces de l'Ouest pour les fins de l'assistance, de 1931 à 1937, a été de 125 millions de dollars.* De tels prêts entre gouvernements ne pouvaient contribuer à l'assainissement des finances publiques du Dominion, non plus que des provinces intéressées, quelque nécessaires qu'ils aient pu être dans les circonstances. Le remboursement de prêts effectués entre gouvernements est toujours de nature à causer des difficultés politiques et des froissements graves, surtout si le gouvernement emprunteur doit au préalable se faire rembourser par des électeurs ou des corps subordonnés tels que les municipalités.

Il faut rappeler aussi quelle était la situation des provinces Maritimes et de Québec dans les dernières années de la crise. Ces provinces entreprirent alors la réalisation d'un vaste programme de voirie, dont l'objet était en partie de donner de l'ouvrage aux sans-travail. Québec se lança aussi dans une entreprise coûteuse de colonisation en vue d'établir les chômeurs des villes. L'exécution de ces entreprises a certes allégé le problème du chômage, mais le coût

† PRÊTS DU GOUVERNEMENT FÉDÉRAL AUX PROVINCES POUR L'ASSISTANCE
(en milliers de dollars)

—	1931	1932	1933	1934	1935	1936	1937
Manitoba.....	1,600	3,228	803	4,053	4,682	4,621	2,959
Saskatchewan.....	7,000	1,734	11,314	10,141	14,245	5,978	11,604
Alberta.....	956	1,902	2,082	3,895	7,669	805	193
Colombie-Britannique..	1,554	2,237	1,884	4,040	6,596	4,043	2,914
Total.....	11,110	9,101	16,083	22,129	33,192	15,447	17,670
							124,732

* Non compris une avance d'environ 29 millions de dollars (nette) durant la même période, relative au paiement d'obligations et d'intérêt échus.

en fut élevé pour les provinces intéressées et cela contribua à épuiser leurs ressources financières. Il est impossible d'évaluer le montant des dépenses affectées réellement à des fins d'assistance, par opposition aux dépenses ordinaires de premier établissement, mais il est manifeste que, du fait de l'affaiblissement de leurs réserves financières, les quatre provinces de l'Est auront bien plus de peine à acquitter leur quote-part des charges de l'assistance, si le chômage reprend après l'exécution de leurs grands programmes d'entreprises publiques ou s'il se reproduit de nouveau pour d'autres raisons.

Il est donc évident que les frais d'assistance ont gravement affaibli le crédit d'au moins huit des neuf provinces, et il semble douteux que celles-ci puissent supporter indéfiniment même leur part actuelle du fardeau de l'assistance.

Augmentation des frais dans les services d'assistance sociale. — De plus, bien que l'assistance-chômage ait constitué le principal poste des dépenses afférentes à l'assistance sociale, les frais des autres services d'assistance se sont accrus avec rapidité, ainsi que l'indique le tableau suivant:

DÉPENSES DE TOUS LES GOUVERNEMENTS POUR L'ASSISTANCE SOCIALE¹¹

(A l'exclusion de l'assistance-chômage, des pensions militaires et de la surveillance)

(en milliers de dollars)

—	1926	1930	1937	1939
Municipalités.....	20,686	28,285	35,615	—
Provinces.....	18,520	27,256	35,569	40,976
Dominion.....	5,093	7,598	15,169	7,258

PENSIONS DE VIEILLESSE

Provinces.....	—	6,132	10,213	10,975
Dominion.....	—	5,668	28,666	30,587
Total (non compris les remboursements).....	43,294	72,129	124,383	—

La principale cause de cette augmentation qui (pensions de vieillesse exceptées) atteignait surtout les provinces et les municipalités, vient de ce que les familles étaient de moins en moins en situation de subvenir aux besoins de leurs membres

¹¹ NOTE. — Ce tableau reproduit certaines données figurant au tableau à la page 17, mais le lecteur ne l'en trouvera pas moins comode.

malades ou nécessiteux. Ce fait devint particulièrement notoire lors du chômage général et prolongé, l'épuisement des ressources familiales tendant à rejeter sur l'État les frais médicaux et l'entretien des veuves, des orphelins et des vieillards. Il s'ensuivit une augmentation sensible des charges déjà très lourdes pour les provinces et les municipalités.

*Administration municipale de l'assistance-chômage.*¹²—L'administration municipale de l'assistance-chômage est loin d'avoir donné satisfaction. Par imprévoyance et par inexpérience, les municipalités ont souvent confié la gestion de l'assistance-chômage à un personnel insuffisant et inexercé; de sorte que la vérification des listes d'assistés fut bâclée et l'administration des fonds laissa fort à désirer. De fait, il était de pratique courante de recruter une partie du personnel de l'assistance-chômage parmi les secourus d'une municipalité. Dans les cas où le nombre de ces secourus était anormalement élevé, les pressions politiques exercées sur les autorités locales ont souvent occasionné un certain relâchement dans l'octroi des allocations. Un peu partout, les municipalités aux abois étaient portées à confondre les aptes et les inaptes au travail, et à faire contribuer les gouvernements centraux au soutien de ces deux catégories. Dans les agglomérations urbaines, l'assistance-chômage est ainsi devenue une "manne" pour la masse des indigents dont, auparavant, le soutien incombait exclusivement aux municipalités. Les inaptes au travail ont ainsi bénéficié des allocations de chômage au même titre que les chômeurs de bonne foi.

Le manque absolu d'uniformité dans l'établissement des normes a constitué un grave inconvénient. En général, chaque municipalité a établi ses propres normes quant aux allocations pour vivres, logement, vêtements et soins médicaux, et les provinces ne sont intervenues que lorsque ces normes paraissaient trop élevées. Plusieurs des municipalités secondaires ont absolument refusé de verser des allocations de chômage, même quand le besoin s'en faisait réellement sentir. Les normes graduellement établies à ce propos visaient l'économie des deniers publics plutôt que l'octroi d'allocations suffisantes. Elles furent établies sans tenir compte de leurs conséquences lointaines telles que la propagation probable des maladies de carence (la tuberculose, par exemple) ou, encore, la dépres-

sion morale chez les chômeurs aptes au travail. On a eu tendance à baser les allocations de chômage sur l'assistance aux pauvres, au lieu de les établir à un niveau susceptible de maintenir l'emploi utile des aptes au travail.

Sous le régime d'administration municipale, et parce qu'il y avait tendance à les négliger, le soin des non-résidents, des gens de passage, et des ouvriers nomades, suscitait inévitablement de graves problèmes. Pour maintenir à un minimum le budget de secours, les municipalités voulurent se soustraire à toute responsabilité envers ces groupes. Les conditions de résidence devinrent plus strictes et les familles indigentes ne remplissant pas ces conditions furent virtuellement exposées à mourir de faim et laissées à la charité privée, ou renvoyées à leur ancien lieu de résidence. Durant les premières années de la crise, les gens de passage et les nomades en quête de travail étaient généralement traités comme des vagabonds, et malgré un changement de régime qui faisait assumer au Dominion une plus forte part des frais de secours pour ces groupes, la pratique s'est partout maintenue de forcer ces gens à déguerpir. Le traitement des gens de passage, des non-résidents et des ouvriers nomades durant toute la période était presque inhumain; il a contribué à mettre nombre d'ouvriers valides hors d'état de travailler. De plus, il y avait une tendance marquée vers le protectionisme municipal en matière de main-d'œuvre, comme en celle des secours, et vers l'immobilisation de la main-d'œuvre. Cette tendance peut avoir de sérieuses conséquences sur l'économie nationale, laquelle a toujours compté sur le libre déplacement de la main-d'œuvre vers les endroits qui procurent du travail dans les limites du Dominion.

Allocations de secours.—Du point de vue fédéral, le système d'allocations de secours est loin d'avoir été satisfaisant. Les municipalités étant les créatures de la province, le Dominion a dû traiter avec celle-ci plutôt que directement avec les municipalités. Privé de tout contrôle direct sur l'administration des municipalités, il a été forcé de conclure avec les provinces des accords relatifs aux avances de fonds, puis de vérifier après coup les dépenses provinciales. Ces deux procédés ont provoqué de nombreux froissements: entre les fonctionnaires, fédéraux et provinciaux quant à la vérification, entre les gouvernements quant aux accords. Présument que ces secours étaient provisoires, le Dominion s'en est généralement tenu à un régime de courte durée (un ou trois mois) avec les provinces. Ce régime devait inévitablement conduire à des

¹² Pour description et critique de l'administration de l'assistance chômage, voir *Rapport final de la Commission nationale de placement*, p. 29; Appendice 6, A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*. Voir aussi dans les témoignages devant la Commission la description des services de secours directs dans les différentes provinces: *Tém.*, pp. 2238 et suivantes (Sask.); *Tém.* pp. 5480-82 (Colombie-Britannique).

marchandages au sujet des montants et des conditions, surtout, comme le fait s'est produit, lorsque les plans d'action du gouvernement fédéral et du gouvernement provincial différaient. D'un autre côté, le remboursement aux provinces (et, par leur entremise, aux municipalités) d'un pourcentage fixe des frais subis, sans établir à l'avance les totaux maximums, est une pratique qui prête à maints abus.¹³

L'expérience des dix dernières années paraît condamner les allocations fédérales comme moyen de résoudre le problème des secours et de l'aide intensive à l'agriculture. Les charges périodiques varient selon les municipalités, il est très difficile, sinon impossible, d'appliquer un système d'allocations acceptable au point de vue politique, et équitable envers les municipalités et les provinces intéressées. Les allocations établies d'après le coût en dollars ne constituent pas une mesure équitable d'assistance parce que les charges varient grandement entre les municipalités et les provinces. D'un autre côté, faute de règles pratiques, il est très difficile d'établir les allocations en proportion des besoins. Un tel régime expose à des abus de toute sorte. En effet, plus forte est la part fédérale des frais, moins la province ou la municipalité est portée à réduire le coût. Malgré l'importance des sommes en jeu, le Dominion n'est pas parvenu à obtenir un contrôle suffisant sur l'administration pour assurer la dépense efficace de ses propres fonds. La difficulté est accrue du fait que le Dominion ne peut exercer qu'un contrôle indirect sur l'administration municipale, par l'entremise provinciale. De plus, les besoins varient tellement d'une province à l'autre, et d'une année à l'autre dans une même province, et la latitude nécessaire à l'estimation des allocations est telle que des considérations politiques peuvent facilement intervenir, soit dans la sollicitation, soit dans l'octroi de secours. On peut toujours être tenté de subordonner à des fins politiques l'octroi, le refus ou la réduction d'une allocation.

Echec des mesures remédiatrices.—Le système d'administration des secours est particulièrement condamnable, du fait qu'il a empêché la centralisation des charges en vue de mesures remédiatrices. Il supposait, en principe, une première responsabilité municipale, puis la responsabilité provinciale, le Dominion n'intervenant qu'à titre gracieux. Toutefois, la modicité de leurs ressources et le manque

¹³ Pour discussion des allocations de secours comme moyen de pourvoir à l'assistance chômage, voir Appendice 6, A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*, c. II; Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, c. VI; Luella Gettys, *The Administration of Canadian Conditional Grants*, c. VIII.

de contrôle sur la vie économique mettaient évidemment les municipalités dans l'impossibilité presque absolue d'adopter des mesures remédiatrices efficaces. Leurs tentatives ont souvent été imprévoyantes et défectueuses au point de vue économique; par exemple, la restriction de l'emploi de machines dans les ouvrages publics. Les provinces n'étaient guère plus en mesure d'agir efficacement. En somme, les travaux publics et la colonisation constituaient les seules méthodes à leur disposition, méthodes coûteuses, car ni l'une ni l'autre, ni les deux réunies, ne permettaient d'absorber un grand nombre de chômeurs. Les provinces qui recoururent à l'une ou à l'autre de ces méthodes sur une grande échelle constatèrent bientôt que leurs ressources financières s'en trouvaient fortement taxées. Pendant les dernières années de la crise économique, le Dominion a tenté d'encourager l'action réparatrice par diverses mesures comme, par exemple, la rééducation professionnelle des chômeurs, la formation de la jeunesse, l'assistance aux provinces et aux municipalités pour travaux publics et logements, le prêt à taux réduit pour l'amélioration aux maisons et la construction privée de maisons, et les dégrèvements d'impôts sur les améliorations industrielles au compte de capital. Mais on ne peut dire que ces mesures aient effectivement allégé les charges de secours. Elles ont encore moins réussi à enrayer le chômage. La principale difficulté provenait de ce que plusieurs projets fédéraux requéraient la coopération des provinces et des municipalités et, généralement, une contribution proportionnelle de leur part. Quelquefois, les gouvernements provinciaux ne partageaient pas l'opinion du fédéral sur la valeur des mesures proposées, et la coopération faisait défaut. Dans tous les cas où les mesures remédiatrices comportaient une contribution de la part des provinces ou des municipalités, elles avaient pour effet d'augmenter leurs obligations financières immédiates, condition qui souvent les a détournées de la coopération. C'est pourquoi le Dominion et les autres gouvernements n'ont pas toujours agi de concert, et il leur est même arrivé de travailler en sens contraire.

Conséquences économiques et financières du partage de responsabilité.—Nous étudierons plus loin la question de juridiction dans le domaine général de la prévoyance sociale, mais il convient d'indiquer ici la principale conclusion tirée des dix dernières années d'expérience en cette sphère, et d'analyser cette conclusion à la lumière de données économiques générales.

Aucune politique canadienne n'a contribué davantage à désorganiser nos finances publiques et à

provoquer un plus grand gaspillage dans le régime économique que la tentative d'imposer aux gouvernements locaux la responsabilité de l'assistance-chômage et d'autres formes de secours. Toutes les provinces, et bien des municipalités, ont accumulé des dettes, généralement trop lourdes pour leur régime fiscal. Ainsi, plusieurs municipalités et certaines provinces ont perdu tout crédit. Le mode d'assistance accordé par le gouvernement du Dominion aux autorités locales a créé des dettes intergouvernementales considérables, provoqué des transferts arbitraires et créé des problèmes administratifs complexes qui ont sérieusement nui à l'harmonie des relations entre le Dominion et les provinces.

Le chômage intensif, tel qu'il s'est produit au Canada au cours des dix dernières années, provient d'une crise ou de changements économiques, à l'étranger, qui ont eu leur répercussion en notre pays par la contraction des débouchés et la chute des prix. Dans le régime économique canadien — régime de haute solidarité — le volume des placements de capitaux a pour facteur principal les possibilités du marché d'exportation; et c'est le revenu dérivé des exportations qui détermine l'activité plus ou moins grande du marché domestique des produits manufacturés. Une diminution rapide dans les revenus provenant de l'exportation occasionne un ralentissement soudain dans le domaine de la construction et de la production industrielle et, par le fait même, crée un problème de chômage d'une portée nationale.

Comme nous l'avons expliqué plus en détail dans le Volume I du présent rapport, les divers éléments du régime économique canadien sont, aujourd'hui, très intimement liés les uns aux autres. La solidarité très prononcée entre la campagne et la ville, entre les industries primaires et secondaires, entre la production pour l'étranger et celle du marché domestique, est une des principales caractéristiques de notre vie économique. Les débouchés et le revenu réel des producteurs de blé, des mineurs, des pêcheurs et des exploitants forestiers qui vendent leurs produits à l'étranger, dépendent, en grande partie, du tarif, des taux de transport et de la politique économique et monétaire formulée par les autorités nationales, pour des visées nationales. Parmi les plus importantes de ces visées, notons le maintien et le progrès des collectivités industrielles et commerciales. Grâce à cette politique, l'emploi de l'ouvrier d'usine d'une ville ontarienne, de l'employé d'un chemin de fer transcontinental, du commis au siège social d'une entreprise métropolitaine de l'Est, ainsi que les dividendes de l'actionnaire d'une entreprise commerciale nationale, dépendent tous, en fin de compte, du pouvoir d'achat des

exportateurs de toutes les provinces canadiennes. A l'époque de la Confédération, l'indépendance locale ainsi que l'isolement et l'indépendance économiques des diverses régions constituaient les caractères les plus marqués de la nouvelle union politique. Aujourd'hui, l'autarchie économique absolue a disparu, et le revenu des Canadiens est tiré d'un organisme économique compliqué, dont les éléments sont intimement liés et d'une portée transcontinentale. Maintenant que le pays s'est donné une armature vraiment nationale en vue de la prospérité et des possibilités d'emploi, il est impossible de sectionner cette armature pour répartir le coût de la pauvreté et du chômage généralisés, sans risquer la désorganisation financière et un gaspillage énorme.

La gravité du chômage dans une industrie ou une région donnée n'a virtuellement aucun rapport avec les conditions purement locales. La municipalité ou la province intéressées sont pour ainsi dire impuissantes à réduire la gravité ou à hâter la solution de ce problème. Par surcroît, ni la province, ni la municipalité ne sont les autorités compétentes lorsqu'il s'agit de répartir sur une longue période les risques du chômage, soit par l'assurance, soit par quelque autre méthode. Leur effort doit se borner à faire face au coût de l'assistance jusqu'à l'épuisement de leurs revenus et la ruine de leur crédit; après quoi, elles perdent leur indépendance financière et tombent sous la tutelle du gouvernement supérieur. Un régime d'allocations fédérales de secours, ou de prêts consentis par les autres gouvernements, ne fait qu'éloigner cette échéance et ne constitue pas une solution.

Si l'assistance ressortit aux autorités locales, l'apparition d'un problème sérieux de chômage ou d'indigence dans une province quelconque entraîne des dépenses considérablement accrues auxquelles on doit faire face malgré la chute rapide des revenus. Les pouvoirs d'imposition des provinces et des municipalités sont limités par la constitution et souvent inutilisables, vu la tendance des surplus nationaux ou des revenus nets importants à se grouper dans certaines régions. Ces gouvernements sont alors amenés à établir toutes sortes d'impôts sur la consommation, sur les prix de revient et les petits revenus, ce qui nuit aux affaires, empêche les placements et aggrave la situation qu'ils s'efforcent de corriger. S'ils ont constamment recours à l'emprunt, leur crédit disparaît bientôt. Leur influence sur les activités économiques est insuffisante pour alléger le fardeau ou pour déterminer la reprise.

Seul le gouvernement fédéral peut assumer, d'une façon équitable et efficace, les dépenses variables,

mais élevées, nécessitées par le chômage. Ses pouvoirs fiscaux illimités mettent à sa portée tous les revenus d'un caractère national dérivés de toutes sources, et il peut y puiser les sommes nécessaires par les méthodes les moins dommageables aux œuvres de prévoyance sociale et aux entreprises productives. Le contrôle que le gouvernement fédéral exerce sur le régime monétaire lui permet de financer les déficits temporaires résultant de l'augmentation soudaine des dépenses, sans que son crédit en souffre au même point que celui des gouvernements locaux dont le budget est en sérieux déséquilibre. Les pouvoirs monétaires et fiscaux du Dominion lui permettent d'adopter, pendant les crises économiques, une politique budgétaire volontairement déficitaire et de rembourser la dette à même les surplus des périodes de prospérité; en général, une telle politique n'est à la portée ni des provinces ni des municipalités.

Plus important peut-être que les lourdes charges d'assistance-chômage et les difficultés inhérentes à leur juste répartition entre les divers gouvernements, est l'immense gaspillage engendré par l'improductivité forcée des ressources et de la main-d'œuvre. Le gaspillage occasionné par une administration inhabile, la destruction des crédits des gouvernements locaux, et les modes d'imposition qui nuisent inutilement aux entreprises commerciales, sont choses sérieuses; mais leur importance est infime auprès de la diminution du revenu national et de l'amointrissement permanent de l'efficacité et du moral de la main-d'œuvre, à la suite d'un chômage général et prolongé. Nous ne prétendons pas qu'il soit du pouvoir du gouvernement d'empêcher les crises économiques, surtout en un pays comme le nôtre qui dépend, dans une si large mesure, des marchés étrangers; mais les gouvernements peuvent fortement réduire les pertes énormes de revenu national. L'étude méthodique des projets de travaux publics et des dépenses d'aménagement des ressources, la coordination intelligente du crédit, des changes étrangers, du commerce, du transport et des taxes, sont des armes puissantes pour combattre le chômage et les fluctuations du revenu. Seul le gouvernement du Dominion peut s'en servir d'une façon efficace. Tant que le soulagement du chômage ressortira aux neuf provinces (et aux municipalités par elles créées), dont les politiques de budget, de fisc, d'aménagement et de travaux publics peuvent différer et se nuire, le Canada sera impuissant à faire disparaître le gaspillage économique évitable et à se soustraire aux conséquences sociales du chômage intensif.

2. NOUVEAU PARTAGE DE RESPONSABILITÉ DANS LES SERVICES DE PRÉVOYANCE SOCIALE

Nous avons déjà discuté les développements historiques qui ont abouti au chaos administratif et financier constaté à l'heure actuelle dans les services de prévoyance sociale. L'expérience des dix dernières années a mis en lumière l'extrême importance d'un partage net de la responsabilité exercée par le Dominion et les provinces, et de revenus suffisants pour permettre à chaque autorité administrative de s'acquitter de sa responsabilité. Nous analysons ailleurs le transfert des charges de la dette et la répartition des revenus. Il est évident que nos propositions en l'espèce se rattachent intimement à celles qui suivent quant au nouveau partage de responsabilité dans le domaine de la prévoyance sociale. Nous posons maintenant le principe du partage qui nous paraît attribuer à chaque autorité son rôle le plus approprié. Nous discuterons plus loin l'application de ce principe à certains services ainsi que la manière de procéder à l'égard d'autres services qui, pour une raison ou pour une autre, ne peuvent être exclusivement assignés à l'une ou l'autre autorité.

En proposant un partage net de la responsabilité, nous nous sommes inspirés des principes énumérés dans l'avant-propos de la présente partie du rapport: "Le principe de la non-altération des arrangements constitutionnels existants, sauf pour des raisons impérieuses"; l'admission des "différences qui existent dans la philosophie sociale des diverses régions du Canada"; la nécessité de "l'économie et l'efficacité administrative"; "la conformité des différentes juridictions en vue de l'acquiescement des obligations financières en l'espèce", et nous avons pris soin, dans notre recommandation portant sur le transfert de juridiction au gouvernement fédéral, de nous limiter à ce que nous estimons absolument nécessaire.

L'expérience des dix dernières années démontre clairement que l'assistance-chômage doit relever du gouvernement fédéral. Par assistance-chômage, nous entendons l'assistance ou les secours aux chômeurs aptes au travail, par opposition à ceux qui sont inaptes. Les provinces doivent continuer d'assurer les autres services de prévoyance sociale, et doivent être pourvues des moyens financiers nécessaires. Posons ce principe essentiel et général: les services de prévoyance sociale incombent aux provinces. D'autre part, la responsabilité fédérale doit être considérée comme une exception à la règle générale, et être définie avec précision. Mais la

juridiction du gouvernement fédéral doit être suffisante pour lui permettre de remplir avec utilité le rôle qui lui est confié.

MESURES DE PRÉVENTION ET D'AIDE
CONTRE LE CHÔMAGE

L'acceptation de la responsabilité par le gouvernement fédéral en matière de secours ou d'aide aux chômeurs aptes au travail comporterait: (1) l'entière responsabilité financière, (2) le contrôle administratif absolu. Pour assurer une administration efficace, les conditions suivantes seraient indispensables:

- (a) Définition, par le gouvernement fédéral, de l'aptitude au travail, pour les fins de l'assistance-chômage;¹⁴
- (b) Pleins pouvoirs, au gouvernement fédéral, de dispenser l'assistance-chômage;
- (c) Etablissement et régie, par le gouvernement fédéral, d'un service national de placement, sans préjudice du droit de la province de maintenir ou de développer son propre service de placement;¹⁵
- (d) Autorisation, conférée au gouvernement fédéral, d'établir un régime d'assurance-chômage obligatoire.

Les trois premières conditions essentielles précitées pourraient ou non exiger des modifications à la constitution, mais le cas de l'assurance-chômage est bien différent, par suite de la récente décision du Comité judiciaire du Conseil privé.¹⁶ Bien que

¹⁴ Nous adoptons la terminologie recommandée par la Commission nationale de placement (page 35):

"1. 'Aide' désigne les deniers octroyés par le gouvernement fédéral pour soulager les personnes dans le besoin, que ce besoin soit né du chômage, de la perte d'un emploi rémunérateur, d'une exploitation agricole déficitaire; elle comprend les catégories suivantes: 'Aide-chômage', 'Aide professionnelle' et 'Aide aux agriculteurs'.

"2. 'Assistance' désigne les paiements effectués sous le régime de dispositions législatives, selon un mode défini, en vue d'alléger des misères sociales qui se continuent, qu'ils soient effectués en entier par les provinces et/ou les municipalités, comme dans le cas des allocations aux mères, ou conjointement par les provinces et le Dominion, comme dans le cas des pensions de vieillesse.

"3. 'Secours' désigne les paiements effectués par les municipalités pour le soulagement des indigents ou des destitués. Ce genre de secours comprend le 'secours à domicile', lorsqu'il s'agit de venir en aide à l'indigent dans sa propre demeure ou dans son lieu habituel d'habitation, et le 'secours extérieur', lorsqu'il s'agit d'aider l'indigent sous tutelle ou sous la garde d'une institution.

"4. 'Assistance bénévole' désigne l'aide qu'accordent des sociétés bénévoles de bienfaisance, dont les frais sont défrayés en grande partie par des philanthropes."

¹⁵ De prime abord, un tel service provincial serait essentiel pour s'occuper des chômeurs non assistés par le gouvernement fédéral (c'est-à-dire partiellement inaptes au travail), mais, comme nous le recommandons ailleurs, le gouvernement fédéral pourrait se charger de ces services pour le compte d'une province, par arrangement, moyennant remboursement du coût des services rendus.

¹⁶ Renvoi *re Loi sur le placement et l'assurance sociale*, [1937] A.C. 355; [1937] 1 D.L.R. 684. Cette décision n'avait pas trait expressément à l'établissement de bureaux de placement par le Dominion à quoi pourvoyait la loi en question. Le Comité déclara que la loi était "pour toutes fins que de droit... une loi d'assurance", et que toutes les autres dispositions étaient "si étroitement liées avec celles relatives à l'assurance" qu'il était impossible de les dissocier.

l'opportunité de l'assurance-chômage soit discutable, comme moyen d'alléger les charges du chômage—et nous examinons la question plus loin¹⁷—il est tout à fait improbable qu'une province se risque à instituer un plan d'assurance pour un groupe de personnes déjà sous la protection financière du gouvernement fédéral. En outre, il est important que le gouvernement fédéral puisse, s'il le désire, instituer un plan d'assurance comme partie intégrante de son programme général d'assistance-chômage. Pour ces motifs, nous formulons les recommandations suivantes:

- (1) Suppression de tout doute quant au pouvoir du gouvernement fédéral de se charger des frais et de la gestion de l'assistance-chômage, et d'établir un service national de placement; et
- (2) Autorisation, conférée au gouvernement fédéral, d'établir l'assurance-chômage.

La juridiction en l'espèce pourrait être un *pouvoir concurrent* (comme pour l'immigration et l'agriculture) ou l'on pourrait consentir au Dominion la juridiction *exclusive* en matière de secours aux chômeurs aptes au travail, de l'établissement des bureaux de placement pour cette catégorie,* et de l'assurance-chômage. Mais, dans ce cas, il faudrait préciser nettement l'étendue de la juridiction consentie au Dominion.¹⁸

Définition de l'aptitude au travail et de l'admissibilité à l'assistance-chômage. — Notre proposition vise à marquer la distinction entre les inaptes et les aptes au travail, limitant à ceux-ci la responsabilité du Dominion. Afin d'assurer l'uniformité dans la définition de l'aptitude au travail et, par conséquent, l'égalité d'avantages pour toutes les provinces et municipalités, il serait essentiel que les définitions de l'aptitude au travail et de l'admissibilité à l'aide fédérale fussent établies par le Dominion.¹⁹ Pour les fins juridiques ou administratives, toute

¹⁷ Pour l'analyse de la question des assurances sociales et de l'assurance-chômage, voir pp. 36 et suivantes.

* Une province doit garder le droit d'établir ou d'autoriser l'établissement de bureaux de placement pour d'autres groupes prévus au paragraphe (c) et au renvoi 15.

¹⁸ Notre attention a été attirée sur une appréhension légitime éprouvée par la province de Québec: l'attribution de nouveaux pouvoirs pourrait conférer au Dominion un pouvoir accessoire susceptible d'empiéter sur les droits définis au Code civil de Québec. Dans la mesure où nos recommandations donneront lieu à une mesure législative, le rédacteur devra être en garde contre une telle possibilité.

¹⁹ Sans doute, les définitions d'aptitude au travail et d'admissibilité à l'assistance-chômage varieraient selon les circonstances. Elles engloberaient, par exemple, les détails suivants: l'âge minimum et maximum des employés de l'un et l'autre sexe admissibles à l'aide; la faculté mentale et physique de gagner un salaire suffisant, non inférieur au minimum provincial; la volonté de travailler; le mode de détermination des ressources financières; la sujétion à l'assistance-chômage pour cause de maladie; les charges de famille; le droit à l'assistance des personnes à la charge des chômeurs aptes au travail; et ainsi de suite.

définition ne serait pas dépourvue d'un certain caractère arbitraire; mais à la base même de notre projet est la responsabilité de la province (et de ses municipalités) en matière d'assistance publique à l'égard de tous groupes et individus non inclus dans la définition établie par le Dominion.

Mais une définition claire ne suffirait pas à résoudre toutes les difficultés. Une grande latitude dans l'application de la définition devra être laissée aux fonctionnaires dans les localités. En théorie, une personne déclarée inapte au travail par le service fédéral tomberait *ipso facto* à la charge provinciale (et municipale), mais l'hésitation des autorités locales à accepter la décision d'un représentant local du service fédéral pourrait causer des difficultés. En outre, l'accusation d'injustice, de la part de fonctionnaires fédéraux, pourrait donner lieu à des désaccords entre le Dominion et une province. Nous estimons donc essentiel d'établir des conseils locaux d'appel, où siègeraient des représentants du Dominion et de la province (ou de la municipalité), aux fins d'entendre les appels des individus ou municipalités interjetés contre la décision du bureau local du service fédéral sur l'aptitude au travail (et, par suite, l'admissibilité à l'assistance-chômage) de tout individu. Ce conseil pourrait être présidé par un juge ou par un magistrat de la localité. Il n'aurait pas, bien entendu, le pouvoir de modifier la définition de l'aptitude au travail établie par le parlement fédéral; son rôle se bornerait à interpréter et à appliquer la règle dans les cas particuliers portés devant lui. Mais dans les cas où, sur appel interjeté par une municipalité contre la décision d'un fonctionnaire fédéral, le conseil confirmerait l'aptitude au travail d'un ouvrier pendant une certaine période, la municipalité aurait droit au remboursement, par le Dominion, des sommes versées à titre de secours durant la période en question. Un conseil possédant de tels pouvoirs aurait l'avantage de garantir l'équité de l'administration fédérale auprès des autorités municipales et des postulants d'aide fédérale. Les municipalités hésiteraient beaucoup moins à se charger provisoirement des cas qu'elles croiraient relever directement du Dominion.

Le service de placement. — Un service national de placement est un chaînon important dans la suite de nos propositions. Nous sommes parfaitement d'accord avec les conclusions et recommandations de la Commission nationale de placement sur ce point:

“ Dès les premières enquêtes de la Commission, il a paru que la mesure qui importait le plus à la solution de difficultés d'assistance, de placement et de retour au travail était la création dans tout le pays

d'un service de placement plus efficace. Les services de placement provinciaux qui existent actuellement ne répondent pas aux besoins de la pratique. La divergence d'obligations et de buts des diverses provinces, les différences entre elles quant au nombre, au genre et aux fonctions des bureaux de placement régionaux, la situation désavantageuse de certains de ces bureaux, le fait que les frontières provinciales se prêtent mal à ces divisions administratives économiques, ont empêché tant les patrons que les employés de profiter complètement des services de placement provinciaux.

La création d'une liaison suffisante entre employeur et employé, de conseils locaux consultatifs supplémentaires pour aviser les bureaux locaux de placement, ce en vue d'assurer des points centraux d'étude des problèmes locaux, et de procédés propres à juger du degré relatif de capacité de travail chez les assistés, est d'une importance de tout premier plan, si l'on veut vraiment aller de l'avant dans la solution des problèmes de chômage. A la vérité, c'est là le résultat de l'expérience d'autres pays également.

Compte tenu du besoin d'uniformité d'action partout où l'on requiert l'aide fédérale, de celui d'échapper aux influences locales dans la distribution des secours et d'une source fédérale de renseignements locaux indépendante de la province ou de la municipalité dans l'assistance aux chômeurs, etc., la Commission a proposé, en août 1936, l'administration nationale du service de placement. A tout événement, la situation requiert une administration plus large, plus au point, qui coûtera davantage; toutefois, on reconnaît qu'en soi, l'administration nationale n'entraînera pas une dépense globale plus considérable à l'ensemble du pays. La Commission croit que les dépenses supplémentaires occasionnées à l'Etat, en enlevant aux provinces l'administration de ce service, seront compensées et davantage par un meilleur rendement et les économies qui en résulteraient.”²⁰

Les opinions généralement exprimées à nos séances concordent avec les vues de la Commission de placement à l'effet que le service de placement est plus proprement un service fédéral.²¹

Administration de l'assistance-chômage. — Le rôle d'un service national de placement ne se limite pas à la répartition de la main-d'œuvre selon les occasions de travail; nous estimons qu'au début, du moins, un service national devrait constituer le noyau du service administratif chargé d'administrer l'assistance-chômage et l'assurance-chômage au cas où cette dernière serait établie. Il est donc essentiel d'instituer un service muni d'un personnel suffisant et compétent. Le soin d'administrer l'assistance-chômage ne devrait pas entraîner l'établissement de beaucoup plus de bureaux qu'il en existe à l'heure actuelle pour le service de placement. Au

²⁰ Rapport intérimaire, pp. 17-18.

²¹ Pièce 16, aide-mémoire du ministère du Travail du Manitoba; Pièce 214, *Canadian Association of Social Workers, B.O. Mainland Branch*; Pièce 380B, *Canadian Welfare Council*; Pièce 383, *United Church of Canada*.

cours des dix dernières années, le chômage était concentré dans les régions industrielles où sont maintenant établis des bureaux provinciaux de placement. Le nombre des membres du personnel chargés de l'assistance pourrait être augmenté ou diminué dans ces régions, selon les fluctuations du chômage, comme la chose se pratique aujourd'hui dans l'administration municipale des secours. Quant à l'assistance-chômage dans les localités rurales ou dans les villages éloignés des centres industriels, le problème est d'ordre secondaire, et il serait possible d'utiliser les institutions locales ou municipales comme agences de distribution de secours. Nous estimons qu'un régime d'inspection et de vérification pourrait être organisé et chargé de veiller aux intérêts fédéraux dans les localités où le problème d'assistance-chômage ne serait pas suffisamment important pour justifier un bureau local du service fédéral.

Afin d'assurer un service suffisant, d'une part, et de parer au chevauchement des services de secours, d'autre part, une étroite coopération entre les fonctionnaires fédéraux s'occupant du chômage et les agents locaux ou les associations privées se consacrant à l'assistance sociale, serait essentielle. Nous ne croyons pas cette coopération difficile à réaliser, d'autant que l'administration de la prévoyance sociale développe une tradition professionnelle. Il sera en outre nécessaire d'établir une intime corrélation entre le programme provincial de prévoyance sociale et le programme fédéral tendant à l'allègement du chômage. Par exemple, les bureaux de placement devraient maintenir d'étroites relations avec les entreprises municipales et provinciales de travaux publics. Les bureaux fédéraux de placement pourraient être utilisés autant que possible pour le placement de ceux qui, aux termes des règlements fédéraux, seraient considérés comme inaptes au travail; par exemple, les personnes physiquement handicapées ou les travailleurs à service discontinu. Le Dominion pourrait avoir à supporter des dépenses supplémentaires afférentes à ce service, mais le remboursement, ou l'achat du service, par la province, devrait être possible.

Il faudrait aussi, sur plusieurs points, uniformiser les règlements fédéraux et les règlements provinciaux. Bien que l'assistance-chômage ait d'abord pour objet de garder le chômeur apte au travail, il s'avère que le salaire minimum courant dans la localité devrait être maintenu à un niveau plus élevé.

En terminant, la Commission reconnaît que ses propositions laissent sans solution nombre d'importants problèmes de définition et d'administration, notamment: dans quelle mesure l'aide aux chô-

meurs aptes au travail doit-elle comporter des secours aux personnes à leur charge? L'assistance-chômage doit-elle être accordée exclusivement en espèces ou partiellement en nature? Le degré d'assistance doit-il être uniforme par tout le Canada, ou varier selon les prix courants et le niveau de vie dans les localités? Jusqu'à quel point l'assistance-chômage doit-elle différer de l'indemnité de l'assurance, à supposer qu'un régime d'assurance-chômage soit adopté? Dans quelles conditions perd-on l'aptitude au travail, pour tomber sous la tutelle de la province (ou de la municipalité)? Dans quelles conditions retrouve-t-on l'aptitude au travail? Mais la Commission n'est pas appelée à se prononcer sur ces détails de programme et d'administration. En tout état de cause, seule l'expérience peut inspirer la décision judicieuse à prendre sur plusieurs points. Le rôle de la Commission consiste à recommander, en principe, le partage convenable de responsabilité plutôt qu'à élaborer un plan complet de définitions et d'administration.

La prévention du chômage — En assumant la pleine responsabilité de l'assistance-chômage, le Dominion serait plus porté à adopter de vigoureuses mesures remédiatrices et préventives que sous le régime actuel des responsabilités financières partagées. Comme nous l'avons déjà signalé, le Dominion dispose de diverses armes économiques—monnaie, crédit, commerce, etc.—qu'il peut utiliser pour combattre le chômage. Il n'est pas dans nos attributions de dresser un programme d'organisation d'embauchage; mais pour être effectif, un tel programme exigerait en maints endroits l'étroite coopération des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux; et ce sont ces relations intergouvernementales qui nous intéressent. Il est deux méthodes propres à influencer sur l'embauchage qu'il convient d'examiner particulièrement en l'espèce: l'échelonnement des travaux publics et le recours aux travaux de secours dans les périodes de chômage.²²

Par "échelonnement des travaux publics", nous entendons l'ajournement de travaux nécessaires mais non urgents, jusqu'à ce que l'entreprise privée ait cessé de procurer une somme raisonnable de travail dans l'industrie du bâtiment. Les dépenses publiques sont ainsi différées et effectuées de façon à contre-balancer l'inactivité dans l'industrie du bâtiment au début d'une crise. Il importe, pour le succès d'un plan de ce genre, que les gouvernements intéressés réalisent un surplus (ou amortissent leur dette) dans les années de prospérité; et il est hautement à souhaiter que leurs programmes de cons-

²² Ces deux moyens sont discutés dans le *Rapport de la Commission nationale de placement*, pp. 33-34, 36-37.

truction soient coordonnés, au début d'une crise. L'échelonnement des travaux publics, en ce sens, devient une mesure de prudence et de conservation.

La mesure dans laquelle il est possible de recourir à un programme d'échelonnement des travaux publics, sans gaspillage, dépend des circonstances du moment, de l'expérience acquise et d'une organisation systématique. L'expérience s'acquerra avec plus de facilité, et l'organisation sera sans doute plus prévoyante, si l'entier problème du chômage est confié à l'autorité fédérale. Cette autorité sera incitée à élaborer un programme de longue portée, plutôt qu'un programme de fortune analogue à celui qu'ont poursuivi jusqu'ici tous les gouvernements au Canada; elle inclinera aussi à s'assurer le concours des provinces et des municipalités dans l'exécution du programme.

La Commission nationale de placement définit dans les termes suivants les genres de travaux que pourrait avantageusement comporter un tel programme:

"Un programme d'expansion des dépenses publiques peut inclure des projets de travaux publics dont les besoins ont été étudiés à l'avance et dont les plans ont été arrêtés au cours de la phase initiale de la crise. Il est sage de choisir des travaux qui peuvent occuper, en proportions à peu près égales, une main-d'œuvre spécialisée et non-spécialisée, de même que des ouvrages qui peuvent facilement être remis à plus tard lorsque s'accroît le volume des dépenses privées au cours de la reprise. Il faut envisager le moins possible la construction d'édifices publics qui exige généralement des ouvriers hautement spécialisés, à moins, bien entendu, qu'il y ait un abondant marché de main-d'œuvre spécialisée. Dans le choix qu'il convient d'exercer quant à l'opportunité du moment et l'emplacement de ces ouvrages, il faut veiller avec grand soin à ce que ces travaux ne fassent pas concurrence aux patrons et aux ouvriers de l'industrie privée, puisque, en fin de compte, le capital privé doit toujours supporter une assez forte proportion des dépenses publiques.

Les travaux qu'il y a lieu d'inclure dans ces programmes doivent être de nature à stimuler réellement la force de concurrence de l'industrie canadienne et à améliorer les conditions de vie. Ces travaux peuvent porter sur:

La construction de grandes routes destinées à activer la mise en valeur des ressources minières, touristiques et autres;

Le développement et la conservation des régions touristiques;

Des projets sur l'amélioration et la protection de la santé publique et autres mesures de sécurité (par exemple, aménagements d'approvisionnements de sources d'eau pure pour les villes et travaux d'égouts, élimination des traverses de chemins de fer et des passages à niveau, etc.);

La suppression des taudis et l'établissement de projets de logements à bon marché dans les villes;

Des entreprises de développement et de conservation des forêts;

L'assèchement et la conservation;

Le défrichement et la colonisation, lorsque les conditions apparaissent clairement favorables à la colonisation.

Il importe que ces projets puissent être arrêtés longtemps à l'avance, que leur exécution puisse s'effectuer par stages successifs, et qu'ils ne constituent pas une charge permanente par suite de lourds frais d'entretien."²³

Bien que le gouvernement fédéral puisse organiser l'exécution de ses propres travaux publics (chemins de fer, canaux, améliorations aux ports, etc.), selon le cycle commercial, les principales dépenses afférentes aux travaux publics tombent aujourd'hui dans le domaine provincial-municipal (routes, génération d'énergie, amélioration des rues, mesures sanitaires, etc.). Les initiatives de travaux publics municipaux sont, bien entendu, du ressort direct des provinces, et non du Dominion. De même, ce dernier n'exerce aucune autorité directe sur les dépenses affectées aux travaux publics provinciaux, à condition qu'ils soient financés à même le revenu ou le crédit exclusif de la province. Il semble, toutefois, y avoir place pour la coopération entre les provinces et le Dominion dans le but d'enrayer le chômage, il suffit pour cela que les provinces consentent, en temps de prospérité, à retarder les travaux de nature provinciale ou municipale qui ne sont pas de grande urgence. Advenant l'époque d'adversité, le gouvernement fédéral qui doit porter le fardeau du chômage aurait alors intérêt à contribuer financièrement à l'exécution de ces travaux. L'échelonnement des travaux publics comprendrait sans doute les chemins de fer, publics et privés, ainsi que les travaux provinciaux et municipaux. Un programme de ce genre, conjugué avec le crédit, les arrangements monétaires, et la politique de l'impôt, déterminerait dans une grande mesure le chiffre des dépenses destinées à des travaux publics, et exercerait une influence considérable sur l'activité de l'embaufrage.

Vu le grand avantage de l'échelonnement des travaux publics en général, et le rôle que le crédit fédéral et les arrangements monétaires et la politique de l'impôt peuvent jouer dans un tel programme, notamment s'il est donné suite à nos recommandations financières, il est de première importance d'établir, dans ce domaine, une consultation et une coopération constantes entre les provinces et le Dominion. Un comité ou conseil permanent comptant des représentants provinciaux et fédéraux serait sans doute utile à cette fin. Un tel conseil ou comité pourrait être établi comme auxi-

²³ Pp. 37-38.

liaire de conférences fédérales-provinciales régulières, ou à titre de corps indépendant doté de son propre personnel technique.

Bien que nous ayons condamné les allocations de secours comme moyen de subvenir à l'assistance-chômage, nous ne croyons pas que les mêmes considérations s'appliquent dans le cas des allocations destinées à des travaux publics "échelonnés". Le Dominion peut alors protéger ses propres intérêts en limitant son aide aux travaux approuvés d'avance, et en adoptant des normes techniques objectives et des méthodes de comptabilité appropriées, applicables pendant la construction et après l'achèvement des travaux.

Par contraste avec le programme destiné à procurer de l'emploi à des catégories spéciales d'ouvriers dans leurs métiers normaux, il est possible d'entreprendre des travaux spéciaux ou "de secours" auxquels peuvent être employés ceux qui, sans cela, recevraient l'assistance-chômage. Ce sont d'habitude les autorités locales ou provinciales qui sont en situation de formuler de tels projets. Jusqu'ici ces autorités ont pu procurer de l'emploi à des gens qu'elles auraient d'ailleurs été obligées de secourir. La Commission nationale de placement a proposé que le Dominion, s'il assume le coût de l'assistance-chômage, devrait encourager les autorités locales à entreprendre des projets de cette nature qui procureraient du travail aux chômeurs assistés par le Dominion durant une période proportionnée à l'aide reçue.²⁴ Les autorités locales pourraient ainsi faire exécuter leurs travaux à bon compte.

Une alternative serait pour le Dominion d'encourager l'exécution de projets de secours par les autorités locales, au moyen d'allocations de secours, à condition que seuls y seraient employés les chômeurs assistés figurant sur les listes fédérales d'embauchage.

Toutefois, il convient de signaler certaines bornes et certains dangers inhérents aux travaux de secours, dont le coût est souvent hors de proportion en regard des économies réalisables du chef des secours directs. A tout événement, il est extrêmement difficile d'embaucher une forte proportion des chômeurs, en période de crise générale.²⁵ Les avantages moraux des travaux l'emportent manifestement sur le régime des secours, mais il se peut que les travaux de secours enfreignent les lois économiques: par exemple, s'ils ne sont pas nécessaires dans la localité, ou si une préférence indue est accordée au travail manuel, au détriment de l'emploi de machines. Les travaux de

secours peuvent en outre venir en concurrence avec l'industrie privée, et l'échelle de salaires dans les entreprises de secours peut concurrencer celle de l'industrie privée. Il peut être difficile d'employer des ouvriers de haute spécialisation, sans amoindrir l'utilité de leur travail, difficile aussi d'obtenir de la main-d'œuvre un travail bien fait. En dernier lieu, le facteur politique peut s'introduire indûment dans le choix des projets, et même de la main-d'œuvre — danger également possible dans les travaux publics "échelonnés". Et si nous attirons l'attention sur ces difficultés et dangers d'un programme de travaux de secours, c'est à seule fin d'en indiquer les bornes.

AIDE AUX INDUSTRIES DE BASE

L'assistance aux victimes des forces majeures,—le cultivateur dont la récolte est détruite par la grêle, le pêcheur dont les filets sont emportés par la tempête,—a toujours incombé aux autorités locales. Règle générale, les circonstances et les formes appropriées d'assistance varient tellement, entre les cas individuels, que seule l'administration locale peut répondre promptement et efficacement aux besoins particuliers. Il semble raisonnable aussi que la responsabilité financière soit locale; on peut la considérer, de fait, comme une forme souple d'assurance collective contre les risques naturels particuliers à l'industrie de la communauté, et entrant dans les dépenses de cette industrie.

Il n'est pas facile d'établir une distinction bien nette entre le dénûment dû à un désastre naturel, et la misère due aux conditions défavorables du marché, à des frais exorbitants et à d'autres facteurs économiques. Dans le premier cas, et quand un seul individu est victime de circonstances, la communauté peut facilement prendre les secours à sa charge; dans le second cas, toute la communauté risque de se trouver appauvrie. Dans les régions à culture variée, et en grande partie indépendantes, les facteurs économiques n'ont pas la même importance, et les ressources locales permettent de maintenir un niveau minimum d'existence; mais dans les régions à récolte plus spécialisée et vendue au comptant, les conditions mêmes de l'existence sont beaucoup plus précaires. Le déficit de la récolte, l'avilissement des prix ou la contraction des marchés exigeront probablement une assistance assez forte en espèces, laquelle, dans une région industrielle appauvrie, pourrait avoir comme contrepartie une plus grande protection tarifaire. Dans les cas graves, les ressources financières et le crédit de la communauté locale seront vite épuisés.

L'industrie canadienne du blé est l'exemple le plus frappant d'une vaste région et d'un secteur considé-

²⁴ Pages 32-33.

²⁵ Ainsi, en mars 1934, malgré le grand nombre de travaux de secours, 150,000 seulement des assistés étaient employés, sur un total de plus de 1,500,000. — Voir Appendice 6, *Assistance publique et assurance sociale*. A. E. Grauer, c. II.

nable de toute l'économie nationale qui dépendent de la production profitable d'une seule denrée. Lorsqu'une série sans précédent de mauvaises récoltes a coïncidé avec un avilissement exceptionnel des prix, l'assistance provinciale d'abord, fédérale ensuite, a été nécessaire pour prévenir la faillite complète de l'industrie. Dans les circonstances, il ne pouvait être question de s'en tenir à l'attribution traditionnelle de la responsabilité, et la Commission ne laisse pas entendre que l'on aurait dû tenter de s'y tenir dans le passé, ou qu'on le devrait à l'avenir si des conditions similaires se présentaient de nouveau.

Mais il semble évident que des abus et un gaspillage très graves ont résulté de la disparition de la responsabilité locale et de la confusion qui s'ensuivit. Les cultivateurs dépourvus de tout avaient besoin, outre les denrées indispensables à leur subsistance et à celle de leurs familles, de graines de semence, de fourrage pour leurs bestiaux, de combustible et de pièces de rechange pour leurs tracteurs, de ficelle d'engravage; bref, de tout ce qui constitue les frais d'exploitation de l'industrie. Dans le cas de la Saskatchewan surtout, province qui a le plus souffert et qui manquait le plus de ressources compensatrices, le gouvernement provincial et les municipalités étaient loin de pouvoir, financièrement parlant, subvenir aux dépenses d'exploitation des cultivateurs. Le Dominion avançait alors des sommes considérables, qui furent transmises aux cultivateurs par l'intermédiaire d'agences provinciales et municipales. Toutefois, les gouvernements provinciaux et les municipalités ne pouvaient certes pas entreprendre la tâche désagréable de recouvrer ces dettes, pour rembourser le Dominion, avec autant de zèle et de persévérance que s'il s'était agi de leurs propres fonds. Outre les pertes financières dues à la négligence dans le recouvrement, un abus encore plus grave s'est glissé lorsque les gens s'adressaient au gouvernement pour en obtenir des secours, même quand ils auraient pu subvenir à leurs besoins, en tout ou en partie. Un homme hésitait tout naturellement à risquer son propre argent quand ses voisins recevaient l'aide financière du gouvernement; et celui qui avait épargné son argent était naturellement vexé d'avoir à subvenir à ses besoins pendant que des voisins moins prévoyants empruntaient du gouvernement et trouvaient ensuite moyen de se soustraire aux remboursements. Les pratiques encouragées par un tel système ont affecté de façon incalculable le moral général.

Par conséquent, la Commission recommande que le Dominion, au cas où il serait de nouveau tenu d'avancer les frais d'exploitation d'une industrie de base, fasse lui-même les avances et s'occupe directement des recouvrements. Ce besoin ne se fera de nouveau sentir que si les recommandations de la Commission sont ignorées. S'il est donné suite à ces recommandations une province n'aura pas, bien entendu, à emprunter du Dominion, mais elle pourra, en prouvant l'urgence, obtenir une subvention spéciale,²⁷ ou emprunter d'autres sources, d'autant que le service accru de sa dette sera financé à même une subvention de norme nationale plus élevée.

S'il est donné suite à ses recommandations financières, la Commission conseille au Dominion d'effectuer directement les avances nécessaires aux industries de base dont il a entrepris de réglementer l'exploitation, y compris le service commercial et la détermination des prix. La Commission est d'avis que ce procédé assurera une plus grande efficacité dans les recouvrements, avantagera les finances publiques et assurera l'équité et la justice entre les industriels, puisque le Dominion, grâce à sa monopolisation du produit, pourra se rembourser directement. Dans ces cas, selon le principe général sur lequel reposent les recommandations financières de la Commission et pour que les provinces et les municipalités puissent compter sur un revenu aussi stable que possible, les levées de taxes locales et provinciales devraient avoir la priorité sur le recouvrement de ces avances. Cette recommandation ne semble exiger aucun changement constitutionnel, et ne s'appliquerait qu'aux seuls cas où le Dominion aurait déjà admis le besoin d'aide nationale pour une industrie, et sa responsabilité à cet égard. Cela ne modifierait pas non plus le principe général sur lequel reposent les recommandations de la Commission, à savoir que les secours aux nécessiteux autres que les chômeurs sont à la charge de la province (et ses municipalités). Le dénûment parmi les cultivateurs ou autres producteurs primaires demeurera la responsabilité de la province, même si le Dominion était venu au secours de l'industrie en consentant des avances pour les frais d'exploitation, à moins que le Dominion n'ait expressément étendu ses définitions d'admissibilité au secours-chômage, de façon à inclure ces groupes. Mais nous ne recommandons pas cette manière d'agir.

²⁷ On trouvera le détail des recommandations financières dans la Partie B.

FONCTIONS PROVINCIALES EN MATIÈRE DE
PRÉVOYANCE SOCIALE

Eu égard à nos recommandations, il est essentiel que les provinces héritent des pouvoirs non attribués en matière de prévoyance sociale et que les fonctions du fédéral soient considérées comme des exceptions à la règle générale qui comporte la responsabilité provinciale. Nous sommes d'avis qu'il incombe au Dominion de prendre les mesures remédiatrices en ce qui concerne le chômage. Nous discuterons plus loin les problèmes particuliers qui émanent des pensions de vieillesse à base non contributive, de l'hygiène publique et de l'assurance sociale. Mais il faut qu'il incombe aux provinces de s'occuper des cas de besoin qui ne relèvent pas effectivement des services fédéraux. Commençons par une revue rapide des principaux services qui demeureront du ressort provincial.

Secours aux indigents ou aux miséreux.—Cette catégorie s'étend aux services sociaux non attribués. Elle comprend les personnes qui, d'après nos recommandations, ne remplissent pas les conditions voulues pour figurer sur les listes d'assistance-chômage de l'administration fédérale ou qui ne relèvent d'aucun service social. Le secours aux indigents incombe traditionnellement aux provinces et aux municipalités, et il doit continuer d'en être ainsi, à notre avis. Ce service prend soin de nombreuses personnes totalement et définitivement incaptes au travail, de personnes dont l'aptitude partielle ne leur permet pas de subvenir à leurs propres besoins; enfin, à certaines époques, il prend soin d'hommes et de femmes qui, sans être incaptes, ne peuvent figurer sur les listes d'assistance-chômage de l'administration fédérale, pour une raison ou pour une autre. Il est essentiel, dans notre proposition, que l'on admette sans équivoque la responsabilité provinciale à l'égard de ces catégories.

Le Dominion peut étendre la portée périodique de ses services; mais tous les nécessiteux qui, à un moment donné, ne sont pas secourus par un des services de l'administration fédérale doivent, automatiquement, être aidés par la province. Aucun nécessiteux ne doit subir un refus ou un retard motivé par la carence de l'administration fédérale.

Une certaine compénétration des services fédéraux et provinciaux est inévitable, sur bien des points. Pour éviter que des individus en souffrent sérieusement, il faut observer rigoureusement le principe de l'ultime responsabilité des provinces. De la sorte si l'administration fédérale, en venant en aide aux chômeurs, omet de leur fournir l'assis-

tance médicale, ainsi qu'aux personnes à leur charge, les provinces ont l'obligation incontestable d'y suppléer.

L'assistance médicale aux chômeurs aptes au travail peut être comprise soit dans l'aide-chômage (fournie par le Dominion, d'après nos recommandations), soit dans les services d'hygiène publique (relevant des provinces, suivant nos recommandations). Dans le premier cas, il peut arriver que deux services—l'un provincial et l'autre fédéral—fournissent la même assistance à différents groupes de la collectivité, voire au même individu, à différentes dates. Dans le second cas, le même individu peut solliciter différentes formes d'assistance auprès de différentes autorités. Nous croyons que la dualité des services d'hygiène, provinciaux et fédéraux, entraînerait un chevauchement et un gaspillage tels qu'il vaut mieux laisser ces services à l'entière initiative provinciale.

Le secours aux indigents et l'assistance médicale incombent normalement aux provinces, et les autorités régionales ou municipales sont les mieux placées pour les assurer. Cependant, il ne serait pas toujours équitable de faire peser l'intégralité de cette charge sur toutes les municipalités. La justice fiscale ne permet pas d'imposer aux habitants d'une région un fardeau hors de proportion avec les ressources et les pouvoirs fiscaux de la région. C'est pourtant ce qui se produirait dans une zone métropolitaine où seraient incorporées séparément deux municipalités de banlieue, l'une comptant des groupes à revenu élevé, et l'autre des groupes à revenu faible. L'adoption de nos recommandations financières permettrait à la province d'assumer une plus grande part des frais de secours aux indigents et d'assistance médicale. Il conviendrait, en tout cas, de répartir également ces frais entre les municipalités d'une même province.

L'acceptation, par le Dominion, de la responsabilité à l'égard de l'assistance-chômage résoudrait, nous l'avons déjà signalé, bien des problèmes actuels, en particulier ceux qui concernent les chômeurs nomades ou itinérants et qui mettent en cause des provinces, ou des municipalités d'une même province. Mais ces problèmes subsisteraient pour les services provinciaux de secours aux indigents et d'assistance médicale. Nous souhaitons que les provinces puissent y remédier, comme certaines d'entre elles l'ont déjà fait, soit en appliquant des règlements uniformes quant à la résidence, soit en assumant le coût de ces services. En améliorant les dispositions relatives aux indigents dans les municipalités les plus pauvres de la province, il serait

possible d'enrayer la migration des miséreux vers les villes. Reste le problème des déplacements d'une province à l'autre. Il pourrait faire l'objet d'un accord interprovincial ou d'une délibération aux conférences fédérales-provinciales.

Pensions aux veuves, allocations aux mères, protection de l'enfance.—Nous croyons que ces services intéressent tout particulièrement les provinces, puisqu'ils répondent à des préoccupations d'ordre social en touchant à la conservation de l'unité familiale, et au soin et à l'éducation des enfants. De plus, ils exigent une surveillance minutieuse qui doit prendre, très souvent, un caractère personnel et discrétionnaire. Pour ces deux raisons, nous estimons qu'ils relèvent strictement des provinces.

Peut-être tous ces services pourraient-ils être en partie couverts par les assurances sociales. Si un plan de ce genre était appliqué sous la juridiction fédérale—nous discutons ce sujet plus loin²⁸—il réduirait le coût de ces services pour les provinces, puisque les veuves recevant des allocations fédérales auraient moins besoin de l'assistance provinciale. Il resterait, sans aucun doute, à secourir un certain nombre de veuves, d'orphelins et de mères abandonnées. Cette charge incomberait aux provinces.

Pensions de vieillesse.—D'après le partage de responsabilité que nous avons recommandé, à savoir que le Dominion se charge de financer et d'administrer l'assistance aux chômeurs aptes au travail et que les provinces continuent à voir au soutien des autres catégories d'assistés, les pensions de vieillesse relèveraient logiquement de la juridiction provinciale. Pendant longtemps, les vieillards nécessiteux ont constitué une catégorie distincte parmi les protégés de l'assistance publique municipale. De plus, ces assistés sont, en général, des personnes à charge, d'un caractère sédentaire plutôt que nomade et, contrairement à ce qui regarde les ouvriers en état de travailler, il n'y a aucune raison d'ordre économique pour justifier leur déplacement de municipalité en municipalité ou de province en province. Mais le problème qui se pose au sujet des vieillards nécessiteux a pris une telle envergure que les municipalités, de façon générale, ne seraient pas en mesure de leur assurer une subsistance convenable sans y être aidées; il en va de même pour la plupart des provinces. L'incapacité dans laquelle les provinces et les municipalités se trouvent de pourvoir convenablement au soutien de ces assistés a justifié le Dominion d'assumer, à partir de 1927, une partie du fardeau en subventionnant les projets provinciaux autorisés.

²⁸ Voir pp. 36 et suivantes.

A l'heure actuelle, les pensions de vieillesse font l'objet d'une entente entre le gouvernement fédéral et chaque province; moyennant dix ans d'avis, on peut y mettre fin. Le gouvernement fédéral paye 75 pour 100 du coût des pensions (à l'exception des frais d'administration), pourvu que les provinces intéressées—ce dont chacune d'elles s'est maintenant acquittée—adoptent des mesures législatives conformes à certaines conditions. D'une façon générale, ces lois ont pour but d'autoriser le versement de pensions aux personnes âgées de 70 ans et plus, sans exiger d'elles de cotisations préalables. D'autre part, les seuls pensionnés sont ceux qui ne touchent aucun revenu ou, encore, ceux qui n'en ont qu'un très faible, et le maximum de la pension est fixé à un certain montant de dollars.

La Loi des pensions de vieillesse fut amendée en 1937 de façon à permettre aux personnes aveugles, ayant atteint l'âge de quarante ans et rempli les conditions et règlements de la loi, de bénéficier des pensions. Le Dominion paie 75 p. 100 de ces pensions.

Le coût actuel des pensions de vieillesse est très élevé, et il est tout probable qu'il augmentera en raison de la proportion accrue des vieillards de 70 ans et plus. Pour l'année expirée le 31 mars 1938, le coût des pensions de vieillesse au Canada s'est totalisé à plus de \$38 millions. On a estimé qu'il s'élèverait à \$46 millions en 1941; à \$62 millions en 1951; à \$82 millions en 1961 et à plus de \$92 millions en 1971 si l'échelle actuelle reste en vigueur et s'il n'y a pas d'accroissement dans la proportion de ceux qui mettent une réserve de côté pour leurs vieux jours.²⁹ Cette estimation n'envisage pas le fait que l'on puisse faire droit à une demande d'avancer l'âge auquel les pensions sont payables ou d'en relever l'échelle. Il est évident que toute modification de cette nature augmenterait sensiblement le montant des pensions de vieillesse mais, d'autre part, l'Etat verrait se réduire ce que lui coûtent les autres services sociaux, l'assistance-chômage, par exemple.

On admet que les dispositions actuelles sont entachées de certains défauts. Bien qu'il verse 75 p. 100 des pensions, le Dominion n'a pu exercer de contrôle effectif sur les provinces. La méthode qu'il a adoptée, et qui consiste à effectuer une vérification ultérieure des comptes, ne lui permet pas d'aller au delà des pièces justificatives et de se rendre compte du soin apporté à conduire les investigations

²⁹ Voir à l'Appendice 6, A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*, page 43, le sommaire statistique établi au 31 mars 1938 à propos des pensions de vieillesse; il indique le nombre des pensionnés, la moyenne de la pension mensuelle, la proportion des personnes âgées de 70 ans et plus touchant cette pension, et la contribution fédérale versée à cette fin à chaque province.

d'après les signes extérieurs de ressources, ce que les provinces sont tenues de faire avant d'accorder les pensions, et de temps à autre pendant leur continuation. Il est permis de douter que la part incombant aux provinces (25 p. 100 plus les frais d'administration) soit assez lourde pour les obliger à une étude minutieuse de chaque demande. Le Dominion ne peut pas, non plus, s'enquérir du degré d'efficacité administrative atteint par les provinces sous ce rapport. D'autre part, à mesure que les plans provinciaux se sont perfectionnés, il est généralement admis que certains abus ont été supprimés à la suite de consultations entre les fonctionnaires des provinces et du Dominion. A tout événement, le système semble fonctionner avec une diminution sensible des conflits qui ont eu lieu auparavant entre les autorités fédérales et provinciales.

Si le Dominion cessait toute participation à ce plan, les nécessités fiscales de la plupart des provinces augmenteraient considérablement et (en supposant que l'on adopte notre projet de réformes fiscales) leurs subventions d'après la norme nationale devraient s'accroître en proportion. Le coût pour le Trésor fédéral ne serait guère diminué. De plus, il y a beaucoup moins d'inconvénients, en théorie, à subventionner un service tel que celui des pensions de vieillesse, qui se prête à certaines vérifications quant à l'âge et au manque de ressources des postulants, et dont les exigences sont à peu près les mêmes d'année en année, qu'à subventionner un service comme l'assistance-chômage, dont le nombre des assistés peut subir de grandes fluctuations chaque année, et même chaque mois. Actuellement, certaines provinces trouvent onéreuse la part qu'elles doivent assumer, mais les subventions de norme nationale que nous recommandons allégeront le fardeau qui leur incombe de ce chef ainsi que du chef de leurs autres services sociaux. Nous ne voyons donc aucune raison de préconiser un remaniement quelconque des attributions en ce qui regarde les pensions de vieillesse de forme non contributive.

Si l'on adopte la recommandation que nous formulons dans un autre chapitre d'ajouter à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord un article de portée générale autorisant une délégation de pouvoirs au Dominion de la part d'une province, ou vice versa, rien, naturellement, n'interdirait à une province de déléguer à l'autorité fédérale avec son consentement la juridiction exclusive en matière de pensions de vieillesse.³⁰

³⁰ Voir page 73.

3. SERVICES MÉDICAUX D'ÉTAT ET SANTÉ PUBLIQUE ³¹

En 1867, le service de la santé publique était encore à l'état embryonnaire, l'opinion courante voulant que les individus se préoccupent eux-mêmes de leur santé. L'Etat n'est intervenu que d'une façon exceptionnelle pour protéger ou améliorer la santé des citoyens, et cette intervention n'était tolérée que dans les cas d'urgence, en temps d'épidémie, par exemple, ou encore lorsqu'il s'agissait d'assurer la salubrité élémentaire des agglomérations urbaines. Ces initiatives d'Etat concernant l'hygiène publique étaient le fait presque exclusif des administrations régionales et municipales. Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'ait pas attribué de pouvoirs définis en matière de santé publique. Cependant, il avait confié au Dominion la juridiction sur les hôpitaux de marine et la quarantaine (probablement la quarantaine des navires), tandis qu'il conférait aux provinces juridiction sur les autres hôpitaux, les asiles, les institutions et hospices de charité. D'autre part, l'Acte attribuait à ces dernières des pouvoirs généraux " sur toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province ", et il est probable que ces prérogatives étaient censées couvrir les questions se rapportant à l'hygiène, tandis que la juridiction sur les " institutions municipales " fournissait un moyen commode de régler ces questions.

Mais à cause des modifications d'ordre économique et social survenues depuis soixante-dix ans, lesquelles sont brièvement énumérées au début de cette partie, les initiatives et les dépenses de l'Etat en matière d'hygiène sont devenues nécessaires à un

³¹ On peut considérer la santé publique comme distincte des autres services sociaux puisque maintes initiatives de l'administration concernent la santé de tous les individus et non simplement celle des assistés, individuellement ou groupés par catégories. Mais vu les rapports étroits de ce service avec les autres initiatives de bienfaisance de l'Etat, nous trouvons plus commode de traiter du sujet au chapitre des services sociaux. On trouvera un relevé des mesures d'hygiène publique au Canada dans les études préparées pour la Commission: A. E. Grauer, *Hygiène publique* (Texte photocopié) et Appendice 5, Esdras Minville, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, pp. 88 et suivantes.

La plupart des mémoires des provinces contiennent des statistiques sur les dépenses en matière d'hygiène. A la demande de la Commission, le ministère des Pensions et de la Santé nationale et les départements de la Santé dans la plupart des provinces, ont présenté des aide-mémoires décrivant leurs services et leur organisation sanitaires. Voir Man., Pièce 13, Tém., pp. 728-36; Sask., Pièce 77; N.-E., Pièce 148, Tém., pp. 4131-43; I. du P.-E., Tém., pp. 4474 et suivantes; C.-B., Pièces 191 et 223, Tém., pp. 5204-17, 5446 et suivantes; N.-B., Pièce 360, Tém., pp. 8656-85; Ont., Pièces 319 et 320, Tém., pp. 7890 et suivantes; Pièce 137 (Dominion) Tém., pp. 3820-34. Voir aussi, Pièce 246, *College of Physicians and Surgeons of Alberta*; Pièce 238, *Villes de l'Alberta*; Pièce 242, *The Alberta Ass'n of Municipal Districts*; Pièce 375, *Union of N.B. Municipalities*; Pièce 154, *Union of N.S. Municipalities*; Pièce 281, *Ont. Municipal Ass'n*; Pièce 104, *Canadian Hospital Council*; Pièce 117, *Association anti-tuberculeuse canadienne*; Pièce 331, *Canadian Nurses' Ass'n*; Pièce 388, *Victorian Order of Nurses for Canada*; Pièce 382, *Health League of Canada*.

degré que les Pères de la Confédération n'avaient pas prévu. Les facilités de déplacement de la société moderne, grâce à l'accessibilité et à la rapidité des moyens de locomotion; la croissance des agglomérations urbaines et métropolitaines; l'interdépendance des régions éloignées les unes des autres quant aux approvisionnements de vivres et d'eau potable; les maladies professionnelles et les dangers physiques que comporte la production industrielle à rythme accéléré; la diminution de l'indépendance familiale, du fait de la tendance des membres de la société vers l'état de salarié; toutes ces modifications d'ordre social, et bien d'autres encore, ont obligé tous les gouvernements à se préoccuper de la santé de leurs administrés. Sans crainte de se tromper, on peut conjecturer que les initiatives d'Etat en matière d'hygiène n'en sont qu'à leurs débuts et que les dépenses de ce chef sont destinées à s'accroître rapidement, au Canada, surtout dans le domaine des mesures prophylactiques et des soins médicaux à donner aux petits salariés (soit au moyen de services médicaux et d'hospitalisation d'Etat, soit au moyen d'assurance-maladie, soit les deux à la fois).

De tout temps, et maintenant encore, la municipalité a toujours constitué l'unité administrative de base en matière de santé publique. Mais les initiatives municipales à l'égard de l'hygiène varient énormément; comme on peut s'y attendre, les municipalités urbaines ont des prérogatives plus étendues et, normalement, leurs initiatives sont plus considérables que celles des municipalités rurales. Les autorités urbaines se préoccupent ordinairement, dans le domaine qui leur est propre, de l'hygiène, de la lutte contre les maladies contagieuses, de l'inspection des produits alimentaires offerts en vente ainsi que des hôtels et restaurants, de l'entretien des hôpitaux locaux, (plusieurs hôpitaux sont, bien entendu, maintenus par des organismes privés, tels les ordres religieux) et de la visite médicale des écoliers. Par contre, les municipalités rurales n'ont virtuellement pas à se préoccuper de toutes ces questions. Pendant longtemps, les hôpitaux privés et municipaux, ainsi que les médecins, ont fourni, sur une petite échelle, l'hospitalisation et les soins médicaux gratuits aux nécessiteux. Mais, depuis 1930, l'augmentation des frais, de ce chef, a nécessité l'aide municipale et même l'aide provinciale. Toutefois, la municipalité est loin de constituer une cellule administrative satisfaisante en matière de santé publique, à cause, surtout, des grandes variations existant entre les différents centres quant à l'étendue, à la population et aux ressources. Certaines provinces, Québec en particulier,

ont pris des mesures pour établir, surtout dans les districts ruraux, des unités sanitaires distinctes des services municipaux d'hygiène.

Depuis nombre d'années toutes les provinces ont maintenu des maisons de santé pour l'internement des fous et des fous furieux; maintenant elles se préoccupent beaucoup de l'hospitalisation des tuberculeux et, d'une façon limitée, elles aident les municipalités à hospitaliser les indigents. Toutes entreprennent la lutte contre les maladies épidémiques. Mais, même à l'heure actuelle, les fonctions provinciales consistent surtout à réglementer les municipalités et à leur donner des directives. De plus, les dépenses des gouvernements provinciaux et leurs initiatives en matière d'hygiène varient considérablement. Le chiffre le plus élevé par tête à ce sujet est celui de la Colombie-Britannique (qui s'établissait à \$3.28 en 1936), et le plus faible est celui du Nouveau-Brunswick (qui s'établissait à .76 cents la même année).³² La principale raison de ces variantes se trouve dans la situation financière inégale des diverses provinces. Il en résulte toutefois de graves écarts dans les conditions sanitaires et, notamment, dans le taux de décès par maladies telles que la tuberculose et dans le taux de la mortalité infantile ou maternelle.

La juridiction fédérale en matière d'hygiène publique est, en grande partie, sinon complètement, subordonnée aux pouvoirs exprès conférés en d'autres domaines tels que l'immigration, la navigation et les bâtiments ou navires (*shipping*), la réglementation du commerce, les Indiens, les chemins de fer, les navires et les travaux publics tombant sous la juridiction fédérale, la milice et la défense du pays. En 1919, un ministère fédéral de la Santé fut créé

³² DÉPENSES PROVINCIALES POUR L'HYGIÈNE PUBLIQUE, 1936.

	Total	Par tête
	000	\$
Colombie-Britannique.....	2,461	3.28
Alberta.....	1,719	2.22
Saskatchewan.....	1,870	2.01
Manitoba.....	1,571	2.20
Ontario.....	6,012	1.63
Québec (*).....	3,890	1.26
Nouveau-Brunswick.....	329	.76
Nouvelle-Ecosse.....	458	.85
Ile du Prince-Edouard.....	154	1.67
Toutes les provinces.....	18,464	1.68

* Voir A. E. Grauer, *Hygiène publique* (Texte polycopié), p. 82. A noter que la proportion des dépenses effectuées par les municipalités au sujet de l'hygiène publique varie de province en province et que, dans Québec, les hôpitaux dirigés par les ordres religieux assument une large part des frais.

pour centraliser l'application de diverses lois concernant la santé publique (entre autres, la Loi des aliments et drogues, la Loi de l'opium et des drogues narcotiques, la Loi de la quarantaine, la Loi concernant la lèpre, la Loi des spécialités pharmaceutiques et des médicaments brevetés, la Loi des travaux publics). La création de ce ministère avait aussi pour but de faciliter la coordination des initiatives provinciales concernant l'hygiène publique et, à cet effet, on prit des dispositions pour instituer un conseil de salubrité fédéral sous la présidence du sous-ministre fédéral de la Santé et se composant des chefs de tous les services provinciaux destinés à venir en aide aux provinces et à parfaire leurs initiatives. Par la suite, certaines divisions furent créées pour s'occuper des questions suivantes: lutte contre les maladies vénériennes, protection de l'enfance, publicité et statistiques, services techniques de la santé publique et le reste. En 1919, le Dominion pourvut aussi à l'octroi de subventions aux provinces pour la lutte contre les maladies vénériennes. Ces subventions furent versées tous les ans jusqu'à 1932, alors qu'elles cessèrent à la suite de la réalisation d'un programme d'économies rigoureuses.

Ce bref coup d'œil rétrospectif sur les initiatives municipales, provinciales et fédérales en matière d'hygiène, démontre que, malgré le chaos qui existe au point de vue du partage des pouvoirs, chaque gouvernement s'acquitte de fonctions compatibles avec le rôle qu'il est appelé à jouer dans l'administration de la chose publique. Il peut y avoir chevauchement de juridiction mais, de fait, les services établis n'empiètent guère les uns sur les autres. Un point nous a particulièrement frappés: l'insuffisance des services sanitaires, eu égard aux nécessités de l'heure, plutôt que l'existence d'une dualité quelconque dans ces services.

A notre avis, il ne serait pas pratique de conférer, soit au Dominion, soit aux provinces, des pouvoirs exclusifs concernant l'hygiène publique. La plus grande part de l'administration de ce service doit revenir aux autorités locales ou municipales et, tant que ces dernières resteront soumises à la juridiction des provinces, le Dominion ne pourra pas exercer de contrôle satisfaisant sur les dirigeants des services d'hygiène. De plus, le côté éducatif de la santé publique doit être en rapports étroits avec l'instruction publique. Il importe aussi que les services locaux d'hygiène soient intimement liés aux services sociaux qui, à l'instar de l'instruction publique, constituent des attributions réservées au domaine provincial et au domaine régional. Le Dominion pourrait, avec autant d'efficacité que les provinces, maintenir certains services spécialisés, l'hospitalisation des tuberculeux, par exemple; mais

ce n'est pas, en soi, une raison qui pourrait justifier un transfert quelconque de juridiction. Enfin il existe des différences marquées dans la philosophie sociale pratiquée par les diverses régions du Canada, ce qui pourrait nuire à l'application de lois concernant la santé publique. La centralisation des pouvoirs pourrait donc ne pas amener les progrès espérés tant dans le domaine de la salubrité publique que dans celui de l'unité nationale. D'autre part, les provinces prises individuellement ne pourraient pas maintenir avec efficacité certains services sanitaires tels que la visite des immigrants éventuels, la répression de l'importation ou du commerce interprovincial des drogues nocives ou des aliments falsifiés ou, encore, les soins médicaux aux soldats.

En conséquence, nous sommes d'avis qu'il ne faut rien changer à la situation constitutionnelle présente et que le public doit s'en remettre au bon sens des chefs des services d'hygiène et des autorités administratives pour voir régner la coopération et s'effectuer, entre le Dominion et les provinces, un partage des attributions favorisant l'efficacité et l'économie. Sans doute ce partage devrait être modifié à l'occasion pour répondre aux nécessités sociales, mais nous croyons de notre devoir de poser certaines directives à son sujet.

*Partage des attributions en matière de santé publique.*³⁴—Il faudrait considérer les questions d'hygiène comme relevant formellement ou implicitement du domaine provincial. Par ailleurs, les initiatives fédérales devraient constituer des exceptions à cette règle générale, et il faudrait que chacune d'elles soit justifiée par les avantages qu'il y aurait à laisser le Dominion les poursuivre. La seule importance d'un service ne justifie pas sa prise à charge par le Dominion.

Les provinces devraient accepter la responsabilité dans les matières suivantes:

- (a) Mesures générales de salubrité publique à appliquer, en grande partie, par les autorités municipales ou locales sous la direction de la province;
- (b) Etablissements de charité (sauf en ce qui regarde les soins à donner à certains groupes spéciaux, les armées, par exemple, qui sont du ressort du Dominion);
- (c) Méthodes voulues (assurance-maladie ou soins gratuits, par exemple) pour fournir les services médicaux d'Etat (y compris les

³⁴ Voir suggestions faites à la Commission sur ce point: Pièce 223, aide-mémoire sur le partage des fonctions en matière d'hygiène entre le Dominion et les provinces, (C.-B.); Pièce 103, *Canadian Medical Ass'n*; Pièce 330, *Canadian Dental Ass'n*.

soins de dentiste, de garde-malade et l'hospitalisation) aux indigents et aux petits salariés;

- (d) Education sanitaire;
- (e) Mesures prophylactiques;
- (f) Recherches scientifiques sur les conditions locales nuisibles à la santé publique, ou sur les maladies d'une importance particulière pour une province, ou comme partie du programme de l'enseignement médical des universités;
- (g) Aptitudes requises pour pratiquer la médecine et les professions s'y rattachant. ³⁵

De son côté, le Dominion devrait se borner aux domaines suivants:

- (a) Mise en vigueur des mesures d'hygiène subordonnées à ses pouvoirs législatifs formels, et exécution des lois que les provinces ne peuvent appliquer d'une façon satisfaisante (entre autres, la Loi des aliments et drogues);
- (b) Maintien des services établis à l'intention de ceux qui sont considérés comme des pupilles de l'État (par exemple, les Indiens et les soldats ou les anciens soldats). Et, même dans ce cas, nous suggérons au Dominion d'étudier à fond la question de retenir les services médicaux établis par les provinces, plutôt que de maintenir les siens propres; ³⁶
- (c) Initiative dans l'établissement de normes uniformes quand la chose peut être utile (au sujet, par exemple, du degré d'excellence des spécialistes, de la définition des termes de médecine, de la compilation des statistiques, de la normalisation des médicaments);
- (d) Directives quant à la coopération entre les diverses provinces et à la coordination des services provinciaux afin d'éviter l'insuffisance ou la dualité des services sanitaires. Le Conseil de salubrité fédéral, qui compte des représentants de tous les départements provinciaux d'Hygiène, aussi bien que du ministère fédéral de la Santé, nous paraît tout désigné pour atteindre ce résultat;
- (e) Institution de services auxiliaires pour aider les provinces dans leur tâche (entre autres

la publication de tracts traitant d'hygiène; la création d'un conseil d'experts versés dans des questions telles que la technique sanitaire, les maladies contagieuses);

- (f) Recherches scientifiques dans le domaine général de la médecine et de l'hygiène publique. A ce sujet, la création d'une division spéciale du Conseil national de recherches chargée de poursuivre les investigations en médecine mérite considération. D'autre part, il faut insister sur le fait que la centralisation n'est pas plus nécessaire pour les recherches médicales que pour les recherches scientifiques, et, qu'en certains cas, le Dominion fera plus pour l'avancement des premières en subventionnant celles qui se poursuivent dans les universités.

4. ASSURANCE SOCIALE ET SERVICES SOCIAUX À BASE CONTRIBUTIVE

Le coût des services sociaux modernes est très élevé, ³⁷ et, s'il doit être porté au compte des impôts généraux, le fardeau du contribuable devient énorme. Tout porte à croire que le coût des services sociaux au Canada augmentera assez rapidement ³⁸ et il semble donc qu'en notre pays, comme dans d'autres, un effort sera tenté pour soulager le contribuable en faisant payer au moins une partie des services sociaux par leurs bénéficiaires probables et par ceux auxquels on peut facilement et équitablement demander une contribution directe.

Mais, bien que l'allègement du contribuable en général puisse être l'un des buts de l'assurance sociale, cet allègement peut être illusoire plutôt que réel. Si les contributions sont prélevées sous forme de primes, la capacité des individus d'acquitter les impôts est réduite d'autant, et il faudra probablement exempter ces personnes de certaines taxes qui, à l'heure actuelle, pèsent plus lourdement sur les groupes de petits salariés; par exemple: les taxes sur les salaires, certaines formes de la taxe de ventes et quelques taxes d'accise. Le déficit qui en résultera dans le revenu général devra alors être comblé par l'augmentation des taxes frappant les groupes dont le salaire est plus élevé. Des contributions imposées aux employeurs constitueraient une taxe sur leurs bordereaux de paye, à moins d'établir que les employeurs auraient dû inclure le montant de ces contributions dans le coût de production, ce qui n'est pas le cas maintenant. C'est en vertu de

³⁵ Certains aspects de la pratique médicale relèvent de la juridiction fédérale en matière de droit criminel.

³⁶ Nous conseillons de suivre cette méthode dans la mesure du possible quant aux services concernant la santé des Indiens. Dans leurs mémoires, les intéressés nous ont représenté que, dans certaines provinces, les réserves indiennes constituent des foyers de tuberculose et autres maladies transmissibles, et que les autorités provinciales seront impuissantes à lutter contre ces maladies tant que les services médicaux institués pour les Indiens relèveront de la juridiction fédérale. La centralisation des services sanitaires de toute une province semblerait une mesure avantageuse. (Voir Pièce 117, mémoire de l'Association antituberculeuse canadienne, Tém., pp. 732, 5461, 9640.)

³⁷ Comme nous l'avons indiqué au début du présent chapitre, le coût total absorbait en 1936, plus du quart de l'ensemble des dépenses administratives au compte courant.

³⁸ Malgré la portée précise de nos instructions, plusieurs des mémoires qui nous ont été soumis favorisaient une augmentation des dépenses pour l'un ou l'autre des services sociaux; mais aucun mémoire ne préconisait l'abolition de services existants.

ce principe que les employeurs ont été obligés de contribuer à la réparation des accidents du travail. Avant cette obligation, l'indemnisation des accidentés retombait en partie sur le contribuable, et en partie sur les victimes d'accidents; l'employeur en acquittait une proportion dans le cas seulement de négligence réelle de sa part, ou quand une disposition législative l'y contraignait. On peut prétendre que l'employeur devrait intégrer la totalité ou une partie des frais de chômage dans ses prix de revient, au même titre que les frais d'entretien de son usine quand elle est inactive. On peut soutenir que le salaire minimum dans l'industrie devrait suffire à l'entretien de l'ouvrier, sa vie durant, malade ou valide, à même les gains de ses années de travail. Et l'on peut représenter la contribution patronale à l'assurance-maladie et aux pensions de vieillesse comme le moyen le plus pratique d'atteindre ce but, qu'elle vise en fait (avec l'appoint de la contribution individuelle).

Il ressort des considérations ci-dessus que les contributions des individus et celles des employeurs constituent, dans une plus ou moins grande proportion, une simple taxe correspondant, dans le premier cas, à un impôt sur le revenu, dans le second, à une taxe sur le bordereau de paye. Il en est de même pour la contribution de l'individu, en tant qu'elle excède la valeur actuarielle du risque dont il est soulagé (par exemple, les primes d'assurance-chômage obligatoire sont assez fortes, souvent, dans des emplois où le risque de chômage est faible, et, plus souvent encore, dans le cas d'employés expérimentés chez qui le risque individuel de chômage est infinitésimal). On peut en dire autant de la contribution du patron qui peut être assimilée à une taxe dans la mesure où elle affecte son bordereau de paye.³⁹

Lors même qu'il serait possible d'imposer des contributions équitables, l'effet pourrait être sérieux dans le cas d'une industrie exploitée avec une marge minime de profit et dont les concurrents sur les marchés d'exportation échappent au surcroît de dépenses imposé par la législation canadienne, soit parce qu'ils sont étrangers, soit parce qu'ils ont substitué, dans une plus forte proportion, la machine à la main-d'œuvre. Bien que nuisibles pour une industrie exploitée avec une marge minime de profit, ces effets peuvent, il est vrai, être à l'avantage de la société en donnant à l'effort productif

une orientation plus pratique. Mais il faut tenir compte de ces effets dans l'élaboration d'un plan de services sociaux à base de contribution. Il n'est pas rare de voir s'atténuer, dans un certain degré, les conséquences de l'assurance sociale, par l'appoint d'une contribution tirée des impôts généraux. Il est encore possible de les atténuer en réduisant les taxes particulièrement onéreuses pour les industries intéressées.

Mais l'assurance sociale présente d'autres aspects qui, dans leur essence, ne sont pas d'ordre fiscal. Il serait peut-être préférable de donner aux bénéficiaires des services sociaux l'impression qu'ils versent leur quote-part et ne dépendent pas de la charité publique. Un tel sentiment pourrait empêcher la demande de services sociaux exorbitants. Et il serait possible (ainsi que nous l'avons laissé entendre plus haut) d'envisager les contributions patronales comme un complément des lois relatives aux salaires minima.

Les considérations qui précèdent tendaient à démontrer que le choix entre les systèmes contributif et non-contributif n'est ni simple ni facile. Fait à retenir quand il s'agit de savoir si le choix doit être laissé au gouvernement fédéral ou aux gouvernements provinciaux. Ces constatations serviront également à établir que si l'on choisit les services contributifs, leur avantage, variable il est vrai selon les services, devra résider dans un certain degré d'uniformité pour tout le Canada et, par conséquent, dans la perception des contributions par le Dominion. La raison principale de cette uniformité se trouve dans le fait que l'industrie d'une province sera portée à se plaindre si elle est taxée pour des services sociaux qui n'existent pas en d'autres provinces, ou y sont assurés par un impôt général. Même s'il existe des avantages compensateurs, par exemple, l'amélioration de la santé des employés, ou l'absence de toute inquiétude chez eux, et même si, en définitive, la contribution patronale vient à retomber sur les employés à la suite de contrats de travail, l'employeur ne tardera pas à se plaindre, et non sans raison, d'être mis en état d'infériorité auprès de ses concurrents des provinces où les services sociaux ne sont pas à base contributive. Si les désavantages, dans une province, deviennent suffisamment graves, ses industries pourraient bien aller se fixer dans les provinces protégées. Une seconde raison qui milite en faveur de l'uniformité réside dans le fait qu'une certaine migration pourrait se produire d'une province à une autre. Si une province adoptait l'assurance obligatoire, tandis qu'une autre s'en abstenait, un nomade pourrait être exposé à perdre le bénéfice des versements effectués avant la migration. Enfin, si une autorité, le Do-

³⁹ Ce critérium est plutôt vague, nous le reconnaissons. Nombre d'employeurs contribuent de fait à la pension de retraite de leurs employés ou à leur assurance contre les frais médicaux. D'autres, peut-être, obtiennent le même résultat en accordant des salaires au-dessus de la moyenne. Une contribution basée sur un pourcentage, et imposée aux premiers, n'augmenterait pas leur bordereau actuel de paye. La même contribution, imposée aux derniers, serait inéquitable.

minion, opère certaines déductions sur les salaires et impose une retenue sur les bordereaux de paye, il serait beaucoup plus simple et moins coûteux, au point de vue administratif, que cette autorité se chargeât de toutes les déductions et retenues. Avant d'appliquer ces considérations générales aux services individuels, il convient d'étudier brièvement l'expérience des Etats-Unis.

Aspects de l'assurance sociale de l'American Social Security Program. — Le développement effectif de mesures concernant l'assurance sociale, d'après un plan fédéral, n'est pas un problème particulier au Canada. Les Etats-Unis ont à résoudre le même problème. L'expérience américaine, malgré sa durée limitée, l'application du plan national d'assurance sociale étant encore à ses débuts, devrait éclairer le Canada.

L'*American Social Security Act* a pour but la solution générale et détaillée des problèmes que comportent la dépendance et la prévoyance sociale par le recours à des méthodes basées ou non sur l'assurance.⁴⁰ Sauf pour les pensions de vieillesse à base contributive, la méthode financière adoptée comporte l'assistance fédérale aux états moyennant des allocations basées, sous certains rapports, sur les besoins fiscaux. Des allocations fédérales sont accordées pour divers plans spécifiques d'assistance d'Etat, tels que les allocations aux mères, le soin des bébés et des mères, l'assistance aux vieillards indigents et aux aveugles qui ne peuvent subvenir à tous leurs besoins, les services d'hygiène publique, etc. On a recours à des méthodes comportant l'assurance en deux cas: le chômage et les pensions de vieillesse à base contributive. Ce sont ces deux derniers services qui nous occupent surtout.

Dans l'établissement de l'assurance-chômage, les Etats-Unis se trouvaient en face de la même difficulté que le Canada: la question paraissant relever des états plutôt que de l'administration fédérale. Laissés à eux-mêmes, ces états auraient tardé à établir l'assurance, chaque état craignant de nuire à ses industries concurrencées par celles des autres états. De plus, l'uniformité des systèmes aurait été extrêmement difficile à assurer. Pour cette raison, le Congrès, grâce à l'emploi ingénieux du pouvoir de taxer, tenta d'obtenir la simultanéité dans l'adoption de l'assurance-chômage, et une uniformité relative dans les systèmes employés.

Contrairement au plan d'assurance-chômage de Grande-Bretagne, qui exige une contribution des

employeurs et des employés, d'après un taux fixe, sans tenir compte des salaires, l'*American Social Security Act* de 1935 établissait une taxe sur le bordereau de paye, d'après les salaires (1 p. 100 pour 1936, 2 p. 100 pour 1937 et 3 p. 100 dans la suite) de toutes les industries comptant plus de huit employés, sauf dans certains cas spécifiques. Mais la loi prévoyait pour l'employeur un rabais jusqu'à concurrence de 90 p. 100 de la taxe due au gouvernement fédéral pour des sommes versées aux plans approuvés d'assurance d'Etat. Après avoir prescrit les conditions (présentant des variantes à certains égards) que les projets d'Etat doivent remplir avant l'autorisation de déductions dans la taxe fédérale sur le bordereau de paye, le Congrès octroyait aussi des allocations aux états pour les fins d'administration de leurs projets. Tous les états et certains territoires profitèrent de la situation, de sorte qu'aujourd'hui 51 projets différents sont en vigueur, et administrés séparément.

Certaines difficultés graves surgirent bientôt. Plusieurs projets d'Etat échouèrent, pour ainsi dire, avant leur application effective. Cet échec était dû à diverses causes, entre autres: absence de diversité dans l'industrie de l'Etat, ce qui rendait impossible la répartition suffisante des risques; vulnérabilité des industries de l'Etat, particulièrement exposées à souffrir des facteurs de la crise économique; mauvaise conception du projet qui englobait un trop grand nombre d'ouvriers des groupes à salaires minimales, on accordait les bénéfices après de trop courtes périodes d'emploi. De sérieuses difficultés vinrent s'ajouter aux premières, par exemple: le problème de l'ouvrier itinérant ou nomade qui franchit les limites d'un état; la multiplicité des déclarations de revenu exigées des firmes qui poursuivent leurs opérations dans plusieurs états; l'inégalité des charges supportées par l'industrie et la main-d'œuvre en différents états; la multiplication des personnels administratifs et l'élévation des frais tenant au grand nombre de systèmes et au chevauchement partiel du travail des fonctionnaires des états et des fonctionnaires fédéraux.

Contrairement à l'assurance-chômage, le projet de pensions de vieillesse à base contributive ou d'assurance-vieillesse est un projet national, en ce sens que les contributions sont versées directement au gouvernement fédéral, qui applique aussi le projet et paye directement les bénéficiaires. L'adoption d'un projet de pensions de vieillesse à base contributive, au lieu d'un système subventionné par l'Etat, paraît avoir été motivée par deux considérations: premièrement, il était plus difficile que dans le cas de l'assurance-chômage de recourir aux pouvoirs fédéraux pour déterminer l'action simultanée

⁴⁰ Pour l'explication et la critique de l'*American Social Security Act* et son application, voir: Millis et Montgomery, *Labour Risks and Social Insurance*, (New-York, 1938); P. H. Douglas, *The Federal Social Security Act*, (New-York, 1936); Bryce Stewart, *Planning and Administration of Unemployment Compensation in the United States*, (New-York, 1938).

de tous les états; deuxièmement, l'existence de plusieurs projets d'Etat pourrait entraîner des difficultés administratives, dans un pays où les ouvriers sont libres de passer d'un état à un autre. Par exemple, les difficultés administratives de l'ajustement des comptes entre états paraissaient insurmontables, dans le cas d'un individu qui, durant ses années de travail, aurait vécu dans plusieurs états. C'est pourquoi, en dépit des doutes constitutionnels, un projet fédéral fut institué. Depuis, les cours de justice l'ont maintenu.

A la différence du projet britannique, qui est basé sur un taux uniforme de contributions par l'employeur, l'employé et l'Etat, indépendamment du salaire de l'employé, le projet américain fixe des contributions basées sur un pourcentage des salaires. Ces contributions à même les bordereaux de paye et les salaires étaient fixés à 1 p. 100 en 1937, et leurs paliers atteignaient jusqu'à 3 p. 100 en 1949 (ou 6 p. 100 des salaires en tout). La moitié doit être versée par l'employeur, la moitié par l'employé, l'employeur faisant fonction de percepteur pour la contribution de l'employé. Au début, aucune disposition ne visait une contribution de la part du gouvernement, mais on croit que tôt ou tard, lorsque le nombre des bénéficiaires aura suffisamment augmenté, l'Etat sera tenu de verser sa contribution. Le service des annuités commence à 65 ans, et il est effectué à même la réserve inscrite au crédit du pensionnaire.

Cependant, le projet n'inclura pas tous les vieillards, ni même tous les vieillards indigents. Il faudra de longues années pour créer des réserves correspondant aux besoins des bénéficiaires après 65 ans; plusieurs groupes de petits salariés et d'ouvriers à emploi discontinu n'accumuleront probablement jamais de réserves suffisantes pour assurer leurs vieux jours, même lorsque le projet fonctionnera parfaitement; et, en général, les ouvriers travaillant à leur compte sont exemptés de la contribution au projet. Si donc le projet vise environ le tiers de la nation, avec la perspective d'une certaine sécurité dans le vieil âge, il n'a pas écarté la nécessité des pensions sans contribution, ni la nécessité des contributions du gouvernement fédéral aux annuités de ceux dont la réserve est minime et qui sont dans le besoin. A présent, des pensions à base non-contributive sont, après vérification des moyens de subsistance, accordées par les divers états, à l'aide des allocations octroyées par le gouvernement fédéral. Toutefois, des mesures sont prises pour élargir le système fédéral à base contributive dans le but d'accorder directement de plus fortes annuités aux

vieillards indigents, plutôt qu'indirectement par l'entremise de systèmes d'Etat non contributifs.

Nous n'avons pas à nous occuper ici des avantages ou des désavantages du plan ni de ses conséquences économiques ou financières. Pour les fins de notre étude, il suffit de se rappeler que le Congrès a déclaré impraticables les projets distincts d'états, tendant à établir des pensions de vieillesse à base contributive, et que la Cour suprême a maintenu la loi surtout pour cette raison. La cour s'est ainsi prononcée: "Le problème est évidemment national dans son étendue et sa portée. De plus, les lois des divers états ne peuvent le résoudre efficacement... Un système de pensions de vieillesse présente des dangers particuliers s'il est appliqué dans un état et rejeté dans un autre. L'existence d'un tel système est un appât pour les indigents et les personnes à charge en d'autres territoires; ils sont encouragés à émigrer et à chercher un asile de repos. Seul un pouvoir national peut servir les intérêts de la collectivité."⁴¹

L'expérience américaine dans le domaine de l'assurance sociale n'est pas probante pour le Canada, mais ce dernier ne peut l'ignorer entièrement. L'assurance-chômage d'Etat, même en vigueur dans tous les états, est loin d'avoir été satisfaisante. Après une étude approfondie du sujet, une autorité compétente conclut: "Il est permis de prédire qu'une reconstruction complète sur une base nationale s'opérera, soit par le procédé d'évolution, soit par une énergique revision en période de crise".⁴²

D'un autre côté, on n'a pas sérieusement contesté la juridiction fédérale sur le système contributif des pensions de vieillesse, au point de vue des finances publiques ou de l'administration, et ce système n'a pas évolué vers le contrôle d'état.

ASSURANCE-CHÔMAGE

Nous avons recommandé de mettre à la charge du gouvernement fédéral le soin des chômeurs aptes au travail. Le droit d'édicter une mesure d'assurance-chômage, afin d'alléger le fardeau des contribuables, devrait en résulter, presque à l'égal d'un corollaire. Il ne nous appartient pas d'entrer ici dans les nombreux détails embrassés par un plan d'assurance-chômage d'une certaine ampleur. Mais certaines observations d'ordre général sont permises. En premier lieu, aucun régime d'assurance-chômage ne pourra constamment pourvoir aux besoins de tous les chômeurs. Il existera toujours un certain nombre d'emplois difficiles à faire entrer dans le cadre du projet, un certain nombre de chômeurs

⁴¹ *Helvering, Commissioner of Internal Revenue et al v Davis*, 301 E.-U. 619, (1937) à p. 644.

⁴² Bryce Stewart. *op. cit.*, p. 550.

n'ayant jamais eu de situation (ainsi, les très jeunes), et un certain nombre de chômeurs ayant épuisé les ressources mises à leur disposition. Plusieurs catégories de travailleurs seront inévitablement privées des bénéfices d'un plan d'assurance-chômage établi sur des bases actuarielles sérieuses (par contraste avec un plan dit "d'assurance", qui masquerait en réalité un transfert d'argent opéré par voie d'impôt ou d'emprunt).⁴³ En second lieu, il existera toujours des inégalités: bien que les primes d'assurance soient calculées de manière à taxer ceux qui sont à l'abri, au bénéfice des travailleurs dont la situation est plus exposée, des groupes plus riches échapperont à cette contribution. A cet égard, le problème de la main-d'œuvre saisonnière dresse des obstacles à tout programme d'assurance-chômage au Canada. Les théoriciens qui visent la perfection proposent de proportionner les primes aux risques de chômage de chaque industrie. Autrement, certaines "industries à l'abri" sont taxées au bénéfice des autres. C'est là que nous découvrons, dans le domaine des assurances sociales, la sécurité garantie par des taxes sur la production déguisées en primes. Malgré toutes ces considérations, l'assurance-chômage offre plus d'avantages que d'inconvénients, et nous pouvons nous attendre à voir le Dominion en faire l'expérience. Et même si l'on n'adoptait pas notre recommandation principale, tendant à charger le Dominion du soin des chômeurs aptes au travail, il serait bon d'attribuer au Dominion seul la juridiction en matière d'assurance-chômage. Car il y a peu de provinces où l'industrie soit assez diversifiée pour assurer le succès d'une pareille entreprise; d'autre part, la mobilité de la main-d'œuvre serait très réduite si des chômeurs hésitaient à passer d'une province à l'autre pour chercher du travail par crainte de perdre les bénéfices de leur assurance.

Il n'est donc pas surprenant que l'on ait généralement admis la nécessité d'établir l'assurance-chômage sur une base nationale pour assurer son succès, au Canada. La Commission nationale de placement a reconnu "qu'un système d'assurance-chômage national offre des avantages marqués sur un système provincial".⁴⁴ La Commission des assurances sociales de Québec a signalé dès 1933⁴⁵ que, s'il est possible aux états membres d'une fédération d'avoir chacun son système, néanmoins "la pru-

dence élémentaire conseille de donner un caractère fédéral à l'assurance-chômage". Dans un mémoire soumis au Conseil exécutif de la province de Québec par la Confédération des travailleurs catholiques du Canada, en février 1939, on lit ce passage:⁴⁶ "La C.T.C.C. tient à redire au gouvernement fédéral qu'elle est en faveur d'un système d'assurance-chômage à base contributive... notamment, en faveur d'une assurance-chômage contributive, établie sur le plan national, suivant les recommandations de la Commission des assurances sociales." Après une étude attentive, nous croyons possible l'établissement d'un régime d'assistance-chômage qui n'empiète en rien sur les dispositions du Code civil de Québec relatives aux contrats de travail et aux contrats de louage. Au cours de nos audiences publiques, plusieurs provinces et de nombreux corps publics ont soutenu que l'assurance-chômage devait être placée sous la juridiction du parlement fédéral.⁴⁷ Nous n'hésitons pas à recommander cette solution. Toutefois, nous croyons que la nature et l'étendue des pouvoirs fédéraux en matière d'assurance-chômage devraient être définies avec soin et

déterminées—Halifax, Montréal, Québec, Hamilton, Toronto, Windsor, Winnipeg, Vancouver, Regina et Calgary—qui comptent de 60 à 65 p. 100 de tous les assistés pour la période examinée, on aboutit à cette évaluation qu'en septembre 1937, 14 p. 100 des personnes secourues dans ces villes eussent été protégées par le régime d'assurance. La proportion se serait élevée à 18.1 p. 100 en septembre 1938.

⁴⁴ Voir p. 31, Rapport final.

⁴⁵ "Est-il possible de concevoir l'organisation de l'assurance-chômage sur une base provinciale dans un Etat fédératif comme le nôtre? Oui, et l'exemple du Queensland (Australie) et des Cantons suisses est là pour nous dire que cette possibilité existe. Toutefois, la prudence élémentaire conseille de donner un caractère fédéral à l'assurance-chômage. Il est urgent d'étendre les charges sociales sur l'ensemble d'un pays. Autrement, les provinces participantes se trouvent dans un état d'infériorité injuste par rapport aux non-participantes. Il ne faut pas oublier que les charges sociales doivent être incorporées dans le prix de revient de la production. Les provinces ne jouissant pas du privilège de la protection tarifaire, les industriels établis dans les limites de celle-ci ou de celle-là doivent nécessairement viser à la pérennité des charges sociales, s'ils ne veulent pas se faire les uns aux autres une concurrence intenable, et, dans l'occurrence, déloyale.

D'ailleurs, on comprend facilement que l'établissement exclusif de l'assurance-chômage dans une province constituerait, pour les chômeurs des autres provinces, un puissant foyer d'appel, et que bien vite cette mesure sociale deviendrait une faille complète. Il faut tenir compte de l'absence de frontières entre les provinces et des facilités naturelles de migration à l'intérieur d'un même pays." *Sixième rapport, Commission des assurances sociales de Québec*, p. 203.

⁴⁶ Mémoire de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada, Inc., 1er février 1939. La même association a présenté la même recommandation au cabinet fédéral, dans un mémoire daté du 15 décembre 1938.

⁴⁷ Pièce 7, mémoire du Manitoba, Partie VII, pp. 64-65; Pièce 140, mémoire de la N.-E., p. 43, Tém. p. 3926 et suivantes; Pièce 161, mémoire de l'Ile du P.-E., p. 46; Pièce 34, mémoire de la Sask., p. 277; Pièce 172, mémoire de la C.-B., p. 352; Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*; Pièce 89, mémoire de la *Canadian Manufacturers' Ass'n*; Pièce 106, mémoire du Congrès des métiers et du travail; Pièce 380B, mémoire du *Canadian Welfare Council*; Pièce 401, mémoire du Comité central, Parti communiste au Canada; Pièce 206, mémoire du *B.C. Council of Women*, Pièce 205, mémoire du *Greater Vancouver and New Westminster Youth Council*; Pièce 209, mémoire de la *Vancouver Young Liberal Ass'n*; Pièce 214, mémoire de la *Canadian Association of Social Workers*, section de la C.-B.; Pièce 28, mémoire du *Greater Winnipeg Youth Council*; Pièce 350, mémoire de la *Canadian Ass'n of Social Workers*, section de Montréal; Pièce 66, mémoire du *Regina Board of Trade*.

⁴³ A la requête de la Commission, le service d'enregistrement national du ministère fédéral du Travail, utilisant les statistiques de l'enregistrement national du chômage, a étudié les effets probables de l'assurance-chômage sur les problèmes d'assistance. En prenant pour base un régime d'assurance analogue à celui que prévoit la Loi de 1935 sur le placement et les assurances sociales, et en parcourant les listes d'assistés dans dix villes canadiennes

précision, afin d'empêcher leur extension en vertu de la théorie des pouvoirs auxiliaires.

Dans la mesure où il ne s'agit que d'allocations en espèces, rien n'empêche d'inclure dans le projet l'assurance contre le chômage résultant de la maladie, et nous recommandons d'attribuer au Dominion les pouvoirs nécessaires à cette fin.

SYSTÈME CONTRIBUTIF DE PENSIONS DE VIEILLESSE

Nous avons déjà signalé le coût toujours croissant du système non-contributif de pensions de vieillesse, actuellement en vigueur, tant pour le Dominion que pour les provinces.⁴⁸ On doit s'attendre à voir ce coût doubler d'ici trente ans, en dehors d'un abaissement possible de la limite d'âge, ou d'autres restrictions, ou d'une hausse quelconque des taux de pension. A cet égard, le Canada fait la même expérience que les vieux pays industriels qui ont adopté un plan de pensions de vieillesse. La plupart des pays qui avaient d'abord opté pour des plans non-contributifs ont dû, tôt ou tard, réduire les charges imposées aux contribuables, en établissant les pensions sur une base contributive ou d'assurance. Il faut donc prévoir le jour prochain où la même évolution aura lieu au Canada.⁴⁹

Il n'est guère douteux qu'à l'heure actuelle un plan contributif et obligatoire de pensions de vieillesse tomberait sous la juridiction provinciale. Pour bien saisir le problème de l'attribution de juridiction, il sera préférable d'examiner certains aspects généraux des systèmes contributifs.

Un système contributif et obligatoire peut comporter, soit des annuités à taux uniformes, comme le système britannique, soit des annuités à paliers, selon l'importance des contributions, comme le système américain.⁵⁰ Le premier présente l'avantage de la simplicité administrative; mais pour qu'il soit en équilibre ou presque, il doit être à base de primes assez modérées, payables par les groupes à faibles salaires; et alors les annuités seront probablement peu élevées. Le système britannique repose surtout sur ce principe, et les annui-

⁴⁸ Voir p. 32.

⁴⁹ Plusieurs exposés présentés à la Commission recommandent les pensions de vieillesse à base contributive obligatoire, par exemple: Pièce 28, *Greater Winnipeg Youth Council*, p. 3; Pièce 206, *B.C. Council of Women*, p. 2; Pièce 285, *Toronto Property Owners' Ass'n*; Pièce 350, *Canadian Ass'n of Social Workers* section de Montréal, (Tém., p. 8440); Pièce 89, *Canadian Manufacturers' Ass'n*, pp. 1-2; Pièce 380B, *Canadian Welfare Council*, p. 13; Pièce 383, *United Church of Canada*, p. 4. Les provinces suivantes ont fait la même suggestion; C.-B. (Tém., p. 5553); N.-E. (Tém., p. 4130); Ont. (Tém., pp. 7698-7699), mémoire de la Sask., p. 332.

⁵⁰ Il y a, naturellement, diverses dispositions, soit que la seule pension soit payée ou que la succession retire le bénéfice si l'annuitant décède avant l'âge; les pensions peuvent être égales, mais les contributions inégales et basées sur une proportion des gages, etc. Mais pour plus de clarté nous n'avons discuté que les deux principaux types de pension sous leur forme la plus simple.

tés servies permettent tout juste de subsister. Le système américain, modification des procédés suivis par la plupart des pays d'Europe, détermine les primes d'après un pourcentage des traitements et salaires. Cette méthode exige une comptabilité plus compliquée, mais elle offre, au point de vue social, l'avantage de proportionner les annuités de retraite aux revenus antérieurs, de sorte que le bénéficiaire qui a touché de bons revenus pendant sa période d'activité n'est pas brusquement réduit à un niveau de vie trop inférieur.

Les deux procédés sont coûteux, surtout le dernier. On ne demande nulle part aux employés la pleine contribution nécessaire. La méthode la plus répandue est celle de la contribution tripartite, répartie, en proportions variables, entre l'employé, le patron et l'État.⁵¹

De toute façon, la contribution exigée de l'employeur et de l'employé sera plutôt considérable. Ainsi, le système français prélève environ 4 p. 100 des salaires, dont la moitié payée par l'employeur et la moitié par l'employé. Le système allemand prélève 5 p. 100, réparti entre l'employeur et l'employé. Quand le système américain sera complètement en vigueur, il prélèvera 6 p. 100 des salaires, payables également par moitié, par le patron et l'employé.⁵²

La possibilité de l'adoption d'un plan contributif par une province canadienne est éloignée. Il y a peu de chances qu'une province introduise un régime qui, en augmentant le coût de la production, placerait ses industries en état d'infériorité auprès de leurs concurrentes des autres provinces; un régime sans doute impopulaire parmi les salariés et les commerçants. La chose est d'autant moins probable que les vieillards nécessiteux peuvent toucher des pensions non-contributives, dont le Dominion paie les trois quarts.

Il est vrai qu'en théorie le Dominion peut mettre fin au système de pensions non-contributives, en résiliant les accords actuels, moyennant un préavis de dix ans. Mais il est notoire que le Dominion ne peut guère résilier ces accords sans offrir une contrepartie acceptable.

Mais en supposant qu'une ou plusieurs des provinces, ou même toutes les provinces soient disposées à établir des systèmes contributifs, il y aurait de grandes difficultés administratives à surmonter.

⁵¹ L'État peut fournir sa contribution sous la forme d'un taux d'intérêt sur les réserves d'annuités légèrement plus élevé que le taux courant sur les obligations à long terme. Il peut aussi aider les groupes à faibles salaires, incapables d'acquitter la totalité de la prime, en instituant des pensions non-contributives; ou encore en ajoutant à la pension acquise par le bénéficiaire le montant nécessaire pour atteindre la pension minima reconnue convenable.

⁵² *More Security for Old Age* (Rapport de la *Twentieth Century Fund, Inc.*, New-York, 1937), pp. 46-47.

D'abord la difficulté d'adopter un système commun, ou des systèmes assez analogues pour équilibrer les charges imposées aux employés et à l'industrie dans les différentes provinces. Puis, la difficulté de maintenir cette uniformité par la suite. Si le Dominion a juridiction sur l'assurance-chômage, on risque encore une rivalité entre le Dominion et les provinces, qui chercheraient à prélever, sur les bordereaux de paye, des contributions identiques pour les divers plans d'assurances sociales. Il serait difficile d'établir et de maintenir une coordination entre les prélèvements opérés par les provinces pour fins d'assurances sociales et les prélèvements fédéraux et d'empêcher les inégalités du système d'imposition fédéral à l'égard de certains groupes de contribuables. Enfin, dans le cas des employés qui ont changé de province au cours de leur carrière, il serait difficile de procéder à l'ajustement des comptes, sans lequel les projets provinciaux tendraient forcément à immobiliser la main-d'œuvre.

Il ressort donc que si l'on veut établir au Canada un système d'annuités à contribution obligatoire, l'initiative ne peut être laissée aux provinces. Il est peu probable que les provinces soient disposées à établir leurs propres systèmes; et il n'est guère à souhaiter qu'elles les établissent. Seul le Dominion serait en mesure d'établir un système obligatoire, facile à administrer, n'entravant pas le libre déplacement de la main-d'œuvre, répartissant également les charges sur l'industrie (et aussi sur la main-d'œuvre) sans tenir compte des frontières provinciales, et pouvant s'incorporer dans l'ensemble du régime fiscal de manière à ne pas opprimer l'industrie ou la main-d'œuvre.

En conséquence, nous recommandons que le Dominion ait le droit d'établir un système obligatoire d'annuités de vieillesse.⁵³ On ne doit pas en conclure que nous recommandons l'adoption immédiate d'un pareil système. Comme nous le signalons ailleurs, le régime fiscal actuel pèse lourdement sur les frais de production et sur la consommation.⁵⁴ Un plan de pensions de vieillesse à base contributive accentuerait cette tendance, à moins d'être précédé ou accompagné de changements convenables dans le régime fiscal. L'adoption du Plan financier que nous recommandons dans la partie suivante du présent rapport permettrait une réorganisation fiscale tendant à faire porter les impôts sur les revenus plutôt que sur la production. Nous espérons que cette méthode sera suivie. Un système de pensions de vieillesse à base contributive pourrait ainsi s'incorporer au régime fiscal, d'une manière plus

équitable pour les patrons et les travailleurs, et avec moins de risques de porter atteinte au revenu national.

Nous recommandons encore que le Dominion ait le pouvoir d'introduire, dans le plan contributif et obligatoire, des dispositions accordant des pensions aux veuves et aux orphelins des assurés, ainsi que des dispositions accordant des pensions aux ouvriers quittant le travail pour raison d'invalidité ou d'incapacité permanente. L'adoption ou le rejet de ces dispositions sont des questions d'administration, mais il nous paraît très désirable de conférer ce pouvoir au Dominion. Ces compléments du système contributif sont très importants pour assurer la sécurité sociale des personnes à la charge des travailleurs; ils ont été adoptés dans beaucoup d'autres pays. Nous ne croyons pas qu'ils empièteraient sur l'autonomie provinciale dans les autres domaines de la prévoyance sociale, puisqu'ils fourniraient simplement des allocations en espèces aux personnes à la charge de l'assuré — ou à lui-même, en cas d'incapacité permanente. L'introduction de dispositions de ce genre dans un plan contributif de pensions de vieillesse, tendrait vraiment à alléger les charges provinciales d'allocations aux mères et de secours aux orphelins.

Mais il est évident qu'un système contributif ne supprimerait pas entièrement le besoin de pensions à base non-contributive. D'ici un bon nombre d'années, personne n'aurait accumulé assez d'argent à son crédit pour se constituer une pension minima, et il faudrait y suppléer. Il y aura toujours des gens qui, faute d'avoir travaillé régulièrement, n'auront pu accumuler assez d'argent pour se constituer la pension minima à l'âge de la retraite; et des gens non salariés, auxquels il serait virtuellement impossible de faire payer une double contribution (puisque'ils n'ont pas d'employeur).

Il serait plus simple de confier à une seule autorité l'administration de toutes les pensions de vieillesse, à base contributive et non-contributive. Cependant, nous ne sommes pas opposés au maintien de l'administration provinciale des pensions non-contributives, même en cas d'établissement d'un système contributif par le Dominion. La dualité des régimes n'entraînerait pas beaucoup de doubles emplois dans le personnel puisque les pensions non-contributives sont payées après enquête sur les ressources des pensionnés, et les pensions contributives sur une base quasi-contractuelle. Le nombre des pensionnés figurant sur les listes provinciales diminuerait naturellement à mesure qu'augmenterait le nombre des bénéficiaires du système fédéral; et il pourrait arriver qu'une province trou-

⁵³ Un système obligatoire de pensions (ou d'annuités) de vieillesse pourrait peut-être se greffer sur le système actuel des annuités du gouvernement fédéral, qui permet d'acheter une annuité à des conditions très favorables.

⁵⁴ Voir Partie B, c. VIII.

vât préférable de renoncer à l'administration des pensions non-contributives. Nos recommandations ultérieures en faveur d'une disposition constitutionnelle générale permettant la délégation de pouvoirs au Dominion de la part d'une province, ou vice versa, faciliteraient la substitution du Dominion à la province, dans le cas où tous deux y seraient disposés.

Dans cette étude des pensions contributives, nous avons volontairement omis plusieurs questions d'ordre pratique, par exemple l'opportunité d'établir des réserves, ou des primes versées au revenu général, l'Etat acceptant l'obligation de payer les annuités à échéance; l'opportunité de verser des annuités à un âge inférieur à celui des pensionnés ne contribuant pas, au gré de l'annuitant; l'opportunité de payer plus que le montant des pensions non-contributives aux annuitants qui ont versé un montant inférieur à celui requis pour la pension dans le plan non-contributif; et ainsi de suite. Mais ce sont là des questions d'administration. Nous avons simplement voulu étudier le problème de juridiction. Si notre recommandation à cet égard est adoptée, la question d'administration reste entièrement à la discrétion du parlement.

ASSURANCE-MALADIE

Vu la différence marquée qui existe entre chaque province au point de vue des conditions économiques et sociales, nous avons dit, dans un autre chapitre du présent rapport, que nous jugions essentiel, sous réserve de certaines exceptions, de laisser aux provinces le soin d'assurer les services médicaux et d'hospitalisation et de choisir les moyens voulus pour y parvenir.⁵⁵ Parmi ceux dont l'application s'avère pratique, mentionnons l'assurance-maladie.⁵⁶ Le fait qu'il est souhaitable de confier à une province la direction de tous les services médicaux établis dans les limites de son territoire, constitue un argument probant à l'encontre de tout projet visant à soustraire à la juridiction provinciale tout groupe relevant de cette juridiction. C'est ce qui arriverait si l'on instaurait un plan fédéral d'assurance-maladie. Tout projet de cette nature serait en corrélation étroite avec les autres services médicaux, spécialement ceux qui fournissent l'assistance médicale aux petits salariés.

L'assurance-maladie diffère profondément de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse à

base contributive (qu'on désigne parfois sous le nom d'assurance-vieillesse). Au contraire de l'assurance-chômage, les exigences de l'assurance-maladie ne varient guère; il est plus facile d'en estimer les risques puisqu'ils sont plus constants. Elle n'est pas à la merci des fluctuations cycliques ou des nécessités pressantes qui causent l'épuisement des fonds de réserve, sauf en temps de chômage général où le recouvrement des primes peut devenir difficile sinon impossible. A l'encontre des pensions de vieillesse à forme contributive, l'assurance-maladie ne comporte pas d'épargne obligatoire et n'exige pas la tenue de comptes individuels pendant un certain nombre d'années d'emploi. C'est plutôt une assurance proprement dite, en ce sens qu'elle protège contre certains risques éventuels pendant une période donnée et que cette protection peut cesser à une date ou en vertu de conditions prédéterminées. Il n'est donc pas probable qu'elle fasse naître de sérieux problèmes concernant les fonds de réserve ou la comptabilité à tenir à propos des travailleurs nomades. Nous ne voyons donc pas, pour notre part, d'obstacle insurmontable à l'établissement d'une assurance-maladie provinciale.

D'habitude, les cotisations ouvrières pour l'assurance-maladie sont prélevées des patrons et des employés, bien qu'en certains cas l'Etat puisse assumer sa quote-part des frais. Si l'on affine à cette assurance les salariés qui, à cause de leur trop faible revenu, ne peuvent acquitter une partie ou la totalité des cotisations, l'Etat peut verser la somme nécessaire pour combler le déficit ou, encore, exiger de plus fortes cotisations de ceux qui touchent un revenu plus élevé. Il serait possible d'exiger des ouvriers une cotisation proportionnelle à leur salaire plutôt qu'une prime basée sur leur nombre. Cette méthode a l'avantage de simplifier la perception et l'administration des fonds, mais, en exigeant des salariés touchant un plus fort revenu une cotisation disproportionnée aux bénéfices qu'ils retirent, le montant prélevé devient un impôt plutôt qu'une prime d'assurance.⁵⁷

Advenant la création par une province d'un système d'assurance-maladie comportant une taxe sur les gages et les bordereaux de paye, il conviendrait peut-être d'en confier la perception au gouvernement fédéral. Si celui-ci percevait déjà des taxes du même genre sur les gages et les bordereaux de paye pour d'autres systèmes d'assurance sociale

⁵⁵ Voir p. 33.

⁵⁶ Voir l'étude de cette question à l'Appendice 6, A. E. Grauer *Assistance publique et assurance sociale*, pp. 83 et suivantes. Voir aussi: Pièce 103, *Canadian Medical Ass'n*, Tém., pp. 3006-31; Pièce 206, *Provincial Council of Women*, Colombie-Britannique; Pièce 223, aide-mémoire sur le partage des fonctions en matière d'hygiène entre le Dominion et les provinces (Colombie-Britannique); Pièce 246, *College of Physicians and Surgeons of Alberta*; Tém., (Sask.) pp. 1412-14.

⁵⁷ Nous recommandons plus loin que les provinces abandonnent le domaine de l'impôt sur le revenu. Mais pour les fins de l'assurance sociale dans la juridiction des provinces (y compris l'assurance-maladie) nous avons précisé que, tout en recommandant l'abandon par les provinces du droit de prélever des impôts sur le revenu, une exception doit être faite pour les primes d'assurance sociale même si celles-ci sont prélevées sous forme de taxe proportionnelle sur les gages.

(l'assurance-chômage et/ou les pensions de vieillesse à base contributive) il semblerait hautement désirable au point de vue de l'économie dans la perception et l'application de l'impôt de s'en remettre à une seule autorité, et le gouvernement fédéral paraît tout désigné.

En attribuant l'assurance-maladie à la juridiction provinciale, nous avons conscience du danger inhérent à tout système d'assurance sociale inauguré par l'une ou l'autre province d'une répartition inégale, suivant les provinces, des taxes frappant l'industrie. Nous croyons néanmoins que les divergences qui existent au Canada, suivant les régions, rendent inacceptable tout système de portée nationale. Mais l'expérience nous apprend qu'en matière de législation de prévoyance sociale dès qu'une province ose une réforme importante, les autres provinces ne tardent pas à emboîter le pas. Tel fut le cas pour la réparation des accidents du travail; il en sera peut-être de même pour l'assurance-maladie, de sorte que la marge entre le poids de l'impôt dans les diverses provinces aura tôt fait de disparaître. Reste l'alternative pour certaines provinces d'avoir un système uniforme administré par le gouvernement fédéral. Elles pourraient alors déléguer à celui-ci l'autorité d'instituer un système de ce genre dès qu'on aura donné suite à notre recommandation, qu'on trouvera plus loin, concernant de façon générale la délégation de pouvoirs.

Il ne faut pas, bien entendu, conclure des considérations ci-dessus que nous préconisons l'institution de l'assurance-maladie par les provinces; la question est de leur ressort exclusif. Nous voulons tout simplement faire remarquer que si une province désire instituer l'assurance-maladie, les propositions d'ordre financier énoncées dans un autre chapitre du présent rapport ne constitueront pas une entrave à son projet. Au contraire, vu qu'il améliorerait la situation des provinces quant à leurs comptes courants, notre Plan financier devrait, plus que jamais, faciliter les dépenses provinciales en matière d'assurance-maladie ou d'autres mesures de prévoyance sociale.

Réparation des accidents du travail. — La réparation des accidents du travail est déjà garantie par une assurance que prévoit la législation provinciale et il ne paraît pas nécessaire de modifier cet état de choses, sauf pour des raisons d'opportunité (par exemple pour la perception en bloc des primes d'assurance). En conséquence, nous recommandons que le Dominion puisse se charger de ce service à la requête d'une province mais que, faute d'une telle requête, la juridiction provinciale soit maintenue.

Le président de la Commission des accidents du travail du Manitoba nous a suggéré que la législa-

tion établissant des commissions en vertu des lois provinciales sur les accidents du travail pouvait être invalide parce qu'elle empiète sur le droit exclusif du gouvernement fédéral de nommer les juges des tribunaux supérieurs.⁵⁸ Vu l'importance des sommes gérées par ces commissions, et aussi l'incontestable valeur du système de réparation des accidents du travail établi par ces provinces, il serait judicieux, croyons-nous, de confirmer clairement le droit qu'ont ces dernières de créer de telles commissions.

JURIDICTION EN MATIÈRE D'ASSURANCES SOCIALES— CONCLUSIONS⁵⁹

Nous en sommes venus à la conclusion que deux catégories d'assurances sociales — l'assurance-chômage et les pensions de vieillesse à forme contributive — possèdent en soi un caractère national, ce qui n'est pas le cas de l'assurance-maladie et de la réparation des accidents du travail; et qu'en vue des conditions particulières au Canada les provinces peuvent efficacement financer et administrer les deux derniers services. Il se peut qu'avec le temps le financement d'autres services sociaux au moyen des assurances sociales s'avère opportun, ou que les conditions existantes justifient l'institution d'une assurance-maladie nationale ou d'un système national de réparation des accidents du travail. Pour cette raison, il serait donc souhaitable d'éviter un partage par trop rigide des pouvoirs. La solution la plus simple consisterait probablement à établir, dans le domaine des assurances sociales, une juridiction concurrente. Cela permettrait au Dominion et aux provinces d'adapter aux conditions du moment leurs responsabilités respectives en matière d'assurances sociales. Etant donné le coût des projets concernant ces assurances, il est peu probable que cette juridiction concurrente fasse naître le double emploi dans les services fédéraux et provinciaux.

D'autre part, la solution la plus simple en théorie peut très bien ne pas être réalisable au point de vue politique, mais il ne nous appartient pas d'en juger. Advenant l'impossibilité d'établir une juridiction concurrente en matière d'assurances sociales, nous recommandons que le Dominion se charge à lui seul de l'assurance-chômage et des pensions de vieillesse à base contributive. Ce que nous préconisons plus loin⁶⁰ pour autoriser une délégation de pouvoirs par le Dominion aux provinces, ou vice versa, devrait donner une certaine élasticité aux

⁵⁸ *Tém.*, pp. 721-25.

⁵⁹ On peut se référer à l'intéressante suggestion que la juridiction entre le Dominion et les provinces devrait être ainsi répartie: l'assurance sociale ou les services à forme contributive au Dominion, le reste aux provinces. Voir Pièces 380A, 380B mémoire du *Canadian Welfare Council*, *Tém.*, pp. 9172-9227

⁶⁰ Voir p. 73.

prérogatives concernant les assurances sociales, advenant le cas où les conditions de l'heure exigeraient certaines modifications.

5. FINANCEMENT DES SERVICES SOCIAUX, PROVINCIAUX ET MUNICIPAUX

Pour ce qui est des services qui resteront du domaine exclusif de la province et de ses municipalités — les allocations aux mères, la protection de l'enfance, les secours aux indigents — nous prévoyons leur expansion et, partant, l'accroissement des dépenses. De plus, avec la répartition des activités que nous avons recommandée dans le domaine de l'hygiène publique, les nouvelles dépenses des provinces et des municipalités seront peut-être relativement plus fortes que celles du gouvernement fédéral. Jusqu'ici, d'énormes différences ont existé dans l'aptitude des provinces, du point de vue financier, à maintenir des services de prévoyance sociale. D'un autre côté, en certaines provinces, et particulièrement dans Québec, des corps religieux et des sociétés privées de charité ont maintenu des services qui, en d'autres provinces, étaient du ressort exclusif ou presque exclusif de l'État. Pour ces raisons et pour d'autres, les dépenses provinciales présentaient de vastes écarts dans la proportion de ces dépenses que les provinces ont mises à la charge des municipalités, et dans la qualité des services assurés par l'État. Dans l'intérêt de l'unité nationale, il est fortement à désirer que chaque province soit en mesure de maintenir ces services suivant les conditions moyennes d'existence au Canada. Dans l'ordre fiscal, la justice exige aussi que les municipalités ne soient pas tenues de supporter une part excessive des charges. Ces conditions désirables peuvent se réaliser de deux façons: en octroyant aux provinces des allocations fédérales (proportionnées à leurs besoins pour leurs services particuliers) ou en mettant chaque province en situation fiscale de financer ses propres services selon ses besoins particuliers. On présume que, dans l'un ou l'autre cas, les provinces feraient profiter les municipalités d'une partie des avantages reçus. Si l'on tient compte de l'énorme différence entre la philosophie sociale et les conditions économiques et sociales qui règnent dans les

diverses provinces, et aussi du fréquent besoin d'une administration locale, coordonnée et hautement personnelle dans les services que nous avons recommandés, la seconde méthode nous paraît de beaucoup préférable.

Nos recommandations financières permettraient, croyons-nous, à chaque province de financer son propre programme d'œuvres sociales, en tenant compte des conditions moyennes d'existence au Canada, et en concluant avec ses municipalités les rajustements qui lui paraîtraient rationnels. De plus, une disposition qui assurerait la révision périodique des subventions de norme nationale et des subventions spéciales permettrait à chaque province non seulement de maintenir la qualité de ses services sociaux, mais même de l'améliorer, suivant le rythme général des provinces dans ce domaine. Cette méthode, croyons-nous, assurerait aux provinces non seulement la faculté de maintenir des services de bien-faisance suffisants pour leur population, mais une complète autonomie dans l'élaboration de leurs programmes d'œuvres sociales, dans le choix de tels ou tels services ou de telles ou telles méthodes, et dans l'administration de leurs services.

Ce procédé n'exclut pas la possibilité de l'aide fédérale, au moyen d'allocations, pour les services particuliers, comme les allocations aux mères nécessaires ou des mesures spéciales d'hygiène, si le Dominion y consent. Il se peut vraiment qu'une telle aide fédérale soit un moyen d'améliorer, de coordonner ou d'équilibrer les services provinciaux particuliers, il est possible aussi que l'intérêt national justifie parfois une telle mesure. Du moment que les provinces ne seront pas ainsi tentées d'abandonner ou de négliger d'autres services indispensables, nous ne voyons aucune objection sérieuse à l'octroi de faibles allocations pour les services provinciaux particuliers, surtout pour les services spécialisés d'hygiène dont le rendement est facile à mesurer par des normes scientifiques. Mais il est à noter que ces allocations pourraient dans une certaine mesure servir d'alternative aux subventions de norme nationale suggérées dans le Plan financier de la Commission, et éviteraient aussi la nécessité de les augmenter.

CHAPITRE II

LÉGISLATION OUVRIÈRE ¹

L'expression : législation ouvrière est appropriée, car elle vise les sujets suivants : âge minimum d'emploi ; heures de travail ; réglementation des salaires et établissement de salaires minima ; associations ouvrières et leur statut légal ; conditions de travail dans les usines, les mines et ailleurs ; bureaux de placement ; conciliation et arbitrage dans les différends industriels ; enseignement technique, apprentissage et formation de la jeunesse ; Loi des accidents du travail ; congé hebdomadaire. Nous avons traité quelques-unes de ces questions, dans un autre chapitre, parce qu'elles sont étroitement liées aux problèmes du chômage et de l'éducation.²

La législation ouvrière n'est pas mentionnée expressément dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. A l'heure actuelle, la juridiction en l'espèce est répartie d'une manière peu pratique entre les législatures fédérale et provinciales. Généralement parlant, la juridiction fédérale est accessoire à une autre juridiction en d'autres matières : chemins de fer, droit criminel, et exécution des traités sous l'autorité de l'article 132 ³ de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. La compétence des provinces à l'égard des questions ouvrières a pour principal fondement la juridiction provinciale en ce qui concerne la "propriété et les droits civils".

Dans une étude spéciale préparée pour cette Commission, le professeur A. E. Grauer a brièvement exposé le résultat de cette répartition d'attributions :

"L'étude comparée... de la législation ouvrière au Canada révèle les faits généraux suivants. D'abord, il y a une absence prononcée d'uniformité dans la législation des différentes provinces. En deuxième lieu, les provinces dans l'ensemble n'ont donné suite à aucune des conventions internationales du travail, technique-ment ou substantiellement, et nulle province n'a appliqué les directives d'un nombre sensible de conventions internationales. En troisième lieu, on n'a établi aucune méthode de coopération afin d'uniformiser davantage la législation du travail ou de donner suite aux conventions internationales. Il n'y a rien au Canada qui ressemble à l'Organisation internationale du Travail dans le domaine international. Le procédé employé, en 1921, par la Colombie-Britannique qui adopta une loi stipulant qu'elle n'entrerait en vigueur que lorsque toutes les

autres provinces auraient édicté des lois semblables n'a pas été heureux."⁴

De l'avis du professeur Grauer, le Canada est un pays plutôt arriéré quant au nombre de conventions de l'Organisation internationale du Travail ratifiées par les divers gouvernements. Le professeur signale, cependant, que les ouvriers canadiens jouissent, en réalité, de meilleures conditions que les ouvriers de plusieurs autres pays — la Chine et le Japon, par exemple — où la mise à exécution des conventions internationales du travail est plus avancée qu'au Canada. Il en conclut que l'adoption d'une législation appliquant les conventions ouvrières se trouve retardée au Canada, non par la répugnance à améliorer les conditions ouvrières, mais par des difficultés constitutionnelles découlant de l'attribution actuelle du pouvoir législatif. Le parlement fédéral a parfois voulu agir, mais il était impuissant ; d'autre part, il répugnait aux provinces de prendre des mesures qui placeraient leurs industries dans une situation de concurrence désavantageuse par rapport à celles des autres provinces.

On a soutenu devant cette Commission que la juridiction du parlement fédéral en matière de législation ouvrière devrait être considérablement élargie.⁵ Une raison est le désir d'uniformité sur ces questions à travers tout le Canada. Une autre tient au fait déjà observé qu'une législation ouvrière imposant une charge à l'industrie peut souvent être retardée dans une province, sous le prétexte que son adoption aurait pour effet de placer cette province dans une situation de concurrence désavantageuse vis-à-vis des autres provinces. Mais ceux qui étaient le plus anxieux de faire attribuer au parlement fédéral le pouvoir d'établir des normes minima, qu'aucune province ne pourrait enfreindre, souhaitaient en même temps que rien n'empêchât une province qui en aurait le désir, et qui se croirait justifiée par sa situation économique, d'établir des normes plus élevées.⁶

⁴ A. E. Grauer, *Législation ouvrière*, p. 183 (Texte photocopié).

⁵ Voir Pièce 106, mémoire du Congrès des métiers et du travail du Canada, p. 17 ; Pièce 394, mémoire de la Chambre de commerce du Canada, p. 8.

⁶ Témoignage du représentant du Congrès des métiers et du travail, p. 3131 ; Pièce 99, mémoire de la *League for Social Reconstruction*, p. 33, Tém. p. 2840 ; le gouvernement de la Colombie-Britannique a adopté une attitude identique (Pièce 172, p. 352, Tém. p. 5475 ; Pièce 192, aide-mémoire du ministère du Travail, Colombie-Britannique, pp. 3-4). Le gouvernement de la Nouvelle-Écosse a fait de même (Pièce 140, p. 43, Tém. pp. 4190-4191) ; tout comme le ministre du Travail d'Ontario (Tém. p. 7882) et le sous-ministre du Travail du Manitoba (Pièce 16, aide-mémoire du ministère du Travail du Manitoba). Les gouvernements de la Saskatchewan et de l'Île du Prince-Édouard ont favorisé la juridiction fédérale en matière de législation ouvrière (Tém. pp. 4518-19, Pièce 34, pp. 332-334). De nombreuses organisations privées ont fait les mêmes recommandations.

¹ Pour une étude complète de la législation ouvrière (fédérale et provinciale) voir A. E. Grauer, *Législation ouvrière*, (Texte photocopié), et Appendice 5, Esdras Minville, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*.

² Voir chômage, p. 24, et éducation, p. 51.

³ Cet article autorise le parlement fédéral à remplir les obligations du Canada émanant de traités conclus entre l'Empire et les pays étrangers.

Pour maintes raisons, il est avantageux d'accorder aux provinces une juridiction relativement à plusieurs aspects de la législation ouvrière. Les rapports des patrons et employés, et notamment la question de l'apprentissage, devraient cadrer avec l'aspect social général de la région. En outre, les questions ouvrières peuvent créer des situations nécessitant une prompte action; et il peut souvent arriver que le gouvernement provincial soit le mieux placé pour intervenir avec promptitude et efficacité. Les gens qui se croient lésés insistent naturellement pour entrer en contact avec ceux qui possèdent des moyens efficaces de redresser le grief; en pratique, cela peut signifier des ministres plutôt que des fonctionnaires. Les employés et les patrons de nombreuses industries trouvent plus avantageux d'entrer en pourparlers avec le gouvernement provincial plutôt qu'avec les ministres fédéraux à Ottawa.⁷ Certaines lois sur les normes industrielles, récemment édictées par quelques provinces, nécessitent un rouage administratif élaboré. Pour parer aux éventualités, une connaissance intime des conditions locales est indispensable si l'on veut appliquer avec intelligence et modifier à bon escient et avec promptitude des règlements minutieux. Ce point a été amplement démontré dans la législation sur la réparation des accidents du travail et sur les précautions contre les accidents industriels, législation que les provinces appliquent depuis longtemps. Même s'il a déjà été possible, par une plus grande centralisation, d'obtenir une application plus économique de ce genre de législation, des économies ne seraient aujourd'hui réalisables qu'au moyen d'un profond remaniement de la législation provinciale.

Toutefois, dans d'autres domaines, l'uniformité est souhaitable. En théorie, elle pourrait être assurée à l'aide d'ententes entre les provinces fortifiées par une législation conjointe. Mais il s'avère plutôt difficile de réaliser l'entente entre les neuf provinces et d'effectuer des modifications uniformes dans une législation appliquée de la sorte. Dans les

questions ouvrières où l'uniformité est souhaitable, de solides arguments militent en faveur de la juridiction fédérale.

SALAIRES; HEURES DE TRAVAIL: ÂGE D'EMPLOI

L'uniformité législative en principe serait hautement désirable sur trois sujets particuliers, savoir: les salaires minima, le nombre d'heures maximum et l'âge d'emploi. En premier lieu, tant qu'il existera de fortes divergences entre les lois provinciales en l'espèce, une province jouissant de normes élevées sur ces questions trouvera de puissants motifs de traitement différentiel au détriment des produits des autres provinces à normes inférieures, afin de protéger et le capital et le travail, dans la province, contre une injuste concurrence extérieure. Une telle législation provoque presque inévitablement des représailles; elle tend, de toute façon, à restreindre la liberté du commerce entre les provinces. En deuxième lieu, la juridiction fédérale sur le nombre d'heures maximum, les salaires minima et l'âge d'emploi, bien que non absolument essentielle à l'administration des secours de chômage par le Dominion, faciliterait une action efficace et systématique. Une juridiction complète et exclusive en ces questions ne serait pas non plus requise pour protéger la liberté intérieure du commerce ni pour administrer les secours de chômage. La juridiction serait suffisante si le Dominion possédait dans chaque cas l'autorité d'établir des normes minima de base, laissant à chaque province la faculté d'appliquer les normes plus élevées qu'elle jugerait utiles. Toutefois, on devrait préciser les pouvoirs du Dominion à cet égard, parce que, comme nous l'avons fait remarquer en discutant les services sociaux, l'autonomie provinciale serait véritablement mise en péril si on laissait aux tribunaux le loisir de déterminer le pouvoir législatif qui doit être considéré comme complément d'un pouvoir fédéral défini.

Il existe un rapport particulièrement intime entre les salaires minima et les indemnités de chômage. Si les salaires sont inférieurs, ou quelque peu supérieurs aux indemnités de chômage, les ouvriers seront tentés d'abandonner leur emploi et de réclamer des secours de chômage. C'est ce qui peut arriver particulièrement dans le cas des individus à famille nombreuse, vu que leur revenu provenant des indemnités de chômage peut être plus élevé que celui qui découle de leur salaire lorsqu'ils sont employés. On ne doit, en vérité, juger du consentement au travail que par rapport à l'échelle de salaires. D'autre part, quand la main-d'œuvre est abondante, les patrons peuvent être tentés de payer des salaires inférieurs aux indem-

⁷ Voici le témoignage de feu l'honorable M. M. MacBride, ministre du Travail d'Ontario, sur ce point (Tém. pp. 7883-7884): " Dans l'examen particulier de la question des différends industriels, permettez-moi de dire que, d'après mon expérience, les représentants des employés et ceux des patrons veulent invariablement traiter avec une autorité constituée. Le ministre peut fort bien ne pas être aussi qualifié que certains de ses subalternes — je l'avoue en toute franchise — mais les intéressés veulent absolument communiquer avec le ministre. Le ministre est donc obligé de consacrer une bonne partie de son temps à recevoir des délégations et à préparer les voies d'un règlement, mais c'est un fonctionnaire sous l'autorité du ministre qui est l'âme agissante. Par conséquent, je doute fort que, dans un différend industriel survenant en Colombie-Britannique, les intéressés puissent entrer en contact direct avec le fonctionnaire à Ottawa, malgré toutes les connaissances et toute la sincérité de ce fonctionnaire; ils veulent traiter avec le ministre en Colombie-Britannique. En Ontario, ainsi que dans les autres provinces, ils tiennent à traiter avec le ministre. Telle est notre expérience."

nités de chômage, laissant à l'Etat le soin de combler la différence au moyen d'allocations de chômage. Comme il a été signalé au cours des audiences, cet état de choses est susceptible de se produire, particulièrement dans le cas des employés à travail discontinu.⁸ Si le Dominion accepte la responsabilité des indemnités de chômage versées aux personnes aptes au travail il s'ensuit qu'il devrait être autorisé à établir des salaires minima de base en vue de protéger le contribuable contre les abus de secours aux chômeurs, de la part de l'employé ou du patron.

APPLICATION DE LA LÉGISLATION OUVRIÈRE

L'application de la législation ouvrière exige de la vigilance, et dans les questions qui peuvent entraîner des difficultés avec les provinces, tout doute possible quant à l'application régulière de la législation est de nature à provoquer du ressentiment. Dans bien des cas, la province est bien plus en mesure que le Dominion d'obtenir l'observation parfaite des lois. Ainsi, l'application et la modification des règlements de sécurité dans les usines et les mines peuvent utilement s'allier à la réparation des accidents du travail. D'autre part il est probable que l'application de la Loi des salaires minima pourrait se souder d'une manière très efficace à un régime d'assurance sociale sous lequel il pourrait être perçu des primes établies d'après un pourcentage des salaires. Mais, d'une manière générale, l'application paraît constituer un véritable problème provincial.

RÉGIME DES SYNDICATS OUVRIERS ET JURIDICTION EN MATIÈRE DE DIFFÉRENDS INDUSTRIELS

Notre étude du régime des syndicats ouvriers, ainsi que de la conciliation et de l'arbitrage, doit avoir une portée bien générale. Le lien entre ces questions et les problèmes financiers n'est pas aussi étroit que celui qui existe avec les autres aspects de la législation ouvrière, et les témoignages que nous avons recueillis à ce sujet sont plutôt négligeables.⁹ Les restrictions imposées par le droit criminel aux opérations des syndicats patronaux ou ouvriers sont du ressort du gouvernement fédéral, et le pouvoir du parlement fédéral de conférer aux syndicats ouvriers un certain statut et une certaine faculté, et de régulariser les droits de leurs membres comme

tels ressemble au pouvoir implicite qu'il possède de constituer en corporation des compagnies ayant un objectif fédéral. D'autre part, ce sont les provinces qui, d'une manière générale, déterminent les droits civils et les obligations des syndicats ouvriers.¹⁰ Il est grandement à souhaiter que les lois provinciales acquièrent un certain degré d'uniformité, mais ce résultat ne sera atteint qu'à la suite d'une entente entre les provinces, vu que le transfert au parlement fédéral de la juridiction en une telle matière soulèverait des difficultés insurmontables. Nous conseillons, un peu plus loin, la tenue régulière de conférences ouvrières entre le Dominion et les provinces, ce qui pourrait être un moyen utile de faciliter l'uniformité de la législation provinciale en ce qui concerne les droits civils et les obligations des syndicats ouvriers.

Comme certains différends industriels offrent un intérêt purement local, alors que d'autres s'étendent à deux ou plusieurs provinces, l'attribution d'une juridiction d'arbitrage et de conciliation présente de grandes difficultés tant au Canada que sous les autres régimes fédératifs. Mais ces difficultés n'étaient ni manifestes ni prévisibles lors de la rédaction de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, en 1867. En 1907, le Dominion a tenté, par la Loi des enquêtes en matière de différends industriels, d'exercer une juridiction plus étendue que ne le permettait l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, en cherchant à ne viser qu'un certain nombre de services d'utilité publique, dont quelques-uns relevaient du domaine fédéral. A la suite d'un litige qui remonte à 1925,¹¹ cette loi a été modifiée et sa portée restreinte, mais on ne peut dire qu'elle a causé de graves inconvénients aux provinces tant qu'on a cru qu'elle constituait le droit. Sauf l'Île du Prince-Edouard, toutes les provinces ont par la suite adopté des lois d'autorisation (dont la constitutionnalité paraît avoir été révoquée en doute) appliquant la loi modifiée aux différends relevant exclusivement de la compétence provinciale. La Colombie-Britannique a, depuis, abrogé cette loi. Toutefois, chaque province possède également sa propre législation, de sorte qu'en certaines provinces il existe deux moyens de régler le même différend: le premier, par l'intermédiaire de la loi fédérale, appliquée à la province, et le second, sous le régime de la loi provinciale.¹²

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Toronto Electric Commissioners v. Snider*, [1925] A.C. 396.
¹² De fait, la grande majorité des différends se règle par voie de conciliation provinciale. Consulter la *Gazette du Travail* de mars 1938, où figure, page 253, une liste détaillée des 278 grèves et lock-outs qui ont eu lieu au Canada en 1937. Sur ce nombre, 8 paraissent avoir été réglés en vertu de la Loi fédérale des enquêtes en matière de différends industriels, alors que 60 paraissent avoir été solutionnés par l'organisation provinciale, les autres ayant été réglés par un autre procédé.

⁸ Tém. pp. 7377 et suivantes.

⁹ Ces questions sont considérées dans nos études à l'égard du régime des syndicats ouvriers, voir A. E. Grauer, *Législation ouvrière* (Texte photocopié), c. V; et Appendice 5, Esdras Minville, *La législation ouvrière et le régime social dans la province de Québec*, c. IX; à l'égard de la conciliation et de l'arbitrage, voir Grauer, c. IX, et Minville, c. IX.

CONVENTIONS INTERNATIONALES DU
TRAVAIL

Ce chevauchement de juridiction est de nature à produire du mécontentement parmi les patrons et ouvriers et du désaccord entre les gouvernements. L'une des parties à un différend peut faire appel au service fédéral, alors que l'autre tient à s'adresser à la province. Il est parfois arrivé que les intéressés aient eu recours aux deux services.¹³ Même si les deux parties ont accepté le même service, celle qui n'est pas satisfaite du résultat définitif peut être portée à croire qu'il aurait mieux valu pour elle de se confier à l'autre service de conciliation. A l'égard de différents conflits surgissant dans des industries qui offrent une certaine similitude, il est possible d'arriver à des décisions reposant sur des principes différents, pour la raison que le service de conciliation n'est pas le même.

Dans certains cas (autres que ceux qui relèvent de la compétence législative du Dominion, telle que définie dans l'affaire Snider), un service fédéral de conciliation peut produire des résultats avantageux, ce qui n'est pas possible dans le cas d'un service provincial. Les fonctionnaires fédéraux qui sont au fait des conditions dans toutes les provinces sont mieux en mesure de régler les différends s'élevant au sein des industries qui se trouvent dans deux ou plusieurs provinces. Ces industries peuvent avoir un caractère interprovincial, vu l'existence de syndicats ouvriers, d'associations patronales ou d'intérêts financiers prépondérants organisés sur une base nationale. Les consommateurs d'une province peuvent être sérieusement atteints par la prolongation d'un différend industriel dans une autre province. Il est donc possible qu'une initiative différente, par des services provinciaux distincts, surtout dans le cas d'un conflit simultané en plusieurs provinces, prolonge le malaise industriel et la désorganisation économique qui l'accompagne.

Nous nous rendons pleinement compte que, dans certaines provinces, les circonstances tendront à rendre moins étendu que dans d'autres le champ des conflits où la compétence peut être convenablement transférée au Dominion. En conséquence, nous recommandons qu'il devienne loisible à une province de transférer au Dominion la juridiction visant la conciliation et l'arbitrage dans toute catégorie de différends industriels. Dans le cas d'un transfert, il importera de bien définir cette catégorie afin d'éviter la possibilité d'une double juridiction.

¹³ La grève de houilleurs qui eut lieu en 1937 à Minto, N.-B., illustre ces deux points. Le service provincial de conciliation s'occupa de la situation pendant quelque temps, mais ses actes n'eurent pas l'heur de plaire aux *United Mine Workers* qui prièrent le ministère fédéral du Travail de nommer un conseil de conciliation sous le régime de la Loi des enquêtes en matière de différends industriels. L'acquiescement à cette demande causa un "profond désappointement" au procureur général du Nouveau-Brunswick. (Voir *The Gazette*, Montréal, 17 décembre 1937).

Sous un aspect fondamental, la situation relative à la législation ouvrière a complètement changé depuis la Confédération. Le Canada est membre de la Société des Nations et de l'Organisation internationale du Travail depuis vingt ans. Des conventions ouvrières d'un caractère international sont adoptées de temps à autre, et les Etats qui font partie de l'Organisation internationale du Travail sont invités à les ratifier. Le Canada, par exemple, en a ratifié un certain nombre. Pour donner effet à leurs stipulations, — destinées à créer des normes de travail uniformes dans le monde entier, — il faut une législation qui n'est pas de la compétence du parlement canadien¹⁴ et que les provinces ne sont pas légalement tenues d'édicter. On aurait pu supposer qu'en devenant membre d'un organisme international, un Etat modifierait immédiatement sa constitution pour se conformer aux nouvelles relations, ce qui lui permettrait de jouer efficacement son rôle dans l'œuvre qu'il tient pour opportune. Mais le Canada n'a pas agi de la sorte. Cette situation laisse tout à fait à désirer. Nous recommandons que le Dominion et les provinces déterminent ensemble le moyen d'exécuter les conventions internationales du travail. Pour y arriver de la meilleure façon possible, les provinces devraient, semble-t-il, autoriser le parlement fédéral à donner suite aux conventions internationales du travail ratifiées ou qui peuvent être désormais ratifiées par le gouvernement canadien.¹⁵

Ces conventions du travail sont l'œuvre des représentants de plusieurs pays, et il est inconcevable qu'une convention internationale puisse être formulée comme partie d'une tentative spé cieuse faite par le Dominion pour empiéter sur la juridiction provinciale. Nous ne croyons donc pas (si le Dominion obtient le plein pouvoir d'exécuter ces conventions internationales du travail), qu'il existe la moindre cause légitime de craindre que la méthode en question ne serve à un empiétement des droits provinciaux. La compétence provinciale existante peut être amoindrie dans une certaine mesure, il est vrai, mais dans les cas seulement où un nombre considérable d'Etats souverains sont convenus d'accepter les normes de travail uniformes qui, suivant leur opinion, devraient régner dans le monde entier.

¹⁴ Consulter la décision du Conseil privé dans la cause *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Ontario*, [1937] A.C. 326.

¹⁵ A cette fin, on pourrait recourir à un amendement constitutionnel ou, — advenant l'adoption de notre recommandation générale en vue d'une délégation de pouvoir par une province au Dominion, ou réciproquement, — recourir à une délégation de pouvoir.

Les mêmes considérations ne s'appliquent pas au pouvoir d'exécuter les traités susceptibles d'être conclus entre le Canada et quelque autre pays particulier, et nos observations au sujet de la faculté de donner suite aux conventions internationales du travail ne sont pas censées s'appliquer aux questions plus générales qui concernent la compétence législative requise pour exécuter les traités canadiens, questions que nous estimons étrangères à notre mandat. D'après un certain nombre de mémoires présentés à la Commission, la récente accession du Canada au statut de nation pleinement autonome exigeait, pour le parlement fédéral, le pouvoir de rendre effectifs les traités que le statut international du pays lui permettait de conclure.¹⁶ Dans ces mémoires, l'impuissance à donner suite aux conventions internationales du travail était citée comme un exemple frappant des difficultés inhérentes à l'absence d'un tel pouvoir. Notre proposition voulant que le parlement fédéral soit autorisé à mettre en œuvre lesdites conventions pare à cette difficulté particulière, mais elle ne touche pas la question plus générale qu'ont soulevée ces mémoires.

CONFÉRENCE DU TRAVAIL ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES

Nous avons déjà fait allusion au manque d'uniformité des normes ouvrières dans les différentes provinces, et signalé l'inopportunité d'une centralisation juridictionnelle excessive comme moyen de réaliser l'uniformité. L'autre méthode à suivre réside dans la coopération et l'entente des provinces en ce qui concerne les normes ouvrières, mais il n'a existé jusqu'ici aucun moyen particulier de faciliter une telle coopération. C'est pourquoi celle-ci a fait défaut. Il y a aussi manque de coopération entre le Dominion et les provinces sur les questions ouvrières en général. Comme nous l'indiquons ailleurs, la même situation s'est présentée quant à la Loi des compagnies, mais on paraît y avoir remédié par la coopération des services provinciaux intéressés et le secrétariat d'Etat du Dominion en vue d'élaborer une loi uniforme des compagnies. Nous croyons qu'une semblable coopération entre les ministères du Travail des divers gouvernements pourrait sensiblement contribuer à l'uniformisation de la législation ouvrière. En outre, tous les gouvernements, y compris celui du Dominion, ont un

¹⁶ Pièce 100, L'Union pour la Société des nations; Pièce 106, Congrès des métiers et du travail, p. 17; Pièce 386, Légion canadienne, p. 4; Pièce 99, *League for Social Reconstruction*, p. 33; Pièce 257, *Alberta C.C.F. Clubs*, p. 13; Pièce 205, *Greater Vancouver and New Westminster Youth Council*, p. 2; Pièce 209, *Vancouver Young Liberal Association*; Pièce 210, C.C.F. (section de la Colombie-Britannique); Pièce 28, *Greater Winnipeg Youth Council*, p. 2. Consulter aussi le mémoire présenté par la Saskatchewan, p. 330, Tém. pp. 2279-81.

intérêt commun dans plusieurs autres questions ouvrières, telles que l'application des lois sur le travail, les enquêtes et recherches relatives aux problèmes ouvriers, l'établissement de statistiques en matière ouvrière.

Des conférences régulières semblent s'imposer entre les représentants des ministères du Travail. D'ailleurs, celle qui fut tenue en mai 1938 paraît avoir eu un très heureux résultat.¹⁷ Nous approuvons cette ligne de conduite, et nous sommes d'avis que des conférences annuelles, tenues par des fonctionnaires de ministères du Travail indépendamment ou comme partie d'une conférence générale et régulière entre les provinces, mériteraient d'être soigneusement envisagées par les autorités appropriées. Une conférence de ce genre devrait grandement favoriser l'uniformisation de la législation ouvrière, et permettre aux gouvernements de mieux comprendre leurs divers problèmes ouvriers.

CONCLUSIONS

Il convient de résumer ici nos conclusions et nos recommandations:

1. Pour protéger le principe de la liberté des échanges entre les provinces et faciliter l'administration fédérale des secours destinés aux personnes aptes au travail, le parlement du Dominion devrait avoir la faculté d'établir des salaires de base minima et des heures de travail maxima, et aussi de fixer l'âge d'emploi, laissant à chaque province le pouvoir de hausser les salaires minima, de réduire la durée du travail ou d'élever l'âge d'embauchage, si elle le désire. Mais, ainsi que nous l'avons précédemment noté, la compétence du parlement devrait être définie d'une manière précise afin de sauvegarder l'autonomie des provinces.

2. Dans le cas de conflits industriels, les provinces devraient avoir le droit de déléguer au Dominion la juridiction relative à toute catégorie de ces conflits qui est actuellement du ressort provincial.

3. Il devrait être loisible au Dominion de donner suite à toute convention ouvrière de l'Organisation internationale du Travail. Bien entendu, nous ne formulons ici aucune recommandation en ce qui concerne les traités en général.

4. Il y aurait lieu de tenir des conférences fréquentes et régulières entre le Dominion et les divers ministères provinciaux du Travail.

¹⁷ En mai 1938, la *Canadian Association of Administrators of Labour Legislation* tenait sa première conférence à Ottawa. L'Association se compose de fonctionnaires des divers ministères canadiens du Travail. Elle vise "à servir d'intermédiaire pour l'échange de renseignements ainsi qu'à encourager la coopération entre ses membres; à favoriser la réalisation du plus haut degré d'excellence dans l'application et l'exécution des lois; enfin, à assurer l'uniformité de ces lois et de leurs règlements d'exécution". Grâce à ladite association, la législation deviendra peut-être plus uniforme entre les provinces et mieux appliquée. A. E. Grauer, *Législation ouvrière* (Texte photocopié), p. 183.

INSTRUCTION PUBLIQUE

Vu la nature du sujet et l'attribution expresse aux provinces, en 1867, de la juridiction en cette matière, (sauf certaines réserves prévues à l'article 93 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) il convient de ne pas mettre l'enseignement sur le même pied que les services de prévoyance sociale. Mais l'évolution des idées en matière d'éducation depuis 1867 a été aussi inattendue que celle qui s'est produite en matière de prévoyance sociale en général. De fait, on ne conçoit plus l'éducation comme restreinte à l'instruction de la jeunesse pendant la période hautement réceptive de l'enfance, instruction d'une souveraine importance pour la formation religieuse, la préservation de la langue et de la culture. L'éducation des adolescents et des adultes s'opère aujourd'hui sur une échelle qu'on ne pouvait guère prévoir en 1867; d'autre part, le développement de la radio et des recherches organisées ont fourni à l'enseignement de nouveaux procédés. L'éducation offre donc aujourd'hui, comme la prévoyance sociale, des aspects qui ont provoqué l'intervention fédérale et ont donné lieu à plusieurs plaidoyers devant la présente Commission de la part de diverses organisations, outre ceux des gouvernements provinciaux.¹

Certaines initiatives fédérales, comme l'instruction militaire, l'enseignement agricole, la radio-diffusion, pénètrent indirectement dans le champ de l'éducation. Au surplus, des motifs d'ordre financier ont poussé les provinces à accepter volontiers l'aide fédérale dans le domaine de l'enseignement technique et de la formation professionnelle des

jeunes gens. Certaines autres initiatives fédérales d'ordre culturel (collections d'objets d'art, musées, bibliothèques) se rattachent aussi à l'éducation.

Si le parlement fédéral, donnant suite à la recommandation déjà formulée ailleurs, obtenait le plein pouvoir d'aider, par un service de placement fédéral, les chômeurs reconnus aptes au travail, et s'il se chargeait d'administrer l'assistance-chômage, il accroîtrait encore sa responsabilité quant à la formation professionnelle de la jeunesse. Bien que le Dominion s'intéresse particulièrement à la formation technique et professionnelle des jeunes, il incombe aux provinces de combattre le chômage en maintenant un système d'éducation qui rende ces jeunes gens capables d'obtenir un emploi.

Si le Dominion fixait de temps à autre la part de responsabilité qu'il serait disposé à assumer quant à l'assistance-chômage, (par exemple, l'âge auquel il accepterait les jeunes comme "aptes au travail"), il pourrait exiger des provinces en retour une mesure raisonnable de collaboration. On peut supposer sans crainte d'erreur que les provinces consentiront et seront prêtes à collaborer dans toute la mesure de leurs ressources en donnant une instruction convenable à tous et en contribuant à la formation professionnelle de ceux qui, une fois reconnus aptes au travail, auront besoin de se perfectionner. Les besoins des provinces en matière de formation professionnelle et d'enseignement technique font, bien entendu, partie intégrante de leurs nécessités fiscales.

Nous avons déjà dit que le contrôle de l'instruction de la jeunesse pendant la période de scolarité doit rester aux mains des provinces (subordonné, bien entendu, à la sauvegarde des minorités religieuses contenue dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et ses amendements). Une liberté complète en une matière aussi essentielle à la vie sociale et culturelle d'un peuple nous paraît indispensable à toute autonomie provinciale digne de ce nom; il est clair, d'autre part, que toute tentative visant à modifier les dispositions existantes provoquerait une formidable opposition et des ressentiments profonds. On a aussi attiré notre attention sur le fait qu'en maintenant la liberté d'option d'une unité géographique, comme la province, il se pouvait que nous ignorions la liberté d'option des individus, c'est-à-dire des parents. Il nous a été représenté que les garanties accordées présentement

¹ Pièce 24, District scolaire n° 1 de Winnipeg; Pièce 25, *Manitoba School Trustees' Association*; Pièce 26, *Manitoba Teachers' Federation*; Pièce 29, la minorité catholique du Manitoba; Pièce 61, *Saskatchewan School Trustees' Association*; Pièce 62, *Saskatchewan Teachers' Federation*; Pièce 97, *The Canadian Teachers' Federation*; Pièce 101, *The Canadian Association for Adult Education*; Pièce 183, *British Columbia School Trustees' Association*; Pièce 184, Rapport sur la régie financière des écoles de la Colombie-Britannique; Pièce 208, la minorité catholique de la Colombie-Britannique; Pièce 244, *Alberta School Trustees' Association*; Pièce 245, *Alberta Teachers' Association*; Pièce 289, *Ontario School Trustees' and Ratepayers' Association*; Pièce 291, *Ontario Teachers' Council*; Pièce 344, mémoire de la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, approuvé et appuyé par la Société Saint-Jean-Baptiste des Trois-Rivières, l'Association générale des étudiants de l'Université de Montréal, les Chevaliers de Carillon, l'Association Canado-Américaine, les Patriotes de Rosemont, l'Association des hôteliers de la campagne de la province de Québec, et l'Union des vétérans canadiens; Pièce 347, *Provincial Association of Protestant Teachers of Quebec*; Pièce 351, Comité permanent des Congrès de la langue française; Pièce 352, les Acadiens et les Canadiens-français des provinces Maritimes; Pièce 353, les Canadiens-français du Manitoba; Pièce 354, les Canadiens-français de la Saskatchewan; Pièce 355, les Canadiens-français de l'Alberta; Pièce 379, *New Brunswick Teachers' Association*; Pièce 400, Association des commissaires d'écoles séparées d'Ontario.

aux minorités religieuses de chaque province devraient être étendues de manière à permettre aux minorités catholiques romaines d'insister pour que leurs impôts scolaires fussent affectés au maintien d'écoles confessionnelles.² Des représentations nous ont également été faites en vue de faire consacrer un certain nombre d'heures du programme d'études à l'instruction religieuse. Ces représentations indiquent, dans plusieurs provinces, l'existence de griefs qui peuvent porter atteinte à l'unité nationale et compromettre l'harmonie au sein même des provinces. Nous devons cependant ajouter qu'il ne nous appartient pas de conseiller aux provinces leur ligne de conduite. Les personnes et les organismes qui tiennent à faire des représentations devraient s'adresser à la province même qui, d'après l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sauf les réserves de l'article 93, a compétence exclusive en matière d'éducation.

Plusieurs délégations nous ont représenté que le Dominion devrait fournir son aide financière aux provinces à diverses fins, entre autres l'allocation de bourses d'études,³ l'enseignement technique,⁴ les subventions aux fins générales d'éducation, à condition que les provinces, de leur côté, ne compromettent pas leur budget d'éducation.⁵ Ces représentations paraissent résulter surtout de l'émoi provoqué par la compression que certaines provinces durent opérer dans leurs budgets d'éducation à cause de la crise. On a même prétendu que le gouvernement fédéral était tenu de faire en sorte (dans la mesure du possible) que tous les enfants du pays aient la même chance de s'instruire.⁶ Nous sommes extrêmement sympathiques aux opinions exprimées par plusieurs des organismes qui se préoccupent de

² Pièce 29, la minorité catholique du Manitoba; Pièce 208, la minorité catholique de la Colombie-Britannique; Pièce 344, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal; Pièce 351, Comité permanent des Congrès de la langue française; Pièce 352, les Acadiens et les Canadiens-français des provinces Maritimes; Pièce 353, les Canadiens-français du Manitoba; Pièce 354, les Canadiens-français de la Saskatchewan; Pièce 355, les Canadiens-français de l'Alberta; Pièce 400, Association des commissaires des écoles séparées d'Ontario. Dans son témoignage, le délégué de l'Association des commissaires des écoles séparées d'Ontario a aussi soutenu que toute aide fédérale à l'éducation devrait être répartie entre les écoles protestantes et les écoles catholiques romaines (Tém. pp. 9712-9714). Comme nous ne recommandons pas l'octroi de telles subventions, la question ne se pose même pas.

³ Voir Pièce 97, mémoire de la *Canadian Teachers' Federation*, p. 16, Tém. pp. 2713-2719. Voir également mémoire de la *Canadian Student Assembly, State Scholarships in Canada*.

⁴ Voir Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, p. 352; Pièce 8, mémoire du Manitoba, Partie VIII, p. 56; Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 134-137.

⁵ Pièce 97, mémoire de la *Canadian Teachers' Federation*, pp. 11-14; Pièce 245, mémoire de la *Alberta Teachers' Association*, p. 5; Pièce 347, mémoire de la *Provincial Association of Protestant Teachers of Quebec*, Tém. p. 8367. Voir également Pièce 161, mémoire de l'Île du Prince-Edouard, et Tém. pp. 4464-4467, p. 4471. Comparer témoignage (Ontario), p. 7687.

⁶ Pièce 97, mémoire de la *Canadian Teachers' Federation*, p. 3; Pièce 357, mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 37 et 39, Tém. pp. 8648-8651; Pièce 62, mémoire de la *Saskatchewan Teachers' Association*, pp. 4-6; Pièce 28, mémoire du *Greater Winnipeg Youth Council*, pp. 2-3; Pièce 257, mémoire de l'*Alberta Youth Congress*, p. 2; etc.

l'enseignement au Canada, et nous déplorons qu'au cours des dernières années, particulièrement, l'instruction ait été terriblement négligée dans plusieurs régions pauvres du Canada, et que ceux qui ont consacré leur vie à cet important service public aient dû s'imposer des sacrifices démesurés.⁷ Mais ces représentations nous paraissent aller trop loin en déniaut aux provinces le droit de contingerter les dépenses d'éducation d'après celles des autres services. Nous espérons qu'il sera possible de pourvoir aux besoins fiscaux de toutes les provinces, sans oublier l'éducation de la jeunesse. Les mesures financières que nous proposons ont pour objet de mettre chaque province qui le désire en état de s'acquitter de ses responsabilités dans le domaine de l'instruction publique (sur une échelle conforme à la norme nationale). Une fois ce régime établi, il nous semble préférable que l'éducation, comme tous les autres services de prévoyance sociale d'un pays démocratique, ait à se frayer un chemin; il nous semble également préférable de faire dépendre l'éducation de la jeunesse canadienne, non pas de dispositions constitutionnelles arbitraires, mais bien d'une ferme conviction chez les parents qui devraient volontiers sacrifier certains agréments de la vie pour faire instruire leurs enfants. Nous sommes donc d'avis qu'il ne serait ni sage ni convenable que le Dominion versât aux provinces des subventions spécialement affectées au maintien de l'enseignement.

Des représentations d'un autre ordre portaient sur l'emploi de subventions fédérales peu élevées, aux fins de sauvegarder et de stabiliser certaines branches de l'éducation estimées d'une importance particulière, du point de vue national. Nous nous sommes élevés avec vigueur contre cette ingérence dans l'enseignement primaire et secondaire, où tout soupçon d'intervention fédérale nous paraîtrait dangereux; mais il est peut-être bon de signaler les réalisations possibles dans d'autres sphères où cette objection ne s'applique pas. Le meilleur exemple nous paraît être l'enseignement universitaire, qui est proprement notre domaine. Mais précisément à cause de nos relations étroites avec les universités canadiennes, nous nous abstenons de faire des recommandations à ce sujet.

L'administration efficace d'une université exige la garantie d'un budget à peu près stable pour une période de temps suffisante. Entre autres motifs, d'importants engagements contractuels doivent être consentis assez longtemps à l'avance, et une per-

⁷ En Saskatchewan, la réduction des traitements des instituteurs fut très sensible. La somme totale versée en traitements aux instituteurs s'affaissa de 8 millions de dollars en 1930 à moins de 4 millions en 1934 (Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan, p. 52). Le total des traitements versés aux instituteurs ruraux en Saskatchewan tomba de \$4,537,000 en 1929 à \$1,939,000 en 1934 (Pièce 62, mémoire de la *Saskatchewan Teachers' Federation*, p. 9).

manence d'emploi continu est aussi nécessaire aux bons professeurs d'université qu'aux fonctionnaires administratifs. La liberté d'enseignement, qui forme un élément important du régime démocratique de notre pays, exige que, dans les institutions subventionnées par l'Etat, aucune nomination ne dépende directement ni indirectement des influences politiques. Le bon fonctionnement des universités, dans toutes les régions du Canada (et, par conséquent, dans toutes les provinces du Canada), est essentiel au maintien d'une influence à peu près égale de ces diverses régions dans la vie nationale. La disparition d'une université provinciale porterait un rude coup au prestige de la province ainsi amoindrie, et les générations futures s'en ressentiraient profondément.

Cette dernière considération explique la raison pour laquelle les provinces de l'Ouest ont voulu maintenir leurs universités, à une époque où les revenus de ces provinces étaient précaires, et où il était difficile d'assurer à ces institutions le revenu nécessaire à leur fonctionnement régulier. Tout bien considéré, elle explique aussi la raison de ces efforts vraiment prodigieux en vue de préserver ces institutions, durant une période où la masse de la population était presque dans la misère.

Il importe de se rappeler que c'est grâce à la générosité d'une fondation étrangère que les quatre universités de l'Ouest canadien ont pu survivre à ces années critiques, sans perdre entièrement leur esprit d'initiative.

Dans les circonstances, on conçoit aisément que les provinces elles-mêmes accueilleraient volontiers une faible subvention fédérale au profit de leurs universités, à condition que les provinces maintiennent durant un certain temps leurs propres subventions à ces institutions, et que ces institutions maintiennent leur enseignement à son haut niveau. Dans ce cas, la répartition entre les provinces, d'après le chiffre approximatif de leur population, d'une subvention fédérale annuelle, relativement peu

élevée, en faveur des institutions recevant déjà une subvention fédérale aurait son utilité particulière dans la vie nationale. Ce supplément de fonds, dont l'emploi devrait être logiquement laissé à la discrétion de l'université, permettrait à celle-ci (lorsque cet emploi lui semblerait le plus utile) d'accorder des bourses d'études pour mettre l'enseignement universitaire à la portée d'étudiants pauvres, mais bien doués.

L'autre point que nous voulons établir démontre l'importance des universités dans la vie nationale du Canada. Parmi les initiatives fédérales à caractère éducatif se place l'organisation des recherches scientifiques dans le domaine des sciences physiques, sous la direction du Conseil national des recherches. Point n'est besoin d'insister sur l'excellent travail accompli par le Conseil, en étroite collaboration avec les universités canadiennes, où il recrute d'ailleurs la majeure partie de son personnel. Il nous a été représenté que de semblables recherches pourraient s'organiser dans le domaine des sciences sociales, et qu'à part le Bureau fédéral de la statistique, il serait possible d'instituer un Conseil de recherches sociales chargé de coordonner et, dans une certaine mesure, de diriger les recherches poursuivies dans les universités canadiennes et ailleurs.⁸ Une telle institution est nécessaire en notre pays; elle accomplirait une œuvre utile par l'analyse des problèmes sociaux qui relèvent de la législation courante.

Notre attention a aussi été attirée sur la nécessité d'une bibliothèque nationale au Canada.⁹ Nous voyons le projet d'un bon œil, mais il nous paraît être une initiative de l'Etat, et nous ne croyons pas à propos de nous prononcer sur le sujet. Nous tenons cependant à faire remarquer que c'est là un autre exemple de projet éducatif ou culturel que le gouvernement fédéral pourrait réaliser, s'il le jugeait convenable.

⁸ Pièce 231, aide-mémoire relatif aux recherches sur les services de prévoyance sociale, Tém. pp. 5858-5864.

⁹ Pièce 211, mémoire de la *British Columbia Library Association*; Pièce 294, mémoire de la *Ontario Library Association*.

CHAPITRE IV

RÉGLEMENTATION DE CERTAINES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES

Comme pour la prévoyance sociale, l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (1867) répartit la réglementation du domaine économique entre le Dominion et les provinces. D'une part, le Dominion jouit d'un vaste pouvoir régulateur sur l'activité économique en vertu de sa faculté de réglementer "le commerce" et sur des matières telles que "l'intérêt", "les banques", "les poids et mesures", "les lettres de change et les billets à ordre". D'autre part, les provinces ont un droit de propriété sur les richesses naturelles et, en même temps, un vaste pouvoir régulateur sur l'activité économique en raison de leur juridiction exclusive sur "la propriété et les droits civils dans la province", "l'incorporation de compagnies pour des objets provinciaux", "généralement toutes les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province", ainsi que le droit de délivrer des licences. De fait, cette répartition de pouvoirs en matière économique a occasionné un tiraillement considérable entre les provinces et le Dominion; il en est parfois résulté un chevauchement de services entre les gouvernements et, dans d'autres cas, elle a sensiblement entravé d'efficaces mesures administratives pour la solution de problèmes économiques.

En principe, nous aurions peut-être dû commencer par examiner tous les aspects de la vie économique des temps modernes et ensuite nous servir de cet examen pour formuler nos recommandations en ce qui regarde la juridiction, sans tenir compte de l'arrangement de 1867. Cependant, nous avons jugé qu'il était plus pratique d'aborder ce sujet en concentrant notre attention sur certains problèmes de juridiction qui nous ont été signalés dans nos séances publiques. A notre avis, il importe d'étudier cinq questions en particulier: l'organisation du marché des produits naturels; la constitution et le régime des compagnies; les pêcheries; la réglementation des assurances; le problème de la liberté des échanges d'une province à l'autre. Comme pour les œuvres de prévoyance sociale, nous avons présumé que nous ne devrions recommander aucun changement de juridiction dans cette sphère, à moins de raisons solides et impérieuses. Dans certains cas, nous recommandons une nouvelle méthode d'approche par le moyen de délégation de pouvoirs.

1. ORGANISATION DU MARCHÉ DES PRODUITS NATURELS

L'expression "organisation du marché" est un concept économique ou commercial plutôt que juridique; elle décrit un procédé qui peut comporter plusieurs étapes et opérations. Il n'est guère facile de l'inscrire sous quelque rubrique particulière de l'article 91 ou de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Elle enjambe les domaines provincial et fédéral et, sous certains aspects, ressortit à plusieurs des pouvoirs énumérés aux articles 91 et 92. Certaines phases de l'organisation du marché relèvent de la juridiction fédérale sur "le commerce", "les droits d'auteur", "les brevets d'invention et de découverte", "les poids et mesures", "la loi criminelle", et probablement aussi du pouvoir taxateur du Dominion. D'autre part, l'organisation du marché peut tomber sous la juridiction provinciale en ce qui concerne "la propriété et les droits civils dans la province", "les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province", "la taxation directe dans les limites de la province" et "les licences de boutiques... et autres licences".

Dans son sens le plus large, l'expression "organisation du marché" pourrait inclure les achats et ventes, l'organisation des acheteurs ou des vendeurs, les prix, les types et normes, les usages du marché et autres coutumes commerciales, etc. Tout en n'ignorant pas cette extension de sens ni la récente manifestation, au Canada comme ailleurs, d'une tendance à réglementer davantage les opérations commerciales, nous avons étudié seulement l'organisation du marché des produits naturels. Nous avons agi de la sorte parce que, à vrai dire, nul autre aspect de la question ne fut soulevé dans nos audiences publiques et qu'une foule d'autres problèmes accaparaient notre temps et notre attention. Mais, en limitant ainsi notre examen, nous ne voulons pas donner à entendre que seul ce domaine mérite d'être exploré ni qu'aucun changement de juridiction sur certains autres aspects de l'organisation du marché (tels que la réglementation des prix) ne s'imposera plus tard. Nous n'avons abordé que les problèmes pressants.

Nous avons déjà signalé le fait qu'on a exigé des gouvernements, en matière de législation sociale,

des choses non prévues en 1867. Le domaine commercial a été témoin d'une demande croissante d'intervention gouvernementale qui, sans requérir les mêmes dépenses publiques que les services sociaux, peut profondément atteindre le revenu national. Ces exigences n'auraient pu être prévues lorsqu'on a créé la Confédération. En 1867, la plupart des échanges à l'intérieur du Canada se pratiquaient en petit; l'acheteur et le vendeur se trouvaient sur un pied d'égalité relative. Mais, au fur et à mesure que l'économie canadienne devenait plus complexe et que le chiffre des ventes et les distances des débouchés augmentaient, l'ancienne égalité marchande entre l'acheteur et le vendeur subit des perturbations, surtout au détriment du petit producteur de denrées. Pareillement, la normalisation des produits n'était guère nécessaire en 1867, dans le commerce extérieur, parce que ce dernier portait, en grande partie, sur des denrées en vrac; mais, en présence d'une concurrence grandissante sur les débouchés extérieurs et d'un développement du mécanisme moderne de la vente, au moyen de marchés organisés, le classement et la normalisation des produits devinrent indispensables. Au début, l'activité gouvernementale avait pour objet d'encourager et aider les producteurs de denrées à employer des méthodes favorisant un accroissement et une amélioration de la production.¹ Puis on chercha, par voie de législation, à établir des normes de qualité, des types d'emballage et un système de marquage exact pour un certain nombre de produits naturels, y compris le bétail, les fruits, les légumes, les poissons, les produits laitiers. Il n'y a pas très longtemps, on demandait à l'Etat de chercher à assurer des prix minima aux producteurs en organisant et contrôlant la production et l'écoulement des produits naturels, ce que le Dominion et les provinces ont essayé de faire par législation. Une telle intervention de l'Etat est assez étrangère aux théories de laisser-faire qui prévalaient en 1867 et qui ont incontestablement influencé les Pères de la Confédération dans la répartition des pouvoirs entre le Dominion et les provinces. Il ne faut donc pas s'étonner que cette intervention ait essuyé des difficultés constitutionnelles.

En vertu des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord que nous avons déjà citées, les provinces possèdent une juridiction exclusive sur "la propriété et les droits civils" et les matières d'une nature locale dans la province; par conséquent, elles seules pouvaient s'occuper de maints aspects de l'organisation du marché qui demeuraient dans le domaine provincial. La fourni-

¹ Voir J. A. Corry, *Expansion des services administratifs depuis la Confédération* (Texte polycopié).

ture de lait aux grandes villes est un exemple de ce type de réglementation commerciale. Il n'appartient pas aux provinces de légiférer sur le commerce interprovincial ou extérieur, mais, à cet égard, l'uniformité des types normaux et l'exactitude du classement peuvent être plus indispensables encore que dans le commerce local. A différentes reprises, le Dominion a tenté d'établir des normes et des classements, mais sans succès appréciable, si ce n'est dans le cas du blé. Le principal obstacle rencontré par les législations provinciales et fédérale résultait du fait que le classement de plusieurs produits, pour être efficace, doit avoir lieu lorsque le producteur individuel vend en premier lieu ses denrées, mais qu'il est souvent impossible alors de dire si ces articles déterminés resteront dans le commerce local ou entreront dans le commerce interprovincial ou extérieur. On a éprouvé une difficulté constitutionnelle analogue lors de l'application de certaines dispositions législatives destinées à venir en aide aux producteurs en leur permettant d'établir des offices d'organisation du marché, financés par l'imposition de droits de licence. Une loi fédérale de ce genre a été jugée inconstitutionnelle parce qu'elle empiétait sur le commerce local.² D'autre part, on a décidé qu'une certaine législation provinciale du même ordre était valide,³ mais la mesure en question vise les denrées dont le principal marché est local, et elle ne pourrait probablement pas s'appliquer aux denrées entrant, pour une grande part, dans le commerce interprovincial ou extérieur; il pourrait même arriver qu'une loi provinciale originairement valide devînt inconstitutionnelle si la denrée considérée cessait d'être simplement l'objet d'un commerce local et finissait par jouir d'un vaste débouché à l'étranger.

Inutile d'examiner la longue série de décisions juridiques qui ont invalidé certaines tentatives d'édicter une législation sur l'organisation du marché. En général, les statuts fédéraux s'y rattachant ont été jugés inconstitutionnels parce qu'ils empiétaient sur le commerce local; des statuts provinciaux ont été invalidés parce que leurs dispositions étaient censées enjamber sur le commerce interprovincial et extérieur. Dans le dessein de tourner ces difficultés constitutionnelles, on a employé plusieurs moyens, dont le plus important consistait à édicter une loi habilitante. Le Dominion adoptait une loi dans des termes généraux et les provinces édictaient des mesures législatives prescrivant que toutes dispositions de la loi fédérale qui pourraient être inconstitutionnelles étaient réputées avoir force de loi dans la

² Relativement à la *Loi sur l'organisation du marché des produits naturels*, [1937] A.C. 377.

³ Relativement au *British Columbia Natural Products Marketing Act*, [1937] 4 D.L.R. 298. *Shannon v. Lower Mainland Dairy Products Board*, [1938] A.C. 708.

province.⁴ La Cour suprême ou le Conseil privé n'ont pas encore prononcé sur la validité du recours à une législation habilitante, mais il a été jugé, dans trois décisions de Cours d'appel provinciales,⁵ que les lois habilitantes de la province ne remédiaient aucunement aux défauts de la mesure fédérale. Ces décisions semblent reposer sur l'idée que les législatures provinciales ne peuvent, par une loi subséquente, valider une mesure fédérale qui se trouvait inconstitutionnelle au moment de son adoption et qu'il n'est pas de la compétence provinciale de déléguer le pouvoir législatif au parlement.⁶

Les doutes exprimés sur la constitutionnalité de la législation habilitante ont amené, de fait, l'abandon de ce moyen qui a été remplacé par ce qu'on pourrait appeler une "législation conjointe". Aux termes de la loi provinciale, qui vise uniquement les opérations à l'intérieur de la province, le lieutenant-gouverneur en conseil peut établir des types et normes et nommer des inspecteurs pour en appliquer les dispositions. En pratique, les types et normes adoptés sont conformes à ceux du Dominion, et les inspecteurs chargés d'appliquer le statut provincial sont des inspecteurs fédéraux. Bien que le fonctionnement d'une "législation conjointe" n'ait guère été mis à l'épreuve, on peut croire qu'il en résulterait un certain nombre de difficultés. Il sera assez difficile de préserver une uniformité si souhaitable lorsque les modifications au statut doivent être édictées à la fois par le parlement et par chaque législature provinciale. On s'exposera à la confusion s'il existe un même groupe de fonctionnaires relevant de deux autorités différentes, et tout conflit d'instructions à ces fonctionnaires occasionnera sans doute des difficultés. Ce moyen pourrait comporter, par sa nature, un chevauchement superflu dans l'application de la loi et entraîner un désaccord sérieux entre le Dominion et les provinces.⁷

A notre avis, la situation actuelle de la législation sur l'organisation du marché a été fidèlement résumée dans l'un des mémoires présentés à la Commission. On y dit, entre autres choses: "Après avoir consacré près de vingt ans à légiférer et à renvoyer devant les tribunaux la question de la constitutionnalité de diverses lois du parlement et des assemblées législatives nous nous trouvons, semble-t-il, dans la même posture qu'au début, c'est-à-dire que personne ne sait comment élaborer une

loi exécutable sur la réglementation du classement, de l'emballage, de l'emmagasinage et de l'écoulement des produits agricoles, qui ressortirait au Dominion et aux provinces respectivement sans l'exercice d'une circonspection presque incroyable".⁸

On ne saurait, pour plusieurs raisons, convenablement attribuer au Dominion ou aux provinces une pleine compétence exclusive pour légiférer sur l'organisation du marché. Un pouvoir provincial exclusif de réglementer le commerce de toutes denrées, y compris les articles entrant dans le commerce interprovincial et extérieur, tendrait à supprimer l'uniformité nécessaire pour le négoce avec les pays étrangers, ainsi qu'à créer des entraves au commerce interprovincial qui seraient fort indésirables et contraires à l'esprit, sinon à la lettre, de l'article 121 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Une juridiction fédérale exclusive comporterait la réglementation des ventes locales de certaines denrées, telles que le lait et les légumes, ce que le Dominion ne pourrait pertinemment entreprendre. En outre, il peut arriver que l'opinion publique sur la politique économique et sociale diffère d'une province à l'autre. Il devrait être permis à une province de désirer une plus vaste législation sur l'organisation du marché sans avoir à attendre qu'on souhaite la même chose dans toutes les provinces. Le contrôle obligatoire de la production ne jouit pas d'une longue pratique, et il n'est guère facile de choisir entre un contrôle légitime de la production, qui assure un bien-être raisonnable aux producteurs, et l'empêchement de coalitions qui tendent à hausser les prix exigés des consommateurs. Une certaine expérimentation régionale s'impose à cet égard.

Les mémoires présentés à nos séances publiques s'accordent presque tous pour protester contre la juridiction actuelle sur la législation de l'organisation du marché et pour faire valoir qu'il conviendrait d'opérer quelque changement; cependant, leurs auteurs ne sont pas unanimes à suggérer la forme que devrait emprunter ce changement. Mais, en général, ces mémoires recommandent que le Dominion et les provinces partagent la juridiction sur l'organisation du marché, soit en créant une compétence commune ressemblant à celle qui concerne l'agriculture et l'immigration dans l'article 95 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord,⁹ soit en

⁸ Pièce 252, mémoire présenté par la Chambre d'agriculture du Canada, p. 13.

⁹ Voir Tém. (directeur du service fédéral des marchés) pp. 4813-14; Pièce 99, mémoire présenté par la *League for Social Reconstruction*, pp. 25-26, Tém. p. 2810; Pièce 172, mémoire présenté par la Colombie-Britannique, pp. 353-54; Pièce 206, mémoire présenté par le *Provincial Council of Women*, Colombie-Britannique; Pièce 210, mémoire de la C.C.F. (section de la Colombie-Britannique); Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 26-32 et Tém. pp. 3900, 4185-86; Tém. (ministre de l'Agriculture d'Ontario), p. 7876.

⁴ Voir Pièce 252, mémoire présenté par la Chambre canadienne d'agriculture, pour les détails de diverses lois habilitantes.

⁵ *Rea v. Zaslavsky*, [1935] 3 D.L.R. 788; *Rea v. Thorsby Traders*, [1936] 1 D.L.R. 592; *Rea v. Brodsky*, [1936] 1 D.L.R. 578.

⁶ Voir Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*

⁷ Pour un examen détaillé de ces difficultés, consulter J. A. Corry, *Ibid.*

autorisant le Dominion et toute province à se déléguer mutuellement le plein pouvoir d'édicter des dispositions législatives visant certains aspects de l'organisation du marché.¹⁰

Nous estimons que l'une ou l'autre de ces méthodes produirait l'effet voulu, en assurant au besoin l'uniformité, en faisant la part de l'expérimentation locale quand celle-ci peut avoir lieu sans confusion ni difficulté et, surtout, en instituant une juridiction certaine en même temps que souple. Il convient, d'après nous, que la réglementation des débouchés locaux comme dans le cas de la fourniture du lait pour la consommation régionale reste, en pratique, dans les attributions des provinces. Mais il faudrait que l'organisation du marché des denrées destinées, en grande partie, au commerce interprovincial et extérieur fût régie par une loi fédérale, qui devrait être valide nonobstant le fait qu'elle peut aussi réglementer le commerce intra-provincial de ces produits.

La création d'une juridiction coexistante sur le classement et sur l'organisation du marché, analogue à celle que l'article 95 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord prévoit pour l'agriculture et l'immigration, résoudrait la plupart des difficultés qu'on a rencontrées en voulant réglementer l'écoulement des produits naturels. Dans la pratique, le Dominion ne légiférerait probablement que sur les phases de l'organisation du marché jugées importantes pour le commerce interprovincial et extérieur, tandis que les provinces n'en effectueraient la réglementation que sous les aspects locaux. Il serait toutefois nécessaire de se mettre à l'abri de certaines difficultés, au cas où l'on établirait une telle juridiction coexistante. Le sens des expressions "classement" et "organisation du marché" n'est pas assez précis pour qu'on puisse les insérer dans un amendement constitutionnel sans en fournir une nouvelle définition, et, comme elles impliquent des concepts économiques plutôt que juridiques, il pourrait être extrêmement difficile de fournir des définitions propres à éviter toute controverse juridique. De plus, les mots "produit naturel" sont vagues et difficiles à définir, et il pourrait être jugé opportun, à l'avenir, de légiférer pour les articles ouvrés ou mi-ouvrés qui ne rentrent dans aucune définition des produits naturels.¹¹

¹⁰ Pièce 252, mémoire présenté par la Chambre d'agriculture du Canada; Pièce 140, mémoire présenté par la Nouvelle-Ecosse, p. 24; Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan, p. 335.

¹¹ Ainsi la définition de l'expression "organisation du marché" dans la "Loi sur l'organisation du marché des produits naturels", *Statuts du Canada* (1934) 24-25 Geo. V. c. 57, comprend "l'achat et la vente, l'expédition pour la vente ou l'emmagasinage et l'offre en vente". Aux termes de la loi, l'expression "produits naturels" comprend: "les animaux, les viandes, les œufs, la laine, les produits laitiers, les céréales, les graines de semence, les fruits et produits fruitiers, les légumes et produits de légumes, les produits de l'étable, le miel, le tabac, le bois de service, ainsi que tels autres produits naturels de la ferme et de la forêt, de la

D'après nous, la plus heureuse solution consisterait peut-être à instituer spécifiquement une juridiction coexistante (analogue à celle que prévoit l'article 95 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) sur le classement et l'écoulement d'une liste de produits définis, et à permettre aux provinces d'y ajouter d'autres produits à l'occasion. Nous ne voyons pas pourquoi certaines des provinces ne pourraient y ajouter des produits déterminés sans attendre de connaître l'attitude des autres. Ces produits pourraient être désignés à perpétuité, ou encore il pourrait être loisible à une province de concéder une juridiction coexistante sur le classement et l'écoulement de produits ajoutés, et cela pour une période définie. On devrait préciser la procédure à suivre pour désigner les produits ajoutés et, selon nous, point n'est besoin de restreindre la disposition aux "produits naturels". Mais le Dominion et les provinces devraient traiter de la même façon les articles ouvrés ou mi-ouvrés, si la chose paraissait opportune.¹² Naturellement, le problème intégral de la réglementation de l'organisation du marché serait considérablement simplifié si l'on donnait suite aux recommandations générales que nous avons formulées ailleurs, recommandations qui prévoient une délégation de pouvoirs par une province au Dominion, ou réciproquement.¹³

2. CONSTITUTION ET RÉGIME DES COMPAGNIES

Au cours de nos audiences publiques, un certain nombre de faits nous ont été exposés au sujet des compagnies et de leur réglementation. Au chapitre de nos propositions financières,¹⁴ nous pourrions étudier plus à loisir la nature et la répartition des taxes sur les corporations, et examiner séparément certains problèmes particuliers aux compagnies d'assurance.¹⁵ Les autres exposés relatifs aux compagnies peuvent se grouper sous trois rubriques: la question de la constitution des compagnies; la réglementation de l'émission et de la vente des titres de corporations; les difficultés résultant du manque d'uniformité dans les législations prescrivant la présentation de rapports par les compagnies.

Constitution des compagnies

Le paragraphe 11 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord confère aux pro-

mer, des lacs ou rivières, de même que tel article d'alimentation ou boisson entièrement ou partiellement fabriqué ou tiré d'un produit de ce genre et tel article entièrement ou partiellement fabriqué ou tiré d'un produit forestier qui peuvent être désignés par le gouverneur en son conseil".

¹² Il y aurait lieu de noter que, pour les articles ouvrés et mi-ouvrés, c'est la standardisation qui est principalement indispensable, plutôt que le classement, mais la procédure que nous proposons pourrait s'appliquer à cette fin.

¹³ Voir p. 73.

¹⁴ Voir Partie B, c. III, 2.

¹⁵ Voir p. 60.

vinces le pouvoir de légiférer sur l'“incorporation de compagnies pour des objets provinciaux”. L'article 91 ne fait mention d'aucun pouvoir fédéral spécifique, mais l'“incorporation” des compagnies par le Dominion réside dans la clause des pouvoirs non attribués de l'article 91, laquelle, confère au Dominion juridiction en toutes matières non exclusivement attribuées aux provinces. En vertu de ces pouvoirs respectifs, le Dominion et les neuf provinces ont édicté des lois sur les compagnies; de fréquentes modifications sont venues allonger et compliquer l'ensemble de ces lois. Non seulement il existe des différences sensibles entre les dix lois, mais les dispositions relatives à la constitution des compagnies suivent l'un ou l'autre de deux modèles très différents. En Colombie-Britannique, Alberta, Saskatchewan et Nouvelle-Ecosse, les lois sur les compagnies ont adopté le mode britannique de constitution des compagnies au moyen d'un mémorandum de convention (statuts des compagnies); dans la législation fédérale et dans les lois des cinq autres provinces, la constitution en corporation s'opère par l'émission de lettres patentes sous le sceau de la Couronne. Malgré la similitude des pouvoirs des deux genres de compagnies, cette différence fondamentale dans le mode de constitution est une sérieuse entrave à l'uniformité des dix lois.

Il va sans dire que la réalisation automatique de l'uniformité serait possible, si l'entière juridiction en matière de constitution des compagnies était confiée au Dominion. Mais en cette éventualité, le Dominion serait probablement tenu d'établir, pour la commodité du public, des centres d'administration locale dont le coût serait aussi élevé, sinon plus élevé, que le coût actuel des services administratifs des compagnies maintenus par les gouvernements provinciaux.¹⁶ A défaut de tels centres, la constitution des compagnies souffrirait des retards et inconvénients probables. De plus, la province paraît être le domaine logique pour la constitution de certaines compagnies. Quant à certaines entreprises dont les opérations ne dépassent pas les limites d'une même province, les avantages de l'“incorporation” locale sont manifestes. Certaines autres entreprises autorisées à opérer dans les limites de la province qui les a constituées, peuvent trouver avantageux de se faire conférer un supplément de pouvoirs par d'autres juridictions. Le régime actuel de constitution provinciale de ces compagnies s'exerce, en général, d'une manière satisfaisante et commode pour le public; à notre avis, il ne faudrait pas modifier ce régime. Il convient de noter que les fonctionnaires du secrétariat d'Etat

¹⁶ Voir témoignage du sous-secrétaire d'Etat, p. 3467 et pièce 14, aide-mémoire de la division des compagnies, Manitoba.

cherchent à décourager la constitution fédérale des compagnies, dont le champ d'action est purement local. Et cette attitude nous paraît logique.¹⁷

Tout en ne recommandant pas l'attribution exclusive au Dominion de la juridiction en ce qui concerne la constitution des compagnies nous croyons qu'une certaine uniformité dans les dix lois de compagnies offrirait des avantages considérables. Les gouvernements provinciaux et des organismes publics qui nous ont présenté des exposés le reconnaissent généralement.¹⁸ L'uniformité désirable dans les lois de compagnies pourrait, croyons-nous, s'effectuer par la collaboration du Dominion et des provinces, sans qu'il soit nécessaire de remanier la répartition des pouvoirs législatifs; nous apprenons qu'un mouvement s'opère déjà dans ce sens. A la conférence tenue en 1935 entre le Dominion et les provinces, un sous-comité, composé de représentants du Dominion et des provinces, fut chargé d'étudier la question. Il tint plusieurs séances, et un projet de loi uniforme fut rédigé et distribué. C'est, nous semble-t-il, la méthode la plus pratique d'étudier la question, et nous insistons auprès de tous les intéressés sur l'avantage qu'il y aurait de réaliser le plus tôt possible, dans toutes les juridictions, l'uniformité législative en ce qui a trait aux compagnies.

Vente des titres

S'il est vrai que les législatures provinciales sont impuissantes à amoindrir les pouvoirs corporatifs d'une compagnie fédérale, elles ont du moins la faculté d'obliger une telle compagnie à observer les lois d'application générale. Par ce moyen, elles exercent un puissant et efficace contrôle sur la vente des titres des compagnies, tant provinciales que fédérales. De l'avis du sous-secrétaire d'Etat, il serait très avantageux de confier à des fonctionnaires renseignés sur les conditions locales, plutôt qu'à un bureau central, l'application des lois visant à prévenir la fraude dans la vente des valeurs corporatives. Nous partageons entièrement cet avis. Le sous-secrétaire d'Etat a également déclaré “qu'une grande œuvre pourrait être entreprise afin de diminuer les ennuis et les dépenses des compagnies en ce qui concerne la délivrance des permis, ainsi que la préparation et le dépôt des rapports”.¹⁹ C'est, nous semble-t-il, imposer aux compagnies un double travail et une double dépense que de les obliger à fournir des renseignements presque identiques, sur diffé-

¹⁷ Tém. p. 3443.

¹⁸ Tém. (Colombie-Britannique), pp. 5540-5541; Tém. (Nouveau-Brunswick), p. 9106; Tém. (Nouvelle-Ecosse), p. 4088; Tém. (Ontario), p. 7851; Pièce 394, La Chambre de commerce du Canada; Pièce 159, *Halifax Board of Trade*; Pièce 17, *Winnipeg Board of Trade*; Pièce 342, *Montreal Board of Trade*; Pièce 188, *Associated Boards of Trade of British Columbia*.

¹⁹ Tém. p. 3449.

rentes formules, aux diverses juridictions sous lesquelles tombe la vente de leurs titres. Les provinces et le Dominion devraient s'entendre pour faire reconnaître, par toutes les juridictions, l'enquête primitive et la délivrance des permis faites par une juridiction, ou bien s'entendre pour faire reconnaître, par toutes les juridictions, les demandes identiques en obtention d'autorisation pour l'émission et la vente de titres. Le Comité interprovincial-fédéral ci-dessus mentionné a aussi adopté des mesures tendant à assurer l'uniformité, et nous insistons pour que les travaux de ce comité soient rapidement menés à bonne fin. La coopération entre le Dominion et les provinces a réalisé un notable progrès lorsque les provinces demandèrent au Dominion d'établir une chambre de compensation pour les renseignements sur les organisations de compagnies et les vendeurs de titres; nous croyons savoir que le Dominion est sur le point de donner suite à cette demande.

Uniformité des rapports

Au cours de nos audiences tenues dans toutes les régions du Canada, des organismes commerciaux ont protesté contre la complexité et le manque d'uniformité des rapports exigés des corporations qui opèrent dans plusieurs provinces du Canada. Il a été allégué que les frais d'administration étaient augmentés par la duplication du travail d'examen et de vérification des rapports, et que l'obligation, pour les compagnies, de se conformer à plusieurs lois différentes, qui prescrivent, en somme, la transmission des mêmes renseignements, entraînait des dépenses élevées et tout à fait inutiles. Des protestations ont aussi été présentées contre les ennuis résultant des enquêtes et des vérifications par des fonctionnaires représentant plusieurs juridictions.²⁰ Le double emploi disparaîtrait pratiquement s'il est donné suite aux recommandations que nous formulons dans un autre chapitre,²¹ quant à l'attribution du droit d'imposer et de percevoir des impôts corporatifs. En tout état de cause, le plus élémentaire bon sens commande l'abolition, si possible, de ce chevauchement et de ce gaspillage inutiles. Pour obtenir une solution idéale et pratique, il faudrait adopter une formule commune de rapport où il serait possible d'indiquer les renseignements requis par tout gouvernement intéressé. Cependant, la nature des renseignements requis variera probablement selon les gouvernements, même si ces derniers ne possèdent pas la juridiction fiscale. Nous reconnais-

sons, par conséquent, que l'adoption d'une formule commune pour tous les rapports des corporations présente de sérieuses difficultés, qui ne seraient pas entièrement éliminées même si les taxes sur les corporations n'étaient versées qu'à une seule juridiction. Mais l'information requise par divers gouvernements pour la même raison (à savoir, accorder un permis) ne peut qu'être semblable, de sorte qu'en ce cas une formule unique de rapport paraît pratique et désirable. Il devrait aussi être possible d'éliminer le double emploi dans l'inspection et la vérification des affaires d'une compagnie par le moyen d'ententes réciproques entre les gouvernements qui échangeraient leurs rapports quand cela serait possible. Tous les gouvernements devraient, croyons-nous s'efforcer de simplifier autant que possible les formalités administratives de la présentation des rapports.

3. PÊCHERIES

La juridiction respective du Dominion et des provinces sur les pêcheries a fait l'objet de nombreuses décisions légales, compliquées et élaborées. Nous ne tentons pas d'analyser en détail ces décisions, mais pour les fins du présent chapitre, nous emprunterons au sous-ministre des Pêcheries du Dominion le résumé suivant de l'aspect légal de la question :

"... Le pouvoir exclusif de réglementer les pêcheries, où qu'elles se trouvent, est du ressort du Dominion. La juridiction administrative de toutes les autres pêcheries de marée et, en vertu de jugements, dans Québec, de toutes les pêcheries dans les eaux navigables depuis la mer, ressort au gouvernement fédéral.

Dans les eaux où la marée ne se fait pas sentir, généralement parlant, et pour Québec, dans les eaux non navigables depuis la mer, la propriété des pêcheries est dévolue aux propriétaires riverains; ce qui revient à dire que dans la plupart des provinces presque toutes les pêcheries sont dévolues à la province. Ainsi, à l'heure actuelle, l'administration des pêcheries des diverses provinces, dans les eaux non influencées par la marée, s'exerce par l'entremise des services administratifs provinciaux intéressés.

Le gouvernement fédéral réglemente les pêcheries dans ces provinces; il administre et réglemente les pêcheries situées dans toutes les eaux de marée, à l'exception de Québec et des îles de la Madeleine où, depuis 1921 existe un accord en vertu duquel la province administre les pêcheries dans les eaux de marée, sauf près de Québec..."²²

Ce partage de la juridiction sur les pêcheries a soulevé plusieurs difficultés administratives. Le Dominion applique ses règlements dans les pêcheries de marée, sous la réserve d'un accord spécial avec Québec, qui ignore ce partage constitution-

²⁰ Voir Pièce 88, mémoire de la *Canadian Manufacturers' Association*; Pièce 95, mémoire de la *Dominion Mortgage and Investments Association*. Pour discussion de ce qu'il en coûte de se conformer à la loi en préparant des rapports au gouvernement, voir Partie B, c. III, 2.

²¹ *Ibid.*

²² *Tém.* pp. 3506-3507. Voir aussi Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*.

nel et prévoit une administration provinciale. Bien que l'administration des pêcheries en eau de marée par le Dominion ne donne pas entière satisfaction aux provinces intéressées, il ne nous a pas été proposé de transférer cette juridiction aux provinces. Mais il nous a été proposé que le Dominion devrait décentraliser son administration en nommant des directeurs locaux des pêcheries.²³ et qu'une meilleure coopération devrait régner entre les ministères fédéral et provinciaux.²⁴

Quant aux pêcheries situées dans les eaux non influencées par la marée, le Dominion est chargé de l'entière réglementation, mais l'administration réelle est du ressort des provinces. Les témoignages, il est vrai, ne révèlent aucun chevauchement,²⁵ mais il a été allégué que ce partage de juridiction était loin d'être satisfaisant. L'objection visait particulièrement les difficultés d'un contrôle éloigné.²⁶ Dans le cas des provinces qui administrent des pêcheries où la marée ne se fait pas sentir, le ministère provincial intéressé arrête les règlements appropriés et les recommande ensuite au ministère fédéral, qui les soumet à l'approbation du gouverneur général en conseil.²⁷ Ce régime incommode crée forcément de fâcheux retards. Dans les provinces sans pêcheries en eaux de marée, aucun motif ne paraît s'opposer à la réglementation provinciale des pêcheries, d'une manière plus efficace et avec moins de friction qu'aujourd'hui entre le Dominion et les provinces. Mais dans les provinces possédant à la fois des pêcheries où la marée se fait sentir et des pêcheries où elle ne se fait pas sentir, certaines espèces de poissons vont frayer dans ces dernières eaux, et le gouvernement fédéral peut difficilement réglementer les pêcheries où la marée ne se fait pas sentir, sans aussi réglementer les autres.

A notre avis, la réglementation des pêcheries au Canada présente plus d'un problème. Les problèmes des pêcheries des provinces Maritimes diffèrent de ceux des provinces des Prairies, et de ceux de la Colombie-Britannique. Il est peut-être impossible de délimiter nettement, à l'égard de toutes les provinces, les responsabilités fédérales et provinciales.

Deux solutions se présentent d'elles-mêmes pour régler la difficulté. Il serait possible de créer un pouvoir concurrent de juridiction sur les pêcheries (analogue au pouvoir concurrent de juridiction

décrité par l'article 95 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord).²⁸ Cela permettrait au Dominion d'édicter des règlements sur des sujets d'une importance nationale ou internationale, et de laisser aux provinces la réglementation des pêcheries en ce qui concerne l'intérêt local. Toutefois, une telle méthode peut présenter un désavantage, en ce sens qu'elle peut créer du ressentiment si le Dominion, dont le pouvoir de réglementation serait forcément souverain, envahissait un domaine déjà occupé, non sans frais, par la province. Il existe une autre manière de régler la difficulté: ce serait de conférer au Dominion le pouvoir de déléguer son droit de réglementation à toute province qui désirerait se charger de cette administration. Pour sauvegarder les intérêts légitimes du Dominion, des conditions bien définies pourraient être posées lors de cette délégation de pouvoirs, et la juridiction pourrait se limiter à certaines pêcheries, ou à certains de leurs aspects. Nous recommandons ailleurs²⁹ l'attribution, au Dominion et à la province, du pouvoir général de se déléguer mutuellement des pouvoirs législatifs. Si notre recommandation est suivie, elle s'appliquera au pouvoir fédéral de la réglementation des pêcheries; mais en toute éventualité, il serait possible de créer un pouvoir spécifique qui permettrait au Dominion de déléguer la réglementation des pêcheries aux provinces qui pourront plus convenablement les administrer.

L'une ou l'autre de ces propositions — pouvoir concurrent ou pouvoir de délégation — éliminerait, nous semble-t-il, les difficultés éprouvées dans l'exercice de la juridiction actuelle sur les pêcheries. Si ni l'une ni l'autre n'est adoptée, il serait possible, croyons-nous, de réaliser une importante amélioration: le Dominion pourrait décentraliser son administration de façon à permettre aux fonctionnaires résidant dans les provinces de modifier les règlements, sous réserve du droit de veto que possède le ministre à Ottawa.

4. ASSURANCES

En 1867, les opérations d'assurance n'avaient guère d'importance au Canada, et leur réglementation était fort simple. Il n'est donc pas étonnant que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'en fasse aucune mention expresse.³⁰ Cependant, au cours des soixante-dix dernières années, les opérations d'assurance ont pris un grand essor, l'étendue

²³ Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, p. 139, Tém. pp. 4080-4081; Pièce 161, mémoire de l'Île du Prince-Édouard, p. 42; Tém. pp. 4506-4507.

²⁴ Tém. (Colombie-Britannique), p. 5441; Pièce 190, aide-mémoire du ministère des Pêcheries, Colombie-Britannique.

²⁵ Pièce 120, aide-mémoire du ministère fédéral des Pêcheries; Pièce 190, aide-mémoire du ministère des Pêcheries, Colombie-Britannique.

²⁶ Pièce 15, aide-mémoire du ministère des Ressources naturelles. Manitoba, Tém. pp. 755-765.

²⁷ Tém. (sous-ministre des Pêcheries, Ottawa), p. 3507.

²⁸ Fait intéressant à constater, les Résolutions de Québec (nos 29 et 38) proposaient l'attribution, au parlement fédéral et aux législatures provinciales, de la juridiction sur les pêcheries maritimes et intérieures. Quant aux suggestions sur le pouvoir concurrent de la réglementation des ressources naturelles, voir Pièce 387, mémoire de la *Federation of Ontario Naturalists*.

²⁹ Voir p. 73.

³⁰ Le sujet fut apparemment discuté à la Conférence de Québec, mais il n'en fut pas question dans les résolutions. Voir Pope, *Confederation Documents*, pp. 30, 88.

et la variété de leur réglementation administrative marchant de pair. Cette réglementation présente un triple aspect: les conditions de constitution; les clauses et les éventualités des contrats d'assurance; le contrôle de la solvabilité des assureurs.

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord ne contenant aucune clause formelle à ce sujet, il fallut recourir aux pouvoirs généraux spécifiés aux articles 91 et 92 de l'Acte. Le Dominion et les provinces commencèrent à légiférer presque à la même époque en matière d'assurance; il s'ensuivit aussitôt un conflit de juridiction, qui alla s'intensifiant à mesure que les opérations d'assurance prenaient de l'importance. Dès 1868, la première loi fédérale sous la Confédération³¹ décrétait que toutes les compagnies d'assurance, hors les compagnies provinciales opérant dans une seule province, étaient obligées de se procurer un permis du ministre des Finances, de faire un dépôt en espèces et de produire un rapport annuel. En 1875, le gouvernement fédéral créa le poste de surintendant des Assurances, et chargea ce dernier d'examiner les rapports annuels et d'enquêter sur la situation financière des assureurs.³²

Le Dominion n'a jamais entrepris de réglementer les compagnies d'assurance à charte provinciale et opérant dans les limites exclusives d'une province, et les premières lois provinciales sur les assurances réglaient le cas de ces compagnies. En 1876, la législature d'Ontario statua que toutes les compagnies non munies d'un permis fédéral seraient tenues de se faire délivrer un permis par le trésorier provincial, d'effectuer un dépôt, de produire un rapport annuel et de se soumettre à l'inspection.³³ La même année, une loi ontarienne enjoignait à toutes les compagnies d'assurance contre l'incendie, faisant des opérations dans la province, d'insérer dans leurs contrats certaines clauses et conditions prescrites.³⁴ Plus tard, d'autres provinces adoptèrent des lois similaires à l'égard d'autres classes d'assurance. En 1879, Ontario nomma un inspecteur des assurances et, dès 1914,³⁵ créait un département des Assurances sous la direction d'un surintendant, et établissait une série de règlements offrant une grande similitude avec la réglementation fédérale.

A l'origine, les lois fédérales portaient principalement sur les questions de solvabilité et de responsabilité financière des compagnies. Des lois provinciales régissent la solvabilité des compagnies régionales, ainsi que les conditions justes et équitables des contrats d'assurance. Mais il était facile

d'ajouter aux conditions d'obtention d'un permis fédéral certaines prescriptions relatives au mode d'opérations de l'assureur autorisé; et dans la tentative provinciale de réglementer le mode d'opérations des assureurs, un permis local était d'une utilité pratique. A défaut d'une définition précise de la juridiction, des conflits éclatèrent et donnèrent lieu à de nombreux litiges.

Le pouvoir des provinces de légiférer sur les conditions des contrats d'assurance fut établi lors d'un procès qui remonte à 1881;³⁶ depuis lors, le Dominion n'a jamais tenté de prescrire directement ces conditions. Il a cependant cherché à statuer sur certains aspects des contrats d'assurance, et à exiger des assureurs l'obtention d'un permis fédéral.³⁷ Le Conseil privé décida que cette loi était invalide, et qu'elle ne pouvait s'étayer sur les pouvoirs du Dominion de légiférer en ce qui concerne la paix, l'ordre et la bonne administration du pays, ou la réglementation du commerce.³⁸ A la suite de cette décision, le Dominion adopta de nouvelles lois autorisant la délivrance de permis aux assureurs, et conditionnant cette délivrance à l'insertion de certaines clauses dans les contrats d'assurance. Des modifications au Code criminel décrétaient acte criminel toute pratique d'assurance sans permis.³⁹ Cette tentative d'invoquer, à l'appui de la législation, la juridiction fédérale en matière criminelle, ainsi qu'à l'égard des aubains et de l'immigration, ne fut pas plus heureuse.⁴⁰ Par l'imposition d'un supplément de taxe aux assureurs non munis de permis, une autre tentative fut faite pour contraindre les assureurs à obtenir un permis fédéral. Cette tentative de réglementer les assurances, moyennant l'exercice du pouvoir de taxation, fut aussi jugée invalide en 1932.⁴¹ A la suite de cette dernière décision du Conseil privé, le parlement fédéral adopta une nouvelle loi évidemment fondée sur le pouvoir fédéral de légiférer en matière de faillite et d'insolvabilité.⁴² La validité de cette loi toute récente n'a pas encore été contestée devant les tribunaux, et l'incertitude subsiste toujours quant au pouvoir législatif fédéral.

D'après l'étude de la législation et des litiges qu'elle a provoqués, il n'existait guère de doute à l'égard de la juridiction sur certaines opérations dans le domaine de l'assurance. Ainsi, par exemple, le pouvoir de la législature provinciale de réglementer les clauses du contrat, ou d'exiger un permis

³¹ *Statuts du Canada* (1868), 31 Vict., c. 48. Voir l'étude de J. A. Corry sur les lois d'assurance: *L'expansion des services administratifs depuis la Confédération* (Texte photocopié).

³² *Statuts du Canada* (1875), 38 Vict., c. 20.

³³ *Statutes of Ontario*, 1876, c. 23.

³⁴ *Ibid.* c. 24.

³⁵ *Revised Statutes of Ontario*, 1914, c. 183.

³⁶ *Citizens' Insurance Co. of Canada v. Parsons*, (1881) 7 App. Cas. 96.

³⁷ *Statuts du Canada* (1910), 9-10 Ed. VII, c. 32.

³⁸ *Attorney-General of Canada v. Attorney-General of Alberta*, [1916] 1 A.C. 588.

³⁹ *Statuts du Canada*, (1917) 7-8 Geo. V, c. 26 et c. 29.

⁴⁰ *Attorney-General of Ontario v. Reciprocal Insurers et al.*, [1924] A.C. 328.

⁴¹ *In re Loi des assurances du Canada*, [1932] A.C. 41.

⁴² *Statuts du Canada*, (1932) 22-23 Geo. V, c. 46 et c. 47.

des agents et des courtiers d'assurance, n'a jamais été mis sérieusement en question. Toutefois, il existe encore une grande incertitude sur certains aspects de l'assurance. Cette incertitude a occasionné des difficultés administratives et encouragé des tentatives d'étendre la juridiction, ce qui n'aurait probablement pas eu lieu, la juridiction eût-elle été nettement définie.

Indépendamment des décisions judiciaires, il ne paraît exister aucune raison intrinsèque d'unifier l'administration dans tous les domaines de l'assurance, aucune raison non plus pour que le partage du pouvoir de réglementation engendre l'inefficacité administrative, à condition que la juridiction soit nettement définie et que les autorités ne cherchent pas à empiéter sur leurs attributions respectives. Il serait probablement possible non seulement de partager la réglementation des assurances selon les juridictions, mais aussi selon le genre de compagnies.

A notre avis, les législatures provinciales devraient conserver le pouvoir de réglementer les éventualités et conditions des contrats d'assurance. Notre conclusion s'appuie sur la considération suivante: dans Québec, les droits qui forment l'objet des contrats d'assurance sont définis par le Code civil, et nous estimons irrationnel de diviser le pouvoir législatif à l'égard des droits civils et des contrats d'assurance. Un argument des surintendants provinciaux des Assurances nous a frappés, à savoir⁴³ que la conférence annuelle de l'"Association des surintendants des assurances des provinces du Canada" constitue une réunion propice à la discussion de la forme des contrats d'assurance, et qu'elle empêche les modifications législatives inconsidérées et trop précipitées. Grâce aux efforts de cette association, l'uniformité législative a été réalisée dans les provinces où règne le droit coutumier et, à notre avis, cette juridiction provinciale ne devrait pas être altérée.

Les législatures provinciales prescrivent déjà de nombreuses espèces de permis, et les fonctionnaires provinciaux sont au courant des détails administratifs de la réglementation des permis. La délivrance de permis aux agents d'assurance, courtiers et experts exige une connaissance des détails administratifs et des conditions locales particulières; et nous estimons que la juridiction provinciale à cet égard donne satisfaction et devrait être maintenue.

Il nous a été représenté qu'en certaines provinces, surtout dans Ontario et Québec, il existe un grand nombre de compagnies à charte provinciale, le plus souvent à caractère de mutualité.⁴⁴ Ces com-

pagnies, qui pratiquent surtout l'assurance contre l'incendie et les intempéries, offrent une protection peu coûteuse et, vu la nature locale de leurs opérations, peuvent être soumises à une surveillance très économique et fort efficace de la part des départements provinciaux d'assurance. Nous recommandons, par conséquent, que toutes les compagnies d'assurance à charte provinciale et n'opérant que dans la province où elles ont été constituées, soient placées, à toutes fins utiles, sous la juridiction exclusive de la province intéressée. Nous croyons cependant que le département fédéral des Assurances devrait être autorisé à assumer la surveillance des compagnies d'assurance à charte provinciale, quand les provinces le lui demandent. Ce système a été employé en Nouvelle-Ecosse,⁴⁵ et avec succès, croyons-nous.

Quant aux compagnies pratiquant l'assurance dans plus d'une province, il existe un double emploi et un chevauchement en matière de permis, de rapports annuels et statistiques ayant trait à l'assurance. L'aide-mémoire du surintendant des Assurances d'Ontario⁴⁶ révèle que, dans cette province, les fonctions du département fédéral et du département provincial des Assurances offrent maints aspects identiques, en ce qui concerne la délivrance des permis aux assureurs, l'administration des dépôts, les enquêtes sur la solvabilité, la production des relevés annuels et statistiques, les rapports annuels et autres sujets connexes. Il existe donc un double service, réel ou possible, dans la sphère administrative, ainsi qu'un domaine où les deux départements peuvent entrer en conflit. Les compagnies d'assurance sont astreintes à un double effort onéreux et inutile, qui se traduit probablement par une augmentation du coût de l'assurance pour les assurés. Il est vrai que dans la majorité des provinces, sinon dans toutes, l'accomplissement de simples formalités permet aux assureurs munis d'un permis fédéral d'obtenir un permis provincial; et quand un dépôt a été fait dans le domaine fédéral, les provinces n'en exigent pas. Mais l'existence même du pouvoir de prescrire des formalités additionnelles, à l'égard des permis et des dépôts, n'en crée pas moins une incertitude; et le double emploi qui existe dans la compilation des relevés annuels et statistiques transmis au département fédéral et aux départements provinciaux, entraînent souvent des calculs établis sur des bases différentes.⁴⁷

N'est-il pas évident que, dans l'intérêt même de l'efficacité et de l'économie, un assureur opérant

⁴³ Pièce 321, aide-mémoire du surintendant des Assurances de l'Ontario, p. 18; Pièce 79, aide-mémoire du surintendant des Assurances de la Saskatchewan, pp. 15-18.

⁴⁴ Pièce 321, aide-mémoire du surintendant des Assurances de l'Ontario, p. 14; Pièce 290, mémoire de la *Mutual Fire Underwriters' Association of Ontario*, Tém. p. 7300.

⁴⁵ Pièce 118, aide-mémoire du surintendant fédéral des Assurances, p. 7.

⁴⁶ Pièce 321, pp. 2-4.

⁴⁷ Pièce 94, mémoire de la *All-Canada Insurance Federation*, p. 5; Pièce 321, aide-mémoire du surintendant des Assurances d'Ontario, p. 8.

dans plus d'une province ne devrait être astreint qu'à un seul contrôle de sa solvabilité. Eu égard à la difficulté qu'il y aurait à déterminer autrement la juridiction et à la longue expérience acquise par le Dominion dans ce domaine, nous recommandons que les enquêtes sur la solvabilité de toutes les compagnies d'assurance, autres que les compagnies à charte provinciale faisant des opérations dans les limites exclusives de la province qui les a constituées, soient confiées au surintendant fédéral des Assurances. Sujet à la même exception, le Dominion devrait posséder le pouvoir exclusif de livrer permis à toutes les compagnies d'assurance, de prescrire les dépôts nécessaires, d'enquêter sur la solvabilité et d'exiger des rapports annuels et statistiques. Les provinces devraient avoir la faculté de vérifier ces rapports, et d'en obtenir copie; dans la forme à donner aux rapports, le désir des provinces, quant à l'obtention de renseignements, devrait être déterminé et respecté. Mais une compagnie d'assurance munie d'un permis fédéral devrait avoir le droit incontestable de commencer ses opérations dans toute province du Canada, et de les poursuivre sous la seule surveillance financière du département fédéral des Assurances. En recommandant une seule juridiction pour le contrôle financier des compagnies d'assurance (excepté pour les compagnies à charte provinciale pratiquant l'assurance dans les limites exclusives de la province qui les a constituées), nous désirons éviter non seulement des frais inutiles aux compagnies d'assurance et au public, comme nous l'avons déjà mentionné, mais aussi l'augmentation des dépenses administratives occasionnées par le double service du Dominion et des provinces en ce qui a trait à l'inspection et au contrôle des compagnies d'assurance.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

Nos recommandations comportent donc un partage net des attributions dans l'entier domaine législatif des assurances. Les législatures provinciales devraient avoir juridiction exclusive pour prescrire les conditions statutaires et les éventualités des contrats d'assurance et la délivrance de permis aux agents, courtiers et experts d'assurance. Elles devraient aussi avoir la faculté de contrôler les opérations financières des compagnies d'assurance constituées et opérant dans les limites exclusives d'une province; mais il devrait être loisible à une province de déléguer cette fonction au Dominion, si elle le désire. La réglementation des matières suivantes devrait être du ressort exclusif du Dominion: la délivrance de permis à toutes les autres compagnies, les dépôts, les rapports d'assurance annuels et statistiques, l'examen et le con-

trôle financiers, la publication des rapports annuels concernant ces compagnies. Ce partage de juridiction devrait être défini avec la plus grande précision possible, car une définition vague des attributions permettrait au Dominion et aux provinces d'essayer d'étendre leur juridiction à des matières connexes, ce qui contribuerait à prolonger la longue série des controverses constitutionnelles sur la juridiction en matière d'assurance, controverses qui devraient prendre fin.

Au cas où ces recommandations ne seraient pas suivies d'effet, les juridictions respectives actuellement exercées par le Dominion et les provinces devraient être nettement définies. Le désir manifeste des plus importantes compagnies d'assurance de se soumettre au contrôle fédéral,⁴⁸ et les avantages évidents d'un tel contrôle sur les opérations extérieures de certaines de ces compagnies, indiquent la nécessité d'établir l'exercice actuel de cette juridiction sur une base constitutionnelle solide. Il faudrait éliminer du contrôle administratif les doubles services et toute inefficacité résultant de l'incertitude qui règne dans le domaine constitutionnel.

5. PRÉVENIR LES ENTRAVES AU COMMERCE INTERPROVINCIAL

Dans tout système fédératif, la réglementation du commerce entre états ou provinces, tout en maintenant la liberté de commerce indispensable à l'unité nationale, présente des difficultés plus ou moins graves. A l'origine, les membres de la fédération sont généralement des états qui ont élevé des barrières tarifaires et, peut-être, d'autres obstacles à leur commerce réciproque. La fédération accomplie, ces états ou provinces peuvent atteindre un stage d'évolution où s'exerce inévitablement une pression politique en faveur d'une forme quelconque de protectionnisme local. Le désir de maintenir et d'augmenter le revenu provincial, de créer de nouvelles industries, de garantir le travail durant une période de crise économique, ainsi que le désir de protéger le niveau des salaires et les conditions de travail contre toute "concurrence injuste" ou "dumping social", sont autant de facteurs pouvant, à un moment donné, favoriser cette demande de protectionnisme local, laquelle se manifeste même dans la politique municipale.

Une fédération repose tout d'abord sur de bonnes intentions, et les formes les plus manifestes d'une inopportune inégalité de traitement sont presque toujours prohibées. Ainsi, au Canada, seul le parlement fédéral fut autorisé à imposer des droits de douane et d'accise et à établir des impôts indi-

⁴⁸ Pièce 94, mémoire de la *All-Canada Insurance Federation*, p. 12; Pièce 92, mémoire de la *Canadian Life Insurance Officers' Association*, p. 18.

rects en général; au parlement fédéral fut conféré le pouvoir "exclusif" de légiférer en matière de commerce; le gouvernement fédéral fut investi du pouvoir de désavouer les lois provinciales; et les provinces devaient admettre en franchise les produits de toute autre province.⁴⁹ Ces dispositions constitutionnelles, tout en réprouvant l'érection de barrières contre le commerce interprovincial, ne l'empêchaient pas absolument. A force de pression politique, divers expédients ont récemment réussi, de façon ou d'autre, à assurer un certain degré de protectionnisme provincial. Divers mémoires présentés à la Commission protestent contre ce protectionnisme régional, quelle qu'en puisse être la forme.⁵⁰ Des travaux d'étude entrepris pour la Commission démontrent l'importance et la complexité du problème. Toutes les formes de protectionnisme local ne sont pas nécessairement condamnables; mais il n'est pas possible de séparer entièrement celles qui sont judicieuses de celles qui sont inadmissibles. Bien que nous n'ayons pas de panacée à offrir, il convient de faire une brève revue de la situation et d'indiquer divers remèdes possibles.

Exemples de protectionnisme provincial

Il ne saurait être ici question d'une étude approfondie, mais quelques exemples serviront à indiquer la nature des méthodes, législatives et administratives, grâce auxquelles le protectionnisme provincial s'exerce.⁵¹ Certaines impôts qui, en 1867, auraient été jugés essentiellement indirects, — par les économistes du moins, — et, par conséquent, du domaine exclusif du Dominion, peuvent affecter aujourd'hui une forme qui les fait classer comme directs par les tribunaux et tomber, par conséquent, sous la juridiction de la province. Il est alors facile de les appliquer de manière à frapper les produits "extérieurs" plus lourdement que les produits locaux.⁵² La crainte d'une aggravation de ce genre d'impôts a fortement inspiré une résistance victorieuse au projet de modification de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en vue de permettre aux

provinces d'imposer certaines taxes sur les ventes au détail,⁵³ et dissipé tout doute sur la constitutionnalité des mesures législatives déjà édictées. De plus, la réglementation de la vente au détail et le contrôle des prix par les provinces peuvent donner lieu à une inégalité de traitement, et conduire au "dumping interprovincial" (par exemple, si le rabais des prix est prohibé dans une province, le stock d'un commerçant peut être exporté dans une autre province et y être vendu à perte).⁵⁴ Les lois concernant l'inspection et le classement peuvent être appliquées de façon à entraver le commerce interprovincial. Il en est de même des dispositions relatives aux permis. Les gouvernements provinciaux, à titre de vendeurs de boissons alcooliques, peuvent accorder une préférence marquée aux produits locaux, soit par leurs méthodes d'achat, soit par leurs prix de vente, soit par la combinaison de ces deux éléments.⁵⁵ Les lois provinciales tendant à fixer les prix locaux peuvent constituer une forte entrave au commerce interprovincial.⁵⁶ Il faut également mentionner les méthodes moins condamnables, mais encore discutables, qui permettent aux provinces (parfois même aux municipalités créées par les provinces) "d'encourager" les industries locales au moyen d'un système de primes, ou d'exemptions de formes particulières d'impôts.⁵⁷ Enfin, la propagande en faveur de l'achat des produits de la province est une forme de protectionnisme.⁵⁸

⁴⁹ Voir *Débats de la Chambre des communes*, 14 mai 1936, page 2858, (Cahan); *Débats du Sénat*, 19 mai 1936, page 302, (Meighen); 10 juin 1936, page 446 (Meighen).

⁵⁰ *Loi dite Closing-out Sales Act (Statutes of British Columbia, 1937, c. 7)*. Cette loi exige un permis de vente en cas de liquidation commerciale.

⁵¹ En vertu de l'autorité que lui confère un acte de la législature, le Manitoba, dans sa loi dite *Government's Liquor Control Act*, a fixé le prix de la bière, vendue mais non brassée dans la province, à un chiffre plus élevé que celui de la bière brassée localement.

⁵² Dans sa loi dite *Commodities Retail Sales Act, 1937, c. 9*, la Colombie-Britannique décrète que les denrées ne pourront être vendues au détail, dans la province, à un prix inférieur au coût de fabrication et de vente.

⁵³ Primes sur le fer et l'acier en Nouvelle-Ecosse, Colombie-Britannique, ainsi que dans Québec et Ontario. De plus, certaines municipalités consentent une évaluation fixe à certaines industries.

⁵⁴ Ce n'est pas dans les simples questions de commerce qu'un gouvernement peut être accusé de violer l'esprit de la constitution au préjudice d'autres gouvernements, tout en observant la lettre. Les abus résultant de l'imposition des droits de succession provinciaux, en ce qui concerne le domicile du défunt et la situation de sa propriété, ont été discutés ailleurs. Dans leurs mémoires, ou dans les témoignages de leurs représentants devant la Commission, les provinces ont souvent reproché au gouvernement fédéral d'avoir établi un fort impôt sur le revenu, sans tenir dûment compte des besoins provinciaux, et d'avoir injustement élargi sa sphère de taxation directe. Par exemple, l'hon. M. Pattullo, premier ministre de la Colombie-Britannique, a dit (Tém. p. 5263): "Chaque question posée ici nous ramène réellement au principe fondamental voulant que le gouvernement fédéral soit un ogre — soit dit sans intention blessante — qui entre dans notre garde-manger, bien rempli et bien rangé, pour nous en chasser; voilà la difficulté." Voir aussi Pièce 180, mémoire de la Colombie-Britannique, p. 4; Pièce 297, mémoire d'Ontario, Partie II, p. 20; Tém. de l'honorable M. Conant, procureur-général de l'Ontario, pp. 7967-7969.

⁴⁹ "Tous articles du crû, de la provenance ou manufacture d'aucune des provinces seront, à dater de l'union, admis en franchise dans chacune des autres provinces." Article 121, Acte de l'Amérique britannique du Nord.

⁵⁰ Pièce 17, le *Winnipeg Board of Trade* a fait des commentaires sur la tendance, "plus évidente que jamais, vers la restriction de la liberté de commerce interprovincial au moyen d'expédients qui ont en définitive, le même effet que l'imposition de tarifs douaniers sur le commerce entre les provinces. Aussi, Pièce 159, *Halifax Board of Trade*; Pièce 268, *Toronto Board of Trade*; Pièce 33, *Fils natis du Canada*; Pièce 394, *La Chambre de commerce du Canada*. Cette dernière a protesté contre les lois et règlements qui entravent les opérations commerciales et le "libre mouvement du commerce, de Vancouver à Halifax".

⁵¹ Pour une étude approfondie de ces mesures, voir Appendice 8, L. M. Gouin et Brooke Claxton, *Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les provinces*.

⁵² Par exemple, l'impôt sur l'huile combustible en Colombie-Britannique (*Revised Statutes of British Columbia, 1936, c. 278*) protège la houille, principal produit de la province.

Les arguments pour et contre la protection provinciale

Le mouvement en faveur du protectionnisme provincial grandit, et ne doit pas être traité à la légère. Il s'est révélé dans plusieurs des mémoires soumis à la Commission. Le gouvernement du Nouveau-Brunswick a suggéré l'adoption possible de tarifs régionaux afin de protéger les intérêts locaux. Cette proposition avait un double aspect: elle envisageait l'adoption possible de tarifs douaniers de ce genre par le Dominion pour encourager certaines industries ou certaines conditions commerciales dans une région particulière; le caractère pratique de l'imposition, par le Nouveau-Brunswick, de droits de douane contre le reste du Canada ou contre certaines provinces. Toutefois, l'avocat de la province a admis qu'il "était douteux que ce procédé fût possible".⁵⁹ Des propositions offrant une grande similitude dans leur objet ont aussi été soumises à la Commission par le *Saint John Board of Trade*⁶⁰ et par la *British Columbia Chamber of Agriculture*.⁶¹

⁵⁹ W. P. Jones, *Tém.*, pp. 8739 et suivantes: "Je pensais au grand avantage que retirerait cette province, lui eût-il été possible d'établir un tarif douanier contre les provinces de Québec et d'Ontario"; et "Nous pourrions conclure des accords avec les Etats-Unis, négocier un accord avec la Grande-Bretagne, et obtenir ainsi un bien meilleur marché que celui de Québec et d'Ontario."

⁶⁰ Cet exposé (Pièce 369), esquissait un projet de péréquation de droits sur les marchandises ouvrées ou sur les produits agricoles importés dans la province et offerts en vente à un prix inférieur à celui du marché local. D'après la proposition, tous les envois arrivant dans la province seraient accompagnés d'une facture certifiée, indiquant le prix. Cette facture serait jointe au connaissement et, au port d'entrée, la douane en prendrait possession et admettrait les marchandises; il s'ensuivrait une augmentation du personnel douanier.

⁶¹ Dans un plaidoyer à l'appui de son mémoire (Pièce 204), la Chambre d'agriculture proposait que les pouvoirs du Dominion, dans le domaine commercial, fussent transférés aux provinces en ce qui concerne l'écoulement des produits agricoles. La proposition comportait aussi l'attribution, à la province, de pouvoirs exclusifs sur le commerce de ses propres produits agricoles, "que ce commerce de tel ou tel produit agricole ait ou non son origine et sa destination dans les limites de la province". Le premier président de la Commission, l'honorable N. W. Rowell, et M. W. E. Haskins, qui représentait la *British Columbia Chamber of Agriculture*, échangèrent les vues suivantes (*Tém.* p. 5602): "Le président: D'après la logique de votre attitude, chaque province pourrait prohiber l'exportation de marchandises produites dans ses limites, aussi bien que l'importation des denrées d'une autre province. Vous détruisez la base même du commerce interprovincial au Canada."

M. Haskins: Avec le pouvoir de désaveu du Dominion, quand il s'agit d'une question d'intérêt général, pour régler le cas.

Le président: Chose que le pouvoir de désaveu du Dominion empêche aujourd'hui. L'intention n'est pas d'avoir neuf compartiments étanches. Il s'agit d'un seul pays, le Canada, et les frontières provinciales ne sont que des délimitations historiques, ou servent simplement aux fins d'administration. Pour ce qui est du commerce, il doit être absolument libre dans tout le pays."

Il est incontestable, comme le soulignent les mémoires qui nous ont été soumis, et déjà mentionnés, que le protectionnisme local est une entrave à la vie économique de la nation, et réduit, par conséquent, le revenu du peuple canadien sur lequel repose la prospérité du Dominion tout entier. Il est probable qu'aucune province n'est située de façon à tirer profit de l'existence du protectionnisme local au Canada. Dans chaque cas, l'objectif désiré est tellement immédiat que l'objectif lointain, compte tenu des résultats secondaires et des conséquences ultimes, est perdu de vue. Il est évident que si une province peut invoquer ces expédients pour favoriser ou protéger un intérêt local, les autres provinces peuvent en faire autant; il est également manifeste que si un tarif protecteur provincial peut être imposé à l'avantage d'un intérêt particulier, d'autres intérêts dans la même province s'assureront le même avantage par le recours à la pression politique. En multipliant ces expériences dans le domaine de l'indépendance économique provinciale, on découvrirait bientôt que le marché local obtenu à un tel prix constitue une piètre compensation pour la perte de la liberté de commerce dans tout le Dominion. Le préjudice causé par le protectionnisme local revêt plusieurs formes, entre autres: la situation artificielle d'industries dans l'économie nationale; les pertes qu'entraîne une concurrence défavorable à l'économie; les charges financières assumées pour soutenir certaines industries contrairement au principe économique; l'incertitude du commerce en tous lieux si les marchés des autres provinces risquent d'être fermés par des expédients protectionnistes; l'accentuation d'un sentiment de rivalité et de jalousie entre les provinces. Les gains momentanés réalisés par la main-d'œuvre dans la province (en réduisant le travail en d'autres provinces), ou par l'augmentation des sources de revenu de la province (en diminuant celles d'autres provinces), ou par la création d'une autarchie provinciale, perdront beaucoup de leur importance s'il est donné suite à nos principales recommandations relatives aux secours de chômage et aux subventions de norme nationale.

L'inégalité de traitement interprovincial au Canada paraît être beaucoup moins dangereuse que l'inégalité correspondante entre états aux Etats-

Unis.⁶² Mais cette inégalité de traitement a déjà revêtu un aspect inquiétant, et l'expérience américaine indique qu'elle peut devenir beaucoup plus grave. C'est, par conséquent, une question dont doit tenir compte toute étude approfondie des relations entre le Dominion et les provinces. Pour ces raisons, il est important d'étudier le caractère pratique de mesures réparatrices. Nous passerons brièvement en revue les avantages et les inconvénients de certaines méthodes.

Voici le nœud du problème: les plus simples exigences de l'autonomie provinciale dans le domaine législatif pour la réglementation de la vie quotidienne, aussi bien qu'en matière fiscale, comportent l'exercice de pouvoirs susceptibles d'abus, en ce qu'ils peuvent servir à l'établissement d'une sorte de protectionnisme provincial. S'il est donné suite à nos propositions comportant l'attribution au Dominion du pouvoir exclusif de prélever des taxes sur les corporations commerciales, une source d'inégalité de traitement sera supprimée.⁶³ Il ne peut, cependant, être question de priver les provinces de tous les pouvoirs susceptibles d'abus. Le problème se résume à prévenir ou à restreindre les abus sans toucher aux pouvoirs légitimes et mêmes nécessaires.

Moyens de prévention

Les moyens qui se présentent naturellement à l'esprit de ceux qui sont au courant de la pratique

⁶² Les pouvoirs plus vastes de taxation que possèdent les états, leur ont permis d'appliquer des mesures de protection entre états; ce mouvement suscite une appréhension générale aux Etats-Unis. Voir, par exemple, *Shove Thy Neighbour* par J. T. Flynn, *Colliers*, 30 avril 1938, et *Death by Tariff* par R. L. Buell, *Fortune*, août 1938.

En mars 1939, le ministère de l'Agriculture des Etats-Unis publiait un rapport renfermant les conclusions d'une enquête que le *Bureau of Agricultural Economics* avait conduite pendant deux ans sur la multiplication des barrières commerciales érigées par les législatures d'états. Dans une critique du rapport, Henry Wallace, secrétaire de l'Agriculture, s'exprime ainsi: "aujourd'hui, nous ne pouvons affirmer que la liberté de commerce existe entre états". Le *New York Herald Tribune* du 7 mars 1939, dans une étude du rapport, fait cette observation: "Nos systèmes de tarif, de contrôle et de contingentement intérieurs ne sont pas désignés en ces termes précis, mais l'effet est souvent le même. Une douzaine d'états imposent des droits d'accise sur toute la margarine, sauf celle qui est fabriquée avec certains ingrédients domestiques, — ce qui revient à un droit sur la margarine extérieure. Un certain nombre d'états réglementent la vente des boissons alcooliques, de façon à taxer les commerçants de bière ou de vin du dehors plus lourdement que les dispensateurs du produit domestique. Pendant un certain temps, le Michigan a prélevé un droit d'entrée de 25 cents par baril sur la bière fabriquée en dehors de l'état, et des lois semblables ont été proposées ailleurs. Divers états et diverses villes, y compris New-York, appliquent leurs lois sur l'inspection du lait, de façon à favoriser le cultivateur des environs au détriment des producteurs 'étrangers' du Wisconsin, du Vermont ou d'autres régions extérieures du même genre. Les lois concernant le classement et l'étiquetage peuvent nuire au consommateur, aussi bien que l'aider; la mise en quarantaine d'une usine peut favoriser les intérêts des producteurs domestiques, aussi bien que prévenir l'infection. Les lois relatives aux permis d'automobile pénalisent souvent les camionneurs circulant entre états, par rapport aux concurrents domestiques, parfois même au grand détriment des expéditeurs domestiques. Et un système de ports d'entrée réguliers, où les camions doivent s'enregistrer à l'entrée et à la sortie de l'état, étend un réseau ressemblant fort à un vaste régime douanier dans tout l'Ouest."

⁶³ Voir recommandations concernant les taxes sur les corporations. Partie B, c. III, 2.

constitutionnelle aux Etats-Unis sont les suivants: l'interdiction, dans la constitution, de tout abus de pouvoir législatif; le recours aux tribunaux pour déterminer jusqu'à quel point la législation provinciale tend à nuire au commerce interprovincial, et l'invalidation d'une telle législation. Mais, dans la pratique, il est extrêmement difficile de séparer les mesures légitimes, destinées à favoriser des objectifs purement provinciaux, de ces autres mesures dont les effets indirects comportent peut-être une discrimination au détriment des produits ou des revenus d'autres provinces, ou au détriment des entreprises de leurs citoyens. L'élaboration, par une cour de justice, de règles rigoureuses et impérieuses sur ces questions, pourrait, dans la pratique, empêcher l'adoption de lois provinciales utiles; elle pourrait aussi, en détruisant un genre d'abus, en protéger d'autres plus graves. Et il est douteux que le personnel le mieux doué pour remplir des fonctions purement judiciaires soit le mieux en état de juger les questions plus ou moins techniques dans le domaine de l'économie et du commerce.

Une deuxième méthode comporterait l'exercice du pouvoir fédéral de désaveu (pouvoir que peut toujours exercer le Dominion, à sa discrétion) afin de protéger une province contre toute inégalité de traitement résultant de la législation d'une autre province; ou l'attribution, au parlement du Canada, d'un pouvoir législatif spécial l'autorisant à adopter une loi pour remédier aux effets injustes de la législation provinciale. Mais cette méthode soulève maintes objections. Il existe une controverse au sujet de l'exercice judiciaire du désaveu. Toute action discrétionnaire, de la part du gouvernement fédéral ou du parlement canadien, est une action politique qui peut être soupçonnée d'être plus favorable à une province qu'à une autre. Enfin, l'ingérence du Dominion n'améliorera probablement pas les relations fédérales avec les provinces; et même l'inaction du Dominion, quand il a le pouvoir d'agir, peut soulever l'opinion dans une province qui se croit lésée par les mesures protectionnistes en vigueur dans une autre province.

Une troisième méthode consisterait à permettre à un gouvernement lésé par l'action d'un autre gouvernement, de protester auprès de la Conférence fédérale-provinciale projetée. Bien qu'une telle action soit toujours possible et puisse, en certains cas, amener le règlement d'un litige, de gré à gré, elle n'en représente pas moins des inconvénients manifestes. La conférence sera un organisme plutôt politique que judiciaire; elle n'agira pas aisément sur la décision de la majorité. Un premier ministre provincial qui plaiderait une cause devant une telle conférence éprouverait peut-être une certaine répu-

gnance à admettre que la mesure qu'il a appuyée devant sa propre législature, mettant ainsi en jeu sa propre réputation, constitue une atteinte à la "courtoisie interprovinciale"; et la désapprobation d'une majorité pourrait difficilement être rendue publique dans le but d'influencer l'opinion. De plus, il est certain qu'un gouvernement provincial réfléchira sérieusement avant de censurer l'acte d'un autre gouvernement provincial ou d'une législature provinciale, par crainte de nuire à sa propre liberté d'action.

Une quatrième méthode consisterait, de la part des législatures provinciales et du parlement fédéral, à renoncer franchement à un certain genre de mesures législatives, qui sont incontestablement de leur domaine constitutionnel, mais qui nuisent au bon fonctionnement du système fédératif et à l'unité nationale. En effet, l'esprit, aussi bien que la lettre de la constitution, doit être observé, et une bienveillance mutuelle est essentielle au maintien des bonnes relations. Cette méthode peut aboutir à une simple remontrance adressée par des hommes à l'abri des préjugés à d'autres hommes dont la carrière politique peut être à la merci de la pression politique renforcée de tout l'appui des intérêts locaux. En pratique, il est probable que le premier ministre d'une province, ou le premier ministre du Dominion, bien appuyé par sa majorité parlementaire, pourrait facilement convaincre cette majorité que la politique approuvée par elle est absolument conforme à l'esprit, aussi bien qu'à la lettre de la constitution.

Par conséquent, pour que cette quatrième méthode puisse être effective, il faudrait forcer un gouvernement (provincial ou fédéral) à soutenir la rectitude de sa législation, tout comme il peut aujourd'hui être appelé à en soutenir la constitutionnalité, devant un tribunal impartial. Des considérations du même ordre s'appliquent si, au lieu de la rectitude de la législation, c'est la rectitude de la pratique administrative qui est en jeu. Un tribunal compétent devrait inclure, outre l'élément judiciaire, l'élément de l'économie et du commerce. Plusieurs solutions se présentent. Une province qui protesterait contre la législation d'une autre province, tout en admettant d'une façon absolue, ou pour les fins de la discussion, la constitutionnalité de la mesure législative, pourrait avoir le droit de faire juger l'équité de la mesure par un tribunal composé du juge en chef de la province qui l'aurait adoptée, peut-être même d'un assesseur nommé par cette province, et d'un autre nommé par la partie protestataire. La force d'un tel tribunal provient de ce qu'une province peut avoir une plus grande confiance dans son propre juge en chef qu'en

toute autorité extérieure; sa faiblesse provient de ce qu'un tel tribunal serait différemment composé dans divers cas et de ce que, peut-être, deux lois provinciales identiques pourraient être différemment jugées dans différentes provinces. De plus, l'emploi d'assesseurs nommés par les intéressés pourrait donner lieu à des opinions dissidentes et à du mécontentement, au cas où une décision ne serait pas unanime. Une deuxième solution possible consisterait à soumettre la rectitude d'une loi provinciale au juge en chef (ou à un autre juge) de la Cour suprême du Canada, à qui seraient adjoints des assesseurs permanents, ou désignés en l'espèce. Une troisième solution possible comporterait la création d'un tribunal spécial. Le désavantage de ce plan, qui permettrait d'obtenir les services du personnel le plus compétent pour une tâche difficile, serait que le tribunal ne serait peut-être pas assez occupé pour justifier les frais de son maintien, car la simple possibilité d'un appel contre une loi provinciale pourrait faire disparaître le protectionnisme local, dans ses formes les plus provocantes.

Le besoin est impérieux de décisions qui feraient état de toutes les particularités du cas. Une loi ayant pour objet le règlement sincère d'une question locale peut entraîner, d'une manière indirecte et involontaire, mais inévitable, une légère entrave au commerce interprovincial. Deux lois, absolument identiques quant à la forme, peuvent respectivement apporter des entraves légères ou considérables au commerce interprovincial. Une mesure, absolument inoffensive pour les citoyens d'autres provinces au moment de son adoption, peut, les conditions changeant, donner lieu à des distinctions injustes dans son application; et il peut être très délicat de juger à quel moment il convient de modifier la mesure, de façon à respecter les intérêts extra-provinciaux. Nos propositions sont basées sur l'hypothèse que les gouvernements ne s'opposeront pas, en général, à être prévenus quand leurs lois ou leurs méthodes administratives deviennent injustes; et qu'ils comprendront que des règles strictes et rigides sont condamnables et même dangereuses.

Il n'est probablement pas désirable que la décision d'un tel tribunal soit obligatoire, en ce sens qu'elle puisse infirmer une loi entachée d'injustice. La décision peut avoir un caractère tout à fait déclaratoire. Fondamentalement, il est à supposer qu'une province ne manquera probablement pas à la "courtoisie interprovinciale" en maintenant une loi ainsi déclarée injuste envers d'autres provinces. Avec la décision du tribunal, une province ne sera plus seule à décider si ses mesures législatives sont justes ou injustes envers d'autres provinces. L'existence même du tribunal signifiera tout simplement qu'une légis-

lature provinciale ne peut se constituer juge compétent ou digne de foi dans une question de ce genre. Il ne s'ensuit pas, cependant, qu'on ne puisse compter sur elle pour la réparation des abus signalés par une autorité compétente.

Une cinquième méthode comporterait la signature d'un accord direct, par lequel les provinces s'engageraient à ne mettre aucun obstacle au commerce de leurs citoyens. Cette méthode pourrait donner lieu à une conférence interprovinciale, tenue à huis clos, où des protestations pourraient être formulées, et suivie peut-être de menaces de représailles. Mais ce genre de marchandage risquerait de donner à chaque province un *quid pro quo* sous forme de concessions de la part des autres provinces pour l'abandon du protectionnisme local; d'un autre côté, nous espérons que les avantages que les provinces les plus faibles retireraient de nos principales recommandations financières, pourront induire ces provinces à renoncer, en retour, à ce genre de mesures.

Une sixième méthode consisterait en des accords formels entre deux ou plusieurs provinces. Ces accords pourraient viser une longue liste de questions sur lesquelles un certain degré d'uniformité est désiré, et pourraient inclure certains engagements concernant les mesures "protectionnistes". Cette méthode offre des dangers. Elle pourrait donner naissance à des *blocs* protectionnistes contre le reste du Canada, et intensifier ainsi le mal même que nous cherchons à extirper. Enfin, l'application présente des difficultés, car un tel accord est de la nature d'un traité entre les provinces intéressées et, par conséquent, ne peut être exécutoire par les voies légales ordinaires.

Dans nombre de cas, bien entendu, ce sont des municipalités ou d'autres corps à qui la province a conféré des pouvoirs, plutôt que les provinces elles-mêmes, qui sont les premiers coupables de cette inégalité de traitement économique, et le protectionnisme local des municipalités peut s'exercer au détriment d'autres municipalités en la même province.⁶⁴ Cette question n'est pas du ressort de la

⁶⁴ Voir Appendice 8, L. M. Gouin et Brooke Claxton, *Expédients constitutionnels adoptés par le Dominion et les provinces*, p. 55. "De plus, ce qui est vrai en particulier pour Québec, si la taxation municipale continue à se développer dans ce même sens on va ériger à travers le Canada l'équivalent de murs de Chine ou d'enceintes fortifiées. La réglementation municipale semble en soi de minime importance, mais elle constitue une indication significative de ce qui pourrait se produire si l'esprit de clocher poussait jusqu'à l'extrême le nationalisme économique."

Commission, sauf dans la mesure où une préférence interprovinciale injuste résulte de l'action municipale ou de celle de tout autre corps, les organismes professionnels par exemple. Dans ce cas, la province qui crée une municipalité ou un organisme et lui confère des pouvoirs, est entièrement responsable de l'action de cette municipalité ou de cet organisme, et il lui incombe, vis-à-vis des autres provinces, de conserver, et d'exercer au besoin, et comme il convient, des pouvoirs administratifs de contrôle.

Conclusions

C'est intentionnellement que nous avons laissé un certain vague dans notre discussion de cette importante question, et ce, pour le motif suivant: à notre avis, il est essentiel que toutes les législatures intéressées s'entendent sincèrement sur la révision de leur législation, car une conférence fédérale-provinciale est probablement le meilleur moyen de trouver un genre de révision acceptable à tous. D'excellentes raisons paraissent militer en faveur d'une entente. En effet, s'il est facile de prendre des mesures que d'autres trouvent injustes, et difficile de retraiter ensuite, il est également facile de s'offrir à renoncer mutuellement à tout exercice injuste ou partial du pouvoir législatif. Il y a aussi un avantage marqué à séparer la question de la constitutionnalité d'une législation de celle de son utilité générale. Si, comme en ce moment, la première question peut seule être soumise aux tribunaux, la seconde est presque sûre d'être mêlée au débat. Il est notoire que les "cas extrêmes engendrent de mauvaises lois".

Les mêmes raisons n'existent pas pour que nous restions dans l'imprécision sur les principes à suivre dans l'application de ce que nous avons appelé l'esprit de la constitution. A notre avis, la liberté complète du commerce devrait exister au Canada; il devrait exister une absolue liberté de placement; liberté complète de mouvement et absence totale de restrictions arbitraires (exception faite d'une épreuve sérieuse sur les aptitudes professionnelles) dans la pratique d'un métier ou d'une profession; et absence complète de toute taxe différentielle. Si des exceptions à ces principes généraux doivent exister, elles devraient être énoncées d'une façon péremptoire et non équivoque.

MOYENS DE COOPÉRATION ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES

Malgré des avantages incontestés, le système fédératif présente certaines imperfections, en particulier les deux suivantes: manque de souplesse et rigidité dans la répartition des pouvoirs entre les autorités centrales et provinciales (ou d'états); et manque de moyens de coopération entre les gouvernements autonomes sur les questions d'intérêt commun. Au présent chapitre, nous formulons certaines suggestions qui, à notre avis, corrigeraient largement ces imperfections dans le système fédératif canadien. Nous croyons que l'unité nationale et l'efficacité administrative en bénéficieraient, sans nuire à l'autonomie des provinces.

1. CONFÉRENCES FÉDÉRALES-PROVINCIALES

Le principe à la base d'un système fédératif de gouvernement est la répartition des pouvoirs entre l'autorité centrale et les autorités locales. Dans une société relativement simple où les fonctions du gouvernement sont peu nombreuses et peu compliquées, comme c'était le cas au temps de la Confédération, cette répartition des pouvoirs ne nuit guère à l'efficacité de l'administration non plus qu'à l'économie. Mais dans la société complexe et étroitement interdépendante d'aujourd'hui, avec la grande expansion qui est devenue nécessaire des fonctions gouvernementales, la seule répartition des pouvoirs entre les divers gouvernements ne peut assurer l'efficacité ni l'économie dans l'administration. La coopération n'est pas moins nécessaire dans la poursuite d'objets communs et dans la solution de problèmes identiques. Mais la coopération entre gouvernements autonomes n'est pas facile à effectuer. Des autorités administratives responsables envers des législatures différentes ne sont pas toujours intéressées à coopérer; il arrive même que leurs intérêts immédiats paraissent mieux servis sans cette coopération. Les gouvernements autonomes tendent de la sorte à devenir des centres rivaux de pouvoir, au lieu d'agents de coopération dans la poursuite de l'intérêt public. Ce fut trop souvent le cas sous le système fédératif, au Canada aussi bien qu'ailleurs.¹ Il importe de trouver des moyens de faire échec à cette tendance et de promouvoir entre les provinces, et entre le Dominion et les provinces, la coopération qui est tellement nécessaire à l'efficacité et à l'économie de l'administration dans les conditions modernes.

¹ Voir Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, pp. 7-11.

On a cherché, depuis plus de cinquante ans, à combler cette lacune de notre régime fédératif par le recours à des conférences entre les provinces² ou entre le Dominion et les provinces,³ pour étudier les questions où l'action concertée paraissait opportune. Les provinces y recoururent d'abord en 1887, lors d'une conférence interprovinciale tenue à Québec à la demande instante du gouvernement de Québec et à laquelle prirent part cinq des sept provinces.⁴ Le gouvernement fédéral y fut invité, mais ne s'y fit pas représenter. Il n'y fut question que des rapports entre le Dominion et les provinces, et de modifications importantes à apporter à la constitution; on y demanda aussi un nouvel arrangement concernant les subsides aux provinces. Le but de cette conférence, assura-t-on, visait la création de meilleures relations entre le Dominion et les provinces.⁵

Quinze ans s'écoulèrent avant la convocation d'une autre conférence qui, elle aussi, fut interprovinciale et tenue à Ottawa à la demande du gouvernement de Québec, comme la précédente. Il n'y fut question que de subsides; on y revisa les propositions de la Conférence de 1887 et on communiqua les conclusions obtenues au gouvernement fédéral qui, malgré son abstention, favorisait la tenue de cette conférence, à en croire une déclaration du premier ministre de Québec.

La première conférence fédérale-provinciale fut convoquée par le premier ministre du Canada en 1906. On y adopta en substance les recommandations de la Conférence interprovinciale de 1902 devenues lois fédérales et impériales. Appuyé sur ce précédent, le Dominion convoqua sept fois, dans l'intervalle, les gouvernements provinciaux en conférence: la première fois en 1910 pour étudier la Loi des compagnies; puis en 1918 pour étudier toute une série de questions dont la rétrocession de leurs ressources naturelles aux provinces des Prairies; la

² L'expression "conférences interprovinciales" désigne les conférences tenues entre les représentants des provinces et auxquelles le gouvernement fédéral ne prit aucune part, sauf sur invitation.

³ L'expression "conférence fédérales-provinciales" désigne les conférences convoquées par le gouvernement fédéral, ou auxquelles ce dernier prit une part active.

⁴ Les provinces qui se désistèrent furent l'Île du Prince-Edouard et la Colombie-Britannique.

⁵ "Le gouvernement qui a pris l'initiative de convoquer cette conférence juge de son devoir de déclarer, sans plus de retard, qu'il ne faut pas la considérer comme un geste d'inimitié à l'endroit des autorités fédérales mais que son unique objet est de chercher à résoudre, au mieux des intérêts généraux du pays, les embarras dont l'expérience a reconnu l'existence dans les relations entre le Dominion et les provinces." (Déclaration du premier ministre de Québec à l'ouverture de la conférence.)

demande d'un relèvement de subventions par d'autres provinces; le chiffre des impôts; le chômage; le logement et autres questions surgies à la fin de la guerre; puis en 1927 pour étudier plusieurs questions intéressant à la fois le Dominion et les provinces; puis, en avril 1931, pour fournir aux provinces (comme le disait la lettre de convocation du premier ministre du Canada aux premiers ministres des provinces) "l'occasion d'exposer toutes les opinions qu'elles jugeraient bon de soumettre sur les modifications que comporte le statut projeté de Westminster"; puis en 1933 pour étudier la question du transport par route et par rail; enfin en 1934 pour étudier l'assistance-chômage et autres questions, et la Loi des compagnies.

De toutes les conférences fédérales-provinciales, celle dont le champ d'action fut le plus étendu se tint en décembre 1935.⁶ Le domaine entier des relations fédérales-provinciales, prêtant à équivoque et donnant lieu à des griefs, fut inscrit au programme; les neuf provinces se firent représenter; les délégations furent presque aussi nombreuses que le personnel de chaque gouvernement; de plus, chaque gouvernement prit pour porte-parole ses fonctionnaires les plus élevés dans l'ordre hiérarchique. Le programme comprenait sept questions à élucider: (1) la procédure à adopter pour modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; (2) les relations financières entre les provinces et le Dominion; (3) le chômage et l'assistance-chômage; (4) les charges afférentes aux services sociaux et la coordination de ces derniers; (5) l'exploitation des ressources minières et le mode de taxation; (6) l'agriculture et l'organisation du marché; (7) enfin, l'encouragement du tourisme. Toutes ces questions furent confiées à des comités spéciaux qui rapportèrent leurs conclusions à une session plénière de la conférence.

Dans ces trente-trois années, les représentants des provinces se réunirent souvent pour étudier les problèmes qui les intéressaient particulièrement. Ainsi, en 1910, ils étudièrent sans succès la requête des provinces Maritimes qui voulaient au parlement fédéral une représentation fixe, indépendante des fluctuations démographiques. En 1913, une autre conférence étudia, sans plus de succès, la représentation des provinces Maritimes, le relèvement des subventions et d'autres questions d'une importance secondaire. En 1926, huit gouvernements provinciaux se réunirent pour étudier la double taxation, la

répartition des juridictions en matière d'assurance et l'assistance spéciale aux provinces les moins florissantes.⁷

On constatera donc qu'en vingt-neuf ans, il s'est tenu onze conférences des deux catégories, alors que de 1926 à 1935 il y en eut six, soit en moyenne une tous les dix-huit mois. Le domaine et la portée des questions alors abordées, et que nous indiquons brièvement au présent sommaire, établit à l'évidence que tous les gouvernements du Canada ont reconnu le besoin de conférences de ce genre, et admis leur utilité pour éclairer les questions qui donnaient lieu aux conflits d'intérêts ou aux divergences d'opinions.

Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse, dans son mémoire communiqué à la Commission, a proposé en termes exprès que ces conférences deviennent partie intégrante du régime fédératif. Il s'est exprimé en ces termes:

"Qu'il soit statué, par voie d'amendement à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ou autrement, qu'il sera tenu des conférences à une date convenue entre les représentants des provinces et ceux du Dominion."

Dans le mémoire imprimé de la province et dans la plaidoirie orale du premier ministre A. L. Macdonald, cette proposition fut expliquée dans tous ses détails. "Les conférences", disait le mémoire, "se sont révélées très précieuses et ont amené des résultats heureux non seulement pour les provinces mais aussi pour le Canada tout entier." Il aboutissait à cette conclusion en dépit du fait que des conférences avaient été convoquées avec un préavis insuffisant, à des dates incommodes pour certaines provinces, et sans étude préalable du programme des travaux.

Le caractère irrégulier des conférences, signalé par la Nouvelle-Ecosse, le manque de préparation de la part du gouvernement qui prenait l'initiative, la brièveté du délai accordé aux participants, et du temps consacré à l'étude des questions à débattre, semblent s'expliquer lorsqu'on examine l'historique de ces conférences.

Le gouvernement de la Nouvelle-Ecosse a suggéré plusieurs mesures concrètes pour améliorer le caractère des conférences. On pourrait abattre plus de travail, à son avis, si l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, ou la coutume, établissait la tenue d'une conférence annuelle à date fixe. Tous les gouvernements pourraient alors s'y préparer, un secrétariat composé d'un personnel peu nombreux, pourrait réunir les données statistiques et autres

⁷ Les renseignements fournis aux paragraphes précédents furent compilés par le personnel de recherches de la Commission, à même les dossiers des ministères et les rapports des journaux. Les comptes rendus de plusieurs des premières conférences sont très incomplets; quant à la Conférence interprovinciale de 1926 tenue à Ottawa, impossible de trouver d'autre compte rendu que celui des journaux du temps.

⁶ Conférence fédérale-provinciale de 1935; *Compte rendu des délibérations*.

renseignements, compiler les programmes de travaux et assurer la continuité entre les conférences. Dans son exposé, la Nouvelle-Ecosse a souligné deux points. Le premier comportait la tenue de conférences régulières qui permettraient non seulement l'étude officielle des questions au programme, mais aussi l'étude officieuse des différends ayant pu surgir entre le Dominion et une province, ou entre deux provinces. La conférence constituerait, a-t-on dit, "une table ronde où les problèmes ou difficultés de toute province pourraient être exposés et étudiés officieusement". Les règlements du commerce et d'autres règles du même ordre promulgués par les provinces et jugés injustifiés par d'autres provinces, pourraient être étudiés. La conférence fournirait "l'occasion d'échanger des avis et de créer un esprit et un mouvement de coopération parmi les provinces et de la part du Dominion, en même temps qu'une attitude de bienveillance basée sur la sympathie et la bonne entente, et qui porteraient les provinces à s'entraider dans la solution de leurs difficultés". D'après le deuxième point, "l'assistance aux conférences ne devrait pas être subordonnée à la présentation de questions d'ordre particulier par les provinces, mais elle devrait être régulière et bien arrêtée."⁸

La suggestion de la Nouvelle-Ecosse de tenir des conférences annuelles a reçu l'appui, sous certaines réserves peu importantes, des gouvernements de l'Île du Prince-Edouard et du Nouveau-Brunswick.⁹ Les avantages d'un organisme permanent et ininterrompu de conférences furent aussi invoqués dans plusieurs mémoires présentés par des organisations privées.¹⁰ Sauf la remarque du premier ministre de la Colombie-Britannique¹¹ à l'effet que des conférences annuelles étaient peut-être trop rapprochées (ce qui ne l'empêche pas de se déclarer absolument disposé à y consentir si les autres provinces désiraient une conférence annuelle), la proposition n'a soulevé aucune objection au cours de nos réunions publiques.

Ces suggestions de la Nouvelle-Ecosse semblent correspondre aux vues du gouvernement fédéral. En effet, en ouvrant la Conférence de 1935, le premier ministre W. L. Mackenzie King a déclaré :

"La Conférence peut examiner les principes fondamentaux à la base de ces questions et créer les organismes voulus pour en continuer l'étude. Ainsi nous pourrions les régler d'une façon satisfaisante à des conférences subséquentes.

Les dispositions prises en vue d'assurer la continuité et la permanence sont nécessaires, parce que la

⁸ Mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 38-42. Voir aussi témoignage du premier ministre A. L. Macdonald, p. 4061.

⁹ Mémoire de l'Île du Prince-Edouard, p. 54; Tém. (Nouveau-Brunswick), p. 8498.

¹⁰ Pièce 267, *Citizens' Research Institute*, pp. 67 et 68; Pièce 113, Fédération canadienne des maires et des municipalités, p. 66.

¹¹ Tém. pp. 5538 et 5539.

collaboration entre le Dominion et les provinces est d'un intérêt trop vital pour qu'on la laisse à la décision de conférences intermittentes et de correspondances entre les gouvernements.

Nous nous sommes inspirés de cette idée de permanence et de continuité en constituant notre secrétariat et l'organisation projetée."¹²

Ces paroles suggéraient clairement l'établissement de conférences régulières au lieu de conférences intermittentes, mais on n'a pas encore donné suite à cette suggestion.

La nécessité s'impose de ces conférences régulières, destinées à encourager la coopération entre le Dominion et les provinces. La complexité de notre organisation sociale, politique et commerciale, ne permet plus d'admettre qu'une démarcation précise entre leurs attributions et leurs charges suffirait à régler les conflits de juridiction entre le Dominion et les provinces. Une démarcation claire des pouvoirs législatifs reste possible en théorie, mais les fonctions des gouvernements actuels ne peuvent se départager aussi nettement. Quantité de fonctions d'un caractère essentiellement indivisible se partagent en réalité entre le Dominion et les provinces, du fait de la répartition actuelle des pouvoirs législatifs. La santé publique, la réglementation de la vente des produits et la surveillance des opérations commerciales et financières en sont des exemples. Dans toutes ces opérations, il y aura inévitablement des lacunes et des insuffisances dans le contrôle administratif si l'on ne recherche pas, au moins dans une certaine mesure, la coopération et l'uniformité des procédés entre les divers gouvernements. Cet enchevêtrement de fonctions, d'attributions et de responsabilités entre le Dominion et les provinces exige une coopération sympathique, constante et efficace entre ces gouvernements. Bien plus, il est de l'intérêt des provinces mêmes de chercher des procédés efficaces de coopération. La plupart des états fédérés penchent vers la centralisation aux dépens des provinces (ou états). Quand les questions qui exigent une uniformité d'initiatives ou une action concertée peuvent se régler par la coopération entre les provinces ou entre le Dominion et les provinces, le besoin d'une centralisation plus accentuée en vue d'assurer l'efficacité ou l'uniformité ne se fera pas sentir. M. King, dont nous venons de citer les paroles à l'ouverture de la Conférence, parle en termes précis de ce besoin de coopération, qu'il reconnaît.¹³

¹² *Conférence du Dominion et des provinces, 1935; Compte rendu des délibérations*, p. 8.

¹³ Quand aucune démarcation n'est possible, il faut chercher, au dire de M. King, "une formule de coopération entre le Dominion et les provinces". Sur la nécessité de la coopération, M. King s'est ainsi exprimé: "Ne perdons pas de vue que les gouvernements ne sont que des institutions créées par les hommes pour servir la communauté sociale. En somme, les citoyens des provinces sont les citoyens du Dominion; les individus dont les provinces défendent les droits intéressent au même point le Dominion." (*Ibid.*, p. 8).

La Commission croit, devant ces faits, que des conférences entre le Dominion et les provinces, à intervalles réguliers, et la création du secrétariat permanent proposé, assureraient un meilleur fonctionnement du régime fédératif. Elle suggère donc l'adoption de la proposition du gouvernement de la Nouvelle-Ecosse.

Les frais qu'entraînerait le secrétariat devraient être à la charge du Dominion, et l'on devrait prévoir la nomination d'un personnel compétent qui serait chargé de réunir les renseignements nécessaires sur les relations entre le Dominion et les provinces, et de les communiquer à tous les gouvernements. S'il est donné suite à notre recommandation de nommer une Commission de finances fédérale-provinciale, son secrétariat pourrait en même temps servir de secrétariat des Conférences fédérales-provinciales, ses attributions étant absolument du domaine des relations fédérales-provinciales. Comme alternative, le secrétariat pourrait être constitué par le département du Secrétaire d'Etat. Sous la surveillance d'un tel secrétariat, il deviendrait possible de conserver les dossiers complets des conférences. On pourrait établir, pour les délibérations de ces conférences, une technique permettant l'étude approfondie des problèmes de nature à provoquer des griefs ou à rompre l'harmonie soit entre le Dominion et une ou plusieurs provinces, soit entre deux provinces; technique qui pourrait aussi favoriser la coopération dans l'étude de problèmes d'intérêt commun. Au gré de tous les gouvernements intéressés, il conviendrait de laisser une certaine latitude dans la fixation de la date des conférences, à condition que les intervalles ne soient pas trop prolongés.

Depuis quelques années, la coutume s'est établie de conférences fréquentes entre les fonctionnaires fédéraux et provinciaux de ministères correspondants. Les travaux du Conseil fédéral de la Santé et du Comité intergouvernemental spécial de l'uniformité des lois régissant les compagnies, peuvent illustrer la valeur de ces conférences. Nous suggérons de poursuivre ce travail spécial de coopération et de l'étendre aux travaux des conférences fédérales-provinciales d'ordre général. Ces conférences de fonctionnaires administratifs sur des sujets particuliers pourraient se tenir en même temps que la conférence générale, sinon, immédiatement avant ou après.

Si l'on établit un rouage convenable de conférences fédérales-provinciales, on comblera, de l'avis de la Commission, une lacune importante dans le régime fédératif canadien. Dans le passé, on a parfois manqué d'esprit de diplomatie ouverte dans les relations entre le Dominion et les provinces. En

conséquence, une province placée dans une situation particulièrement difficile, ou ayant des revendications à adresser au Dominion, a pu conclure avec ce dernier une entente bilatérale qui a suscité l'envie ou le ressentiment d'autres provinces. Il est à souhaiter que, hormis de circonstances tout à fait spéciales, les ententes entre le Dominion et une province soient librement débattues au cours d'une conférence où toutes les provinces peuvent se faire représenter. Ces conférences pourraient aussi ouvrir la voie à des ententes entre deux ou plusieurs provinces.

Le Nouveau-Brunswick a soumis un autre projet pour assurer une plus étroite coopération entre le Dominion et les provinces.¹⁴ Il s'agirait de créer un secrétariat d'Etat pour les provinces à Ottawa, et un Office des relations fédérales dans chaque province. Dès l'établissement de la Confédération, un membre du cabinet fédéral détenait le portefeuille de secrétaire d'Etat pour les provinces. En 1873,¹⁵ ce ministère fut aboli, faute de travail suffisant pouvant justifier l'existence d'un ministère distinct, et ses fonctions furent confiées au secrétariat d'Etat.

La suggestion du gouvernement du Nouveau-Brunswick visait la création de nouveaux organismes de communication intergouvernementale.¹⁶ A notre époque et hors le cas de questions officielles, un ministère du gouvernement provincial s'entend, d'ordinaire, directement avec le ministère fédéral intéressé sur le sujet à l'étude, sans que l'un ou l'autre tienne registre de cette communication. Dans les questions officielles, le secrétaire d'Etat fédéral communique, au nom du gouvernement fédéral, avec le lieutenant-gouverneur de la province. L'absence, au sein de chaque gouvernement, d'un ministère distinct chargé des relations intergouvernementales peut présenter certains inconvénients. Chaque province doit, bien entendu, décider elle-même de l'opportunité de la création d'un tel ministère. Mais la Commission incline à désapprouver l'innovation projetée, à cause des retards et du congestionnement que provoquerait la centralisation, en un service unique, de la correspondance volumineuse nécessaire, de nos jours, entre les gouvernements. Le système actuel d'échange de correspondance paraît donner satisfaction, mais il est évidemment possible de l'améliorer. Certaines provinces se plaignent, à l'occasion, de la difficulté d'obtenir des renseignements, des statistiques par exemple, sous la forme qui leur est le plus commode. A notre avis, la création d'un secrétariat permanent pour les conférences fédérales-provinciales

¹⁴ Pièce 357, pp. 7 et 8.

¹⁵ *Statuts du Canada* (1873), 36 Vict., c. 4.

¹⁶ *Tém.* pp. 8546 et 8547.

répondrait largement à ce besoin, puisqu'il pourrait servir de bureau de renseignements pour toutes les provinces.

2. DÉLÉGATIONS DE POUVOIRS

Une des difficultés inhérentes à tout système fédéral, c'est la rigidité qui caractérise le partage de juridiction entre les gouvernements central et locaux. De toute évidence, il est plus difficile d'apporter des amendements à la constitution dans un Etat fédéral qu'il n'est coutume dans le cas d'Etats unitaires.

D'après les instructions qui nous ont été données, nous ne nous croyons pas appelés à formuler des recommandations sur les moyens à employer pour amender l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Ces instructions visaient manifestement l'opportunité d'une nouvelle répartition de pouvoirs qui exigerait des amendements constitutionnels, et nous signalons ce qui, d'après nous, "favorisera l'exercice plus efficace, plus indépendant et plus économique des attributions gouvernementales au Canada". Lorsque la chose était nécessaire ou souhaitable, à la lumière de nos recherches, nous avons recommandé d'apporter des changements à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sous la seule réserve de l'obligation de respecter "une répartition de pouvoirs législatifs essentielle au bon fonctionnement du système fédéral". Toutefois, nous estimons qu'on devrait laisser au Dominion et aux provinces le soin de trouver le plan qui permettra d'opérer des modifications acceptables. Nous voulons tout simplement appuyer sur la nécessité d'élaborer quelque méthode pour amender la constitution.

Il faudrait, à notre avis, considérer l'introduction d'une certaine flexibilité dans le système fédéral du Canada. Des provinces peuvent, de temps en temps, consentir à ce que le Dominion se tienne responsable d'une fonction qui dépasse ses pouvoirs constitutionnels, et elles peuvent même désirer effectivement qu'il en soit ainsi. Le Dominion peut lui-même être prêt à se charger de cette fonction sans en être capable avant que l'opinion publique ait évolué au point de permettre l'adoption d'un amendement constitutionnel. D'autre part, le Dominion peut avoir le droit exclusif d'exercer des fonctions que les provinces, dans les conditions actuelles, pourraient plus opportunément remplir, et il est possible que certaines des provinces soient désireuses d'assumer cette responsabilité. Selon plusieurs mémoires qui nous ont été soumis,¹⁷ il con-

viendrait de permettre à une province de déléguer au Dominion la compétence voulue pour une certaine fonction, pourvu que ce dernier soit prêt à accepter ladite délégation, et, réciproquement, il pourrait déléguer le pouvoir à une province. Par suite de cette délégation, l'autorité qui l'effectue se dépouillerait dudit pouvoir, tout au moins pour une période limitée, aussi complètement que s'il avait été assigné à l'autre autorité dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord.

A l'heure actuelle, bien que la loi ne soit pas absolument claire, il semble que la délégation du pouvoir législatif, par le Dominion ou par une province, soit invalide.¹⁸ Pour établir, de façon précise, un pouvoir de délégation suffisamment étendu, il faudrait modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Pareil amendement devrait embrasser à la fois la faculté de déléguer une juridiction et le pouvoir de recevoir celle-ci par délégation. Un tel pouvoir de délégation devrait s'étendre à toute la sphère d'autorité législative de la province et du Dominion, y compris l'autorité conférée par voie d'amendement ou de délégation. Il faudrait aussi prescrire que l'acte de délégation ne sera exécutoire que lorsque l'entité législative héritant du pouvoir aura signifié son intention de l'accepter. On devrait également permettre que la délégation soit faite à perpétuité, ou pour une période nettement déterminée. Le Dominion, par exemple, pourrait être peu disposé à accepter la délégation de certaines fonctions qui comportent une vaste organisation (telles que les pensions de vieillesse non contributives), à moins d'avoir la certitude que la délégation agirait à perpétuité. Pour d'autres fonctions (telles que le classement des produits naturels), on pourrait se contenter de l'assurance que cette délégation ne serait pas révoquée pendant une période stipulée de dix ou quinze ans. On devrait en outre déclarer qu'un arrangement de délégation, bien qu'il ne puisse être révoqué par la décision unilatérale de l'une ou l'autre des législatures pendant le cours de l'arrangement, pourrait se terminer plus tôt du consentement des deux parties, exprimé par une législation appropriée.

Sous ces réserves, nous ne voyons pas pourquoi un pouvoir mutuel de délégation entre le Dominion et une province ne serait pas admissible sur une base temporaire aussi bien que permanente. On nous a dit¹⁹ que l'insuccès des tentatives d'introduire un

¹⁷ Pièce 140, mémoire présenté par la Nouvelle-Ecosse, pp. 22-24; Pièce 34, mémoire présenté par la Saskatchewan, p. 335; Pièce 252, mémoire présenté par la Chambre d'agriculture du Canada.

¹⁸ *Canadian Pacific Railway Company v. Notre-Dame de Bonsecours*, [1889] A.C. 367; *Re v. Zaslavsky*, [1935] 3 D.L.R. 788; *Re v. Thorsby Traders*, [1936] 1 D.L.R. 592; *Re v. Brodsky*, [1936] 1 D.L.R. 578. Il faudrait distinguer la délégation d'avec la législation par renvoi et la législation conditionnelle, qui peuvent être constitutionnellement valides. Consulter l'Appendice 7, J. A. Corry, *Difficultés inhérentes au partage des pouvoirs*, pp. 39 et suivantes.

¹⁹ Pièce 140, mémoire présenté par la Nouvelle-Ecosse, p. 23.

élément de flexibilité dans des constitutions fédérales est principalement dû au fait que les changements devaient être permanents. On a ajouté qu'il faudrait pourvoir à une délégation provisoire de fonctions chaque fois que ce moyen pourrait être pertinemment employé. L'article 94 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord prévoit le cas d'un changement dans les juridictions respectives du Dominion et des provinces. Le Dominion est autorisé à prendre les dispositions nécessaires pour assurer l'uniformité des lois concernant la propriété et les droits civils dans trois provinces de droit coutumier, mais il faut que toute loi fédérale à cet effet soit adoptée par la législature d'une province avant de devenir exécutoire dans cette dernière. Le Dominion, après l'adoption de ladite loi, acquiert à perpétuité le plein pouvoir législatif dans le domaine qui en fit l'objet. On peut concevoir que les irrévocables conséquences de l'initiative prévue à l'article 94 en ont empêché l'utilisation.²⁰ De plus, il est fort douteux que l'article s'applique à d'autres provinces que l'Ontario, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick,²¹ et rien n'y prévoit le moindre transfert de juridiction du Dominion à une province, au cas où on souhaiterait ce transfert.²²

Dans la partie du présent rapport relative à certains problèmes particuliers qui découlent des relations du Dominion avec les provinces, nous

²⁰ Tém. p. 3875 (M. J. H. MacQuarrie, procureur général de la Nouvelle-Ecosse relativement à l'article 94 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord): "On donne à entendre que la raison pour laquelle cet article est resté sans emploi réside dans les mots 'et depuis et après la passation d'aucun acte à cet effet, le pouvoir du parlement du Canada de décréter des lois relatives aux sujets énoncés dans tel acte, sera illimité, nonobstant toute chose au contraire dans le présent acte', et dans le fait qu'aucune disposition n'a été prise pour qu'une province recouvre un sujet de législation que cet article avait assigné au Dominion. Il semble en ressortir que, si jamais ledit article permettait au Dominion d'empiéter sur un domaine provincial, la matière considérée deviendrait, exclusivement et pour toujours, de la compétence du Dominion."

²¹ Voir toutefois, l'opinion de M. F. R. Scott, Tém. p. 2781.

²² La constitution australienne autorise le parlement du Commonwealth à édicter des lois sur "les matières déferées au Parlement du Commonwealth par le ou les parlements d'un ou de plusieurs Etats, mais de telle sorte que la loi s'étende seulement aux Etats par les parlements desquels la question a été déferée, ou qui adoptent ensuite la loi." (*Commonwealth of Australia Constitution Act*, article 51.) (Voir aussi l'article 105A.) Cet article n'a jamais été appliqué en Australie, mais on nous a déclaré que, s'il avait été plus restreint et s'il avait prévu un référé de législation dans des conditions déterminées, on y aurait souvent recouru. Voir Pièce 140, mémoire présenté par la Nouvelle-Ecosse, p. 23.

avons expliqué qu'on pourrait les résoudre, dans chaque cas, au moyen d'une délégation de juridiction.²³ A notre sens, un pouvoir général de délégation comme celui que nous avons étudié, qui permettrait le transfert de juridiction du Dominion à une province, ou réciproquement dans les conditions considérées, embrasserait tous ces cas, et d'autres encore. Grâce à une faculté de cette nature, on pourrait, à l'égard d'une province, effectuer des changements opportuns dans la répartition constitutionnelle des pouvoirs sans qu'il soit nécessaire d'attendre une évolution de l'opinion publique qui admettrait une modification constitutionnelle dans tout le pays. Pour une certaine province, le changement de juridiction pourrait s'opérer sur une base temporaire; dans le cas d'une réussite il pourrait induire d'autres provinces à prendre des mesures semblables; dans le cas d'un insuccès, il ne serait pas nécessaire que ce fût un arrangement permanent comme le serait une modification constitutionnelle.

Le pouvoir de délégation admettrait aussi des changements secondaires dans le partage des fonctions entre le Dominion et certaines provinces, en harmonie avec les conditions spéciales de ces dernières. Dans une fédération comme le Canada, où des provinces sont beaucoup plus vastes et, financièrement, plus puissantes que d'autres, cela peut être fort désirable. Comme nous l'avons signalé dans le chapitre consacré au chevauchement des fonctions, le Dominion a déjà été contraint d'accomplir certains services pour les petites provinces, alors que les plus grandes peuvent s'en dispenser.²⁴ Un pouvoir général de délégation faciliterait de tels arrangements, qui seraient conformes à la nature de l'économie canadienne ainsi qu'à l'inégalité de territoire et de puissance des provinces du Canada. Bref, un pouvoir général de délégation pour le Dominion et les provinces à la fois, assurerait un degré de flexibilité qui fait grandement défaut dans notre système fédéral.

²³ Voir surtout p. 59, concernant les pêcheries, p. 57, concernant l'organisation du marché, p. 32 concernant les pensions de vieillesse.

²⁴ Voir Partie A, c. II.