

PARTIE D

LE PROBLÈME DU TRANSPORT DU POINT DE VUE FÉDÉRAL ET PROVINCIAL

CHAPITRE

- I Régime des tarifs-marchandises
- II Le problème de la concurrence entre les transports par rail et par route
- III Expérience de la Grande-Bretagne et des États-Unis
- IV La base de la coopération entre le Dominion et les provinces

LE PROBLÈME DU TRANSPORT DU POINT DE VUE FÉDÉRAL ET PROVINCIAL

La Commission ne saurait procéder à l'étude complète des questions qui lui ont été soumises sans se rendre compte des relations étroites qui existent entre bon nombre de ces questions et certains aspects du problème si compliqué et si vaste des chemins de fer ou des transports en général. On nous a présenté de nombreux exposés qui traitent certains aspects de ce problème. Plusieurs des questions ainsi soulevées ont été étudiées à la lumière de leurs rapports avec d'autres questions que la Commission a jugé nécessaire d'examiner et de traiter. Parmi ces dernières se trouvaient, entre autres, les fins (intégration nationale et encouragement au commerce) que visaient les programmes d'action en matière de transport réalisés par le gouvernement fédéral et ayant abouti à l'établissement de l'Intercolonial, l'accroissement des routes de navigation intérieure, l'aide directe ou indirecte accordée aux trois réseaux de chemins de fer transcontinentaux au cours d'une période de quarante ans. Dans cette catégorie rentre aussi l'examen des accusations formulées à l'effet que ces programmes n'ont pas donné les résultats désirés, qu'ils ont été une cause de mécontentement et fait tort à des parties importantes du pays. Il s'agit encore de l'examen d'une plainte de l'Ile du Prince-Edouard qui prétend n'avoir pas joui du service de communication ininterrompu qu'on lui avait promis et d'une demande de la Colombie-Britannique à l'effet d'inclure dans le réseau des chemins de fer nationaux du Canada la ligne du *Pacific Great Eastern*. Nous traitons toutes ces questions dans une autre partie du rapport et y ajoutons des commentaires motivés, de l'avis de la Commission, par les faits constatés.¹

En plus de ces questions, on a présenté à la Commission des exposés relatifs à des problèmes ferroviaires de grande importance. Ces problèmes méritent l'attention de l'autorité compétente, mais de l'avis de la Commission ils ne touchent pas immédiatement aux relations entre le Dominion et les provinces, et, en conséquence, il n'y avait pas lieu de les étudier ni de les traiter. C'est pour cette raison que la Commission ne s'est pas occupée de la question des relations de nos deux grands réseaux de chemins de fer. On y a fait, dans les mémoires qui nous ont été soumis, des allusions multiples et variées tendant à rappeler la gravité d'un

état de choses nécessitant des mesures énergiques et d'ordre pratique² ou à obtenir l'approbation de quelque projet ou plan mal défini d'"unification" ou de "fusion" comportant le "respect des droits privés existants".³ Personne, toutefois, n'a présenté d'exposé détaillé et précis des mesures jugées propres à la réalisation des fins visées.

Il ne s'agit pas là d'un problème intéressant les relations du Dominion et des provinces, et compris dans les instructions qu'on nous a données. Ces deux réseaux ferroviaires relèvent entièrement des autorités fédérales qui cherchent une solution à ce problème depuis des années. La Commission Duff a étudié la question à fond en 1932, à la demande du gouvernement fédéral. Elle présenta un rapport élaboré et des conclusions précises. En outre, un comité spécial du Sénat compléta cette étude par un examen supplémentaire de la question au cours des sessions de 1938 et de 1939.

Un des exposés présentés à la Commission tend à établir que "la question financière en jeu dans les relations entre le Dominion et les provinces" s'aggrave considérablement de l'existence d'un "problème ferroviaire" non résolu.⁴ Il est sans doute exact de prétendre que les mises au point financières entre le Dominion et les provinces, que l'on pourrait trouver nécessaires, seraient plus faciles à exécuter si le gouvernement du Dominion n'avait pas à satisfaire de fortes demandes venant d'ailleurs; mais cette constatation ne change rien au principe qui régit la conduite de la Commission, c'est-à-dire qu'elle n'est pas tenue de s'occuper des programmes politiques, financiers ou autres, entièrement du ressort du Dominion ou des provinces, à moins que ces programmes n'aient provoqué des frictions entre le Dominion et les provinces.

Les questions de transport, lorsqu'elles tombent bien dans le domaine des relations entre le Dominion et les provinces, revêtent une importance capitale. Nous allons maintenant procéder à l'étude assez minutieuse des questions de cette nature qui n'ont pas encore fait l'objet d'un tel examen. Elles se rangent dans deux catégories principales. Il y a cette question, toujours intéressante et toujours discutée depuis que l'on a terminé la construction du premier transcontinental, de l'incidence régionale des tarifs-marchandises établis de manière à em-

¹ Partie F, chapitre III, Revendication de la Colombie-Britannique relative au chemin de fer *Pacific Great Eastern*; V, Revendications concernant le trafic des ports des provinces Maritimes; VI, Dédommagement pour excès des taux de transport; VII, Revendications de l'Ile du Prince-Edouard.

² Pièce 394, mémoire de la Chambre de commerce du Canada, p. 4.

³ Pièce 270, mémoire de la *Can. Manufacturers Ass'n.*; Tém. pp. 6756 à 6821.

⁴ Pièce 108, *The Investment Dealers' Ass'n.*, p. 11.

brasser tout le Dominion et soumis à un procédé de révision ininterrompue à cause du changement continu des circonstances. Les mémoires présentés par les provinces démontrent que cette question est d'un très grand intérêt, et la Commission y a apporté une attention toute particulière.

Dès le début de son enquête, la Commission s'est rendu compte qu'il y aurait lieu de procéder à une étude détaillée de la question des transports, ainsi que du partage des responsabilités, et des services essentiels à fournir, entre les diverses formes de gouvernements, le fédéral, le provincial et le municipal. C'est dans ce domaine qu'on rencontre le plus grand danger de chevauchement dans les services et les dépenses qu'ils nécessitent; question que nos instructions nous enjoignent d'étudier avec le plus grand soin. Bien que cette forme d'aménagement n'ait pas encore atteint son maximum, nous constatons qu'il existe déjà de graves et coûteux doubles emplois en matière de transport; que des mises considérables de fonds ont été perdues, tant par l'Etat que par les particuliers, et que dans un autre domaine pourraient se répéter les dépenses excessives qui ont caractérisé l'apogée de la construction des chemins de fer au cours des dix années qui suivirent 1910. La Commission trouve quelque peu singulier que les nombreuses allusions aux grandes routes, dans les mémoires qu'on lui a présentés, ne

semblent presque pas prévoir les conséquences financières qui découleront de l'absence complète de collaboration et de coordination entre les divers gouvernements au sujet de la concurrence entre chemins de fer et transports routiers.

Les exposés présentés à la Commission relativement à ces derniers transports visent à obtenir la participation plus généreuse du Dominion à l'établissement des grandes routes, des artères principales, des routes qui conduisent aux mines et aux parcs nationaux. On désire aussi qu'il aide davantage les provinces à fournir des routes convenables.

Toutefois, la Commission a comblé les lacunes de la documentation qu'on lui a fournie, au moyen de mémoires ou au cours de discussions libres, grâce à une étude fouillée de toute la question des transports qu'elle a fait exécuter par un personnel de techniciens.* Cette enquête a révélé les dangers réels et possibles d'une concurrence illimitée entre les modes et les services de transports exploités sous des autorités différentes. En conséquence, la Commission a jugé bon de faire toute la lumière possible sur cette situation à la suite de ses recherches et de ses études spéciales.

* Cette étude se fit sous la direction de M. R. A. C. Henry, ancien sous-ministre des Chemins de fer et Canaux. Trop volumineuse pour publication, l'étude sera tout de même déposée avec les dossiers de la Commission, et des extraits seront photocopiés sous forme d'appendice: *Tarifs-marchandises des chemins de fer au Canada.*

RÉGIME DES TARIFS-MARCHANDISES

La Commission a reçu de nombreuses plaintes d'ordre régional ou provincial au sujet des taux de transport, dans lesquelles on alléguait qu'il y avait injustice ou préférence indue.

Nous avons déjà donné les motifs que nous avons de considérer comme étant de notre ressort les questions ferroviaires qui influent sur les relations du Dominion et des provinces, et en conséquence nous avons jugé à propos d'étudier certains aspects généraux de l'autorité qu'exerce l'Etat sur la tarification ferroviaire, question qui a suscité de nombreuses difficultés entre régions ou entre provinces et le Dominion au cours des soixante dernières années, au moins.¹

L'arrêté ministériel du 5 juin 1925.—Pour étudier l'aspect historique de cette question, il n'est pas nécessaire de remonter plus loin que 1925. C'est le 5 juin de cette année-là que le gouvernement fédéral adopta un arrêté-en-conseil visant à confier à la Commission des chemins de fer le soin de procéder à une enquête complète sur les tarifs du transport des marchandises par chemin de fer. Lorsque la Commission commença son travail elle avait pleine autorité (à une exception près) sur les tarifs de transport au Canada, sous la réserve d'un appel à la Cour suprême à l'égard des questions de droit et d'un appel au gouverneur en conseil quant au fond de la question.

L'exception consistait dans la disposition statutaire à l'effet que les tarifs sur les céréales et la farine à destination de l'Est, incorporés dans la Convention de la Passe du Nid-de-Corbeau datée de 1897, devaient être maintenus et appliqués à toute la région des Prairies.

Cette disposition était le résidu de la convention de grande envergure, conclue en 1897, entre le gouvernement fédéral et le chemin de fer Pacifique-Canadien. En 1922, un conflit surgissait entre les tenants de l'abrogation de la loi relative à la Convention de la Passe du Nid-de-Corbeau (antérieure de cinq années au texte instituant la Commission des chemins de fer), abrogation qui aurait subordonné aux appels à la commission les tarifs de transport

dans l'Ouest établis par les chemins de fer, et les tenants du maintien de ces tarifs à titre de protection pour une région qui ne jouissait pas de la concurrence des transports par eau. Les adversaires présentèrent leurs plaidoyers à des comités parlementaires spéciaux, à la Commission des chemins de fer, à la Cour suprême; ils en appelèrent au gouverneur en conseil et même au parlement. Il en est résulté que le maintien grâce à l'arrêté du 5 juin 1925 de la stipulation relative aux céréales et à la farine, qui se trouve dans la Convention de la Passe du Nid-de-Corbeau, établissait clairement le principe que le parlement était autorisé à limiter les pouvoirs de la Commission des chemins de fer au moyen d'une loi. En 1927, le parlement exerça de nouveau son pouvoir de fixer un tarif maximum en adoptant la Loi des taux de transport dans les provinces Maritimes.

Voici, en conséquence, où on en est quant à l'établissement des tarifs: les chemins de fer établissent les tarifs que la Commission des transports (qui a remplacé la Commissions des chemins de fer) approuvera sous la réserve des limites que le parlement a le pouvoir de fixer et que les chemins de fer et la commission devront respecter dans l'exercice de leur autorité. Mais la Commission, exerçant son droit de regard sur les tarifs, est tenue d'observer les principes de tarification posés par la déclaration de politique énoncée dans l'arrêté ministériel, C.P. 886, de 1925, qui se lit en partie ainsi qu'il suit:

“Le Comité est d'avis qu'il importe d'adopter dans la plus grande mesure possible la péréquation des tarifs de transport de marchandises devant être acceptée comme étant le seul moyen de traiter équitablement toutes les parties du pays, de faciliter l'échange des denrées entre les diverses parties du Dominion, et le progrès de l'industrie, de l'agriculture et du commerce d'exportation.”

Et plus loin:

“Le Comité est en outre d'avis que, la production et l'exportation du grain et de la farine constituant l'une des principales richesses du Canada, et afin de favoriser le progrès ultérieur des grandes provinces productrices de céréales dans l'Ouest, mise en valeur dont dépend dans une grande mesure l'avenir du Canada, il est à désirer que le coût maximum du transport de ces produits soit déterminé et connu, et le Comité est, par conséquent, d'avis qu'il ne faudrait pas dépasser le maximum établi pour les céréales et la farine, tel qu'il est actuellement en vigueur sous le régime de la Convention de la Passe du Nid-de-Corbeau.”

¹ On trouvera dans la Partie F, chapitre II, “Réparation des préjudices causés par les initiatives fédérales”, un exposé d'ordre général sur le droit qu'une province ou une région au Canada peut avoir de présenter une réclamation à l'égard de la politique du gouvernement fédéral.

Le paragraphe suivant de l'arrêté fait connaître à la Commission que ses pouvoirs, exception faite des taux établis en vertu de la Convention de la Paix du Nid-de-Corbeau, "ne sont pas entravés par des dispositions limitatives". Puis l'arrêté continue dans les termes suivants:

"En conséquence, le Comité est d'avis qu'il soit ordonné à la commission de faire une enquête complète sur les tarifs des compagnies de chemins de fer relevant de l'autorité du Parlement, en vue d'établir une tarification juste et raisonnable qui, dans des circonstances à peu près analogues, s'appliquerait également à toute personne et à toute localité, afin d'assurer le plus libre échange des denrées entre les différentes provinces et territoires du Dominion et de favoriser l'expansion de notre commerce au pays et à l'étranger, compte tenu des besoins de l'agriculture et des autres industries essentielles..."

Sommaire des mémoires.—Les mémoires qui nous ont été présentés sur ces questions peuvent se résumer ainsi qu'il suit:

La Commission des transports du *Maritime Board of Trade*,² parlant au nom des intéressés des trois provinces Maritimes, et avec l'approbation des gouvernements de ces provinces, souleva une importante et difficile question relativement à l'effet produit par la réduction des taux de transport effectuée par les compagnies de chemin de fer dans le Canada central afin de remédier à la concurrence des camions. On prétendait que la marge de 20 p. 100 accordée aux provinces Maritimes sous l'empire de la Loi des taux de transport dans les provinces Maritimes perdait de ce fait son utilité. On a donc proposé de lui redonner tout son effet grâce à une nouvelle mise au point qu'on renouvellerait chaque fois qu'il serait nécessaire afin de maintenir la proportion. Nous examinons la question plus loin, dans le présent chapitre.

Le gouvernement néo-écossais rappelait aussi, dans son mémoire,³ cette diminution des avantages conférés par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes et affirmait que, si l'état de choses actuel se perpétue, "il faudra forcément accorder quelque compensation à la population des provinces Maritimes".

Les observations du gouvernement de l'Ontario ne portaient pas sur les taux de transport dans l'Ontario. On a trouvé à redire au régime des tarifs de transport dans l'Ouest parce que ces taux étaient trop bas. Le premier ministre Hepburn affirmait que les tarifs appliqués dans l'Ouest pour le transport du grain étaient inférieurs de 9 cents par boisseaux aux

taux analogues des Etats-Unis. "Je ne chercherai pas", dit-il, "à calculer la 'surcharge' que doivent supporter les gens des provinces de l'Est à cause du taux miltaire le plus infime au monde, dit-on, pour le transport du blé; mais il semble que le produit de la multiplication par neuf cents du nombre de boisseaux exportés (même au cours d'une mauvaise année) constitue une somme importante." La présente Commission a fait demander un état de "la répartition, par province et par habitant, des dépenses fédérales pour les chemins de fer".⁴ La part versée par chaque province pour combler le déficit du National-Canadien a été calculée, dans le mémoire, d'après le volume du commerce ayant son origine dans la province. La part de l'Ontario revenait en 1936-1937 à 30 p. 100 comparativement à 31 p. 100 pour les provinces des Prairies.

Dans son mémoire à la Commission,⁵ le gouvernement de la Saskatchewan a présenté une étude détaillée des taux de transport afin d'indiquer non seulement que les tarifs des Prairies sont plus élevés dans l'ensemble que ceux de l'Est, mais que les taux des têtes de lignes et d'autres catégories pesaient lourdement sur la province. Le gouvernement de la Saskatchewan rappelait, en l'approuvant, la proposition contenue dans le rapport de la Commission Duncan à l'effet d'élargir la compétence de la Commission des chemins de fer, en vue d'autoriser cette dernière, suivant le texte, en ce qui concerne la réglementation des taux de transport, à "s'occuper d'aspects plus vastes que n'en présentent la question de la convenance du tarif imposé pour un service particulier et les questions de disparité de traitement et de préférence injuste", et il proposa de mettre ces vœux à l'étude afin d'assurer l'établissement de taux sur une base plus équitable. "L'Ouest", déclarait-il, "ne peut plus payer des taux de transport plus élevés."

Plusieurs mémoires concernant les taux de transport ont été soumis à la Commission en Alberta. Ils tendaient tous à démontrer que la province de l'Alberta se trouve au point culminant de l'échafaudage transcontinental des tarifs de transport et que dans toutes les classifications ou divisions de tarifs c'est toujours elle qui paie les taux les plus élevés. "L'Alberta doit vendre la plus grande part de ses produits agricoles sur les marchés du monde aux prix mondiaux, déduction faite des frais de trans-

⁴ Pièces 296 et 297, mémoire de l'Ontario, Partie I, p. 28, Partie II, p. 20.

⁵ Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan, pp. 203-223. Le mémoire de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade* de Fredericton rappelait et appuyait fortement la proposition du gouvernement de la Saskatchewan, tant dans le mémoire présenté que dans les témoignages à l'appui, Pièce 366, Tém. pp. 8886-8887.

² Pièce 366, mémoire de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade*.

³ Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 104-105. Voir aussi Pièce 357, mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 55-59.

port; elle doit par ailleurs acheter presque toutes ses marchandises au Canada même à des prix... auxquels viennent s'ajouter les frais de transport pour ce long parcours d'après une échelle variable dont les prix les plus élevés s'appliquent aux expéditions de l'Alberta."⁷ L'un des griefs sur lesquels les gens de l'Alberta ont le plus insisté est à l'effet que les tarifs du parcours direct jusqu'à Vancouver —mis en vigueur par les chemins de fer afin de faire concurrence aux expéditions par voie du canal de Panama permettent, en certains cas, d'expédier par voie ferrée des marchandises à Vancouver puis de les faire revenir dans l'Alberta à meilleur marché que pour les faire parvenir directement à cette dernière province. On a fait grand cas dans ces mémoires de la "décision de Spokane" rendue par la *Interstate Commerce Commission* et en vertu de laquelle les points intermédiaires (tel Spokane, par rapport à Seattle) ne devaient pas être assujettis sans la permission de la Commission à des taux plus élevés que leur part raisonnable du tarif de transport direct. Dans l'exposé de ses arguments, l'Alberta a demandé d'être soulagée des frais de transport élevés et des tarifs, de l'avis des témoins, insoutenables et donnant lieu à des passe-droits.

L'exposé de la Colombie-Britannique⁸ a fait connaître d'autres aspects du même problème. On se plaignait surtout et très énergiquement dans le mémoire présenté par le gouvernement que les taux de transport des marchandises venues de l'Est du Canada—obligatoires à cause du tarif douanier—sont plus élevés que pour les marchandises en vrac expédiées de la Colombie-Britannique aux marchés de l'Est, bien qu'il n'y ait aucune différence correspondante dans les frais de transport. Il y a là, affirme-t-on, un passe-droit dont souffrent les consommateurs de la Colombie-Britannique. "Au premier abord", lit-on dans le mémoire, "cet état de choses nous semble injuste, car on exige des taux de transport bien différents pour des services à peu près identiques. Le principe de demander tout ce qu'il est possible d'obtenir est déjà de par lui-même une cause d'inégalité de traitement, du moins quand on l'applique à des régions entières. Les régions dont les produits primaires ont relativement peu de valeur sont tenues de payer des frais de transport proportionnellement élevés; tandis que les régions dont les produits secondaires rapportent des revenus proportionnés à leur haute valeur acquittent des frais

de transport relativement peu élevés." Vient ensuite un exposé comparatif de tarifs régionaux en vue d'établir qu'ils sont plus élevés que les taux imposés à l'égard d'articles du même genre pour des distances semblables dans la zone Québec-Ontario. On nie aussi que ces tarifs aient quelque rapport avec les frais d'exploitation. On a protesté tout particulièrement contre les taux élevés applicables aux céréales expédiées à Vancouver pour être consommées dans la région, en regard du taux exigé quant au blé d'exportation.

Mémoires présentés en Ontario.—Les observations de l'Ontario,⁹ comme on le constatera, différaient par le fond et par l'orientation des exposés de faits présentés par les autres provinces en ce qu'elles ne visaient pas particulièrement à l'abaissement des tarifs dans la région en cause. Elles avaient principalement pour but d'établir que les provinces de l'Ouest, qui se plaignaient à cet égard, jouissent, de fait, d'un traitement exceptionnellement favorable d'après les tarifs actuels au détriment d'autres régions. Nous allons étudier cet exposé avant de passer aux autres, soumis à la Commission, qui soulèvent des questions d'ordre général quant à l'établissement des tarifs de transport par tout le Dominion.

La province d'Ontario a exprimé l'avis, notamment, que la répartition des dépenses fédérales pour les chemins de fer d'après le nombre d'habitants par province devrait faire l'objet d'un examen. Ce renseignement se trouve en partie fourni par M. R. A. C. Henry dans un travail qu'il a préparé pour le personnel de recherches de la Commission. Le tableau suivant renferme un sommaire du coût des aménagements ferroviaires au sujet desquels le Dominion a assumé des charges, soit qu'il les considérât comme travaux publics, soit qu'il en possédât la majorité des actions. Ce tableau répartit les dépenses par régions à la fin de 1936:

	Coût	Par habitant
Les provinces Maritimes.	\$162,414,000	\$158
Québec.	291,891,000	94
Ontario.	653,425,000	177
Les provinces des Prairies.	408,426,000	169
La Colombie-Britannique.	166,453,000	222

Ce tableau nous montre comme les calculs de ce genre servent peu à déterminer jusqu'à quel point chaque région a contribué à faire monter indûment les sommes immobilisées dans les installations ferroviaires. Il serait bien difficile, sinon impossible, de faire ressortir, dans le tableau d'ensemble que présente la surabondance d'outillage ferroviaire par

⁷ Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*, p. 29. Voir aussi Pièce 242, mémoire de la *Alberta Association of Municipal Districts*; Pièce 255, mémoire des Fermiers-unis de l'Alberta; Pièce 257, *Alberta C.C.F. Clubs*.

⁸ Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, pp. 299-301.

⁹ Pièce 296, p. 28; Pièce 297, p. 20.

tout le pays, certains cas de prodigalité attribuable à une région en particulier. Aussi bien, au lieu d'entreprendre cette tâche, préférons-nous prendre à notre compte une observation faite, au sujet du problème que pose chez nous le transport, par une commission royale dont sir Thomas White assumait la présidence :

“Comme il a été question des vastes sommes dépensées par le Dominion ou par les réseaux de chemins de fer sous la gestion du gouvernement pour l'établissement de lignes transcontinentales et de lignes d'embranchement locales dans les provinces de l'Ouest, il semble qu'il soit nécessaire de faire remarquer que les divers gouvernements du Dominion jugèrent ces dépenses essentielles en vue de promouvoir la colonisation aussi rapidement que possible de ces vastes étendues dans l'intérêt non seulement des provinces de l'Ouest mais de toutes les provinces du Canada. Le but principal de la Confédération était de lier ensemble les provinces et les territoires disséminés de l'Amérique britannique du Nord en une unité nationale et économique susceptible d'un essor et d'un développement illimités au bénéfice et à l'avantage de tous leurs habitants. Pour réaliser cette grande entreprise de développement national, l'établissement de chemins de fer transcontinentaux reliant l'Est à l'Ouest devenait une nécessité capitale. Il n'est pas osé de dire que tous les gouvernements fédéraux durant les cinquante années qui ont suivi la Confédération ont eu ce programme en vue. Les diverses formes d'aide publique fournie en vue de promouvoir l'établissement des réseaux du chemin de fer Canadien du Pacifique, du Canadian Northern, du chemin de fer Grand-Tronc du Pacifique et l'établissement de l'Intercolonial par le gouvernement et la section orientale du réseau transcontinental National furent motivées par cette même idée. Il est incontestablement vrai que nous avons établi plus de lignes de chemins de fer que ne l'exigeaient nos véritables besoins de transport, et il est encore vrai que les gouvernements fédéraux ou les réseaux de chemins de fer sous la gestion du gouvernement, en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition et l'amélioration des lignes locales dans diverses provinces (y compris les provinces Maritimes) ont eu égard aux conditions locales ou aux avantages locaux, mais on ne prit pas cette dernière mesure exclusivement dans le cas des provinces de l'Ouest, non plus que la première avec l'intention d'en faire bénéficier toutes les parties du Dominion. Il ne faut pas oublier de plus que le développement, aux dépens du Canada en général, de nos ports et havres sur les côtes de l'Atlantique et du Pacifique a marché de pair avec le développement de nos chemins de fer. Ce développement, bien que restreint dans son aspect physique à la Colombie-Britannique et aux provinces Maritimes, a été, tout comme celui de nos réseaux de chemins de fer, au bénéfice et à l'avantage de toutes les provinces du Canada, et non à l'avantage exclusif de celles où ce développement a eu lieu en réalité.”¹⁰

Le mémoire soumis par l'Ontario contient aussi

¹⁰ *Rapport de la Commission royale sur les accords financiers entre le Dominion et les provinces Maritimes, 1935, p. 18.*

la déclaration assez précise que les provinces de l'Est doivent porter des charges trop onéreuses à cause des taux de transport des céréales de l'Ouest; on y voit aussi que ces charges peuvent se calculer en “multipliant le nombre de boisseaux de blé exportés par 9 cents le boisseau”,¹¹ ce qui représenterait un montant considérable même pour une année où l'exportation serait restreinte. Le chiffre de 9 cents représente, selon les calculs des chemins de fer, l'écart entre les tarifs américains et les tarifs canadiens applicables au blé. Les chemins de fer invoquaient récemment cette déclaration afin d'expliquer le tarif des produits pétroliers qu'on avouait plus élevé dans l'Ouest du Canada que celui des états voisins.* L'affirmation que le tarif des transports du blé dans l'Ouest canadien est peu rémunérateur et contribue largement à accroître les difficultés des chemins de fer revient sans cesse dans les discussions relatives aux questions ferroviaires. Aussi, sans exprimer une opinion, la Commission croit-elle à propos de signaler les déclarations contenues dans les dossiers et portant sur ce sujet. On y verra qu'il s'agit d'une question sujette à discussion sur laquelle les opinions peuvent varier considérablement.

Au cours de l'enquête sur les tarifs de transport des marchandises tenue en 1921 et 1922 ainsi que durant l'examen sur les taux de transport en général effectué en 1925 et 1927, l'avocat des provinces des Prairies s'employa à établir, par l'analyse des statistiques soumises par les compagnies de chemin de fer et aussi en interrogeant les experts que ces compagnies firent comparaître, qu'au cours des années précédentes—années où le mouvement des céréales fut considérable—les recettes des chemins de fer dans l'Ouest provenant en grande partie du transport du grain, constituèrent l'élément de beaucoup le plus important des revenus bruts des chemins de fer. On prétendait en substance que, bien que les taux fussent indubitablement bas, le transport des céréales par chargements de train sur des distances relativement longues, élément de nature à réduire les frais d'exploitation, rapportait des profits assez importants. On soutenait que les tarifs en vigueur aux Etats-Unis, invoqués par les chemins de fer, avaient trait à des parcours moins longs et à un volume de transport moins considérable que ceux de l'Ouest canadien. Dans son mémoire le gouvernement de la Saskatchewan a présenté à la Commission un résumé de cette preuve où se trouve une comparaison entre les recettes et les dépenses d'exploitation au cours d'un certain nombre d'année.¹²

¹¹ Pièce 296, mémoire de l'Ontario, Partie I, p. 28.

¹² Pièce 34, mémoire de la province de la Saskatchewan, pp. 211 et 212.

* *Ibid.*

Au cours de l'exposé de sa cause à la Commission lors de l'enquête générale sur les tarifs de marchandises (1925-1927), l'avocat du Manitoba a demandé à la Commission de se prononcer sur les avantages ou les désavantages des tarifs ainsi établis par la loi à l'égard du blé. Il soutint que les taux de transport des céréales devaient être avantageux puisque les recettes des lignes de l'Ouest étaient élevées, ou, s'ils ne l'étaient pas, que les tarifs applicables aux autres denrées devaient être exagérément élevés puisqu'ils compensaient les pertes.¹³

Aucune décision officielle ne fut rendue mais deux des commissaires firent allusion à la question. Le commissaire en chef suppléant, M. Vien, déclara qu'"aucune conclusion exacte et définie ne peut être tirée de la preuve quant au coût réel du transport des céréales par chargements entiers, d'Armstrong à Québec", opinion qui s'applique également au transport des céréales dans l'Ouest. Il cita la déclaration de M. E. E. Lloyd, haut fonctionnaire du Pacifique-Canadien, qui avait déclaré au cours de son témoignage sur les recettes et les tarifs: "qu'il ne savait pas quel était le coût de la manutention des céréales". Le commissaire Oliver étudia la question minutieusement. Ayant résumé les conclusions à tirer des dépositions, il dit: "On a également démontré que les recettes nettes étaient plus élevées au cours des années où les récoltes étaient les plus considérables. Si nous tenons compte de ces faits, il me semble impossible d'accepter comme fondée la première déclaration des chemins de fer à l'effet que les tarifs actuels applicables aux céréales ne sont pas avantageux."¹⁴ Le commissaire Oliver étudiait aussi assez longuement les dépositions à l'effet que les tarifs de transport des céréales dans l'Ouest canadien devaient être excessivement bas puisqu'ils étaient moins élevés que ceux des états de l'Ouest; et il en vint à la conclusion que l'abaissement n'était pas motivé. Il était d'avis que l'*Interstate Commerce Commission* des Etats-Unis avait "fait porter une part excessive du fardeau des frais généraux de transport à un produit primaire, les céréales", en voulant permettre aux chemins de fer américains de gagner 5 p. 100 sur leur mise de fonds, ce que le Congrès avait jugé raisonnable.¹⁵

¹³ "Je demande à la Commission, si elle le veut bien, de se prononcer sur la nature avantageuse du transport des céréales. Tant que la question restera dans le domaine de la spéculation, se continuera la propagande intense qui se poursuit au pays, et à laquelle les chemins de fer contribuent. D'après la preuve présentée à la Commission, je crois qu'il importe de régler la question... Il me semble qu'il est essentiel de décider si les tarifs des céréales sont profitables ou s'ils ne le sont pas, parce que dans l'affirmative, je prétends que nous avons droit à ce qu'on songe à la possibilité d'autres tarifs." (Tiré du plaidoyer de H. J. Symington, C.R., avocat du Manitoba, séance du 6 avril 1927, délibérations de la Commission des chemins de fer, lors de l'enquête générale sur les tarifs de marchandises.)

¹⁴ *Jugements et ordonnances de la Commission des chemins de fer*, Vol. XVII, p. 131 à pp. 198 et 248.

La preuve, ainsi résumée, ne détermine pas si les tarifs des céréales sont avantageux ou non. Etat de chose désagréable, si on ne doit pas cesser d'invoquer le prétexte du désavantage des tarifs au cours de discussions relatives soit au problème des chemins de fer en général ou à la question du traitement inégal accordé aux diverses régions. L'étude de cet état de choses qui conduirait à une conclusion certaine contribuerait de façon précieuse à la mise au point nécessaire; mais la preuve établie ne nous permet pas d'arrêter une telle conclusion.

Mémoires présentés au nom des provinces Maritimes.—Les griefs mentionnés dans les mémoires des provinces montrent les difficultés et les inégalités apparentes qui résultent de la concurrence d'autres genres de transport avec les chemins de fer. Le grief des provinces Maritimes que nous allons maintenant examiner découle du bouleversement apporté aux rapports établis entre les tarifs des provinces Maritimes et ceux du centre du pays, en vertu de la Loi des taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes, par la nécessité dans laquelle les chemins de fer se sont vus de subir la concurrence du camionnage dans le centre du Canada ou de lui céder une part considérable de leurs affaires dans cette région. Voilà un exemple de l'effet que l'expansion de la concurrence du camionnage dans certains territoires peut avoir sur toute l'échelle des tarifs-marchandises du Canada. Le résultat, si les chemins de fer décident de défier la concurrence, sera d'augmenter les écarts de tarif entre les diverses régions, paralysant ainsi, ou renversant même, la tendance actuelle vers l'égalisation. En ce qui concerne les provinces Maritimes, un tel résultat est particulièrement regrettable puisqu'il détruit l'effet des préférences établies par la Loi des taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes. Le remède suggéré dans les mémoires que l'on nous a présentés de la part des provinces Maritimes¹⁶ est le maintien du barème différentiel imposé aux chemins de fer, quels que soient le genre de concurrence ou les conséquences qui pourraient en découler pour ceux-ci. Cependant on reconnaît la difficulté que présente cette méthode en l'absence de quelque mesure de contrôle fédéral sur les autres modes de transport.

Nous ne pouvons accepter l'argument à l'effet que dans les circonstances actuelles, les tarifs différentiels en faveur d'une région doivent être mainte-

¹⁵ *Ibid.*, p. 250.

¹⁶ Pièce 306, mémoire de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade*; Pièce 357, mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 55-59; Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 100-105.

nuu en dépit de la concurrence sous toutes ses formes et indépendamment des frais d'exploitation. La difficulté qu'offre le maintien de ces tarifs des provinces Maritimes est une conséquence de la concurrence du camionnage, et elle ne saurait être résolue indépendamment du problème général des transports étudié dans le chapitre qui suit.

Mémoire de la Saskatchewan.—Le mémoire de la Saskatchewan¹⁷ réitère un grief très ancien des Prairies, à propos de la disparité des tarifs de transport, pour des catégories identiques de marchandises, entre les régions de l'Ouest et celles du Centre, disparité qui favoriserait ces dernières. Ce grief est-il fondé? Tout dépend de la réponse à une question que nous avons déjà signalée. Si les céréales qui constituent une forte proportion des marchandises transportées par les chemins de fer dans les provinces de l'Ouest, jouissent de tarifs non rémunérateurs, la thèse soutenue dans le mémoire de la Saskatchewan s'en trouve infirmée. Citons un commentaire sur l'inégalité des tarifs dans certaines régions, inégalité due à la différence de nature des marchandises transportées:

“Bien qu'il n'ait pas été possible d'imaginer un critère convenable pour juger de l'incidence relative qu'ont les tarifs ferroviaires dans chaque région, faute de renseignements suffisants, on peut dire que les frais de transport des produits primaires ont toujours été bas, de sorte qu'ils ont favorisé plutôt que gêné le progrès régional. On peut aussi dire qu'il y a eu dans tout le Canada une tendance à l'égalisation des tarifs dans le sens de la baisse, tendance comportant la méconnaissance d'un grand nombre des éléments autrefois considérés comme motifs de différences entre les barèmes. On ne doit pas oublier qu'une égalisation complète, vers la baisse, des tarifs-marchandises de catégories supérieures entraîne le relèvement des tarifs applicables aux produits primaires. A ce propos, on peut dire, sans trop se tromper, que le revenu moyen perçu par tonne-mille pour le transport ferroviaire du blé est d'environ un demi-cent et que, bien que la longueur moyenne du parcours dépasse un peu 700 milles, le revenu moyen par tonne-mille n'est qu'environ la moitié de celui que produit le commerce des chemins de fer en général. La théorie sur laquelle repose la tarification des chemins de fer tient compte de la relation existant entre les catégories inférieures et les catégories supérieures de marchandises transportées. Si non, il n'y aurait aucune compensation de ce que les catégories inférieures ne peuvent rembourser entièrement leur quote-part des frais du service entier. En d'autres termes, une région dont le commerce comprend en très grande partie des catégories inférieures de marchandises transportées à très bas prix et en très petite partie des catégories supérieures, doit acquitter pour ces dernières des prix relativement plus élevés que dans une région où le volume des marchandises

transportées se répartit également entre les catégories supérieures et les catégories inférieures.”¹⁸

Cette opinion confirme celle qu'on nous a exposée et que nous signalerons plus tard, à savoir que lorsque les taux de transport des catégories inférieures de marchandises sont bas au point de ne plus être rémunérateurs, les chemins de fer doivent ou bien compenser les pertes en exigeant des taux plus élevés pour le transport des catégories supérieures de marchandises ou bien réclamer ce dédommagement du trésor public.

Mémoires de l'Alberta.—Les divers mémoires présentés par des groupements albertains,¹⁹ en plus d'exposer que les tarifs régionaux et de distribution sont plus élevés dans l'Alberta que dans l'Est, mettent particulièrement en lumière la situation faite aux chemins de fer par la concurrence maritime due à l'établissement du canal de Panama. En face de cette concurrence, les chemins de fer abaissèrent leurs tarifs transcontinentaux afin de maintenir le volume d'affaires qu'ils jugeaient essentiel. Ils durent alors décider s'il convenait de proportionner les tarifs de transport entre des points intermédiaires au taux du transport direct déterminé par la concurrence maritime, ou bien d'établir ces tarifs intermédiaires de la façon traditionnelle en tenant compte du service rendu, et de tirer tout le parti possible de la situation. Ils s'arrêtèrent à cette dernière solution et c'est pourquoi les taux ne sont pas les mêmes pour le transport de certaines catégories de marchandises de l'Est vers certains points de l'Alberta que pour le transport des mêmes catégories de marchandises aux ports du Pacifique. Ces divergences nous ont été signalées dans le mémoire et la preuve soumise par l'*Edmonton Chamber of Commerce*; l'écart le plus frappant se remarque dans les prix de transport pour un wagon de tomates en conserve expédié d'Aylmer (Ontario) à Edmonton: 2,200 milles, \$1,038, à Vancouver: 2,900 milles, \$450.²⁰ On a fait remarquer que dans certains cas les taux de transport jusqu'à l'Alberta se fondent sur le taux du transport direct jusqu'à Vancouver auquel s'ajoute le tarif local depuis ce port jusqu'aux localités de l'Alberta. Cette dernière province, a-t-on déclaré, doit payer les tarifs de transport les plus élevés qui soient imposés au Canada, et elle a particulièrement à souffrir de ces écarts. L'*Edmonton Chamber of Commerce* a pris soin d'expliquer que ces observations n'avaient pas le caractère d'un appel

¹⁸ Aide-mémoire préparé pour le personnel de la Commission par R. A. C. Henry, paragraphe 649.

¹⁹ Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*; Pièce 242, mémoire de l'*Alberta Ass'n. of Municipal Districts*; Pièce 255, mémoire des Fermiers-unis de l'Alberta; Pièce 257, mémoire du *Council of Alberta C.C.F. Clubs*.

²⁰ *Tém.* p. 6,055.

¹⁷ Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan, pp. 203-223.

adressé à la Commission en vue de l'engager à conseiller un remède mais qu'elles avaient pour objet de démontrer que le coût de la vie accusait de ce fait une hausse très lourde à une économie encore rudimentaire.²¹ On a exprimé l'opinion que le Canada pourrait peut-être remédier à la situation en adoptant l'équivalent de ce que l'on appelle aux Etats-Unis le "tarif de Spokane". Il s'agit d'une décision de la *Interstate Commerce Commission* prescrivant que, sans sa permission spéciale, nul tarif de transport ferroviaire vers des points intermédiaires ne devra dépasser le tarif applicable aux expéditions jusqu'aux points terminus. "Si le principe à la base du *tarif de Spokane*... était observé au Canada, l'Alberta s'en trouverait dans une situation... tout autre par rapport au reste du Dominion."²² Il ne semble pas, cependant, qu'une demande concernant l'adoption d'un tarif analogue à celui de Spokane ait jamais été soumise à la Commission des transports qui seule aurait l'autorité voulue pour entendre la cause et rendre un jugement exécutoire; quant à notre Commission, elle doit se contenter de noter cette idée.

Mémoire de la Colombie-Britannique.—Le mémoire soumis par la Colombie-Britannique²³ traite de presque toutes les questions que font naître au Canada ces tarifs différentiels et la répartition des taux d'après la classification actuelle. Il démontre en outre que le régime douanier a eu quelque influence dans l'établissement des tarifs en ce sens qu'il protège ces tarifs aussi bien que les frais de fabrication. "On soutient", est-il dit dans le mémoire (p. 313), "que les consommateurs de la Colombie-Britannique souffrent d'un désavantage non seulement à cause de la situation géographique de leur province, mais par suite des taux du transport ferroviaire au Canada." Un barème de taux de transport... fondé sur l'exploitation à outrance du commerce nuit à la Colombie-Britannique, par suite de l'économie particulière à cette province".²⁴ Ces griefs ne demandent pas un examen spécial dans le cadre du présent paragraphe; ils sont discutés en même temps que les griefs généraux au cours des paragraphes suivants.

Caractère et réglementation de l'armature actuelle des tarifs-marchandises au Canada. — Les influences et nécessités qui ont forgé la structure traditionnelle des tarifs-marchandises, où des causes multiples, parmi lesquelles le coût du transport lui-même ne

revêtait souvent qu'une importance secondaire, déterminaient la modification des prix et ont fait l'objet de très nombreuses discussions.²⁵ Mais cette structure, qui paraît anarchique à ceux qui ne conçoivent pas que les tarifs peuvent être fixés pour de simples considérations de distance et de frais de manutention, ne pourrait être maintenue intacte que dans un territoire où les chemins de fer peuvent exercer un quasi monopole. Un tel monopole n'existe pas au Canada. Chaque fois que le transport peut être effectué également par bateau, par camion ou par avion, les chemins de fer ont à choisir entre soutenir la concurrence ou se retirer. De plus, les chemins de fer doivent penser constamment à leur bilan et, pour le moins, s'efforcer de récupérer leurs frais d'exploitation. C'est pourquoi la recherche de tarifs susceptibles d'assurer aux chemins de fer un revenu suffisant et de leur permettre de soutenir la concurrence des autres modes de transport, a donné naissance à des inégalités et à des injustices.

Ces influences contraires ont produit l'ensemble ahurissant de barèmes qui forment l'armature des tarifs-marchandises au Canada. De fait, cette dernière n'est pas l'œuvre du hasard. Elle a été édictée conformément aux dispositions de la Loi des chemins de fer et sous la surveillance ininterrompue de la Commission des chemins de fer, qui n'a jamais manqué de chefs capables ni d'experts autorisés.

Il suffit de parcourir les décisions rendues par la Commission depuis son institution pour constater que les griefs qui lui sont soumis sont de vieille date. La plupart ont déjà fait l'objet non pas d'un, mais de plusieurs jugements de sa part. Un bref résumé des décisions de la Commission dans les

²⁵ Le professeur W. T. Jackman, aux pages 135 et 136 de son ouvrage *Economics of Transportation*, résume ainsi les problèmes que pose une pareille fixation des tarifs: "Si le coût du service déterminait l'établissement des tarifs, il serait impossible de transporter une foule d'articles ou denrées de première importance à plus de quelques milles du lieu où ils sont produits... Il en coûte autant pour transporter une tonne de textiles (cotonnades, lainages ou soiries) qu'une tonne de pierre ou de ciment; mais si l'on exigeait un prix proportionné au coût du service, le dernier chargement ne dépasserait guère la carrière ou l'usine, tandis que le premier verrait son prix n'augmenter qu'imperceptiblement. Au lieu d'asseoir les tarifs sur cette base et d'entraver ainsi le mouvement des denrées, on a tenu compte de la mesure où ces dernières peuvent être imposées. Comme conséquence, les denrées aux prix élevés, considéré leur volume ou leur poids, acquittent un prix bien supérieur, mais qu'elles peuvent supporter néanmoins, justement à cause de leur valeur plus considérable... Le chemin de fer fixe un tarif favorable au mouvement du trafic; les denrées de catégories supérieures acquitteront un tarif plus élevé, puisqu'elles sont capables de supporter de plus lourdes charges, tandis que les denrées moins coûteuses, justement à cause de leur valeur moindre, verront leurs charges fixées en conséquence. Il serait impossible au chemin de fer de transporter des marchandises à des prix fixés par les nécessités des denrées les moins rémunératrices; si toute la marchandise n'acquittait que les frais de transport, plus une faible partie des dépenses d'exploitation constantes et des charges fixes, la recette du chemin de fer ne suffirait pas à répondre à tous ses besoins..."

²¹ *Tém.* p. 6,064.

²² Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*, p. 30.

²³ Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, pp. 289 à 314.

²⁴ *Tém.* p. 5176.

questions soulevées par les plaignants montrera pourquoi l'uniformisation technique complète des tarifs n'a paru, comme remède pratique, ni possible ni désirable.

La Commission des chemins de fer est un organisme exclusivement de réglementation. Les pouvoirs conférés à la Commission lui permettent de régler, mais non d'administrer. "La Commission n'a pas reçu du parlement la mission d'établir des tarifs... mais celle de se prononcer sur la convenance des tarifs, soit à la suite de plaintes, soit de sa propre initiative".²⁶ La Commission peut s'enquérir de l'égalité des droits et des facilités de transport dans des circonstances et des conditions à peu près les mêmes, et voir à ce qu'il n'y ait pas d'injustice ou de préférence injustifiée ou partielle entre telles ou telles personnes, entre tel ou tel endroit. Elle jouit de toute la latitude possible pour déterminer de l'identité des circonstances et des conditions. Dans la pratique, la Commission préfère juger au fond toute plainte d'injustice, et trouve peu efficace l'application d'une formule d'ordre général valant dans tous les cas. Si d'une part il appartient aux chemins de fer de fixer leurs tarifs (la Commission ne peut en instituer) il revient à la Commission d'approuver tous les tarifs avant qu'ils soient mis en vigueur. Les compagnies de chemin de fer décident des endroits où la concurrence doit être combattue et des méthodes à prendre pour la refréner. Elles peuvent, entre des points donnés, abaisser les tarifs au-dessous du niveau approuvé par la Commission. Elles peuvent en agir ainsi afin de mater la concurrence de la navigation ou d'autres modes de transport, de stimuler le commerce ou d'encourager les affaires d'une région en générale, sans pour cela abaisser le niveau général des tarifs ou les taux exigibles entre des points intermédiaires. Les tarifs de concurrence ayant été établis, la Commission peut adopter ces tarifs de concurrence à d'autres endroits. Le cas s'est présenté, par exemple, quant au tarif d'un cent pour le blé à partir de Québec vers l'Est. La Commission a étendu le tarif jusqu'aux deux ports des provinces Maritimes.²⁷ Il appartiendrait à la Commission de se prononcer sur la justice ou l'injustice d'une pareille réduction des tarifs opérée par les chemins de fer, mais il importe de noter que cet organisme, contrairement à la *Interstate Commerce Commission* des Etats-Unis, ne réglemente pas le tarif minimum. Son autorité se limite au maximum que peuvent exiger les compagnies. La Commission ne saurait agir comme arbitre à l'égard du programme d'action en matière industrielle et com-

merciale. Si les cultivateurs de l'Ouest ont à se plaindre des bas prix du blé et, à leur avis, des prix excessifs des produits ouvrés, la Commission n'a pas le droit de modifier les tarifs pour parer à ces inconvénients. Elle ne peut non plus se servir des tarifs pour annuler les effets d'un programme politique différent dans un endroit par rapport à un autre du pays. Les tarifs tendant à favoriser tels ou tels producteurs, à servir telles ou telles fins nationales ou patriotiques, à stimuler des industries naissantes, doivent tous être institués, le cas échéant, ou par les chemins de fer eux-mêmes ou par le parlement. Ce n'est que lorsque l'on en conteste la justice que la Commission peut intervenir. En somme, la Commission ne s'occupe que de l'à-propos des tarifs et des questions d'injustice et de préférence.

La plupart des plaintes logées devant la Commission portent sur des cas d'injustice. A ce sujet, la Commission des chemins de fer s'est exprimée ainsi :

"La loi des chemins de fer... autorise et admet les tarifs spéciaux. Ses dispositions ne visent que les tarifs spéciaux illégitimes, injustes et déloyaux."²⁸

"L'inégalité de traitement peut être prévue ou non par les dispositions de la loi [Loi des chemins de fer]. D'après l'interprétation constante de la Commission, la loi n'interdit l'inégalité de traitement que lorsqu'elle est injuste et déraisonnable."²⁹

"De simples comparaisons entre les distances ne fournissent pas un critérium d'inégalité de traitement, mais il faut tenir compte de tous les faits importants. Autrement dit, d'après l'ensemble des règlements établis sous l'empire de la Loi des chemins de fer, les parcours ne constituent pas une aune inflexible pour l'appréciation de la disparité de traitement. L'inégalité de traitement, dans le sens où elle est prohibée par la loi des chemins de fer, relève de la Commission."³⁰

"Une simple comparaison entre les distances, sans tenir compte des circonstances particulières relatives au trafic, ne constitue pas un critérium décisif en matière d'inégalité de traitement."³¹

"Par suite des diverses enquêtes sur les tarifs de transport tenues par la Commission, surtout au sujet des taux de transport dans l'Ouest en 1914, et des tarifs-marchandises en 1922, et de l'enquête générale sur les tarifs-marchandises à la fin de laquelle une décision a été rendue en septembre 1927, il est notoire qu'il existe des taux différents en vue du transport des mêmes marchandises pour des parcours analogues dans différentes régions du pays, et que cela ne constitue pas un traitement injuste du genre de celui qu'interdit la Loi des chemins de fer."³²

Nous pourrions donner plusieurs autres citations à ce sujet.

²⁸ 11 Commission des chemins de fer, p. 375.

²⁹ 18 Commission des chemins de fer, p. 424.

³⁰ *Jugements, ordonnances, règlements et décisions de la Commission des chemins de fer*. Vol. XII, p. 73.

³¹ *Ibid.*, Vol. XVIII, p. 457.

³² *Ibid.*, Vol. XVII, p. 564.

²⁶ 13 Commission des chemins de fer, p. 178.

²⁷ *Jugements et ordonnances de la Commission des chemins de fer*. Vol. XX, p. 236.

Les décisions rendues par la Commission dans les causes où il s'agissait de la concurrence par eau qui concernent surtout les griefs de l'Alberta sont également claires:

"La Loi des chemins de fer contient des dispositions formelles autorisant une réduction du tarif de transport-marchandises dans les cas de concurrence, sans qu'il en résulte une réduction correspondante des tarifs normaux, et il ressort de nombreuses décisions rendues par la Commission que des comparaisons entre les tarifs de concurrence et les tarifs normaux ne constituent pas une preuve que les tarifs normaux sont iniques en soi."³³

"Pour ce qui est de la concurrence par eau, on a maintes fois reconnu, dans diverses décisions de la Commission, que la mesure dans laquelle il faut y faire face reste à la discrétion de la compagnie de chemin de fer. La Commission a aussi décidé que l'expéditeur ne peut réclamer des prix au-dessous de la normale, du fait de cette concurrence, à moins que la compagnie ne décide, dans son propre intérêt, d'y faire face. Presque toutes les commissions de réglementation des tarifs ont aussi reconnu ce principe relatif à la concurrence par eau."³⁴

Dans un jugement rendu le 3 janvier 1935, la Commission des chemins de fer a réglé la question des tarifs d'exportation et des tarifs domestiques que des plaintes venant de la Colombie-Britannique avaient soulevée. Le régime des tarifs existants fut confirmé et la Commission énonça de nouveaux les décisions antérieures rendues sur le point en question:

"En commentant très brièvement la vaste question de l'infériorité des tarifs d'importation et d'exportation par rapport aux taux domestiques, on peut affirmer que la tarification a toujours admis une telle situation et que la Commission l'a aussi reconnu comme étant appropriée, dans certaines circonstances, et non contraire aux dispositions de la Loi des chemins de fer. En plusieurs de ses décisions, la Commission a requis les voituriers d'établir des taux d'importation et d'exportation inférieurs aux tarifs applicables à la même marchandise transportée pour des fins locales entre les mêmes points au Canada, et la Commission a déclaré, dans plusieurs décisions, qu'un tarif d'importation ne détermine pas forcément l'équité des tarifs domestiques, ou qu'il est une preuve de l'existence d'un traitement injuste. Ces tarifs ne sont que fonction des droits du transport direct régissant le trafic effectué entre le point d'origine et la destination finale. En outre, le commerce d'importation, aussi bien que celui d'exportation, est sujet à la concurrence des ports."³⁵

Quant à la question soulevée particulièrement dans le mémoire de la Colombie-Britannique protestant contre les tarifs de transport des céréales expédiées des Prairies à la côte et plus élevés que les tarifs du grain destiné à l'exportation, la Commission a rendu des décisions en plus d'une occasion. Voici le texte d'un de ces jugements:

"On a demandé au nom de la Colombie-Britannique que le tarif domestique sur le grain transporté à Vancouver soit réduit au taux d'exportation. On appuyait cette revendication, partie sur le fait qu'il n'en coûte pas davantage pour le transport d'une catégorie de grain que de l'autre, un traitement injuste résultant ainsi de la différence, et partie sur une comparaison entre les tarifs appliqués ailleurs au transport des céréales. Le premier argument ne tient pas du tout compte des raisons à la base des tarifs d'exportation, non plus que de l'examen primordial des tarifs domestiques qui doit porter sur la question de savoir s'ils sont équitables. On n'a pas l'intention de répéter ici toutes les raisons avancées pour motiver l'abaissement des tarifs d'exportation au-dessous des tarifs applicables au commerce domestique. On se contentera de faire remarquer que dans le premier cas il s'agit tout simplement d'une partie du tarif applicable au transport direct et que la pratique s'explique fort bien de ce point de vue. Ces prix ne permettent pas la concurrence avec les céréales transportées pour fins domestiques et par conséquent ces deux sortes de tarifs ne se prêtent pas à la comparaison."³⁶

Ce sont là quelques-uns des jugements qui se rapportent aux plaintes soumises à la Commission des chemins de fer. Notre Commission se refuse à procéder à l'étude détaillée de ces plaintes, n'ayant ni les connaissances ni l'autorité voulues à ce sujet, mais elle a cru que ce n'était pas dépasser la portée de la tâche à elle confiée que d'étudier l'influence qu'ont pu avoir ces divergences d'opinions au sujet des tarifs de chemins de fer sur la friction existant aujourd'hui entre le Dominion et les provinces, et de se demander si la tendance actuelle de la politique nationale, au sujet des tarifs ferroviaires, est de nature à diminuer ou à accentuer cette friction. L'arrêté-en-conseil de 1925 renferme ces mots: "La péréquation des tarifs de transport poussée à son plus haut degré possible est considérée comme le seul moyen de traiter de façon équitable toutes les parties du Canada". Sur la question de savoir si l'on marche vers la réalisation de ce but avoué, la Commission a bénéficié de recherches approfondies de son personnel de recherches. Les membres de ce personnel se sont accordés à dire que, malgré les difficultés géographiques ou topographiques, la fixation des tarifs de transport a eu et continue d'avoir tendance à faire disparaître les différences régionales et, ce qui est très important, à maintenir au Canada, des taux de transport relativement peu élevés.³⁷

On a visé à contracter les écarts qui handicapent diverses régions. Il a été dressé, pour la gouverne

³³ *Ibid.*, Vol. XV, p. 49.

³⁴ *Ibid.*, Vol. XXI, p. 282.

³⁵ *Ibid.*, Vol. XXI, p. 10.

³⁶ *Ibid.*, Vol. XVII, p. 155.

³⁷ Le seul cas patent, où l'on ait fait disparaître ces tarifs différentiels au désavantage d'une région, fut celui de la péréquation des tarifs des provinces Maritimes et de la région centrale en 1912. Ce sont les administrateurs d'un chemin de fer géré par l'Etat qui ont agi de la sorte et la Commission des chemins de fer ne pouvait en appeler de cette décision; le tout revint dans l'ordre lors de l'adoption de la Loi des taux de transport dans les provinces Maritimes, en 1927.

de la Commission, un état comparatif extrêmement détaillé des tarifs maxima réguliers pour des parcours types dans les différentes zones; ainsi que du "tarif interurbain" et des tarifs "de distribution" pour les différentes classes de marchandises. Cette documentation embrasse toute la période écoulée depuis l'établissement de la Commission des chemins de fer (certains tableaux comparatifs remontent même à 1876), et certaines décisions de la Commission y sont ajoutées.* Toutes les variations et tous les changements de tarifs-marchandises survenus depuis 1903 y sont donc relevés et, si l'on excepte les années de guerre, il y a une tendance nettement accusée à réaliser la péréquation des tarifs de transport dans tout le Canada.³⁸ Le sommaire des décisions rendues par la Commission révèle qu'il y a là un facteur constant, d'application restreinte cependant, parce qu'il importe de tenir compte du jeu de la concurrence et que la puissance de rendement varie d'une zone à l'autre par suite du classement des marchandises.

Les graphiques préparés pour la Commission et destinés à faire voir les tarifs milliaires de toutes les catégories de marchandises pour différents parcours au Dominion pendant de nombreuses années montrent que dans chaque cas les écarts considérables existant autrefois entre les tarifs régionaux se comblent peu à peu. Voici quel est actuellement le rapport entre les tarifs réguliers de première classe, parcours de 400 milles: le centre (Ontario et Québec) sert de base; provinces Maritimes, 20 p. 100 de moins; provinces des Prairies, 26 p. 100 de plus; Colombie-Britannique, 46 p. 100 de plus. Pour les marchandises de cinquième classe: le tarif du centre sert de base; provinces Maritimes, 20 p. 100 de moins; provinces des Prairies, 14 p. 100 de plus; Colombie-Britannique, 32 p. 100 de plus. Quant aux variations, elles ont été sanctionnées par des décisions que la Commission a rendues afin de se plier aux circonstances auxquelles les tarifs sont soumis.

Nous signalons quelques-unes des conclusions formulées sur ces questions par M. W. A. Mackintosh dans son étude intitulée: *Le fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces*, et rédigée à notre demande et publiée en appendice:

"Le système tarifaire... fut profondément modifié par des décisions de principe traduites en mesures législatives, ou par des ordonnances de la Commission des chemins de fer. Ainsi que le bref exposé de la politique des transports l'a démontré, l'orientation de cette politique est manifeste. Elle a eu pour objectif l'abaisse-

ment des taux sur les denrées de base — inférieurs aux taux américains comparables — et la réduction des disparités régionales ou, dans le cas des provinces Maritimes, la restauration des traitements différentiels favorables. Depuis l'époque de l'accord de la Passe du Nid-de-Corbeau à venir jusqu'à l'adoption de la loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, la politique précitée a, dans ses grandes lignes, tendu vers ce résultat. En conséquence, les taux de transport ont été modifiés, à l'avantage des régions les moins favorisées au point de vue concurrence. La principale exception se produisit durant la période comprise entre 1913 et 1923, alors que les modifications de taux furent nettement défavorables aux provinces Maritimes." (C. VII, s. B.)

D'après M. Mackintosh, on ne saurait faire disparaître les écarts des tarifs-marchandises régionaux sans effectuer des remaniements très importants. Voici l'énoncé de ses conclusions sur ce point:

"Si l'on invoque l'avantage qu'il y aurait à supprimer toutes les disparités régionales des tarifs ferroviaires, il convient de faire remarquer qu'une telle mesure entraînerait les conséquences suivantes:

- (1) la juridiction exclusive d'une seule autorité sur tous les moyens de transport, par eau, rail, route, et air;
- (2) le relèvement des taux sur les denrées de base et du tarif en général quant aux régions où la concurrence du transport par eau et par route est le plus susceptible de s'exercer; ou
- (3) la couverture des frais des chemins de fer au moyen d'impôts, l'Etat comblant le déficit ferroviaire.

La deuxième conséquence n'est pas possible sans la première, et si les deux premières sont rejetées, la troisième sera très difficile à éviter." (C. VII, s. B.)

Il est fort douteux que l'une ou l'autre de ces solutions soit plus avantageuse, du point de vue de l'intérêt public, que la méthode actuellement en vigueur. La première serait de réalisation difficile, que l'on veuille y arriver au moyen d'un accord permanent entre dix gouvernements, ou que l'on ait recours à une extension de la compétence fédérale. Il va sans dire que la seconde est réalisable, du moment qu'après une enquête en règle il sera décidé que le transport non rémunérateur des produits volumineux de base et indispensable à la subsistance de la nation doit retomber sur les épaules du contribuable mais non plus comme aujourd'hui, se résorber dans les tarifs plus élevés d'autres catégories de marchandises.

Examen de la proposition visant à conférer des pouvoirs plus étendus à la Commission des transports.—Sauf un cas très important, nous avons jusqu'ici étudié tous les griefs relatifs aux tarifs-marchandises. Dans son mémoire, le gouvernement de la Saskatchewan, conseille fortement l'analyse du

* Voir Appendice, *Les taux de fret au Canada* (Polycopié).

³⁸ Il est entendu que le tarif-marchandises des provinces Maritimes échappe à l'application générale et est régi par une loi particulière.

rapport présenté par la Commission Duncan quant aux pouvoirs de la Commission des chemins de fer, et des vœux qu'elle y formule sur la possibilité d'étendre lesdits pouvoirs, dans l'espoir, sans doute que nous souscrirons aux vœux de cette Commission.³⁹ La Commission des transports du *Maritime Board of Trade* nous a aussi signalé cette question en nous exhortant fort à ratifier cette proposition.⁴⁰ S'il était donné suite au vœu de la Commission Duncan, les pouvoirs de la Commission des chemins de fer seraient sensiblement modifiés. La Commission des chemins de fer, est-il dit dans le rapport,⁴¹ " ne croit pas avoir le pouvoir, quand des appels lui sont soumis, de juger au même titre que les compagnies de chemins de fer elles-mêmes les considérations commerciales qu'elles ont en vue lorsqu'elles se demandent jusqu'à quel point elles devraient favoriser le progrès de l'industrie et du commerce ". Tout en désapprouvant la thèse qui leur a été présentée et d'après laquelle " les chemins de fer devraient être exploités à l'avantage du commerçant, sans égards aux résultats financiers du chemin de fer ", la Commission Duncan poursuit: " D'autre part, du point de vue public, en retour des privilèges statutaires et autres dont jouissent les compagnies de chemin de fer, on pourrait peut-être avec raison examiner leur politique (interprétée dans leur échelle de taux) dans ses rapports avec le commerce de produits naturels du pays, la mise en valeur de ce commerce et des entreprises connexes ". La Commission Duncan émettait donc l'avis que la Commission des chemins de fer, chaque fois qu'elle aurait à examiner une demande comportant les considérations sus-mentionnées — telles que le progrès des industries au moyen du rétablissement de l'équilibre dans les tarifs en vue de parer aux inconvénients géographiques ainsi qu'une " compensation raisonnable à toutes les compagnies, de manière à permettre de réaliser une certaine somme de progrès commercial ", — soit autorisée à " ordonner de son propre chef une enquête comptable sur la question des frais ferroviaires quant au coût de production de la denrée et ses rapports avec les autres frais ainsi qu'avec les résultats commerciaux en général des intérêts impliqués ".

Pareil changement des pouvoirs et attributions de la Commission des transports conférerait à celle-ci

³⁹ Voir " Etendue des fonctions de la Commission des chemins de fer ", Partie 12 du *Rapport de la Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes*, 1926.

⁴⁰ Pièce 366, Commission des transports du *Maritime Board of Trade*, pages 18 à 20.

⁴¹ *Rapport de la Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes*, pp. 24-25.

certains pouvoirs administratifs qu'elle a jusqu'ici refusés lorsqu'on a voulu les lui faire exercer.⁴²

Si la Commission était investie de pareils pouvoirs et chargée de les exercer de la manière proposée, le gouvernement canadien contracterait de ce chef des obligations non équivoques à l'égard des chemins de fer ainsi forcés, contre leur gré sans doute, d'adopter une ligne de conduite destinée à favoriser certaines régions ou certaines entreprises. Ainsi que le souligne la Commission des transports du *Maritime Board of Trade*, depuis douze ans qu'il a été formulé, aucune modification apportée à la Loi des chemins de fer n'a donné la moindre suite à ce vœu; et à notre avis, il n'est pas dans l'intérêt public que nous revenions à la charge en proposant d'étendre les attributions de la Commission des transports dans le sens indiqué.

* * * * *

Le régime actuel des tarifs ferroviaires résulte d'adaptations réalisées au cours de nombreuses années, soit volontairement par les divers réseaux, soit sous la direction de la Commission des chemins de fer. On n'a pas encore cueilli tous les fruits de cette méthode de procéder. L'examen périodique de la charpente du tarif-marchandises en ce qui touche certaines régions, ou l'ensemble, du Dominion a eu comme conséquence utile d'aplanir dans

⁴² "... bien que les membres de la Commission puissent voir d'un œil sympathique, et bien qu'ils approuvent effectivement en tant que Canadiens, un programme d'expansion économique susceptible, par sa diversité croissante, d'amener un plus grand degré de solidarité économique, ce ne sont pas leurs opinions individuelles, mais bien les pouvoirs que leur reconnaît la Loi des chemins de fer qui doivent régir leurs actes. Il est vrai que les pouvoirs prévus par la Loi des chemins de fer sont très étendus; mais il ne faut pas y voir un blanc-seing pour les membres de la Commission. Le parlement ne charge pas la Commission d'établir des tarifs destinés à stimuler les affaires, mais elle lui demande, soit à la suite d'une plainte soit de sa propre initiative, de voir à ce que les tarifs soient raisonnables ". *Jugements, ordonnances, règlements et décisions de la Commission des chemins de fer*, Vol. XV, p. 203.

"... La Loi des chemins de fer n'impose pas aux chemins de fer l'obligation d'égaliser le coût de production par l'abaissement des tarifs en vue d'équilibrer la concurrence dans un même marché. Ce point du grief tombe à faux." *Canadian Portland Cement Co. v. Grand Trunk and Bay of Quinte Railway Cos.*, 9 Commission des chemins de fer, p. 211.

"... On ne saurait, ni en droit ni en justice, demander aux chemins de fer de mettre fin aux inégalités que peuvent entraîner la situation géographique, le coût de production et autres éléments analogues." *Canadian Oil Cos., v. Grand Trunk, Canadian Pacific, and Canadian Northern Ry. Cos.*, 12 Commission des chemins de fer, p. 356.

"... Une compagnie de chemin de fer n'est pas obligée d'établir ses tarifs de telle façon que l'expéditeur puisse toujours réaliser des profits dans son entreprise. Le tarif-marchandises n'est qu'un élément du prix de revient. Il incombe au réseau ferroviaire de fixer un tarif raisonnable. On ne lui demande pas de garantir des profits aux maisons d'affaires en abaissant le tarif-marchandises. Autrement dit, les besoins d'une maison d'affaires et la manière dont elle est administrée ne constituent pas la norme d'un tarif raisonnable." *Western Retail Lumbermen's Association v. Canadian Pacific, Canadian Northern, and Grand Trunk Pacific Railway Cos.*, 20 Commission des chemins de fer, p. 158.

la mesure du possible des inégalités flagrantes. Notre Commission n'énonce aucun vœu spécifique. Par contre, vu le long espace de temps écoulé depuis la dernière enquête générale, vu les conditions nouvelles créées par l'ampleur et l'efficacité accrue des autres moyens de transport, vu aussi de nombreux indices portant à croire que les intérêts régionaux vont remettre en question le bien-fondé des tarifs actuels, la Commission est d'avis que le moment est

opportun de reviser la structure du tarif-marchandises des chemins de fer d'un bout à l'autre du pays. On pourrait saisir cette occasion pour étudier les tarifs du transport fluvial et maritime qui relèvent dans une certaine mesure de la Commission des transports; et les gouvernements qui nous ont fait part de leurs griefs pourraient les exposer à l'organisme compétent dûment autorisé à prendre les décisions nécessaires.

LE PROBLÈME DE LA CONCURRENCE ENTRE LES TRANSPORTS PAR RAIL
ET PAR ROUTE

La situation engendrée par l'amélioration des routes et l'avènement du véhicule à moteur, comme moyen très efficace de transport, pose un problème intéressant les relations entre le Dominion et les provinces et dont on a fait peu de cas dans les mémoires soumis à la Commission, mais qui a pris, aux yeux de celle-ci, une importance de plus en plus grande, à mesure qu'elle poursuivait son étude de l'aspect financier de ces mêmes relations. L'on ne saurait attribuer l'absence de vœux à l'égard de cette importante question qu'au défaut de saisir, au delà des avantages et bénéfices provenant de ces nouvelles formes de concurrence, leurs conséquences ultimes dans le domaine des finances fédérales et provinciales. Le fait qu'il existe actuellement une division de compétence presque absolue a eu pour effet d'empêcher que l'on étudie ce problème avec toute la clairvoyance prudente que l'on y aurait peut-être apportée, si ces pouvoirs s'étaient trouvés sous la dépendance d'un seul gouvernement.

Exposé très brièvement, le problème consiste en ce qu'un moyen de transport exclusif et d'ordre fédéral, dont la mise en œuvre a exigé des dépenses s'élevant à un chiffre presque astronomique, se voit livrer une très vive concurrence par un moyen de transport plus nouveau, lequel relève entièrement, ou à peu près, de la compétence des provinces, ce qui, prévoit-on, ne saurait que faire un tort considérable et croissant au plus ancien des deux. Les choses en sont actuellement au point où le réseau ferroviaire de l'Etat, qui a coûté trois milliards, ainsi que le réseau privé d'exploitation, dont le coût s'est élevé à un peu plus d'un milliard, placements consentis originellement avec l'idée que les chemins de fer détiendraient toujours le monopole du transport sur terre, doivent faire face à une concurrence de plus en plus dangereuse qui non seulement réduit leur commerce mais s'attaque également aux tarifs qui constituent la principale source de revenu des chemins de fer. De leur côté, les provinces se voient dans l'obligation de percevoir, sur la circulation routière, des recettes suffisantes pour solder les frais obligatoires et autres d'immobilisations déjà considérables, et susceptibles de s'accroître à raison, au moins, de \$50 millions par année.¹

¹ Evaluation de M. R. A. C. Henry dans une étude préparée à l'intention de la Commission.

L'on ne saurait aborder ce problème avec l'espoir d'y apporter une solution définitive, à moins que tous n'admettent et ne comprennent qu'il est d'importance capitale, et que le refus de s'en occuper ou l'avortement de mesures prises en ce sens entraîneront les plus fâcheuses conséquences politiques et financières, et pour le Dominion et pour les provinces. Par conséquent, comme elle touche de près le Dominion et les provinces, et qu'elle renferme des possibilités d'un caractère aussi alarmant, cette question a retenu très sérieusement l'attention de la Commission.

Nous avons reçu mission, en particulier, d'étudier les différentes façons dont les frais d'administration se trouvent accrus, par suite du chevauchement des pouvoirs.

Le cas le plus grave de chevauchement que nous ayons rencontré, lequel met en danger la solvabilité financière et la prospérité économique du pays, a lieu précisément dans le domaine des transports. Nous ne faisons pas ici allusion aux dépenses qu'entraîne le maintien de nos deux réseaux ferroviaires, puisqu'il ne nous appartient aucunement d'aborder les questions qui relèvent d'un seul gouvernement. Nous songeons plutôt que les provinces sont présentement en voie d'établir un moyen de transport qui rendra peut-être impossible l'exploitation profitable des chemins de fer; et, aussi, que de trop considérables immobilisations dans les moyens de transport, lesquelles dans le passé, par suite de la multiplication excessive des lignes de chemin de fer, ont si lourdement grevé l'économie canadienne, se reproduiront peut-être sur une plus grande échelle, durant la réalisation du programme routier actuellement en voie d'exécution.

Il s'agit en tout premier lieu d'assurer au public un régime de transport national dont toutes les parties fonctionnent harmonieusement dans leur propre sphère, de manière à réduire l'ensemble des frais au minimum compatible avec le meilleur service possible. Toutefois, pour les fins de la discussion, nous avons arbitrairement mis à part et examiné comme question distincte les aspects du problème général de la coordination des transports que pose l'opposition du rail et de la route, malgré ce que cette méthode peut comporter de factice.

COMPÉTENCE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

Les chemins de fer du Canada, sauf pour quelques lignes peu importantes,² relèvent exclusivement de l'autorité fédérale. Cet état de choses provient de l'exercice antérieur par le Dominion du droit que lui confère l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de décréter que certains travaux sont d'intérêt général au pays, ainsi que de la fusion en deux grands réseaux ferroviaires transcontinentaux, le Pacifique-Canadien et le National-Canadien, du grand nombre de chemins de fer qui existaient à une certaine époque. De plus, l'on a nettement déterminé les pouvoirs auxiliaires et relatifs à la main-d'œuvre qui découlent de cet exercice d'autorité.

Le Dominion semble aussi avoir juridiction exclusive en ce qui concerne le transport par voie des lacs, des rivières ou des canaux, sauf peut-être dans le cas de trafic strictement à l'intérieur d'une province.

Les transports par air paraissent relever entièrement de l'autorité fédérale.

L'autre moyen de transport sur terre, par opposition aux chemins de fer (soit le camionnage et les transports motorisés en général) ressortit aux provinces, sauf en ce qui concerne les services interprovinciaux et internationaux. Cependant, ces exceptions ont valu jusqu'ici au gouvernement du Dominion bien peu de contrôle sur les transports routiers. Sauf entre Ontario et Québec, il n'existe aucun important service de transport routier interprovincial, remarque qui s'applique également aux services internationaux. Sans doute cette situation évoluera-t-elle en rapport avec les progrès de la circulation automobile, mais, à l'heure actuelle, les provinces ont, sans objection de la part du Dominion, la régie presque exclusive des transports routiers.

En 1937, le ministre des Transports présenta un bill au parlement fédéral, lequel présageait une tentative de régir, dans une certaine mesure, les transports routiers. Toutefois, cette mesure fut abandonnée, et lorsqu'elle fut présentée de nouveau, à la session de 1938, l'on en avait omis cette disposition pour des raisons que l'honorable C. D. Howe, ministre des Transports, exposa franchement.

“Ce bill diffère de celui de l'an dernier en ce que l'on en a enlevé tout ce qui comprend la réglementation du trafic sur les routes, et cela parce que l'autorité du gouvernement fédéral ne peut s'exercer qu'à certains endroits. En effet, nos légistes m'informent que notre autorité ne s'étend qu'aux camions passant d'une province à une autre, franchissant la

frontière internationale, ou circulant dans certains parcs fédéraux. Nous avons donc conclu, après mûre réflexion, que notre compétence était trop restreinte pour pouvoir être exercée efficacement dans les circonstances qui se présentent au Canada. Pour ces motifs et en raison de l'opposition énergique des provinces, nous avons décidé d'enlever ces dispositions du projet de loi cette année.”⁴

L'on a accepté, presque sans discussion, ces restrictions apportées à la régie des transports motorisés, et il s'est produit relativement peu de litiges sur les questions de compétence. Toutefois, la situation n'est peut-être pas irrévocable, d'autant que les principales routes carrossables pourraient être placées sous la juridiction du Dominion en vertu de l'alinéa 10 de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, lequel stipule que le parlement peut déclarer d'intérêt général au Canada, ou en deux ou plusieurs provinces, les travaux et entreprises situés entièrement dans une seule province. C'est précisément en ayant recours à cette disposition que le parlement a mis la haute main sur plusieurs chemins de fer situés entièrement dans une province, ainsi que sur les élévateurs à grain, et bien que le mot “travaux” n'ait pas encore été défini par les tribunaux, il n'y a aucune raison de supposer qu'on ne puisse l'étendre aux routes du genre mentionné. De même, le très honorable M. Meighen déclara, le 10 février 1937, au cours de l'étude du bill des transports par le Comité permanent du Sénat. “On peut affirmer avec raison que la route transcanadienne était une entreprise d'intérêt général”.

Le problème qu'a suscité l'avènement de deux modes de transport différents se pose partout où il existe des routes et des chemins de fer, mais la situation au Canada comporte certains aspects qui la rendent exceptionnellement grave pour tous nos gouvernements. Il y a, par exemple, la trop grande étendue des réseaux ferroviaires par rapport au chiffre de la population, résultat de la multiplication et de la construction en double des lignes de chemin de fer, conformément aux données d'une politique qui fut extrêmement populaire, et, de plus, la mesure où ces entreprises représentaient l'engagement excessif des deniers publics.

Le Volume I du présent rapport décrit l'expansion extraordinaire des chemins de fer au Canada et il suffit ici d'y faire brièvement allusion. Cet exposé fait voir la confiance que l'on avait dans les avan-

² Exceptions: Le *Pacific and Great Eastern* en Colombie-Britannique, le *Temiskaming and Northern Ontario*, et sept autres chemins de fer d'importance secondaire en différentes parties du Canada et les tramways en général.

⁴ *Débats de la Chambre des communes*, 1938, p. 911. Cette décision fut approuvée par le très honorable R. B. Bennett, alors chef de l'opposition, qui déclara: “J'estime que le ministre a agi sagement en laissant de côté cette question des transports routiers, étant donné les difficultés que lui auraient suscitées un projet de loi susceptible d'empiéter, à maints endroits, sur la compétence des provinces.”

tages que procureraient les chemins de fer et qui a abouti à un essor universel et sans précédent dans la construction de ces derniers.

Dans les programmes d'intégration au moyen desquels on a cherché à fusionner les intérêts économiques et politiques des diverses unités géographiques que l'on avait groupées pour former le Dominion du Canada, les chemins de fer étaient au premier rang. Le Dominion, les provinces et, parfois, les municipalités, en encouragèrent et subventionnèrent l'établissement. En réalité, on crut qu'avec le temps la construction d'un chemin de fer — à peu près n'importe quel chemin de fer — créerait, directement ou indirectement, assez de richesse pour justifier le risque financier que comportait cette entreprise. Ajoutant aux dépenses considérables qu'avait entraînées l'établissement de son premier chemin de fer transcontinental, le gouvernement fédéral, en 1882, inaugura une politique de subventions en espèces pour la construction de voies ferrées, selon une échelle variable et sous réserve d'une limite de temps. Durant les vingt années suivantes, il versa \$26,800,000 en vertu des dispositions de la Loi relative à l'établissement de lignes régionales dans les provinces de l'Est.

Grâce à cette confiance, les provinces, en dépit de leurs maigres sources de revenus et leur crédit limité, encouragèrent la construction des voies ferrées, s'ajoutant à celles qui avaient été construites sous les auspices du Dominion, d'abord par le moyen d'une aide directe et ensuite grâce à des garanties d'obligations. Dès 1884, sir Leonard Tilley, ministre des Finances, déclara, en proposant une révision des subventions, que l'on avait pour objet de "soulager les provinces" des fardeaux qu'elles s'étaient imposés en favorisant la construction de chemins de fer. "Nous savons", dit sir Leonard, "que les habitants de toutes les provinces ont montré un si grand désir de voir prolonger les chemins de fer; nous savons que l'on a exercé une pression telle que ces provinces ont dû céder parfois, si bien qu'à l'heure qu'il est il n'est guère de province qui ne soit pas embarrassée, ou, si elle ne l'est pas aujourd'hui, qui ne le sera pas quand les obligations contractées sous forme de subventions à des chemins de fer non encore construits seront remplies."⁵

Plus tard, dans l'atmosphère stimulante de ce qu'on a appelé dans le Volume I "la grande expansion de la culture du blé", les provinces de l'Ouest entreprirent d'appuyer les efforts du gouvernement fédéral en permettant l'établissement de deux autres chemins de fer transcontinentaux, grâce à l'aide

qu'elles accordèrent à ces chemins de fer en vue de la construction d'embranchements au moyen de garanties d'obligations. Tous les gouvernements qui accordaient ces garanties d'intérêt étaient convaincus qu'elles ne comportaient aucun danger. Les lanceurs d'affaires qui les demandaient et les obtenaient étaient animés de la même confiance. Ces garanties permettaient aux chemins de fer d'obtenir facilement de l'argent sans aucun danger pour le public. Pourquoi alors ne se seraient-ils pas servis librement de cette baguette magique?^{5a} Les provinces de l'Ouest ont été soulagées d'engagements connexes découlant de cette politique et comportant une somme de \$85,874,000.⁶ Voilà un fait de l'histoire des relations entre le Dominion et les provinces auquel on n'accorde pas toute l'attention que mérite son importance.

A la lumière des circonstances actuelles, ces programmes d'action en matière ferroviaire qu'ont fortement appuyés le parlement du Dominion, les gouvernements provinciaux et le public en général, semblent participer du caractère de spéculations téméraires conçues dans un esprit d'optimisme inexcusable. Mais ces entreprises étaient projetées avant la guerre, et les évaluations ainsi que les prédictions sur lesquelles elles reposaient n'étaient pas aussi loin de la réalité qu'elles le semblent maintenant. On avait raison de croire que le trafic continuerait de s'accroître, qu'il demeurerait exclusivement dans le domaine des chemins de fer. Personne ne prévoyait que les voitures automobiles, que l'on commençait alors à voir rouler, de temps à autre, sur les routes établies pour le transport hippomobile, susciteraient une vive concurrence

^{5a} Le Manitoba semble avoir inauguré la méthode de l'aide aux chemins de fer sous forme de garanties d'obligations. Cette pratique commença en 1898 avec la garantie du principal et de l'intérêt, à raison de \$8,000 le mille accordée à la *Lake Manitoba Railway and Canal Company*, d'où est sorti le Nord-Canadien, en vue d'une ligne de Sifton à la rivière Saskatchewan. Vint ensuite une série de garanties au Nord-Canadien, atteignant même \$20,000 le mille et comprenant des voies ferrées en dehors de la province, par exemple la ligne du Nord-Canadien de Rainy River à Port-Arthur. Toutes les garanties du Manitoba étaient accordées au chemin de fer Nord-Canadien. La Saskatchewan commença à accorder des garanties aux chemins de fer en 1908, à raison de \$13,000 le mille, le Grand-Tronc-Pacifique et le Nord-Canadien ayant été traités à peu près sur le même pied quant à la construction d'embranchements. Les garanties de l'Alberta, dont la province a été soulagée, allèrent aux mêmes chemins de fer, les sommes variant de \$13,000 à \$20,000 le mille. En Colombie-Britannique, des garanties furent accordées en 1910 à raison de \$35,000 le mille pour la construction de 600 milles de voies ferrées, surtout de la ligne principale du Nord-Canadien jusqu'à Vancouver. En 1914 cette garantie était portée à \$40,000 le mille. On accorda également des garanties au Nord-Canadien en 1912 à raison de \$35,000 le mille pour 295 milles d'embranchements. Ces provinces échappèrent aux conséquences de leurs actes simplement parce que le gouvernement fédéral finit par acquérir les voies ferrées pour la construction desquelles les garanties avaient été accordées.

⁶ Manitoba.. . . .	\$24,330,000
Saskatchewan.. . . .	17,904,000
Alberta.. . . .	18,394,000
Colombie-Britannique.. . . .	25,026,000
L'Ontario a été également soulagé d'un engagement éventuel de \$7,860,000.	

⁵ *Débats de la Chambre des communes*, 1884, p. 1680.

aux chemins de fer et leur enlèveraient, quelque dix ans plus tard, une partie considérable et rémunératrice de leurs affaires. La Grande Guerre, et les dévastations universelles qui l'ont suivie sous la forme d'une guerre économique comportant la restriction des marchés restreints et la réglementation rigide du commerce, qui devait, avec le temps, engendrer de nouveaux conflits armés, échappaient aux appréhensions les plus pessimistes de l'homme. Au cas où aurait persisté l'état de choses qui semblait justifier les expectatives du début du vingtième siècle, les prophéties trop optimistes n'auraient pu se réaliser, il est vrai, mais on aurait supporté assez facilement le fardeau et les pertes dus à l'exagération de la confiance dans l'avenir. Il faut toujours se rappeler, à propos de ces questions, qu'en 1913, dernière année avant la guerre, bien que les pertes dues à la prodigalité en matière ferroviaire eussent déjà manifesté leurs conséquences dans les bilans, la dette brute du Dominion se montait à \$483,232,555, somme presque insignifiante aux yeux des gens habitués aux chiffres actuels.⁷

L'effondrement désastreux, au cours de la guerre, des chemins de fer privés conçus selon des plans trop optimistes, lequel a forcé le Dominion à intervenir afin de protéger les capitaux placés dans ces entreprises et les intérêts généraux de l'Etat, a eu pour résultat la création des Chemins de fer nationaux du Canada. Mais il n'a pas suscité une attitude de prudence touchant l'augmentation de l'outillage et la prolongation des voies durant les dix années suivantes. On avait encore une foi inébranlable dans la politique d'expansion agricole de l'Ouest, et l'on croyait également que l'étranger continuerait d'acheter les produits dus à cette politique.⁸ Cela, ainsi que la prospérité industrielle de 1920 à 1930, que l'on interpréta comme le début d'une période de prospérité s'accroissant rapidement, encouragea les chemins de fer à immobiliser de nouveaux capitaux.

De 1923 à 1935, inclusivement, les immobilisations nettes du Pacifique-Canadien s'établirent à \$364,009,039 et celles des chemins de fer Nationaux du Canada atteignirent \$461,258,000, soit un total de 825 millions de dollars. Ces dépenses se firent, en majeure partie, antérieurement à 1930. Les voies du Pacifique-Canadien passèrent de 13,123 milles en 1923 à 17,222 milles en 1935 et celles du National-Canadien de 21,851 à 23,684 milles.

⁷ Ces chiffres sont extraits des comptes publics publiés annuellement par le gouvernement fédéral. La dette totale du Canada et des provinces, y compris les obligations des chemins de fer indiquées dans l'état d'ensemble préparé pour la Commission, s'élevait à \$794,269,000.

⁸ Voir l'arrêté ministériel relatif à l'enquête sur les tarifs-marchandises en 1925, au chapitre précédent.

Le graphique indiquant le parcours de nos voies ferrées trace en abrégé l'étonnante histoire du progrès ferroviaire au Canada. En 1870, il existait 76 milles de voies ferrées par 100,000 habitants; ce chiffre atteignait 338 en 1901 et en 1917, lors du rapport Drayton-Acworth, il touchait le sommet, soit 469. En 1936, la population était de 11,028,000 et les chemins de fer exploitaient 42,552 milles de voies ferrées, soit 385 milles par 100,000 habitants. Cette proportion est presque le double de celle des Etats-Unis. Le fait est que, sous ce rapport, le Canada dépassait les Etats-Unis dès 1884 et laissait la république voisine loin derrière lui quant à la construction ferroviaire projetée ou réalisée.

Durant la période de 1920, l'opinion publique ne s'inquiétait guère de l'avenir du transport par chemin de fer. On s'accordait à reconnaître que l'on avait été trop loin et qu'il faudrait payer l'écot, mais personne ne se rendait compte de la gravité de la situation, ni de la concurrence de nouveaux moyens de transport qui menaçait déjà effectivement les chemins de fer. La tendance à prendre le fonctionnement du Pacifique-Canadien plutôt que celui du National-Canadien pour indice des opérations normales de nos chemins de fer explique, sans doute, pourquoi la véritable situation échappait à l'attention. Rien dans le fonctionnement du Pacifique-Canadien ne laissait prévoir de difficultés imminentes. Les recettes nettes d'exploitation de ce réseau s'élevèrent de \$37,479,000 en 1923 à \$51,694,000, en 1928, augmentation propre à faire prévoir une prospérité soutenue.

Les épreuves de la crise, cependant, firent ressortir la véritable situation des chemins de fer. Non seulement sont-ils écrasés sous le fardeau d'immobilisations colossales, mais force est maintenant de reconnaître que d'autres moyens de transport, dont la concurrence en certains cas s'avère irrésistible, s'alimentent à la même source d'où les chemins de fer tirent leurs revenus. Les faits démontrent que cette concurrence s'est fait sentir depuis 1920 avec des effets toujours croissants, mais ce n'est qu'aujourd'hui que le public se rend compte de la nature du problème que cet état de choses soulève pour les chemins de fer et pour l'Etat.

On peut supputer de diverses façons les conséquences de cette concurrence. Un graphique indiquant l'importance annuelle de la production industrielle au Canada ainsi que le trafic-marchandises par voie ferrée, révèle que jusqu'en 1924 ce trafic dépassait de 20 points en moyenne la production industrielle. Dès que la production augmente on observe un accroissement proportionnel de l'activité du transport ferroviaire. Mais, après 1924, les deux

courbes du graphique tendent à se rapprocher rapidement. Celle de la production industrielle atteint, puis dépasse celle du transport ferroviaire en 1926; depuis 1933 elles s'écartent de plus en plus l'une de l'autre. La production industrielle dépasse de plus de 30 points, à l'heure actuelle, le transport des marchandises par chemin de fer.¹⁰ En d'autres termes, de 1890 à 1920, il y a eu augmentation annuelle d'environ 6 p. 100 dans le volume des marchandises transportées par voie ferrée. De 1920 à 1929, période de grande expansion économique, l'augmentation ne fut plus que de 2 p. 100 par année. Les chemins de fer ont donc eu de plus en plus à souffrir de la concurrence des autres moyens de transport (et des méthodes plus rationnelles mises en honneur dans l'industrie canadienne par la répartition des territoires de distribution et par la création d'établissements industriels autonomes). Cette concurrence s'est fait sentir de plusieurs côtés; elle est venue, par exemple, des avantages offerts au transport par le canal de Panama entraînant un fléchissement dans le mouvement transcontinental par voie ferrée et un abaissement forcé des tarifs en vigueur. Notre enquête ne porte, toutefois, que sur les conséquences de la concurrence entre les voituriers ferroviaires et les entreprises relativement plus récentes de transport par camion, et sur les problèmes qu'elle crée aux divers gouvernements du Canada.

L'étonnante expansion de l'industrie automobile ressort de certaines statistiques frappantes. On comptait 535 voitures automobiles enregistrées au Canada en 1904, toutes dans l'Ontario; en 1936, elles étaient au nombre de 1,240,124, dont presque la moitié en Ontario.

Un relevé des dépenses provinciales affectées aux routes pour automobiles jusqu'en 1937, préparé par le personnel de recherches de la Commission, fixe le total des dépenses à \$549,725,000, dont \$228,053,000 en Ontario¹¹ (sans tenir compte des sommes consacrées aux routes rurales et aux rues des villes, ni des 40 millions de dollars fournis à titre d'assistance-chômage par le Dominion pour l'établissement des grandes routes).

Toute considérable qu'ait été l'augmentation du nombre des voitures automobiles, l'expansion du réseau de transport routier fut proportionnellement encore plus rapide. De 1925 à 1936 l'augmentation du nombre des voitures automobiles enregistrées au Canada fut de 5 p. 100 par année, tandis que les immobilisations provinciales affectées aux réseaux

routiers s'accrurent pendant la même époque à raison de 9.5 p. 100 annuellement.¹² Cette statistique révèle clairement avec quelle énergie le public a réclamé des routes appropriées non seulement aux besoins du moment, mais aussi aux exigences croissantes du transport automobile.

Quel est l'effet de cette concurrence sur les chemins de fer? En quoi ce conflit d'intérêts entre les chemins de fer et la grande route influe-t-il sur les relations entre le Dominion et les provinces? Une entente est-elle possible entre les provinces et le Dominion qui soit à la fois à leur commun avantage et à celui du public en général par l'établissement d'un régime national de transport bien coordonné et propre à assurer un service maximum à un coût minimum? Sur quelle base une telle coordination est-elle possible? C'est à l'étude de ces questions que nous allons maintenant nous arrêter.

Remettant à plus tard l'examen des avantages d'ordre général qu'assure le transport automobile, nous signalerons d'abord quelques-uns des effets de la concurrence de l'automobile sur les entreprises ferroviaires. Aucune statistique n'est disponible qui permette d'établir exactement jusqu'à quel point cette concurrence influe sur les recettes des chemins de fer; certaines évaluations sérieuses indiquent cependant que les camions effectuent une proportion toujours croissante du transport des marchandises. Un mémoire préparé conjointement par les réseaux ferroviaires à l'usage de la Commission Duff établissait à trois millions de tonnes et à 24 millions de dollars, en 1930, le volume et les recettes du camionnage. Le bureau des recherches et d'expansion des chemins de fer Nationaux a établi qu'en 1937 les recettes de tous les voituriers publics et privés de camionnage sur les grandes artères atteignaient environ \$59,503,000. En 1930, alors que le camion s'assurait des recettes de \$24,000,000, celles des chemins de fer au chef du transport des marchandises s'établissaient à \$322,733,000; ces dernières tombaient à \$270,498,000 en 1937, alors que le camionnage augmentait ses recettes à \$59,503,000. Les techniciens de la Commission ont évalué à \$75,000,000 ou \$80,000,000, dont \$30,000,000 au chef du transport des voyageurs, les pertes causées chaque année aux chemins de fer par la concurrence du transport routier. On ne saurait étudier le problème sans avoir à l'esprit ces données comparées; elles projettent de la lumière sur sa nature et sa gravité.¹³

¹⁰ Lesslie R. Thomson, *The Canadian Railway Problem*, p. 276.

¹¹ La Commission ontarienne d'enquête sur les transports établit à \$296,593,340 la dépense totale de l'Ontario au chapitre du transport jusqu'à la fin de 1938.

¹² Extrait d'une documentation préparée par M. R. A. C. Henry à l'usage de la Commission et de son personnel de recherches.

¹³ *Ibid.*

Le camion a reculé les bornes de la région voisine des Grands lacs où se fait sentir la concurrence du transport par eau jusqu'aux confins du territoire qu'il peut desservir en dépendance des ports lacustres. Les voyages par automobiles privées ont pris une grande vogue. Le transport des voyageurs par autobus a graduellement augmenté, au point de menacer de disparition des tramways électriques. Les conditions sont changées. Les chemins de fer ne jouissent plus du monopole du transport sur terre, et subissent une concurrence que l'on ne prévoyait guère lorsqu'on s'est attaqué au programme de construction ferroviaire au Canada.

La compétition du transport automobile affecte les chemins de fer sur deux points particulièrement vulnérables, le transport sur courtes distances et le transport de certaines catégories de marchandises. Sous ce dernier rapport, la compétition des véhicules à moteur s'attaque à l'armature du tarif-marchandises qui devait procurer leurs recettes aux entreprises ferroviaires. Le principe qui préside à la fixation des tarifs ferroviaires et les raisons sur lesquelles repose leur application sont indiqués ainsi qu'il suit dans un mémoire préparé pour la Commission.

"L'histoire de la fixation des tarifs a très vite montré que les frais de transport ne pouvaient être répartis entre les différents articles exclusivement d'après le coût de transport pour chacun, même s'il était possible d'établir ce coût; en effet, la tentative de fonder exclusivement les tarifs sur les pleins frais d'exploitation exigés par chaque denrée particulière ou par la nature du service rendu, restreindrait dans des limites très étroites le commerce des articles dont le volume et le poids sont considérables, comparativement à leur valeur; en conséquence, le transport des denrées de qualité inférieure sur des distances considérables deviendrait impraticable, tandis que les tarifs de transport d'autres articles d'une valeur bien supérieure s'avéreraient ridiculement bas.

"La différence réelle entre le prix de revient du transport d'un wagon de soie et celui d'un wagon de houille est relativement minime, comparativement à la différence dans la valeur des deux chargements, et si l'on ne tenait compte que des frais du service, les tarifs de transport deviendraient prohibitifs pour la houille tandis que la soie ne fournirait pas sa juste part dans les recettes de l'entreprise. C'est pourquoi il n'a jamais paru injuste de répartir l'ensemble des frais de service sur tous les articles transportés d'après des données qui tiennent compte de plusieurs facteurs."¹⁴

C'est ainsi que dès le début l'Etat autorisait les compagnies ferroviaires à compenser les pertes qu'elles subissaient du transport de marchandises volumineuses à des tarifs qui n'acquittaient qu'une faible proportion de leurs dépenses administratives, en imposant aux expéditeurs d'articles d'une valeur

intrinsèque supérieure des tarifs excédant de beaucoup les frais réels de transport. C'est ce qu'on a communément appelé la fixation des tarifs "sur le rendement maximum". Il aurait été impossible d'organiser autrement les services ferroviaires. La fixation des tarifs exclusivement sur les prix de revient les aurait rendus prohibitifs pour les articles volumineux et relativement bon marché, tels le combustible, le bois d'œuvre et les produits agricoles. Il aurait été impossible de développer un pays vaste comme le Canada en s'y prenant de cette façon. L'établissement de ces tarifs par les chemins de fer offre ainsi aux entreprises de transport routier,—qui ne se font pas faute d'en profiter pleinement,—toute latitude voulue pour accaparer le transport des marchandises sur lesquelles les chemins de fer appliquent des tarifs élevés. La commodité et la rapidité du transport, de même que les exigences moins sévères pour l'emballage, constituent des avantages particuliers au camionnage au grand détriment des chemins de fer. Les camions font la concurrence aux réseaux ferroviaires principalement dans le transport des denrées appelées marchandises. L'entreprise détruit, sur une échelle de plus en plus considérable, les principes mêmes de la fixation des tarifs, surtout pour le transport sur courtes distances.

Dans les territoires où elles fonctionnent efficacement, les entreprises de camionnage, au lieu d'appliquer le principe "du rendement maximum des tarifs" se contentent, faute de mieux, de récupérer le prix du transport plus un léger bénéfice, souvent même d'un tarif de fortune établi sur ce "qu'elles peuvent obtenir du client".¹⁵

La nature de cette concurrence et ses effets sur les chemins de fer du Canada ont été indiqués ainsi qu'il suit, à la Chambre des communes, par l'honorable C. D. Howe, ministre des Transports.¹⁶

"Il a fallu des années pour fixer les tarifs actuels que je considère absolument essentiels à la prospérité du Canada. Pour fixer ces tarifs, on a établi que les denrées à bon marché devraient être transportées à un prix minime et que les produits naturels de notre pays, surtout ceux des provinces des Prairies qui doivent être transportés sur de grandes distances pour atteindre le littoral, bénéficieraient d'un tarif d'exportation qui est certainement le plus bas qui existe sur ce continent. Je

¹⁵ Tels sont partout les effets de la concurrence des véhicules à moteur sur les principales sources de revenu des chemins de fer. C'est pourquoi sir Josiah Stamp, (aujourd'hui lord Stamp), président du *London Midland and Scottish Railway*, dans un discours qu'il prononçait le 27 février 1937 lors de l'assemblée annuelle de sa compagnie, se plaignait du fait que "la faculté des entreprises de transport routier à choisir les effets à transporter, et à modifier les tarifs et les charges sans s'occuper des répercussions sur l'ensemble du transport, continue de saper les barèmes supérieurs de la classification des tarifs ferroviaires sur lesquels s'est édifiée l'industrie de la nation".

¹⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 1938, p. 1680.

¹⁴ *Ibid.*

considère que le Canada possède actuellement un tarif par tonne-mille plus bas que tout autre pays au monde. Afin que nos chemins de fer pussent transporter ces denrées sur de longues distances à des prix excessivement bas, il a fallu fixer des tarifs plus élevés pour les denrées d'une plus grande valeur expédiées à des endroits peu éloignés. C'est parce que les tarifs ont été établis de cette façon que les compagnies de chemins de fer ont tellement souffert de la concurrence des camions. Ces derniers ne transportent que des marchandises coûteuses et ils ont fait un sérieux accroc dans le tonnage des mêmes marchandises transportées par les chemins de fer."

C'est leur faculté de choisir les effets à transporter qui procure aux entreprises de camionnage l'occasion de réaliser des bénéfices. Cependant ce service, quelles que puissent être les proportions qu'on lui donne, ne pourrait jamais, dans les conditions dans lesquelles il fonctionne, souffrir victorieusement la comparaison avec le service que fournissent les chemins de fer. Le transport des marchandises par chemin de fer coûte en moyenne un demi cent par tonne-mille; sur les routes, le tarif normal est d'environ cinq cents, mais les renseignements que possède la Commission indiquent que ce tarif s'affaïsse, en Ontario principalement, jusqu'à trois cents par tonne-mille dans certains cas. Il faut donc conclure que le camion ne convient qu'à certaines catégories de transport. Les services du trafic-marchandises fournis par les chemins de fer restent indispensables à l'économie canadienne et il faut qu'ils subsistent. C'est là un facteur indéniable et dont il faut absolument tenir compte dans l'étude du problème.

Afin de vaincre la compétition là où elle s'avère particulièrement active, les chemins de fer ont tenté l'expérience de modifier, sur certaines distances, leurs tarifs et services en instituant, pour des chargements de moins d'un wagon, des tarifs comportant "l'enlèvement et la livraison", dans le but de se placer sur le terrain même de leurs adversaires.¹⁷

Depuis 1937, la concurrence s'est acharnée sans pitié à démolir ces tarifs. Les chemins de fer se sont

vus de nouveau dans l'obligation d'abaisser leurs prix de transport. On peut en donner comme exemple le tarif applicable aux marchandises de première catégorie expédiées par chargement de moins d'un wagon entre Toronto et Montréal. Le taux de 1937 était de 83 cents par quintal, il est maintenant réduit à 70 cents pour toute marchandise expédiée en quantités de 1,000 livres ou plus et à 60 cents en quantités de 5,000 livres ou plus, enlèvement et livraison gratuits inclus dans les deux cas. L'expérience acquise dans le Canada central démontre que la concurrence des camions se fait sentir sur les tarifs ferroviaires pour des transports effectués à des distances allant jusqu'à 650 milles. Pour ce qui est des taux par wagonnées, les chemins de fer ont adopté une méthode différente. Ils combattent la concurrence à mesure qu'elle se présente en fixant les taux lorsque et suivant qu'elle l'exige.

L'abaissement des tarifs ferroviaires dans les provinces centrales a réduit les avantages accordés aux expéditeurs des provinces Maritimes sous l'empire de la Loi dite des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes adoptée pour répondre aux vœux de la Commission Duncan, et cela a donné lieu à des protestations, à des appels aux tribunaux et à des observations à notre Commission. Les effets de ces remaniements du tarif-marchandises des chemins de fer se feront sentir ailleurs, ainsi qu'on l'affirmait dans le mémoire de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade*: "les industries situées en dehors de la zone de concurrence sont nettement désavantagées du fait de la disparition des parités et aussi à cause des avantages dont jouissent leurs concurrents grâce à la plus grande souplesse du service de camionnage".¹⁸

La tendance à l'uniformisation des tarifs-marchandises régionaux signalée ailleurs¹⁹ se trouve donc entravée et peut, de fait, être détournée. Ce serait une déviation catégorique d'une ligne de conduite reconnue opportune dans l'intérêt de l'unité nationale.

A titre d'expérience, on effectue aussi des changements dans le régime traditionnel des taux de transport ferroviaire, espérant améliorer ainsi les conditions de concurrence auxquelles sont assujettis les chemins de fer. Une disposition de la Loi des transports de 1938 permet à tout chemin de fer de s'entendre avec un expéditeur en vue du transport de la totalité ou d'une partie de ses marchan-

¹⁷ Dans la région du Canada central qui s'étend de Windsor à Québec et, vers le nord, jusqu'à North-Bay et au Sault Sainte-Marie, le premier tarif ferroviaire établi pour remédier à la concurrence de l'automobile a été mis en vigueur en 1933. Sous la poussée de la concurrence, le tarif de 1933 devait être modifié et, le 14 juin 1937, un nouveau tarif le remplaçait. Le tarif de 1937 apportait cinq modifications importantes:

1. Les chemins de fer accordaient l'enlèvement et la livraison gratuits à destination ou en provenance de stations spécifiées. Le Pacifique-Canadien, par exemple, désignait 140 stations, dont quelques-unes de petites villes à population de moins de 1,500 âmes. Ce service gratuit équivalait à une réduction de 10 p. 100 du taux normal par quintal.

2. Les règlements de l'emballage étaient adoucis et les sanctions étaient, de fait, abolies.

3. Un classement spécial réduisait le taux de transport d'une nombreuse catégorie de marchandises.

4. Pour plusieurs denrées, le tarif par wagonnée était accordé à des expéditions en "quantité quelconque" avec, en sus, l'enlèvement et la livraison gratuits.

5. De nombreuses réductions intervenaient.

¹⁸ Pièce 366, p. 9.

¹⁹ Cette question de l'uniformisation des tarifs-marchandises régionaux est discutée au chapitre précédent de cette partie, intitulé: "Effets de la politique ferroviaire sur les tarifs des transports".

disés à des "tarifs convenus", sous réserve de l'approbation de la Commission des transports. Ces tarifs peuvent être plus bas que le barème existant, pourvu qu'il n'en résulte aucune "disparité injuste". Cette disposition s'inspire d'une loi adoptée en 1937 par la Grande-Bretagne à l'égard des chemins de fer. Si l'on a recouru à une telle mesure c'est qu'on espérait que la possibilité de conclure avec un expéditeur un accord comportant le transport de ses marchandises, pendant une période déterminée, selon le tarif établi à la suite de négociations, permettrait aux chemins de fer de lutter avec de bonnes chances de succès contre la concurrence du transport automobile. Dans le rapport annuel du chemin de fer Pacifique-Canadien pour l'année 1938, publié en mars 1939, il a été annoncé que les chemins de fer et la Commission s'occupaient d'élaborer, en conformité de la loi, des règlements et des modalités appropriés, ce qui faisait présager que les chemins de fer s'efforceraient de se prévaloir de cette disposition. A l'expiration d'une année, quatre ententes comportant des "tarifs convenus" et applicables à un volume considérable de marchandises avaient été conclues entre les chemins de fer et des expéditeurs, et approuvées par la Commission, et deux autres ententes étaient en voie de négociation.

Ces expédients — abaissement des taux régionaux, service d'enlèvement et de livraison à domicile, et adoption de "tarifs convenus" — représentent la manifestation d'un espoir que l'on caressait généralement autrefois dans les milieux ferroviaires, et auquel on n'a pas tout à fait renoncé, celui de voir les chemins de fer établir éventuellement leur supériorité. Ceux qui sont de cet avis prévoient que l'on imposera des taxes plus lourdes aux camionneurs pour contre-balancer le coût plus élevé des bonnes routes nécessaires, que les frais d'exploitation des camions augmenteront, que l'efficacité des chemins de fer ira s'accroissant et que la situation de ces derniers s'améliorera graduellement au point de vue de la fixation des taux de transport. Un examen objectif de la situation sert à démontrer que ce sont là des espérances plutôt que des prédictions justifiées. Il reste à savoir si ces services rivaux devront rester en lutte ouverte, puisque le placement de capitaux additionnels dans le plus récent des deux modes de transport entraînera presque certainement une expansion exagérée des capitaux placés dans toutes les entreprises de transport.

La principale considération qui doit nous guider dans l'étude de ce problème du transport, c'est l'intérêt général. Celui-ci ne coïncide ni avec la protection des vieilles formes de transport contre les nouvelles méthodes plus commodes, plus effica-

ces et plus économiques en ce qui regarde plusieurs denrées, ni avec l'octroi de subventions à ces nouveaux modes de transport au moyen d'avantages artificiels fournis aux dépens du public. On ne saurait non plus identifier l'intérêt général avec celui des expéditeurs et consommateurs de denrées lourdes et volumineuses désireux de perpétuer un régime leur assurant des taux de transport modiques, ni avec les expéditeurs et consommateurs des articles assujétis dans le passé à des tarifs qui absorbaient un pourcentage élevé des frais généraux des chemins de fer et rendaient ainsi possible l'établissement de taux peu élevés pour le transport des denrées lourdes et volumineuses. Il faut se rappeler qu'à l'époque de l'établissement de ce régime il n'existait pas de conflit fondamental entre ces deux catégories d'expéditeurs et de consommateurs. On ne sacrifiait pas délibérément les intérêts d'une catégorie à ceux de l'autre. Les intérêts s'harmonisaient. Les marchandises lourdes comme les marchandises légères bénéficiaient de taux de transport plus bas que ceux auxquels elles eussent été assujéties dans le cas de l'exclusion d'une catégorie. A certains égards, les expéditeurs d'articles légers et coûteux bénéficiaient donc du transport de marchandises lourdes et volumineuses effectué à des conditions qui contribuaient, si peu que ce fût parfois, à l'absorption des frais généraux des chemins de fer. L'aide que les chemins de fer recevaient de l'Etat s'étendait donc ainsi à tous les expéditeurs et à tous les consommateurs. L'élément capital dans le problème actuel du transport, c'est qu'un état de choses a surgi qui a détruit cette union des intérêts, de sorte qu'un mariage autrefois heureux se trouve menacé de dissolution. Comme il arrive dans ce cas, il faudra peut-être subordonner dans une certaine mesure les intérêts immédiats des personnes en cause à l'intérêt général. Mais il est particulièrement difficile de préciser où réside, en l'espèce, l'intérêt général.

Il n'appartient pas à la Commission de définir cet intérêt. Elle a plutôt mission d'indiquer qui devrait avoir la responsabilité de définir cet intérêt et qui devrait l'exercer. Une décision s'impose au Canada quant aux accommodements à établir entre les divers intérêts en conflit, subordonnés à l'idée de l'intérêt public qui les englobe tous. Les expéditeurs et les consommateurs de denrées lourdes et volumineuses ont une grande importance dans l'économie canadienne, et un régime de taux diminuant le transport de ces produits entraînerait un bouleversement fort grave de cette économie. Les expéditeurs et les consommateurs d'articles légers et coûteux s'imaginent naturellement avoir droit aux avantages qu'ils pourraient retirer de modes de

transport nouveaux et plus efficaces, et il leur semble révoltant qu'on les contraigne à se procurer leurs moyens de transport dans une association irrévocable avec d'autres dont les intérêts ne coïncident plus avec les leurs. Il y a lieu de croire que les contribuables répugnent à assumer la charge énorme que pourraient impliquer les subventions (directes ou indirectes s'il s'agit de combler les déficits des chemins de fer) au transport des denrées lourdes et volumineuses. On devrait certes épargner aux contribuables le désavantage qui peut facilement résulter du présent mode de partage des attributions, subventions aux deux catégories des expéditeurs et des consommateurs par l'absorption des déficits des chemins de fer (trésorerie fédérale) et l'établissement de routes aux frais du public (trésoreries provinciales).²⁰ En général, il est facile d'affirmer et difficile de nier que la situation exige une mise au point graduelle et fondée sur un compromis intelligent et généreux. On ne saurait prévoir avec précision quelle forme prendra ce compromis. Nul doute qu'on tentera de reviser les taux des transports par rail et par route de façon à répartir le trafic entre eux de telle sorte que les chemins de fer échapperont à la faillite, tandis que les expéditeurs et les consommateurs de marchandises susceptibles d'être transportées par route devront consentir certains sacrifices durant la période de réajustement. En même temps, (comme on l'expliquera plus loin), on pourrait établir la taxe sur les camions sur une base telle qu'elle éviterait à leurs concurrents tout danger d'une compétition subventionnée.

²⁰ En un certain sens, les routes sont rentables, si les taxes provinciales sur les automobiles et l'essence peuvent passer pour affectées à l'établissement et à l'entretien des routes. Mais même en admettant cette hypothèse favorable, les usagers des véhicules commerciaux bénéficient d'une forte subvention aux dépens des usagers de voitures particulières. Cette association quelque peu léonine offre des points de ressemblance avec celle des expéditeurs de denrées lourdes et des expéditeurs de denrées légères dans le cas du transport par rail. Si l'image n'est pas trop fantaisiste, le chacal qui existait dans l'association du transport par voies ferrées s'est transformé en lion dans l'association du transport par route.

En partant de cette idée, on peut procéder à un bref examen des modes de partage des pouvoirs. La compétence exclusive du Dominion concentrerait les pouvoirs et la responsabilité. Mais, ainsi que l'indiquera l'étude de la situation en Grande-Bretagne, même une autorité omnipotente et unique peut constater que le problème du transport est extrêmement difficile. Au Canada (ainsi que l'établira une comparaison avec les Etats-Unis) il ne serait pas facile de réglementer le transport dans l'intérêt national, sans intervenir souvent en des questions qui offrent un intérêt primordial pour les provinces.

Des pouvoirs communs au Dominion et aux provinces supprimeraient l'inconvénient qu'il y aurait à empêcher une province d'agir par sa propre initiative dans les affaires urgentes. Mais ils exposeront sans cesse les provinces au danger d'un renversement de leur politique par le gouvernement fédéral, péril particulièrement grave, vu la mise de fonds considérable qu'implique la construction des routes.

Le présent partage des pouvoirs peut facilement amener l'anarchie, à moins que le Dominion et les provinces ne puissent coordonner leur politique. Le problème du transport au Canada n'est peut-être pas insoluble, si les divers gouvernements sont disposés à coordonner leur autorité en matière de transport et d'aide financière à cet égard, de manière que chaque genre de transport ait l'occasion d'accomplir de façon rémunératrice les catégories de service qu'il est le plus apte à remplir. La Commission ne peut présenter de vœux formels sur la ligne de conduite que le gouvernement devrait tenir, mais elle estime qu'elle peut utilement souligner la gravité et l'urgence du problème, indiquer certains des obstacles à surmonter et exprimer quelques avis sur les moyens possibles d'assurer la collaboration entre le Dominion et les provinces, dans l'aménagement d'un régime de transport national et coordonné, mais il n'est pas inutile de considérer, d'abord, l'expérience de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis.

EXPÉRIENCE DE LA GRANDE-BRETAGNE ET DES ÉTATS-UNIS

EXPÉRIENCE DE LA GRANDE-BRETAGNE

En Grande-Bretagne, le conflit d'intérêt entre les chemins de fer et les véhicules à moteur retient l'attention du gouvernement et du parlement depuis une dizaine d'années et l'historique des efforts tentés, sans un succès complet jusqu'ici, pour trouver un accommodement à la satisfaction des intéressés et du public, contribue à élucider le problème canadien, d'autant plus, peut-être, que la complication du partage des pouvoirs n'existe pas là-bas. Les autorités n'ont à surmonter que les obstacles inhérents à la situation mais, à cet égard, elles ne semblent pas avoir obtenu des solutions tout à fait satisfaisantes.

A la suite d'un rapport présenté par une commission antérieure, une conférence des autorités en matière de transport eut lieu en 1932. Il en résulta ce qu'on appelle communément le rapport Salter qui reconnaissait les avantages et la permanence du transport routier. A leur sens, il faut convenir qu'une partie des embarras des chemins de fer provient de ce que les véhicules à moteur constituent un moyen de transport plus commode et plus économique pour plusieurs catégories de marchandises. " Il serait inopportun ", lit-on dans le rapport, " de tenter, par l'établissement d'impôts dépassant les besoins de l'intérêt public, de détourner le trafic de la route et de priver le commerce et les industries des avantages de cette forme nouvelle de transport. . . " Avis étant donné aux chemins de fer de rechercher, à la place du monopole perdu, " leur part d'un commerce global, généralement croissante à mesure que l'activité économique augmente dans les mêmes proportions que la population et le niveau d'existence, et aussi les nouveaux services qu'ils pourraient offrir eux-mêmes au public par la coordination du transport ferroviaire avec le transport routier, que celui-ci relève d'eux ou non ".

Ainsi, cette première tentative en vue d'une solution d'ordre pratique en Grande-Bretagne s'accompagnait de l'exposé de certaines propositions générales. Dans des conditions équitables, la concurrence faite aux voies ferrées par la route est légitime et dans l'intérêt public on doit rechercher une solution par la coordination du rail et de la route, ce qui implique une division des fonctions à déterminer d'après l'efficacité et la commodité.

Le *Roads and Rail Traffic Act* de 1933, fondé sur le rapport Salter, prévoyait la délivrance de permis à tous les entrepreneurs de transport routier, c'est-à-dire aux propriétaires de véhicules à moteur servant de véhicules publics ou déjà utilisés en vertu d'un contrat (1932-1933), et pour une durée d'un an à trois ans, selon le genre d'affaires. L'autorité émetteuse des permis recevait instructions de ne pas émettre d'autres permis que ceux qui étaient en vigueur en 1932-1933, sauf si l'intérêt public l'exigeait. L'autorité devrait étudier " toute opposition à chaque demande que peuvent exprimer des personnes fournissant déjà un service de louage ou un service rétribué, par rail ou par route, pour le transport de marchandises dans la région ou entre les lieux que les requérants entendent desservir, sous prétexte que les moyens de transport convenables, soit en général soit par rapport à un genre de véhicules pris en particulier, dépassent (ou dépasseraient) les besoins, ou sous prétexte d'inexécution de quelque-une des conditions qui régissent un permis ". On prévoyait une période de transition de deux ans au cours de laquelle l'autorité pourrait étudier le problème de la route, afin de veiller à remplir l'intention des législateurs, quand viendrait le moment du renouvellement des permis.

Les compagnies de chemins de fer considéraient que cette loi tendait à limiter dans l'avenir les entreprises de transport routier à l'état où elles se trouvaient en l'année de base 1932-1933, année de crise industrielle, et lorsque deux compagnies de transport obtinrent le plein renouvellement de leurs permis à l'expiration de la période de transition, les quatre principales compagnies de chemins de fer s'adressèrent au *Road Traffic Appeal Tribunal*, alléguant que le nombre de ces permis devrait être réduit selon les dispositions de la loi.

Les compagnies de chemins de fer se fondaient en cette occasion sur une déclaration faite à la Chambre des lords par le porte-parole du gouvernement, alors que le *Roads and Traffic Bill* était en délibération, à savoir " que l'octroi de permis serait contraire à l'intérêt public si l'on prenait en considération qu'il existait déjà des moyens de transport appropriés aux besoins du public que le requérant veut servir ".

Le tribunal d'appel se prononça contre les compagnies de chemins de fer sur tous les chefs et les

permis furent maintenus, bien qu'il fût établi que les camionneurs transportaient des marchandises antérieurement expédiées par train. Le tribunal refusait de reconnaître au mot "appropriés" le sens que lui donnaient les compagnies de chemins de fer; tout en admettant que le service ferroviaire fut matériellement suffisant, il jugea qu'il n'était pas nécessairement approprié. Le tribunal décida que l'autorité émetteuse de permis n'avait pas compétence sur les tarifs routiers, même quand ceux-ci étaient inférieurs aux tarifs ferroviaires, et il déclara en outre que la loi n'exigeait pas de cette autorité qu'elle détermine les marchandises à transporter par rail ou par route. Il était d'avis qu'il n'entraînait pas dans les attributions de l'autorité d'établir le classement de marchandises à transporter respectivement par rail et par route, non plus que de se demander s'il y allait de l'intérêt national que les moyens de transport ferroviaire existants fussent plus intégralement employés. Pour le redressement de leurs griefs, les compagnies de chemins de fer furent priées de s'adresser ailleurs, c'est-à-dire au parlement.

Les compagnies de chemins de fer cherchèrent alors à obtenir et obtinrent du parlement le droit de conclure avec d'importants expéditeurs des accords particuliers fondés sur le principe de la "taxe convenue" et, quand elles constatèrent que cette méthode ne leur donnait pas satisfaction, elles cherchèrent à obtenir la liberté complète quant à l'établissement des tarifs de transport. Le 23 novembre 1938, les compagnies anglaises de chemins de fer présentaient au ministre des Transports une pétition où elles demandaient (entre autres choses): "Que soient abrogées la réglementation statutaire des tarifs du transport-marchandises par rail et les exigences qui s'y rattachent, à l'égard notamment du classement, de la publication et de la préférence indue", et aussi, "que les chemins de fer, tout comme d'autres modes de transport, soient autorisés à déterminer les frais et les conditions du transport des marchandises qu'elles doivent assurer. L'égalité ayant été réalisée, tous règlements imposés à l'un devraient l'être à l'autre."

Le ministre des Transports soumit cette demande au Conseil consultatif des transports qui fit ensuite une longue enquête accompagnée de négociations entre les compagnies de chemins de fer et les divers intéressés organisés (camionneurs, fédération du fer et de l'acier et négociants), à la suite desquelles des accords intervenaient entre ces derniers et les compagnies de chemins de fer, exception faite de l'industrie charbonnière. En mai 1939, le Conseil consultatif des transports déposait un rapport où il conseillait l'adoption d'une loi, valable pour cinq

ans seulement, qui sanctionnerait ces accords et renfermerait des dispositions relatives à des négociations et conférences tenues ultérieurement selon que le besoin s'en ferait sentir, et au recours au *Railway Rates Tribunal* en cas d'insuccès à conclure une entente. Sous réserve de ces dispositions, le rapport conseillait l'abandon de la méthode de réglementation des tarifs du transport-marchandises alors existante, y compris le classement traditionnel. Il formulait aussi le vœu que, sous réserve de certaines garanties, les compagnies de chemins de fer fussent autorisées à imposer tels prix qu'elles jugeraient raisonnables. Mais la liberté d'action que l'on proposait ainsi d'accorder aux chemins de fer semble quelque peu illusoire. Les réseaux s'engagent à appliquer une méthode libre de classement, à ne pas majorer les tarifs existants, sauf par voie d'entente avec les organismes et les négociants intéressés que nous avons mentionnés, et ils souscrivent à la disposition en vertu de laquelle l'à-propos de leurs tarifs puisse faire l'objet d'un appel au *Railway Rates Tribunal*.

Le résultat net de ces dix années de négociations et d'essais fut la conclusion à laquelle en est venu le Conseil consultatif des transports à l'effet que les chemins de fer devraient, dans une certaine mesure, être soustraits à la réglementation imposée dans l'intérêt public lorsqu'ils avaient le monopole du transport et pouvaient ainsi, par l'effet de la concurrence ou par voie d'accords, tenir tête à leurs rivaux. Cette décision ne cherchait aucunement à réaliser l'unité de l'administration ou à diviser le trafic d'après le degré d'efficacité relative.¹

Dans une déclaration publique faite à la suite de la décision, sir Arthur Griffith-Boscawen, président du Conseil consultatif des transports, a dit ce qui suit:

"Voilà la 'proposition honnête' à laquelle s'est arrêté le Conseil consultatif des transports. Il incombe maintenant au gouvernement et au parlement d'y donner suite comme bon leur semblera. Je regrette qu'il soit impossible d'adopter une mesure dans ce sens au cours de la présente session."²

A cause de la déclaration de la guerre, aucune loi n'a encore été adoptée à cet effet. Les renseignements disponibles nous apprennent que la question a été mise de côté pour toute la durée de la guerre.

¹ D'où commentaires plutôt acerbes du *London Times* dans son numéro du 30 mai 1939. "Le fait est," lisait-on dans le *Times*, "qu'aucun plan autre que celui de l'unification des transports ne pourrait véritablement résoudre le problème des chemins de fer... Ce n'est qu'en ayant recours à la mise en commun et en soumettant le transport routier à un régime de tarifs rationnel et réglementé que nous pourrions rétablir et maintenir la stabilité financière des chemins de fer."

² *Sunday Times* du 28 mai 1939.

EXPÉRIENCE DES ÉTATS-UNIS

Vu que le transport automobile a pris un plus grand essor aux États-Unis qu'au Canada et a donné lieu à plusieurs mesures législatives destinées à le réglementer, il serait peut-être utile, afin d'arriver à déterminer la ligne de conduite à suivre au Canada, de connaître les résultats obtenus dans ce pays. Le problème qui se pose aux États-Unis ne diffère pas du nôtre, mais la haute main que le gouvernement fédéral exerce sur le commerce considérable entre les états lui permet, à un degré bien supérieur à tout ce que peut faire le gouvernement canadien, de pousser de l'avant la mise à exécution des programmes de collaboration qu'il croit opportuns. Ajoutons que le gouvernement des États-Unis exerce aussi le pouvoir de persuasion que confère l'application d'une politique de fortes subventions conditionnelles en vue de l'établissement de routes. L'aide accordée par le gouvernement fédéral aux états et aux municipalités à cet égard, qui représentait 75 millions de dollars en 1930, atteignait 138 millions en 1938, sous forme de crédits réguliers, et 122 millions sous forme de secours urgents, soit un total de 260 millions de dollars. Les dépenses de cette importance s'accompagnent probablement, sinon certainement, d'une certaine surveillance exercée par pression ou par suggestion. "Les dirigeants des municipalités et aussi des états craignent que ce régime d'aide par voie de subventions serve de moyen pour leur imposer les vues du gouvernement fédéral." *

L'essor rapide du transport automobile s'est produit grâce à l'existence d'un vaste réseau routier et il a, à son tour, accentué l'expansion de cette voirie. Les routes publiques des états entretenues à l'aide des fonds perçus des usagers et obtenus du gouvernement fédéral sous forme de subventions d'appoint constituent l'armature de ce réseau. Les routes secondaires et régionales sont maintenues par les comtés et les townships; depuis quelque temps elles sont aussi l'objet de subventions fédérales.

Le gouvernement fédéral doit faire en sorte que le réseau routier réponde aux besoins de la défense nationale. Afin d'atteindre ce but, les États-Unis ont adopté en 1916 la loi dite *The Federal Road Act* en vertu de laquelle les états reçoivent du gouvernement fédéral jusqu'à 50 p. 100 du coût d'établissement et d'entretien de certaines routes désignées. Le service de la voirie des États-Unis, agissant en

vertu des dispositions du *Federal Road Act*, "cherche de toute nécessité et très à propos à coordonner les entreprises d'établissement de routes des États-Unis de façon à assurer ainsi un réseau national complet de routes suffisantes".³ En 1936, le service, de concert avec les divers états, se lança dans l'exécution d'un vaste programme qui devait comprendre un relevé de toutes les études faites dans les états et "avoir pour résultat la réunion de toutes les données nécessaires à l'élaboration d'un programme précis de voirie, justifiable au double point de vue économique et social".⁴

Se conformant à cette requête du Congrès, le service présenta un rapport sur la possibilité de construire un groupe d'autostrades de péage à travers le pays, au printemps de 1939. Dans la seconde partie, ce rapport

"... explique comment s'est constitué jusqu'ici le réseau compliqué des rues et des routes du pays et expose les grandes lignes de ce qui est réellement un plan routier général pour tout le pays."⁵

L'intérêt du gouvernement fédéral dans les questions de voirie ne se limite donc pas à la distribution de fonds aux états; il est bien plus vaste et plus profond.

Le progrès rapide du transport automobile s'est accompagné d'une grande spécialisation des fonctions. En 1936, le coordonnateur fédéral des transports résumait, en ces termes, les répercussions économiques et sociales de ce progrès rapide du volume et des fonctions:

"Les conditions du transport se sont modifiées radicalement depuis la Grande Guerre et elles subissent encore une transformation rapide..."

"C'est surtout le transport routier qui a fait subir des modifications importantes aux conditions industrielles et sociales. Il a grandement contribué à accentuer ce qu'on appelle l'achat 'au jour le jour', et c'est probablement aussi ce qui a fait que le transport sur de faibles distances a progressé plus que le transport sur de longues distances et qui a généralisé la production manufacturière dans tout le pays. Il est aussi probable que cela a fait augmenter considérablement le nombre des employés des entreprises de transport tandis que le nombre des employés des chemins de fer diminuait fortement. Il est certain que cela a accentué le désir du voyage chez les Américains.

"Le pays a bénéficié de ces modifications survenues dans le transport. Un grand nombre de services sont devenus ainsi plus rapides, plus commodes, plus con-

³ *Extent and Possibilities of Highway Regulations*, par Dawes E. Brisbine et George M. Adams, dans les *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janvier 1939, p. 235.

⁴ H. E. Stocker, *Motor Traffic Management*, New-York, 1938, p. 93.

⁵ Lettre d'envoi de H. A. Wallace, secrétaire de l'Agriculture, dans *Toll Roads and Free Roads*, House Doc., n° 272, 76ième Congrès, 1ère Session.

* Raymond S. Short dans les *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janvier 1940, p. 47.

fortables et aussi moins coûteux. Les résultats n'ont toutefois pas tous été satisfaisants et quelques-uns font craindre pour l'avenir. La difficulté est de faire disparaître les mauvais résultats et de conserver et de multiplier les bons."⁶

Les "mauvais résultats" qui menaçaient ainsi l'avenir étaient ceux qui proviennent d'une surabondance de moyens de transport. Dans le cas du transport automobile des marchandises, en particulier, la facilité relative du lancement d'une petite entreprise de camionnage eut pour effet d'accroître démesurément le nombre des voituriers et de rendre la concurrence extrêmement vive. A partir de 1930, les conditions s'aggravèrent rapidement; le chômage s'accroissait et les camions à bon marché se faisaient de plus en plus nombreux, de sorte que les offres de services augmentaient en même temps que diminuait le volume du commerce. La course aux affaires amena une chute formidable des taux de transport et plusieurs expéditeurs en profitèrent pour s'assurer de nouveaux avantages. Il en résulta une très grande instabilité au sein même de l'industrie. En dehors du transport automobile, les chemins de fer se ressentirent immédiatement du progrès rapide d'une très vive concurrence qui les frappait surtout dans la classe de leurs services les mieux rémunérés.

Les choses en arrivèrent au point où elles exercèrent une pression telle qu'en 1935, il fallut adopter une loi comportant la réglementation fédérale des voituriers automobiles faisant le transport entre les états.

Depuis assez longtemps déjà, les états imposaient des règlements au transport automobile dans les limites de leur territoire. Ces règlements, pour la plupart, s'appliquaient uniquement aux voituriers publics. Au début, on se demandait jusqu'où pouvait aller l'autorité locale dans la réglementation du transport entre les états sur les routes publiques. En mars 1925, cependant, la Cour suprême des Etats-Unis décida⁷ que le pouvoir de l'autorité locale dans la réglementation du transport entre les états se limitait aux mesures de sécurité et à la conservation des grandes routes. Donc, à partir de cette date jusqu'au moment où, en 1935, le gouvernement fédéral adopta ses lois de réglementation, il ne s'exerça aucun contrôle efficace sur le transport automobile entre les états.

En 1931, presque tous les états avaient des lois réglementant, sur leur territoire, les affaires des voituriers publics, tant pour le transport des voya-

geurs que pour celui des marchandises, et la plupart d'entre eux exerçaient un certain droit de regard sur les voituriers de marchandises à l'entreprise. Le droit des états de se faire rembourser, de façon satisfaisante, leurs dépenses de voirie par les usagers des grandes routes servait à déterminer jusqu'à un certain point la réglementation des états mais, bientôt, il devint de plus en plus évident que le problème de la réglementation était plus vaste et comportait le besoin d'une certaine surveillance en vue de neutraliser les éléments d'instabilité de plus en plus nombreux au sein de l'industrie.

L'*Interstate Commerce Commission* décrit comme suit l'état de choses existant lors de l'adoption du *Motor Carrier Act* (1935):

"La confusion régnait dans l'industrie du transport automobile quand la loi fut mise en vigueur. Les années de crise avaient contribué à faire augmenter considérablement le nombre des voituriers et, surtout, des camionneurs de marchandises. Cette augmentation entraîna une concurrence effrénée, et comme résultat la guerre des taux, des subterfuges pour échapper à la réglementation des états et diverses pratiques ruineuses. Toute l'industrie en fut affaiblie. La mortalité résultant des opérations commerciales de ces voituriers, surtout des moins importants, atteignait un taux élevé. Les accidents de la route étaient devenus un problème national..."⁸

En 1933, la *National Recovery Administration* imposa aux autobus et aux camions un code de règlements établis par l'industrie elle-même. Ces codes ne furent pas complètement efficaces; mais l'expérience acquise, pendant le court espace de temps où ces codes furent en vigueur, contribua largement à amener les principaux représentants de l'industrie à favoriser une réglementation fédérale.

Le coordonnateur fédéral des transports soumit plusieurs rapports dans lesquels il recommandait fortement une réglementation fédérale assez détaillée et il contribua à l'élaboration du projet de loi qui fut enfin adopté. Il fut fortement influencé dans ses opinions par le besoin de faire jour dans la confusion qui existait alors, mais, évidemment, il était aussi d'avis que la réglementation fédérale aurait d'autres résultats de grande portée.

"... Une réglementation partielle et incomplète comme celle que nous avons eue, ne fonctionnera pas... La concurrence, à moins d'être soumise à des restrictions plus sévères, ne peut apporter que de grandes pertes aux expéditeurs, aux collectivités et à certaines régions du pays, de même qu'aux portefeuilleistes des entreprises de chemin de fer, de transport par eau et par voiture automobile ainsi qu'au public en général. La concurrence entre les divers moyens de transport continuera à jouer un rôle important, mais il faut la contenir dans

⁶ *Fourth Report of the Federal Co-ordinator of Transportation on Transportation Legislation*, janvier 1936, pp. 1-2.

⁷ *Buck v. Keykendall*, 267, Etats-Unis, 307 et *Bush Co. v. Maley*, 267, Etats-Unis, 317.

⁸ *Interstate Commerce Commission*, 1936, 50ème rapport annuel, p. 88.

certaines limites et empêcher qu'elle n'entraîne la ruine et le gaspillage. Tout le système de transport doit être unifié et coordonné, ce qui ne peut se faire que sous la direction du gouvernement fédéral... La réglementation doit être basée sur l'expérience acquise par les états et assurer à ceux-ci l'appui nécessaire au succès de leurs initiatives de réglementation."⁹

En août 1935, le *Motor Carrier Act*, qui devint la Partie II du *Interstate Commerce Act*, reçut l'approbation du président. Cette loi était appuyée par la *Interstate Commerce Commission*, les groupes chargés de la réglementation dans les divers états, les intérêts commerciaux, diverses formes concurrentes de transport et une partie considérable de l'industrie du transport automobile elle-même représentée par les plus importantes compagnies. La loi est appliquée par une division spéciale de la Commission et l'on a créé un bureau, connu sous le nom de *Bureau of Motor Carriers*, pour en surveiller les détails.

L'exposé des principes contenu dans cette loi se lit comme suit:

"Il est par la présente déclaré que le Congrès a pour principe de réglementer le transport automobile de façon à reconnaître et à sauvegarder les avantages inhérents à ce système de transport et à assurer à celui-ci et aux voituriers qui en font partie, de saines conditions économiques, le tout dans l'intérêt public; à promouvoir un service adéquat, économique et efficace de la part des voituriers, en même temps que des taux raisonnables tout en prévenant les discriminations, le favoritisme ou les avantages indus, ainsi que la concurrence déloyale et ruineuse; à améliorer les relations entre l'industrie du transport automobile et les autres voituriers, à coordonner les services de ces moyens de transport et les règlements qui s'y appliquent; à développer et à maintenir un système de transport par route qui s'adaptera aux besoins du commerce des Etats-Unis et de la défense nationale; et, à coopérer avec les différents états et leurs représentants autorisés et avec toute association de transport routier, en vue de l'application et de la mise en vigueur de la présente partie."¹⁰

La loi prévoit la réglementation des voituriers publics ou à l'entreprise qui font le transport des voyageurs ou des marchandises entre les Etats, de même que des courtiers. Les camionneurs particuliers, avec l'importante exception des camions de fermes, peuvent être soumis à des règlements au point de vue de la sécurité "lorsqu'on en constate le besoin". Les principales dispositions s'appliquant aux voituriers publics ou à l'entreprise se résument aux points suivants:

- (1) Tous les voituriers de bonne foi exerçant leur commerce au moment de l'adoption de la loi, ont le droit de continuer leur exploitation, mais les nouveaux voituriers avant de commencer leur commerce, ainsi que les anciens qui désirent

étendre leurs services à de nouvelles régions doivent au préalable obtenir l'autorisation de la Commission, autorisation qui prendra la forme d'un certificat d'utilité et de nécessité dans le cas des voituriers publics ou d'un permis dans le cas des voituriers à l'entreprise.

- (2) La Commission exerce un contrôle sur les émissions d'obligations, les unifications, les fusions et les acquisitions de contrôle.
- (3) Le contrôle sur le tarif afin de prévenir les taux déraisonnables, les préjudices indus, les désavantages ou la discrimination est semblable à celui qui s'exerce sur les tarifs des chemins de fer. Les contrats accordés par les voituriers à l'entreprise doivent être déposés à la Commission et les voituriers publics doivent faire connaître leurs tarifs en publiant des listes. La Commission peut établir des taux et des frais minima applicables également aux voituriers ordinaires et aux voituriers à l'entreprise.
- (4) Il peut être imposé des règlements concernant certaines questions telles que les aptitudes et le maximum d'heures de travail des employés, l'assurance obligatoire et les conditions voulues pour établir son propre système d'assurance ainsi que des règlements concernant la sécurité.
- (5) Des méthodes uniformes de comptabilité ainsi que des états ou rapports périodiques deviennent obligatoires.
- (6) On accorde à la Commission le droit d'imposer diverses peines, dont la suspension et la révocation de permis, de lourdes amendes et l'emprisonnement.
- (7) Au point de vue administratif, on assure des relations étroites avec le personnel chargé de la réglementation dans les divers Etats, au courant des situations locales, par la nomination de commissions mixtes, composées des représentants des Etats intéressés, chargées d'entendre les causes particulières et de faire rapport.

Conditions actuelles. — Depuis 1935, la portée du contrôle fédéral et des états a été assez bien déterminée. Les états réglementent les services publics et à l'entreprise, qui font le transport dans les limites de l'Etat, et ils ont tenté de systématiser leur réglementation, souvent, dans le sens indiqué par la *Interstate Commerce Commission*. On a réussi à établir un certain degré d'uniformité entre les règlements de sécurité et les exigences du matériel des divers états. On s'occupe maintenant d'étendre les règlements d'états, concernant la sécurité, aux camionneurs particuliers.

"Plusieurs Etats, imitant en cela le Texas, ont déjà voulu réglementer l'entrepreneur particulier à titre de "voiturier", et d'autres Etats se préparent à déposer prochainement des projets de loi visant à réglementer tous les aspects de ces entreprises privées... La tendance du moment favorise nettement la réglementation complète du transport privé."¹¹

⁹ *Regulations of Transportation Agencies*, 73ème Congrès, 2e session, Documents du Sénat, n° 152, pp. 23 et 24.

¹⁰ *Interstate Commerce Act*, Partie II, article 202 (a).

¹¹ *Extent and Possibilities of Highway Regulation*, par Dawes E. Brisbane et George M. Adams, paru dans *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janvier 1939, p. 235.

La première année de réglementation légale des voituriers nationaux par le gouvernement fédéral, la Commission succomba presque à la tâche qui lui incombait de scruter les demandes de permis de transport (surtout en vertu du privilège d'exemption de la clause dite "grandfather's" clause)¹² et d'obtenir et déposer tarifs et annexes. En réglementant l'émission des actions et les fusions, la Commission a pu surveiller la consolidation inévitable dont l'industrie a été l'objet. Ces derniers temps, la Commission a examiné avec plus de soin la question des taux. Elle a incliné généralement à relever les taux du transport par camion en invoquant souvent son pouvoir de décréter des taux minima. Elle n'a qu'effleuré toutefois les questions relatives au taux de base qu'entraîne l'exécution plus facile, par chaque branche de transport, du service qu'elle est surtout apte à remplir.

"Les taux sont établis sans une idée bien nette des frais d'exploitation effectifs.

"...les tarifs ferroviaires deviennent rapidement une norme de comparaison pour établir les taux du transport automobile."¹³

La Commission a posé de précieux jalons en prescrivant une comptabilité uniforme, en exigeant des états financiers et statistiques mensuels, trimestriels et annuels et en publiant des règlements administratifs visant, par exemple, la sécurité et la durée de travail du personnel, ainsi que l'extension des facilités de crédit.

A plusieurs égards, les autorités fédérales ont bien coopéré avec celles des Etats, et la Commission a fait un large usage des conseils mixtes pour la rédaction de ses rapports sur des cas particuliers. Elle a aussi recommandé aux autorités des états diverses mesures de réglementation. Cette collaboration a facilité quelque peu la réalisation d'une législation nationale visant les transports automobiles dans laquelle la réglementation de l'Etat vient compléter celle du fédéral.

La déclaration suivante de la *Interstate Commerce Commission* tire son importance de l'opinion assez souvent exprimée que les chemins de fer restent le mode de transport le plus assujéti à la réglementation.

"Le *Motor Carrier Act* de 1935 jouissait de la faveur des entrepreneurs de transport et par camion et par autobus, et depuis son adoption les entrepreneurs de

transport automobile ont invoqué beaucoup plus souvent que les expéditeurs les pouvoirs qu'elle nous confère en ce qui touche l'établissement des taux. De même, les entrepreneurs de transport aérien favorisaient nettement le *Civil Aeronautics Act* de 1938. Ces deux lois assujétissent les entrepreneurs de transport automobile et les entrepreneurs de transport aérien, respectivement, à une réglementation d'un caractère plus complet, si possible, que celle à laquelle les chemins de fer sont assujétis."¹⁴

La coordination des transports automobiles et ferroviaires. — Par coordination, il faut entendre ici la fusion des deux modes de transport en vue de l'amélioration du service ou dans un but d'économie, chacun se limitant à la sphère d'activité qui lui est propre.

Immédiatement après que la Cour suprême eut, en 1925, rendu une décision qui laissait les entreprises de transports automobiles sans réglementation pour ainsi dire, plusieurs des chemins de fer les plus prévoyants commencèrent à s'introduire dans le domaine du transport routier. De façon générale, cependant, les chemins de fer inclinèrent longtemps pour la plupart à voir dans les entrepreneurs de transports automobiles des intrus qu'il fallait chasser des routes au moyen de taxes. Malgré cette attitude générale, la pénétration du transport routier par les chemins de fer se poursuivit sans interruption jusqu'à l'adoption du *Motor Carrier Act*.

La coordination des transports automobiles débuta pour ainsi dire par une extension graduelle du camionnage dans le transport local en provenance ou à destination des gares de chemin de fer, service autrefois à la charge de l'expéditeur et assuré par des véhicules appartenant au chemin de fer ou à des entreprises affiliées ou à des entrepreneurs de l'endroit. L'adoption graduelle du service de cueillette et de livraison comme partie intégrante du service de transport assuré par le chemin de fer à des taux affichés, amena finalement l'adoption générale, au début de 1934, du service gratuit de cueillette et de livraison dans un rayon déterminé.

L'utilisation de camions et d'autobus au lieu de wagons montre bien les essais plus formels de coordination tentés par plusieurs chemins de fer. Ces essais comportent habituellement la substitution du transport automobile au service local des voyageurs et des marchandises à des endroits desservis par des embranchements où l'abandon ou la diminution du service paraît indiquée. Le service ferroviaire est

¹² Il s'agit de cette clause prolongeant une franchise obtenue avant l'adoption de la loi.

¹³ *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, janvier 1939, p. 240.

¹⁴ *Interstate Commerce Commission*, 52ème rapport annuel, 1938, p. 8.

complété par l'usage connexe de véhicules à moteur. Ces derniers transportent voyageurs et marchandises en provenance ou à destination des centres ferroviaires importants ou des points intermédiaires, ce qui permet d'assurer un service ferroviaire beaucoup plus rapide entre les centres importants.

Quelques chemins de fer ont aussi cherché à développer le transport de châssis de camions sur des wagons plate-formes, alliant ainsi la souplesse du véhicule automobile pour les opérations de tête de ligne à l'économie en traction ferroviaire. Malgré les avantages qu'il offre en théorie, ce plan n'a guère réussi, les chemins de fer s'en servant non pas tant pour transporter leurs propres camions ou ceux de leur filiale que pour voiturier ceux de leurs concurrents à des taux guère avantageux à ces derniers.

L'*Interstate Commerce Commission* a calculé, au printemps de 1936, le montant des capitaux immobilisés par les chemins de fer dans le transport automobile. A cette époque, les chemins de fer de la catégorie I avaient 43 millions de dollars et plus de placés dans 128 entreprises de transport automobile sur routes, surtout dans des entreprises de transport de voyageurs.¹⁵

La pénétration des chemins de fer dans le domaine du transport automobile cessa pour ainsi dire à l'adoption du *Motor Carrier Act*. Quoique les chemins de fer qui s'occupaient de transport automobile lorsque la loi fut adoptée purent invoquer le privilège d'exemption de la clause dite "*grandfather*", tout comme d'autres entreprises de transport automobile, l'acquisition de services additionnels devint dès lors difficile. En général, l'*Interstate Commerce Commission* a posé qu'il est permis aux chemins de fer de remplacer le service ferroviaire, et de le compléter dans certains cas, par des camions et des autobus. Mais la Commission a désapprouvé l'utilisation de tout service de transport automobile devant faire la concurrence aux services existants de transport par automobiles ou chemins de fer, lorsque cette concurrence n'existait pas encore quand la loi a été adoptée. Dans le domaine du transport des passagers en particulier, la

Commission n'a pas considéré favorablement le contrôle par les chemins de fer de diverses compagnies Greyhound et, dans certains cas, elles les a contraints d'abandonner ce contrôle même s'ils l'exerçaient déjà depuis quelque temps.

Il est vraisemblable de dire que plusieurs compagnies ferroviaires attendaient de l'adoption de la loi leurs premiers remèdes aux ennuis qu'elles éprouvaient avec les entreprises de transport automobile, et qu'elles cessèrent en conséquence d'explorer les éventualités de nouvelles coordinations. Néanmoins les chemins de fer, dans l'intention d'éviter l'application des règlements établis sous l'autorité de la loi, ont de plus en plus cherché à organiser des compagnies dites d'expédition, utilisant à ces fins et les voies ferrées et les véhicules à moteur. Des instructions ont été récemment données, cependant, pour que ces méthodes respectent les dispositions arrêtées par la *Interstate Commerce Commission*.¹⁶

On peut affirmer, pour conclure, qu'aux États-Unis la réglementation des services de transport automobile a réussi à refréner et modérer considérablement l'âpre compétition d'autrefois, tant de la part des chemins de fer que des véhicules à moteur, et que les conditions sont à peu près redevenues normales. Plusieurs signes de nouvelles améliorations graduelles dans ce sens font leur apparition. Cependant les nouvelles réglementations ont peu contribué à stimuler une forte coordination entre les chemins de fer et les véhicules à moteur. Le *Motor Carrier Act* permet aux voituriers d'établir, sans en conférer le pouvoir à la Commission, des routes directes et des tarifs communs, tant pour les passagers que pour les marchandises, relativement au transport en partie par voie ferrée et en partie par véhicule à moteur. Ces tarifs permettront vraisemblablement aux compagnies de transport indépendantes, et par ailleurs rivales, de coordonner effectivement leurs services. Mais en pratique cette disposition s'est avérée de très peu d'effet. Il s'est vendu des billets de transport en commun pour les passagers mais en nombre très infime, tandis que dans le transport des marchandises les tarifs communs restent encore presque inutilisés.

¹⁵ *Investment of Steam Railways in Highway Motor Vehicle Enterprises as of May 1, 1936*, Etat n° 3669 de l'I.C.C.

¹⁶ *Freight Forwarding Investigation*, 229 I.C.C. 201.

LA BASE DE LA COOPÉRATION ENTRE LE DOMINION ET LES PROVINCES

Le Canada ne saurait s'inspirer effectivement de l'expérience acquise par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis dans le règlement des problèmes modernes de transport. En effet, l'existence d'une seule autorité simplifie ce problème en Grande-Bretagne, bien que la concurrence du rail et de la route y soit beaucoup plus intense par suite de l'exiguïté du territoire. Aux Etats-Unis, la régie qu'exerce le gouvernement fédéral sur le commerce entre les états lui confère une certaine maîtrise de la circulation routière, circonstance qui ne se reproduit pas au Canada, où la circulation entre les provinces ne forme qu'une bien faible partie de l'ensemble de la circulation routière. De plus, l'on pourrait presque affirmer que le gouvernement américain s'est acquis la direction partielle du programme d'expansion routière, grâce à son régime de subventions conditionnelles en vue de la construction de routes.

Il est à prévoir qu'au Canada le gouvernement fédéral sera chargé, à l'avenir, de voir à ce que le pays jouisse d'un service de chemin de fer convenable, et que les provinces continueront à construire des routes carrossables en rapport avec les exigences du public, lesquelles seront probablement très soutenues. La pression exercée en vue de l'établissement de routes s'avérera si forte qu'elle n'est susceptible d'être modérée que par les limitations financières des provinces. On peut prévoir que les automobilistes réclameront la création de routes au moins comparables à celles qu'ils rencontrent aux Etats-Unis. De plus, le désir d'attirer les touristes au Canada contribuera puissamment à cette fin.¹ Les régions actuellement desservies par des chemins de terre réclameront des routes pavées. L'on ne cessera d'améliorer les principales artères de communication en vue de l'accroissement continu du transport des voyageurs et des marchandises. Enfin, l'on ne saurait ignorer dorénavant qu'une tendance consciente à favoriser, pour des raisons économiques et sociales, le déplacement des marchandises par le moyen de camions, est un des facteurs qui déterminent la construction des routes provinciales.²

¹ D'après les chiffres officiels communiqués par les autorités provinciales, le tourisme a rapporté à la province d'Ontario en 1937, la somme de \$117,750,000. *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les transports en Ontario*, 1938, p. 1.

² " Dans plusieurs cas, le camionnage a eu pour effet d'abaisser les taux du transport des marchandises, de stimuler le commerce, et, en desservant avantageusement les régions éloignées, de contribuer à la décentralisation de l'industrie et à la prospérité de collectivités moins importantes, situées loin des grandes villes." *Ibid.*, p. 1.

Le problème que le Canada est appelé à résoudre se résume donc à l'établissement et au maintien d'une étroite collaboration entre le Dominion, en ce qui a trait à son réseau ferroviaire, et les provinces, en ce qui concerne la réalisation de leur programme routier. Il est absolument indispensable que cette collaboration soit efficace, parce que, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, un grand nombre d'entreprises importantes se trouveront directement atteintes par toute mesure que les gouvernements canadiens pourront adopter à cet égard. En permettant aux chemins de fer de prendre toutes les mesures qu'ils jugent opportunes pour faire face à la nouvelle situation, on favoriserait grandement certaines catégories d'expéditeurs, tout en faisant beaucoup de tort à d'autres. La restriction des services de chemin de fer, dans les cas où d'autres moyens de transport se sont avérés plus efficaces, entraînerait la mise à pied d'un certain nombre de cheminots, et (si on abandonnait les embranchements) serait préjudiciable à quelques expéditeurs qui ne peuvent s'accommoder des autres services de transport. Le versement direct ou indirect de subventions aux chemins de fer, en vue de leur permettre de maintenir la présente échelle des taux ou leurs services actuels, imposerait un lourd fardeau au contribuable.

MÉTHODES POSSIBLES DE COLLABORATION

Il s'offre deux méthodes rationnelles propres à assurer la réglementation de nouveaux moyens de transport et leur coordination avec ceux qui existent déjà: l'adoption dans toutes les provinces de mesures de réglementation sensiblement uniformes à appliquer à la circulation routière et leur coordination avec les méthodes fédérales de réglementation applicables aux chemins de fer, ou le transfert au Dominion de la compétence provinciale en matière de réglementation du trafic routier.

En 1932, la Commission Duff préconisait la première solution, celle d'une réglementation provinciale uniforme par tout le pays.³ Lors de la Conférence de 1935 (du 9 au 13 décembre) du Dominion et des provinces, où toutes les provinces se trouveraient représentées par leurs gouvernements respectifs, nombre de résolutions furent adoptées visant à approuver en principe l'uniformité de la réglemen-

³ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les chemins de fer et les transports au Canada*, 1931-1932, p. 106.

tation dans les diverses provinces.⁴ L'une de ces résolutions était ainsi conçue: "Aucun permis ne sera accordé pour l'exploitation de voitures affectées au transport commercial des voyageurs ou de marchandises à moins qu'il ne soit établi à la satisfaction de l'autorité compétente que le service projeté est nécessaire et d'utilité publique."

On est largement fondé à conclure que toutes les provinces reconnaissent la nécessité d'un droit de regard sur les tarifs et les services et qu'on s'entend en général sur la forme que cette surveillance doit prendre. Les réponses à un questionnaire envoyé aux provinces pour les fins de l'enquête révèlent que chacune des provinces semble en voie d'établir un régime régulateur des tarifs, imposant aux entreprises de camionnage et d'autobus le respect d'échelons de salaires et d'heures de travail pour les employés et restreignant, soit par voie de permis ou autrement, le nombre des voitures affectées au transport, en fonction des besoins reconnus du territoire desservi. Il y a certainement de bonnes raisons d'y voir là le fondement possible d'un régime de réglementation s'étendant à tout le Dominion.⁵

Force est donc de reconnaître, tout de même, que la réglementation du transport dans un domaine, celui de la route, par un pouvoir public (la province) et par un autre (le Dominion) dans les autres domaines ne permet guère d'éviter le chevauchement des services de transport par voie ferrée et sur la grande route ni de soustraire les chemins de fer à une concurrence indue ou injuste de la part du transport routier. Il n'en reste pas moins une certaine rivalité d'intérêts entre le Dominion, gardien des intérêts nationaux dans le domaine du transport ferroviaire, et les provinces, gardiennes des

intérêts provinciaux dans le domaine du transport routier, et rien ne garantit que les pouvoirs du Dominion et des provinces en matière de réglementation collaboreront ou s'inclineront devant les intérêts rivaux.

Comme alternative s'offre le pouvoir unique de réglementation s'étendant à tous les modes de transport public, y compris le transport routier. Que ce dernier, sous toutes ses formes, soit assujéti à une telle autorité ne paraît pas, cependant, essentiel. La réglementation, en général, des voitures privées par tout le Canada ne saurait s'appliquer sous une seule autorité, et il ne semble pas indispensable que le pouvoir central étende son autorité régulatrice à tous les aspects du transport routier. Il suffirait apparemment que la compétence du pouvoir unique en matière de transport automobile se limitât à la délivrance des permis d'exploitation et à la réglementation du service assuré à l'expéditeur ainsi que des tarifs exigés de ce dernier. Il n'est pas nécessaire que cette compétence soit aussi étendue que celle qui s'applique présentement aux chemins de fer du Dominion. Point n'est besoin qu'elle s'étende aux dispositifs de sécurité, par exemple, ou encore aux salaires, à la durée du travail et au rendement du personnel, à la vitesse des véhicules, au poids des chargements, etc. Mieux vaudrait laisser ce soin aux provinces, vu la nécessité où elles sont de réglementer les voitures privées. L'adoption de cette méthode entraînerait une cession de compétence au Dominion.

Si le Dominion donnait suite à notre vœu formulé ailleurs et tendant à déléguer ses pouvoirs législatifs à une province, ou inversement, les provinces pourraient, individuellement ou collectivement, déléguer légalement au Dominion l'autorité nécessaire à la réglementation des entreprises de transport automobile, le Dominion exerçant ensuite cette autorité par l'intermédiaire de la Commission des transports.

Une autre méthode plus simple permettant d'aboutir au même résultat consisterait à modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord de façon à conférer au Dominion l'égalité de compétence en matière de transport automobile, en limitant cette compétence à l'octroi des permis d'exploitation et à la réglementation des tarifs et des services, ou en lui donnant un caractère illimité. Cette autorité ressemblerait à celle qu'il exerce actuellement en matière d'agriculture et d'immigration, sous le régime de l'article 95 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Par ce moyen, la réglementation provinciale vaudrait tant que la législation fédérale ne viendrait pas s'y substituer. De plus, le Dominion

⁴ *Compte rendu des délibérations*, p. 29.

⁵ Toutes les provinces ont répondu au questionnaire, sauf celle de Québec, et les réponses fournissent d'excellentes raisons de croire qu'il est déjà possible d'assurer légalement la réglementation du transport automobile. Dans toutes les provinces, par exemple, il existe déjà une loi spéciale sur le transport automobile. Sept des huit provinces qui ont répondu au questionnaire (l'Île du Prince-Édouard exceptée) obligent les voituriers publics à se munir d'un permis spécial. Le pouvoir discrétionnaire qui s'attache à la délivrance du permis est un premier pas manifeste vers la réglementation. Au Nouveau-Brunswick, l'organisme émetteur des permis doit tenir compte des "effets sur d'autres moyens de transport". Au Manitoba, il faut considérer "la commodité et les besoins du public". Les routes déjà desservies, le besoin réel du service proposé, l'intérêt public, et ainsi de suite, doivent entrer en ligne de compte dans la Colombie-Britannique. Des dispositions analogues, accompagnées d'amples pouvoirs de réglementation existent dans Québec. De même, en Ontario, se remarquent des indices de réglementation visant au respect d'une tarification déterminée et cette tendance ne manquera pas de s'accroître si l'on donne suite aux vœux de la Commission Chevrier. Cette Commission a préconisé la création d'une commission ontarienne du transport possédant sur la circulation routière un pouvoir analogue à celle de la Commission des transports du Canada sur les autres moyens de transport. Il n'est aucunement suggéré que les provinces auraient jusqu'à présent consciencieusement réglementé la circulation routière dans le même sens où le trafic ferroviaire l'a été, mais que la législation et l'administration dans les provinces tendent vers cette direction et qu'une telle évolution pourrait fort bien s'accroître à mesure que le problème du transport sera mieux compris.

n'occuperait guère, en pratique, le champ tout entier de la réglementation, même s'il en avait le pouvoir, et il pourrait légiférer selon les besoins, qui diffèrent d'une région à l'autre, ou à la lumière de l'expérience.

Il conviendrait de noter également un troisième moyen susceptible d'assurer une certaine uniformité en matière de réglementation. Le Dominion aurait peut-être le droit de déclarer spécifiquement, certaines grandes routes désignées d'utilité publique pour l'ensemble du pays, ou pour plusieurs provinces, comme il l'a fait quant à la plupart des chemins de fer et des élévateurs à grain. Il pourrait ensuite utiliser l'organisme existant (la Commission des transports) pour assujétir les entreprises de transport automobile à une réglementation bien plus étendue que nous ne l'avons jugé désirable précédemment. Mais les conséquences politiques que risquerait d'entraîner cet exercice du pouvoir déclaratif interdisent presque d'y avoir recours, sauf avec l'agrément de la province ou des provinces intéressées.

Taxation des entrepreneurs de transport automobile. — L'impôt est l'une des méthodes qui permettent de régler la concurrence (ou de l'asseoir sur des bases équitables) entre les chemins de fer et les entreprises de transport automobile. Un examen des méthodes possibles démontrera l'importance d'un régime uniforme dans les diverses provinces et de la collaboration entre le Dominion et les provinces, si l'on veut faire servir le fisc à des fins de réglementation.

Il est probable qu'aucune province n'impose actuellement aux entrepreneurs de transport automobile ou aux propriétaires de camions des impôts proportionnels aux frais qu'ils lui occasionnent. Il est à remarquer que les camions usent bien plus les routes que les autres véhicules automobiles et exigent des chaussées autrement solides. Il n'empêche que toutes les provinces, au moyen d'une taxe forfaitaire sur l'essence, obligent les automobilistes ordinaires à subventionner autobus et camions. On pourrait confier à un organisme de recherches le soin d'établir, à la suite d'essais mécaniques destinés à déterminer l'usure de la route par divers types de véhicules, le montant approprié de taxes que chaque province imposerait par voie de permis aux entreprises de transport automobile. A condition que les provinces consentissent à les imposer, ces taxes devraient protéger les chemins de fer (comme il convient) contre la concurrence injuste des camions automobiles. Si camions et autobus acquittaient des impôts plus en rapport avec les frais qu'ils occasionnent à la province, il est probable

que le revenu de cette dernière s'accroîtrait sensiblement. Ces impôts, augmentant les frais du transport automobile, permettraient aux chemins de fer de mieux soutenir la concurrence de ce dernier. Le relèvement des taxes sur les camions ne doit pas aller sans une surveillance appropriée en vue de faire observer les règlements relatifs à la charge, à la vitesse, aux dispositifs de sécurité et au rendement des conducteurs de camions, ce qui tendrait également à accroître les frais du camionnage. Bien que ces matières soient de la compétence exclusive des provinces, il est possible que le Dominion puisse exercer sur ces dernières une influence considérable par la réglementation effective des entreprises de transport automobile et des propriétaires de camions adonnés au transport interprovincial ou international.

Réglementation des nouveaux placements. — Les nouvelles mises de fonds dans le transport constituent aussi un grave problème, celui de prévenir les excès d'immobilisations et les chevauchements financiers déjà constatés dans le cas des chemins de fer. Les nouveaux placements se dirigent ordinairement vers les entreprises de transport routier, aérien et fluvial tout d'abord, mais d'autres entreprises ferroviaires peuvent prendre corps, principalement dans les nouveaux territoires de colonisation. Comme, d'une part, le Dominion exerce déjà sa compétence sur toutes les compagnies de chemin de fer, à peu d'exceptions près, et d'autre part que le Dominion a placé d'énormes capitaux dans les chemins de fer et projette d'absorber les obligations que les provinces ont contractées à l'égard d'entreprises ferroviaires, la Commission émet le vœu que le Dominion possède une autorité exclusive à l'égard des voies ferrées⁶ et que le parlement du Canada soit seul autorisé à accorder des chartes aux nouvelles compagnies. On verra d'après les propositions qui suivront que le parlement pourrait compter sur les conseils d'un organisme technique avisé et désintéressé.

Les nouvelles mises de fonds dans les entreprises routières sont toutefois autrement difficiles à régler. Il faut s'attendre, comme nous l'avons déjà souligné, à la persistance de la pression en faveur de nouvelles et meilleures routes, ainsi qu'à la contrainte exercée par l'opinion publique sur les gouvernements des provinces pour obtenir des réseaux routiers meilleurs et plus nombreux. Les fonds disponibles posent là des bornes bien nettes, c'est entendu, mais les propositions financières que nous formulons ailleurs permettront à quelques provinces, si on

⁶ Sauf les chemins de fer d'ordre purement local, comme les tramways électriques.

y donne suite, de développer beaucoup plus facilement qu'à présent leurs entreprises de voirie. Il s'agit de savoir si, dans la pratique, le Dominion devrait chercher à exercer son influence sur l'établissement des routes provinciales ou bien par "l'achat du droit de regard" moyennant des subventions conditionnelles comme on l'a fait aux Etats-Unis, ou bien de subordonner à certaines conditions l'aide qu'il aurait l'occasion d'accorder à des entreprises de voirie à titre de contribution à un programme d'ouvrages visant à stimuler l'embauchage. Aux yeux de la Commission, l'extension des recherches méthodiques et l'élaboration de plans à longue portée tendant à coordonner dans un vaste réseau national toutes les formes de transport semblent un mode d'influence bien meilleur et à la longue beaucoup plus effectif.

Etudes et recherches. — Cette conclusion met en relief la nécessité de programmes d'études persévérants et élaborés dans tout le domaine du transport. L'expérience acquise aux Etats-Unis, nous l'avons indiqué, milite énergiquement en faveur de programmes d'études et de recherches. L'initiative n'offrirait rien de bien neuf pour le Canada, puisque toutes les subventions fédérales ou provinciales aux entreprises ferroviaires de même que toutes les entreprises de voirie exécutées par les provinces constituent autant de mouvements dans cette direction. Jusqu'à présent, toutefois, l'étude des problèmes du transport s'est faite au petit bonheur et n'a touché qu'à quelques aspects seulement de la question. Il faut maintenant un programme d'études qui aborde tous les modes de transport, un programme continu, ni intermittent ni provisoire, et qui vise autant à la coordination des services existants (ceux de la route et du rail principalement) qu'à leur expansion.

Au double titre de gouvernement qui a effectué les plus fortes mises de fonds dans le transport et d'autorité seule capable d'aborder tout le domaine comme problème unique, c'est le Dominion qui doit prendre l'initiative d'organiser pareils programmes d'études et il reviendrait aux provinces d'apporter leur collaboration en tirant parti des avantages qu'ils présentent. Il est conseillé de créer un conseil d'études, ou responsable au ministre des Transports ou indépendant de l'Etat. Il devrait se composer surtout de spécialistes, tant techniciens qu'économistes. Si les provinces, de même que le Dominion, exploitaient les avantages qui en découleraient, le conseil pourrait se transformer en organisme de coordination bénévole de tous les futurs programmes de transport routier, ferroviaire, fluvial et aérien du Canada, prêter le concours de ses lumières techniques et entreprendre toute enquête qui lui serait demandée. Le

Plan I adopté, un tel conseil pourrait être invité par la Commission de finances à présenter un rapport sur les avantages ou les désavantages des services de transport projetés dont les fonds devraient provenir d'emprunts effectués par l'entremise de cette Commission. On est aussi d'avis qu'il y a lieu de rechercher la collaboration des provinces en vue d'étudier les questions de transport et de coordonner les services existants, surtout ceux de la route et du rail, ce qui pourrait s'opérer au moyen de conseils d'études mixtes dans lesquels seraient représentés le conseil d'études national et les ministères provinciaux de la voirie ou les offices provinciaux de réglementation de la circulation routière.⁷

Si l'on envisage ce mode d'organisation sous un autre angle, le pouvoir fédéral pourrait étudier l'à-propos de refondre entièrement la structure du tarif-marchandises ferroviaire en tenant compte des conditions nouvelles nées de la concurrence routière; et on modifierait les attributions de la Commission des transports en conséquence.

La collaboration méthodique et dirigée qui pourrait résulter des mesures prises par ces organismes consultatifs aurait pour effet de servir des fins éminemment avantageuses au public. On prévendrait ainsi le chevauchement inutile des immobilisations dans les services et les matériels de transport, surtout dans les régions nouvelles (par exemple les districts miniers) où l'on pourrait s'entendre pour adopter le service le plus conforme aux besoins de l'endroit. Des mesures assurant à l'année des services de camions et d'autobus et le contrôle efficace des tarifs permettraient d'abandonner, sans que le public en souffre, certains petits embranchements de chemin de fer dont la productivité est à jamais détruite. Dans certains cas, on pourrait réduire sensiblement les services des embranchements; dans d'autres, le chemin de fer fonctionnerait aux époques de l'année où les routes sont impraticables. Au cas où l'on adopterait une politique de coordination de tous les modes de transport afin d'assurer, en réduisant au minimum les frais d'entretien et les mises de fonds, le service le plus efficace aux différentes régions, le Dominion pourrait fort bien, selon un plan convenu, subventionner une entreprise de voirie là où la route constitue le seul moyen de transport.

⁷ A la page 57 de son rapport, la Commission Duff préconisait une méthode analogue: "Toutefois, les gouvernements fédéral et provinciaux devraient examiner en commun les questions en vue de mettre les transports routier et ferroviaire sur un pied d'égalité et d'assurer l'uniformité par tout le Dominion. Une enquête commune par les gouvernements fédéral et provinciaux devrait aboutir à une entente sur les principes généraux de la réglementation et l'imposition des véhicules à moteur utilisant les routes publiques. L'application et l'adaptation périodique des principes de transport routier convenus pourraient être confiées à un comité consultatif comprenant des représentants provinciaux et fédéraux."

La Commission ⁸ a reçu des demandes visant à obtenir des conclusions en faveur de l'aide fédérale à l'établissement de routes provinciales, mais avant de donner à un programme de cette nature une portée quelque peu étendue, il convient d'attendre l'adoption d'une méthode quelconque en vue de la coordination des transports.

Sommaire

Dans son étude sur le transport ferroviaire et routier, la Commission s'est contentée de signaler les incalculables dangers latents de gaspillage et de chevauchement qu'on rencontre en ce domaine. Elle appelle l'attention sur la complexité du problème et sur la multiplicité et l'importance des légitimes inté-

⁸ Voici ce que nous lisons à la page 46 du mémoire présenté par le gouvernement du Nouveau-Brunswick: "Vu que la province du Nouveau-Brunswick, en aménageant un réseau routier indispensable en temps de paix et propre à servir de protection au pays en temps de guerre, a augmenté ainsi d'une manière assez considérable sa dette publique, il serait juste, semble-t-il, que le Dominion assumât une partie de ce fardeau. Nous avons confiance que la Commission sera en mesure de conseiller au gouvernement du Canada l'octroi à la province de certains avantages en matière de construction routière."

rêts en jeu; elle rappelle l'expérience acquise par la Grande-Bretagne et les Etats-Unis à l'égard des problèmes que pose le transport moderne et elle en tire une conclusion qui lui paraît évidente à l'endroit du Canada, savoir qu'il doit exister une collaboration étroite et cordiale entre les gouvernements (fédéral et provinciaux) qui se partagent la compétence en matière de transport.

La forme précise que prendra une telle collaboration dépendra du terrain d'entente qu'il sera possible d'établir, mais elle ne se réalisera qu'à une condition, c'est-à-dire qu'on puisse toujours compter, non seulement sur le concours de spécialistes en temps de crise ou en cas d'urgence, mais encore sur l'étude constante et spécialisée des multiples aspects corrélatifs de ce problème exceptionnellement enchevêtré. Dans son étude sur cette question, la Commission s'est préoccupée avant tout de l'intérêt public, personnifié en l'occurrence par les expéditeurs, les consommateurs ou les contribuables grevés d'impôts; et elle a voulu prendre pour acquis qu'un jour viendrait où le Dominion et les provinces se croiront tenus de donner la priorité à l'intérêt général.

PARTIE E
EXPOSÉS DIVERS À LA COMMISSION

EXPOSÉS DIVERS À LA COMMISSION

Au cours de ses audiences publiques, la Commission a été saisie de nombreux exposés sur des questions tout à fait en dehors de sa compétence. Certains de ces exposés avaient trait à des questions administratives du ressort manifeste du Dominion; ¹ d'autres se rapportaient à des questions du ressort de la province. ² A plusieurs reprises, il a été expliqué que le mandat de la Commission ne visait pas les principes mêmes d'administration, mais plutôt les relations entre le Dominion et les provinces; qu'elle ne pouvait, par conséquent, malgré toute sa bienveillance, faire aucune recommandation sur des sujets ne relevant pas de ses attributions. ³ Mais la Commission croit judicieux de mentionner certains de ces exposés, bien que ses instructions lui interdisent d'en discuter le bien-fondé.

Deux mémoires présentés à la Commission dans la province de Québec revendiquaient le suffrage électoral provincial pour les femmes de la province. ⁴ Cette question est entièrement de la compétence de la législature de la province de Québec.

Une autre prétention, également avancée à Québec, voulait que la population française du Nouveau-Brunswick fût représentée à la législature du Nouveau-Brunswick selon son importance numérique. ⁵ Encore une question qui est du ressort exclusif de la législature de la province intéressée.

Une troisième prétention a trait à la situation du français dans les provinces comptant une minorité française. ⁶ Cette prétention comporte un triple aspect: premièrement, l'enseignement primaire et secondaire; deuxièmement, l'emploi du français à la législature, devant les tribunaux de la province et

dans les publications ministérielles; troisièmement, l'emploi du français dans les communications avec le gouvernement fédéral ou dans les relations avec les fonctionnaires. Les mémoires s'appuient en général sur le fait que l'article 133 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord affirme et consacre le caractère bilingue du Dominion, sur le fait aussi que l'intention de l'article précité a été reproduite dans la Loi du Manitoba de 1870 ⁷ et dans la Loi des territoires du Nord-Ouest de 1877. ⁸ Tous les mémoires et exposés sur cette question allèguent que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord n'a fait que sanctionner des droits naturels et historiques, et citent à cet effet des capitulations, traités, statuts, et discours de nombreux Pères de la Confédération. ⁹ Ces mémoires prétendent qu'il ne faudrait pas donner une interprétation étroite à l'article 133, mais la large interprétation que les Pères de la Confédération avaient dans la pensée, à en juger par leurs paroles. ¹⁰ Autres griefs particuliers: le français n'est pas officiel en dehors de la province de Québec, sauf dans la sphère de l'administration fédérale et devant les tribunaux fédéraux; les Canadiens-français et les Acadiens ne comptent pas dans les services administratifs un nombre d'emplois proportionné à leur importance numérique; un grand nombre des fonctionnaires fédéraux avec lesquels l'élément français de la population doit entrer en relations ne comprennent pas le français et ne peuvent, par conséquent, ni le parler ni l'écrire; en certaines régions du pays, hors de Québec, la Société Radio-Canada n'irradie pas de programmes français; dans les écoles hors de Québec, l'instruction en français est presque nulle, même lorsque l'usage de cette langue est de nature à faciliter l'enseignement de l'anglais. ¹¹ Une revendication porte sur les droits naturels des parents de faire instruire leurs enfants dans leur langue maternelle. Les Canadiens de langue française et les Acadiens s'opposent à la comparaison de leur statut avec celui des minorités immigrantes, et s'irritent d'une telle comparaison, parce qu'ils ont été les découvreurs et les premiers colons du pays. Ils prétendent que le Canada tout entier est leur patrie. Personne, à notre avis, ne

¹ Voir Pièce 262, mémoire de l'*Alberta Co-operative Sugar Beet Growers' Ass'n* revendiquant, entre autres choses, des tarifs-marchandises spéciaux en faveur des producteurs de betteraves à sucre de l'Ouest.

² Voir Pièce 29, mémoire de la Minorité catholique du Manitoba.

³ Voir *Tém.* pp. 1232, 1233.

⁴ Pièce 345, la Ligue des droits de la femme, et Pièce 349, Alliance canadienne pour le vote des femmes de Québec.

⁵ Pièce 352, mémoire des Acadiens et des Canadiens-français des provinces Maritimes.

⁶ 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 29, la Minorité catholique du Manitoba; Pièce 344, la Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, approuvée 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, l'Union des vétérans canadiens. Le *Grand Orange Lodge of Ontario West* dans son mémoire qui porte le numéro 395, parmi les pièces, s'inscrit en faux contre ce plaidoyer.

⁷ Article 23.

⁸ Article 11.

⁹ La pièce 344, Société Saint-Jean-Baptiste de Montréal, renferme une longue étude de la question.

¹⁰ Voir Volume I, au chapitre intitulé: "La nature de la Confédération", l'étude des difficultés qu'offre l'interprétation de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, selon les intentions des Pères de la Confédération.

¹¹ L'argument est développé dans la Pièce 355, mémoire des Canadiens-français de l'Alberta.

niera l'importance du rôle joué par les Canadiens d'origine française dans les explorations, le défrichement et la colonisation du Canada. Nul ne contestera, non plus, l'utilité de compléter la culture anglaise par la culture française, et vice versa, chaque fois que la chose est praticable. Notamment dans l'éducation secondaire et supérieure, il est improbable que soit sous-estimée la valeur culturelle de l'une ou l'autre des deux langues principales au Canada dans les provinces où l'autre langue est celle de la majorité. Un mémoire soumis à la Commission par le *Greater Vancouver Youth Council*¹² propose de faire apprendre les deux langues aux jeunes Canadiens et Canadiennes, de facultés normales. Des considérations sentimentales renforcent cette proposition voulant que la langue de chacune des deux races qui ont frayé les voies sur le continent nord américain fasse partie du patrimoine culturel commun.

Mais, ainsi que nous le faisons remarquer ailleurs,¹³ l'instruction de la jeunesse est l'une de ces questions culturelles du ressort presque exclusif de chaque province en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. L'enseignement d'une langue offre des difficultés particulières dans l'instruction primaire des enfants probablement appelés à quitter l'école à un âge très jeune. Les moyens que nous proposons pour les résoudre, bien qu'indirects, ne sont pas sans importance. Nous avons tenté de formuler des recommandations dont l'application placerait chaque province dans une situation telle que l'enseignement primaire et la limite d'âge scolaire échapperaient aux exigences d'une économie rigide et presque impitoyable, qui a parfois sapé la base de notre régime éducatif. De même, la législature d'une province est seule compétente pour décréter l'emploi des deux langues dans les actes publics, sous réserve, bien entendu, des dispositions constitutionnelles existantes. Et le parlement canadien doit, subordonné aux mêmes restrictions, déterminer l'initiative fédérale dans ce domaine. Ainsi, tout en voyant d'un bon œil l'opiniâtreté des Canadiens-français et des Acadiens à conserver leur langue et leur culture, et sans vouloir aucunement réduire l'importance de cette question, nous ne voyons pas que l'arrêté ministériel qui définit nos attributions nous justifie d'entreprendre d'étude détaillée ou de faire des recommandations à ce sujet.

Une quatrième prétention, très répandue dans tout le Canada, comporte l'établissement de garanties constitutionnelles pour protéger les libertés et les droits politiques essentiels des citoyens canadiens

contre toute spoliation possible par des lois provinciales.¹⁴ Cette protection aurait pu être assurée de plus d'une manière. Une "déclaration des droits" aurait pu être ajoutée à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et exprimée de façon à définir les droits à protéger, de façon aussi à invalider toute loi spoliatrice. Mais l'expérience des Etats-Unis démontre à l'évidence la difficulté de définir les droits dans la constitution, ou de les faire respecter, et d'empêcher une "déclaration des droits" d'être un obstacle au progrès social. Un second moyen aurait consisté à attribuer au parlement canadien, malgré l'opposition probable de certaines provinces, la prérogative expresse de définir et de protéger ces droits. Ce moyen n'eût probablement pas conféré au parlement de prérogatives plus étendues que celles dont il jouit aujourd'hui sous d'autres titres, mais il aurait privé les législatures provinciales de toute possibilité de violer ces droits. Il eût cependant été difficile de définir exactement les droits à protéger. Un troisième moyen aurait consisté à définir d'autorité les cas où le gouvernement canadien aurait à exercer son pouvoir de désaveu, entre autres: l'atteinte aux droits et aux libertés des citoyens canadiens.

Les Pères de la Confédération ont apparemment préféré s'en remettre au bon sens, à l'esprit de justice, et compter sur le constitutionnalisme traditionnel des majorités dans chaque partie du Dominion pour assurer la protection pratique de ces droits, plutôt que de tenter l'établissement d'un contrôle artificiel qui eût trahi des inquiétudes et un manque de confiance mutuelle réellement contraire à l'esprit qui animait les auteurs de la Confédération.

L'expérience du Canada depuis la Confédération a-t-elle démontré qu'un certain contrôle artificiel doit remplacer la confiance manifestée par les Pères de la Confédération? Notre conclusion pratique sur ce point doit se rapprocher de la conclusion que nous avons tirée dans notre analyse des exposés relatifs à la situation de la langue française.

Une cinquième question soumise à la Commission, et qui a provoqué un long débat, avait trait au moyen de modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, sans recourir au parlement impérial. La province de la Nouvelle-Ecosse, en particulier,

¹⁴ Voir Pièce 17, *Winnipeg Board of Trade*; Pièce 33, *Fils natifs du Canada*; Pièce 106, *Congrès des métiers et du travail du Canada*; Pièce 236, *Edmonton Chamber of Commerce*; Pièce 249, *Calgary Board of Trade*; Pièce 243, *Alberta Youth Congress*; Pièce 92, *Canadian Life Insurance Officers' Ass'n*; Pièce 255, *Les fermiers-unis de l'Alberta*; Pièce 207, *Fils natifs de la Colombie-Britannique*; Pièce 345, *la Ligue des droits de la femme*; Pièce 386, *Légion canadienne*; Pièce 401, *Parti communiste*.

¹² Pièce 205.

¹³ Voir pp. 51 et suivantes.

insista sur la nécessité de trouver un moyen de procédure à cette fin,¹⁵ et cet argument reçut en général l'appui des provinces de la Saskatchewan, du Manitoba et de la Colombie-Britannique.¹⁶ Les provinces de la Nouvelle-Ecosse et de la Saskatchewan soutinrent que le consentement de chaque province ne devrait pas être requis pour effectuer cette modification, sauf dans les questions relatives aux droits des minorités.¹⁷ D'autre part, le gouvernement de Québec soutint que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord était le résultat d'une entente entre les provinces de sorte que l'Acte ne peut être modifié, sauf du consentement unanime des provinces.¹⁸ Le mémoire du Nouveau-Brunswick s'appuya en partie sur un plaidoyer semblable.¹⁹ Si importante que puisse être cette question au point de vue des relations entre le Dominion et les provinces, elle ne rentre pas, croyons-nous, dans nos attributions qui se restreignent plutôt aux aspects économiques et financiers du régime fédéral. Certaines de nos recommandations comporteront, s'il leur est donné suite, des modifications précises à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, mais il appartient aux gouvernements et aux législatures intéressés, plutôt qu'à la Commission, de déterminer la procédure à suivre pour les effectuer.

¹⁵ Mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 14, 15; Tém. pp. 3870, 3871.

¹⁶ Mémoire de la Saskatchewan, pp. 8, 330; mémoire du Manitoba, Partie II, p. 41, Tém. p. 71; mémoire de la Colombie-Britannique, p. 351.

¹⁷ Tém. (Sask.), pp. 1221, 2277; Tém. (N.-E.), pp. 3870-3871.

¹⁸ Pièce 341, mémoire de la province de Québec, Tém. pp. 8132-8135.

¹⁹ Mémoire, Partie II, aussi mémoire supplémentaire. Voir aussi l'attitude du premier ministre Hepburn d'Ontario, Tém. p. 7400.

Une autre question d'ordre constitutionnel soumise à la Commission concernait l'exécution des traités. On a soutenu qu'une récente décision du Comité judiciaire du Conseil privé avait eu pour effet de limiter le pouvoir du parlement fédéral d'exécuter les traités, en conformité de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, aux seuls traités négociés par le Roi sur l'avis de ses ministres du Royaume-Uni, et que le parlement fédéral ne possède aucun pouvoir d'exécuter les traités négociés par le Roi sur l'avis de ses ministres canadiens, non plus que les conventions conclues par le gouvernement canadien, relativement à toute question qui est du domaine législatif des provinces. Deux autres points ont été soulignés: l'extrême difficulté, sinon l'impossibilité, pour le Canada, de remplir ses obligations internationales, et le fait que, dans un Etat fédératif, l'exécution serait du ressort normal des autorités centrales plutôt que des autorités d'état ou de provinces.²⁰

Mais, sauf les conventions de l'Organisation internationale du Travail (ayant d'étroites affinités avec la juridiction de la législation du travail),²¹ la Commission a estimé que le problème de l'exécution des traités, malgré son importance dans les relations entre le Dominion et les provinces, ou relativement au statut du Canada en sa qualité de membre du groupe des nations, échappe à ses attributions.

²⁰ Pour plus ample exposé, voir Pièce 100, mémoire de L'Union pour la Société des Nations au Canada. Voir aussi Pièce 106, mémoire du Congrès des métiers et du travail; Pièce 386, mémoire de la Légion canadienne; Pièce 99, mémoire de la *League for Social Reconstruction*; Pièce 257, mémoire du *Council of Alberta C.C.F. Clubs*; Pièce 205, mémoire du *Greater Vancouver Youth Council*, Pièce 209, mémoire de la *Young Liberal Ass'n* (Section de la C.B.), Pièce 23, mémoire du *Greater Winnipeg Youth Council*, mémoire du Manitoba, Partie II pp. 26, 27; mémoire de la Saskatchewan, p. 334.

²¹ Voir p. 49.

PARTIE F
REVENDEICATIONS SPÉCIALES

CHAPITRE

- I Réparation des préjudices causés par les initiatives fédérales.
- II Revendications de la Colombie-Britannique concernant la revision des subsides.
- III Revendication de la Colombie-Britannique relative au chemin de fer *Pacific Great Eastern*.
- IV Revendication de la Saskatchewan relative à la revision de la sentence arbitrale au sujet de ses ressources naturelles.
- V Revendications concernant le trafic des ports des provinces Maritimes.
- VI Autres revendications du Nouveau-Brunswick.
- VII Revendications de l'Île du Prince-Édouard.

REVENDICATIONS SPÉCIALES

Nous avons réservé, pour les étudier dans cette partie, un certain nombre de revendications présentées par diverses provinces qui cherchaient à obtenir l'aide fédérale, en invoquant un droit plutôt que la loi. Quel que puisse être leur degré de validité, ces revendications seraient sans importance pratique dans leur caractère monétaire si nos propositions étaient suivies d'effet, car notre rejet ou notre admission de ces revendications serait alors dénué de tout sens. Chaque province qui nous a soumis ses revendications retirerait, croyons-nous, un plus grand avantage de nos propositions que s'il était donné effet à ses revendications et passé outre à nos propositions. D'après notre mode de calcul, une province ne saurait, par l'invocation d'un droit, améliorer sa situation financière sans amoindrir à un égal degré le montant qui lui reviendrait pour des raisons de nécessité fiscale, jusqu'au point de le réduire à néant. Une telle province ne pourrait donc bénéficier à la fois des revendications que nous allons examiner et des subsides et des allègements de dette que nous avons déjà recommandés.

Ce n'est peut-être pas l'effet d'un pur hasard que certaines revendications aient été présentées au nom de provinces que nous avons recommandé d'aider, mais pour d'autres motifs. Une revendication peut être l'expression d'un besoin, et l'importance du besoin est propre à raffermir la conviction que la réclamation est juste. Une province qui n'a pas prospéré sous le régime confédératif, en regard d'autres provinces, est prompte à déceler les causes apparentes du préjudice souffert ou les défaillances de l'initiative fédérale à son endroit. Et c'est dans le but précis d'aider les provinces qui ont moins prospéré que d'autres (partant du principe qu'une saine conception de la Confédération commande le maintien des gouvernements provinciaux dans une situation financière leur permettant d'adapter leurs services

à la norme nationale) que nos principales propositions financières ont été conçues.

Il importe toutefois d'examiner ces revendications. Certaines d'entre elles ne sont pas d'ordre monétaire, mais portent sur de grandes questions de principe. Même les revendications à caractère monétaire prennent une importance manifeste, s'il n'est pas donné suite à nos principales propositions. Comme toutes les revendications de droits, elles s'accompagnent d'un sentiment d'oppression—sentiment qui nuit à l'unité nationale. Nous avons donc jugé nécessaire d'étudier à fond chaque revendication présentée. En agissant ainsi, nous ne croyons pas outrepasser nos attributions. Bien que notre Commission n'ait pas été nommée pour entendre des revendications, notre mandat était très large et nous étions tenus de faire un examen minutieux des revendications provinciales afin de déterminer la véritable situation financière des provinces et celle du Dominion. En effet, l'octroi d'une indemnité à la suite de l'une de ces revendications aurait modifié le besoin fiscal de la province intéressée. De plus, un rapport qui aurait laissé sans solution un certain nombre de revendications constituerait une base peu satisfaisante pour le rajustement permanent des relations financières entre le Dominion et les provinces. Certaines de ces revendications revêtent un caractère si général qu'elles comportent des problèmes d'une importance capitale pour le régime fédéral; elles sont examinées au chapitre suivant. D'autres revêtaient un caractère spécial. La Colombie-Britannique, en particulier, avait lieu de croire que la Commission s'occuperait de sa revendication—de date très lointaine—et le gouvernement fédéral nous a spécialement chargés de l'étudier. Il n'eût guère été convenable de refuser à d'autres provinces un privilège accordé à l'une d'elles, et nous en avons inféré que nos attributions visaient au même titre les autres revendications spéciales.

RÉPARATION DES PRÉJUDICES CAUSÉS PAR LES INITIATIVES FÉDÉRALES

A nos audiences publiques, les répercussions des initiatives fédérales sur certaines provinces et régions furent longuement discutées. Il a été soutenu, en particulier, que le tarif douanier atteignait gravement les quatre provinces de l'Ouest et les provinces Maritimes;¹ que la politique monétaire fédérale suivie après 1931 avait sérieusement lésé la région des Prairies;² que les tarifs-marchandises (dont le parlement fédéral était indirectement responsable) agissaient au détriment des provinces de l'Ouest, surtout de l'Alberta;³ que les provinces Maritimes ne bénéficiaient pas du tarif-marchandises non plus que de l'administration ferroviaire qui leur avaient été promis à l'époque de la construction de l'Intercolonial;⁴ que le système d'impôt fédéral sur le revenu des corporations avait entravé l'industrie ontarienne;⁵ et que l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et des corporations avait nui aux intérêts du fisc dans l'Ontario et la Colombie-Britannique.⁶ Pour une part, ces griefs provenaient sans doute d'une méprise quant à la nature de notre enquête: les provinces croyaient que la Commission avait le pouvoir de formuler certaines recommandations à l'égard de la politique fédérale. Certains de ces griefs avaient pour unique objet d'expliquer la situation financière peu satisfaisante de la province intéressée. Par contre, quelques-unes de ces représentations visaient à rendre le gouvernement fédéral responsable, envers les provinces, des conséquences défavorables de ses mesures à l'endroit des populations provinciales, et insinuaient que les provinces intéressées avaient

droit à un traitement compensatoire pour remédier à la situation ou, sinon, qu'elles avaient droit à la réparation des préjudices soufferts par leur gouvernement.

A maintes reprises, le juge en chef Rowell, notre ancien président, a déclaré sans ambages que la Commission, n'ayant pas à considérer la politique fédérale en soi, ne pouvait tenir compte des initiatives fédérales que si le préjudice causé par ces initiatives aux finances provinciales pouvait être démontré.⁷ Après une nouvelle étude de la question, nous sommes d'avis que cette attitude est la bonne. Tout en assurant l'aide fédérale à une province pour ses besoins d'ordre fiscal, grâce à des impositions indirectes selon les facultés contributives de la province, nos recommandations générales en matière de finance tiennent compte de l'incidence de toutes les initiatives fédérales et prévoient des rajustements qui continueront à en contrebalancer les effets défavorables. Si nos recommandations sont suivies, les demandes en réparation du préjudice occasionné à une province par des initiatives fédérales perdront beaucoup de leur poids. S'il ne leur est pas donné suite, il est probable que ces revendications surgiront avec plus de fréquence dans les relations entre le Dominion et les provinces. Pour cette raison, et parce que les revendications d'une telle nature soulèvent des questions d'une importance primordiale quant au caractère du régime fédératif canadien, nous sommes d'avis que le problème de la responsabilité du Dominion envers les provinces, du fait des initiatives fédérales, exige une étude approfondie.

Dans tous les Etats, unitaires ou fédératifs, les mesures d'ordre national sont surtout le résultat d'un compromis entre des points de vue et des intérêts divergents. Il arrive rarement, si toutefois le cas se présente, qu'une mesure soit à l'égal avantage de tous les éléments d'une même nation. La plupart des initiatives de l'Etat, sinon toutes, favorisent certains individus ou groupes d'individus et, très souvent, certaines régions, au détriment des autres. Même au sein d'un Etat unitaire, les mesures qui lèsent les intérêts de certains groupes ou de certaines régions peuvent provoquer de graves dissensions politiques. Mais, sauf dans le cas où

¹ Pièce 236, mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*, p. 27; Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, Partie VI; Pièce 4, mémoire du Manitoba, Partie IV; Pièce 357; mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 46-51; Pièce 144, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, pp. 80-94; Pièce 161, mémoire de l'Île du Prince-Édouard, p. 10; Pièce 34, mémoire de la Saskatchewan, pp. 223-232; Pièces 421, 424, 427 (Tém. pp. 10,277-702) déclarations supplémentaires de l'hon. John Bracken, M. Jacob Viner et l'hon. S. Garson au nom du Manitoba.

² Mémoire du Manitoba, Partie III; mémoire de la Saskatchewan, pp. 233-251; mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*, pp. 40 et suivantes; Pièce 423 (Tém. p. 10,375-502) déclaration supplémentaire de M. A. H. Hansen au nom du Manitoba.

³ Mémoire de la *Edmonton Chamber of Commerce*, pp. 28-35; mémoire de la Saskatchewan, pp. 203-223; Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, pp. 297 et suivantes.

⁴ Pièce 366, mémoire de la Commission du transport du *Maritime Board of Trade*. Voir débat au chapitre des "Revendications concernant le trafic des ports des provinces Maritimes", p. 259.

⁵ Mémoire de l'Ontario, Partie II, p. 62.

⁶ Mémoire de l'Ontario, Partie II, pp. 50-55; mémoire de la Colombie-Britannique, p. 24.

⁷ Voir Tém. pp. 1232-1233, p. 4459.

la propriété privée est réellement expropriée pour fins d'utilité publique, nous ne connaissons aucun Etat qui se soit décidé à réparer les préjudices causés par des mesures nationales à des groupes, régions, collectivités ou individus. A vrai dire, on a souvent adopté des mesures compensatoires pour assister les régions ou groupes auxquels des initiatives nationales pourraient porter atteinte. En notre règne de nationalisme économique, cette pratique est particulière à la plupart des Etats, et le Canada l'a souvent suivie. Ainsi, afin de dédommager les provinces Maritimes quant au parcours additionnel, établi pour des raisons d'ordre militaire, de l'Intercolonial, la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, 1927, a institué un tarif différentiel de 20 p. 100 sur les marchandises à destination ou en provenance de ces provinces. D'ailleurs, la fixation du prix du blé a été préconisée en vue de dédommager des charges tarifaires les provinces de l'Ouest. Mais les mesures compensatoires adoptées en faveur de certains groupes ou de certaines régions, et la réparation des préjudices causés par des initiatives de l'Etat, sont choses tout à fait différentes. Et du fait qu'un Etat, parce qu'il le croit opportun, adopte des mesures compensatoires, il ne s'ensuit pas qu'il soit dans l'obligation de le faire.

Il s'agit de savoir si la situation d'un Etat fédératif diffère de celle d'un Etat unitaire, et si les provinces (ou Etats) d'une fédération ont droit, soit à des mesures compensatoires, soit à des réparations monétaires, en raison des pertes occasionnées à leur population par des mesures nationales. Ceux qui prétendent que les provinces ont ce droit paraissent prendre pour acquis que le Dominion est l'intermédiaire des provinces, qu'il est responsable envers elles, plutôt qu'envers la population canadienne, du contre-coup des mesures fédérales. Mais le Dominion ne peut en aucune façon être considéré comme le mandataire des provinces. Ces dernières n'ont pas créé le Dominion, et elles ne lui ont pas délégué leurs pouvoirs. Il est vrai qu'avant 1867 les représentants de trois colonies (le Nouveau-Brunswick, la Nouvelle-Ecosse et le Canada) se réunirent pour poser les conditions d'union qui formèrent la base de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Mais les colonies, n'étant pas des Etats souverains, ne pouvaient pas, de leur propre autorité, créer cette nouvelle entité: le Dominion du Canada. Seul le parlement impérial possédait ce pouvoir et, fait à noter, l'acte constitutionnel supprima une des colonies dont les délégués avaient contribué à jeter les bases du pacte fédératif, et en forma les provinces de Québec et d'Ontario. Les

tribunaux eux-mêmes n'ont jamais statué que le parlement du Canada exerce ses pouvoirs par voie de délégation soit des provinces, soit du parlement impérial. Dans son propre domaine, le parlement canadien est aussi autonome que le parlement impérial lui-même, ou que les différentes législatures dans la sphère qui leur est propre.

Un Etat unitaire et un Etat fédéral présentent cette différence essentielle que, dans ce dernier, les pouvoirs se répartissent entre une unité administrative centrale et plusieurs unités régionales, d'où partage des responsabilités. Dans sa propre sphère, chaque unité est autonome. Mais l'autorité centrale et l'autorité régionale ne sont pas deux Etats indépendants; elles représentent plutôt la même population, mais à des titres différents. On ne peut soutenir que le parlement du Canada, quand il adopte des mesures législatives de son propre ressort, légifère pour le peuple du Canada à l'exclusion de la population de la Saskatchewan, du Manitoba ou de toute autre province, même si les représentants d'une province sont unanimes à manifester leur dissidence. Au contraire le parlement canadien légifère pour l'ensemble de la nation, et il doit justifier l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires au regard de la population du Canada tout entier, et même de chaque province. Il lui est loisible de formuler des mesures plus favorables à certaines provinces qu'à d'autres, ou préjudiciables à quelques provinces mais avantageuses pour d'autres; il lui est encore possible de restreindre l'activité économique de certaines provinces tout en stimulant celle d'autres provinces, mais cette faculté lui vient entièrement des pouvoirs discrétionnaires que lui confère l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Et le parlement du Canada ne doit rendre compte de ses actes qu'à ceux qui l'ont élu, c'est-à-dire à la population du Canada tout entier.

Si la logique de la théorie constitutionnelle ne suffit pas à réfuter cette prétention que le Dominion est responsable, envers les provinces, de ses actes administratifs, les difficultés pratiques occasionnées par la transformation de cette prétention en un principe applicable aux relations fédérales-provinciales n'en seraient pas moins insurmontables. L'étude de l'histoire financière et économique du Canada, qui figure au Volume I du présent rapport, indique la complexité et l'enchaînement des politiques fédérales. Depuis la Confédération, la politique des transports et la politique tarifaire ont eu l'une sur l'autre de multiples répercussions, les conséquences de l'une ne pouvant être complètement isolées de celles de l'autre. La politique monétaire poursuivie après 1931 était intimement liée aux mesures évolu-

tives du début qui avaient imposé au Canada de lourdes dettes envers l'étranger; et ses effets ne peuvent être isolés des conséquences des politiques antérieures, ni même considérés indépendamment de celles du tarif et de la politique des transports. Il est également impossible d'étudier les conséquences du fisc sans tenir compte des effets de la taxe de vente ou d'autres impôts fédéraux. A vrai dire, la politique fédérale n'a pas été conçue sur un plan d'ensemble, mais elle a fini par former une trame complexe dont tous les fils sont entremêlés. L'incidence d'une mesure quelconque ne peut être étudiée isolément, car elle est influencée par l'incidence de chacune des autres mesures. Ainsi, une province ou région désavantagée par certains articles du tarif peut très bien bénéficier de certains autres articles de ce tarif, et même si ce dernier, dans son ensemble, lui cause un certain préjudice, elle peut, en compensation, bénéficier des mesures suivantes: prix fixes, tarifs-marchandises spéciaux, initiatives de progrès aux frais du gouvernement fédéral ou politique de commerce extérieur, et autres avantages. Tout système de comptabilité équitable devrait tenir compte des profits et pertes découlant de toutes les initiatives fédérales, non seulement pour une période déterminée, mais bien pour toute la période écoulée depuis la Confédération. Et même s'il était possible de démêler l'écheveau embrouillé des mesures fédérales adoptées depuis soixante-dix ans, l'appréciation des profits et pertes ne serait possible que par l'étude des principes alternatifs qui auraient pu être suivis. Aucune appréciation fondée sur tant de "choses qui auraient pu être" dans l'histoire du Canada ne saurait être digne de foi. Aucune province ne pourrait vraiment établir un relevé d'une précision rationnelle, quant aux profits et pertes que lui aurait occasionnés sa participation à la fédération.⁸

Le fait que chaque individu, groupe d'individus, ou population de toute région du Canada a parfaitement droit de chercher à modifier, par le moyen de la politique, les directives gouvernementales, constitue, bien entendu, l'essence de la démocratie. Et pour atteindre leur but, ils sont pleinement justifiés d'employer tous les moyens légitimes, y com-

pris l'intermédiaire des organismes existants ou la formation de nouveaux groupements politiques. Il est inévitable que la population d'une province reçoive, en certaines occasions, l'appui de son gouvernement provincial pour obtenir un changement de politique fédérale. D'une part, un gouvernement provincial peut, dans l'intérêt de ses administrés, chercher à faire modifier la politique fédérale; autre chose est de prétendre que le Dominion est tenu de réparer les préjudices occasionnés à la population d'une province par les actes de l'administration fédérale. Il est également illogique de soutenir qu'une province a droit à des mesures remédiatrices pour compenser les effets préjudiciables d'autres mesures fédérales sur son régime économique. A vrai dire, il serait tout aussi logique de soutenir que cette province est, à son tour, tenue de dédommager le Dominion en raison des préjudices causés par la politique provinciale aux intérêts de la nation, ou qu'elle devrait adopter des mesures remédiatrices pour indemniser le Dominion des pertes qu'il subit du fait d'autres initiatives provinciales.

En estimant que, dans l'exercice de ses attributions, le Dominion n'est pas responsable envers les provinces, nous n'entendons pas que, lors qu'il énonce ou poursuit une politique, il doive ignorer les intérêts d'un gouvernement provincial ou de la population d'une province. Même dans un Etat unitaire, le gouvernement fait preuve de sagesse s'il tient compte du mécontentement des classes ou des régions par suite de la politique nationale; et à plus forte raison dans un Etat fédératif où les administrés peuvent exercer dans deux domaines leur contrôle administratif. Si les électeurs constatent leur impuissance à exercer une influence directe sur la politique fédérale, il leur est facile de s'organiser dans le domaine provincial pour manifester leur mécontentement à l'égard de cette politique. Ainsi donc, une initiative relevant du parlement fédéral, et présumée prise dans l'intérêt général, peut en certains cas faire naître de graves dissensions et, partant, contribuer à affaiblir les liens de l'unité nationale plutôt qu'à les raffermir. Notre étude des progrès économiques et financiers réalisés depuis 1867, contenue au Volume I du présent rapport, démontre à quel point il faut être circonspect dans l'appréciation des conséquences, tant économiques que politiques, des initiatives fédérales.

Une autre conclusion découle du Volume I du présent rapport. Dans leur ensemble, des mesures fédérales ont eu tendance à favoriser certaines régions plutôt que d'autres. Cette tendance a sans doute influé sur la situation financière de chaque

⁸ En réponse à la question de savoir s'il était possible, pour une province, de dresser un bilan des profits et des pertes découlant des initiatives fédérales, M. Carrothers, conseiller économique de la Colombie-Britannique, répondit (Tém. p. 5204): "Je crois que les difficultés pratiques seraient presque insurmontables. Il serait difficile d'isoler les questions d'ordre purement provincial de celles qui concernent la province en tant que partie du Dominion." Voir aussi discussion sur ce point aux audiences d'Ontario, Tém. pp. 7755-7758.

province, certaines provinces étant plus atteintes que d'autres.⁹ En théorie, il est possible que la politique fédérale affaiblisse tellement la position financière d'une province que celle-ci puisse trouver difficile, sinon impossible, d'accomplir ses fonctions administratives suivant des normes pouvant soutenir une comparaison rationnelle avec celles des autres provinces. Dans ce cas, nous croyons que le Dominion sert l'intérêt national en venant en aide à la province ainsi atteinte. Si une province ne remplit pas les obligations administratives que la constitution lui a départies, ces obligations restent inexécutées, car le Dominion ne peut se charger de fonctions relevant du domaine provincial. De plus, si une province est incapable d'assurer ses services suivant des normes pouvant soutenir une comparaison rationnelle avec celles d'autres provinces, il s'ensuivra du mécontentement et une désagrégation de l'unité nationale. Il importe donc, dans l'intérêt national, qu'une province soit en mesure de s'acquitter des responsabilités qui lui incombent en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et de ses modifications. Mais il est impossible de soutenir que, jusqu'à présent, le Dominion se soit trouvé dans l'obligation constitutionnelle reconnue de fournir à une province les moyens d'exécuter ses fonctions administratives.

Lors même que la politique fédérale tend à appauvrir une région provinciale, son influence sur les finances de la province n'est, au plus, qu'éloignée et indirecte; cette influence est faible auprès des conséquences de cette politique sur toute la population de la province. L'administration provinciale n'est appauvrie que dans la mesure où s'amointrit la faculté de ses contribuables d'acquitter les impôts provinciaux (et municipaux). Normalement, le fisc

provincial et les municipalités ne prélèvent en impôts qu'une faible proportion du revenu de leurs administrés. La diminution du revenu global des contribuables d'une province peut rendre difficile, mais non pas nécessairement impossible, la perception, par la province et ses municipalités, du revenu normal produit par les impôts. Cependant, même si la diminution du revenu global des administrés d'un gouvernement provincial était assez forte pour rendre impossible la perception des impôts, le préjudice causé à la situation financière de la province se bornerait à la perte des revenus subis par le fisc et, peut-être, à un supplément de dépenses provoqué, entre autres, par l'assistance-chômage, mais non à la perte du revenu global de la population provinciale. Il ne s'agit pas de la responsabilité du Dominion envers une province en raison des préjudices causés par la politique fédérale, mais de l'aptitude d'une administration provinciale à s'acquitter de ses fonctions sous le régime fédératif. Par conséquent, l'aide fédérale ne s'établirait pas sur les seuls préjudices causés par l'initiative du Dominion; elle s'étendrait également à toute autre nécessité fiscale d'une province.

Il est admis que les nécessités fiscales des provinces n'ont pas, jusqu'ici, été formellement reconnues comme un principe de l'aide fédérale, mais nous sommes d'avis qu'elles devraient l'être. Nos recommandations touchant les subventions de norme nationale ou les subventions exceptionnelles reposent sur ce principe.¹⁰ Elles ont pour but de mettre chaque province financièrement en mesure d'accomplir les fonctions que lui attribue l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (sauf l'assistance des chômeurs aptes au travail qui, recommandons-nous, devrait incomber directement au Dominion). Elles ont pour objet particulier de permettre dans chaque province l'établissement de services de prévoyance sociale et d'enseignement adaptés à la norme nationale, et aussi de services d'aménagement d'après la moyenne suprême des années 1928 à 1931. La réalisation de cet objet atténuerait le préjudice causé par les initiatives fédérales à la population d'une région ou d'une province. La méthode suivie a consisté à préciser les nécessités fiscales des provinces, plutôt que de recourir au moyen peu pratique de déterminer le préjudice causé par les actes de l'administration fédérale.

⁹ En toute justice pour certaines provinces, il faut dire que c'est en partant de ce point de vue que, dans leur premier mémoire ou dans leurs exposés subséquents, elles ont critiqué la politique fédérale. Aux audiences finales de la Commission, l'hon. John Bracken, premier ministre du Manitoba, a fait cette observation (Tém. pp. 10,340): "En ce qui concerne la politique monétaire, permettez-moi d'ajouter que nous n'entendons nullement demander au Dominion d'indemniser les provinces de l'Ouest des pertes d'argent qu'elles ont subies par suite de la politique monétaire fédérale. Dans notre mémoire sur la question monétaire, nous nous bornons à présenter un des nombreux facteurs auxquels est imputable le malaise économique dont les provinces de l'Ouest ont souffert, ce qui explique jusqu'à un certain point la nécessité où elles se trouvent de rectifier leurs relations fiscales avec le Dominion." Voir aussi déclaration au même effet, de l'hon. A. L. Macdonald, premier ministre de la Nouvelle-Ecosse, Tém. pp. 3858-3859 et 4006. Pour la suite de la discussion, voir Tém. pp. 7750-7753.

¹⁰ Voir Partie B, c. V.

REVENDEICATIONS DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE CONCERNANT LA REVISION DES SUBSIDES

Depuis des années, la Colombie-Britannique réclamait l'institution d'une commission royale qui aurait pour mandat d'étudier la demande de cette province relativement aux subsides additionnels, ce qui aurait pour effet de mettre la Colombie-Britannique sur un pied d'égalité avec les autres provinces du Canada. Après des instances réitérées qui aboutirent à la présentation d'un mémoire en 1934,¹ le Dominion accorda à la Colombie-Britannique, en décembre 1934, une subvention provisoire spéciale de \$750,000, pour l'année financière finissant le 31 mars 1935,² et continua chaque année à lui voter la même somme dans son budget des dépenses. Le gouvernement de la province n'en persista pas moins à réclamer la nomination d'une commission royale qui étudierait sa revendication et établirait sur une base permanente plutôt que provisoire les subventions auxquelles la province pourrait avoir droit. Lorsque la présente Commission fut constituée, assurance fut donnée au gouvernement de la province que la Commission royale entendrait tout plaidoyer formulé par la province à l'effet d'obtenir un traitement spécial.³ Avant la tenue des audiences en Colombie-Britannique, le gouvernement fédéral chargea la Commission d'entendre la revendication spéciale de la province; ces instructions furent confirmées par une lettre subséquente.⁴ En conséquence, la province fit valoir sa revendication auprès d'elle.

La province prétendit que "dans la modification des relations financières fédérales-provinciales, il faudrait procéder à un rajustement préliminaire spécial en ce qui concerne la Colombie-Britannique, pour la mettre sur le même pied que les autres provinces du Canada, avant de pouvoir opérer un rajustement général qui serait juste et équitable envers la

Colombie-Britannique".⁵ D'après une autre prétention, la subvention spéciale de \$750,000 n'était qu'"une augmentation provisoire, en attendant l'examen de la situation générale de la province dans la Confédération, et la conclusion d'arrangements financiers équitables".⁶ Lors de l'audition de cette revendication spéciale, le premier président de la Commission favorisa une discussion complète: "Nous devons", dit-il, "posséder tous les faits avant de pouvoir exprimer notre avis sur la question de savoir si vous avez droit à \$750,000, ou à un montant supérieur ou inférieur."⁷

RELEVÉ DES SUBSIDES VERSÉS À LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

Le relevé des subsides accordés par le gouvernement fédéral à la Colombie-Britannique est dressé en détail dans le mémoire de la province⁸ et dans l'étude spéciale sur les subsides préparée pour la Commission.⁹ Il suffira donc, pour les fins actuelles, d'esquisser la situation.

La Colombie-Britannique adhéra à la Confédération en 1871, par l'effet d'un décret du Conseil impérial en date du 16 mai 1871, rendu conformément aux adresses du Sénat et de la Chambre des communes ainsi que du Conseil législatif de la Colombie-Britannique, exposant les conditions de l'union. En 1870, une délégation de la Colombie-Britannique vint à Ottawa négocier les conditions de l'union, avec instructions de demander un subside annuel de \$213,000, se décomposant ainsi: allocation de \$35,000 pour l'administration, subside de 80 cents par tête sur une population présumée de 120,000, et, du chef de la dette, une allocation basée sur la même population présumée, au taux de \$22 par tête.¹⁰ A l'époque, la population réelle était inférieure à 35,000 dont environ 25,000 étaient Indiens; mais on fit valoir qu'une population présumée de 120,000 était rationnelle, compte tenu des fortes contributions par tête de la population de la Colombie-Britannique au Trésor fédéral, sous forme de droits de douane. Cet argument ne fut pas poussé

¹ Pièce 179, Revendication de la Colombie-Britannique en faveur de la révision des termes de l'union, 1934.

² Pièce 175, Lettre, en date du 19 décembre 1934, du très honorable R. B. Bennett, premier ministre, à l'honorable T. D. Pattullo, premier ministre de la Colombie-Britannique.

³ Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, p. 22.

⁴ Extrait d'une lettre, en date du 22 novembre 1938, du sous-ministre des Finances au secrétaire de la Commission: "J'ai reçu votre lettre du 16 novembre concernant les représentations déjà faites par la province de la Colombie-Britannique au sujet de sa revendication d'une subvention spéciale, et indiquant que le sénateur Farris, au nom de la province, soumettrait peut-être à la Commission, dans le cours de la semaine, d'autres représentations sur ce point."

"M. Dunning m'a chargé de vous informer que le gouvernement fédéral s'attend à ce que la Commission examine la revendication d'une subvention spéciale en faveur de la Colombie-Britannique et fasse, à ce sujet, une recommandation particulière."

Voir aussi la déclaration du président de la Commission, Tém. p. 4980.

⁵ Pièce 172, mémoire, p. 22.

⁶ *Ibid.*

⁷ Tém. p. 5235. Voir aussi Tém. pp. 5264, 5901, 5906 et 5907.

⁸ Pièce 172, mémoire, pp. 4-9; 22-23.

⁹ Wilfrid Eggleston et C. T. Kraft, *Subventions et allocations du Dominion aux provinces*. (Texte photocopié)

¹⁰ Voir J. A. Maxwell, *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada*, pp. 38-39.

à sa conclusion logique. Il n'a pas été suggéré que lorsque la population atteindrait effectivement le chiffre de 120,000 un nouveau chiffre présumé de population devrait être pris comme base afin de tenir compte des fortes contributions par tête au Trésor fédéral. Le gouvernement fédéral de l'époque refusa d'accepter comme base des subsides une population présumée de 120,000, mais il convint d'en établir le calcul sur une population de 60,000 à 80 cents par tête, et d'accorder à la province une allocation de \$27.77 par tête, du chef de sa dette. Il accorda, de plus, une allocation annuelle de \$100,000 en raison de la cession, par la province, d'une bande de terre le long de la ligne du chemin de fer projeté, sur tout le parcours ferroviaire en Colombie-Britannique, bande qui ne devait pas dépasser vingt milles de chaque côté de cette ligne. Dans la suite, la province céda au Dominion trois millions et demi d'acres de terre situés dans le district de la rivière de la Paix pour combler les insuffisances dans la zone ferroviaire primitive. En ces deux régions, les terrains devaient servir à la construction du chemin de fer.¹¹ Vu la longueur du plaidoyer adressé à la Commission sur la véritable nature de cette allocation de \$100,000, il sera nécessaire d'en faire plus loin une étude minutieuse.

Les conditions de l'union, entre autres la subvention modifiée, furent acceptées par la délégation de la Colombie-Britannique et ratifiées par le Conseil législatif de la Colombie-Britannique, qui présenta à la Couronne une adresse demandant l'admission de la Colombie-Britannique dans l'union. Les conditions financières ainsi arrêtées prévoyaient un subside annuel de \$48,000, basé sur la population, une allocation de \$35,000 pour l'administration et une allocation de \$1,666,200 du chef de la dette, soit, après déduction de la part de dette assumée par le Dominion, un versement annuel de \$31,000 en intérêts. Ces sommes, ajoutées au versement de \$100,000 relatif aux terres ferroviaires, formaient un total annuel de \$214,000, au lieu de la somme annuelle de \$213,000 demandée par la délégation de la Colombie-Britannique en 1870. La province bénéficia des remaniements de 1873 et de 1884 à la suite de la prise à charge, par le Dominion, des excédents de dette d'Ontario et de Québec, et après la révision générale des subsides en 1907, alors qu'une subvention additionnelle spéciale de \$100,000 par an, durant dix années, fut aussi accordée à la Colombie-Britannique pour les raisons particulières discutées plus loin.

¹¹ Voir art. 11 des conditions de l'union. Voir l'*Acte de l'Amérique britannique du Nord et ses modifications, 1867-1927*, p. 81. Voir aussi Eggleston et Kraft, *op. cit.*, Partie II, c. IX.

Aucun rajustement spécial du subside de la Colombie-Britannique n'a été effectué, sauf ce qui a déjà été mentionné; mais en vertu des dispositions législatives ayant trait aux subsides, les augmentations de population ont abouti à des accroissements périodiques des subsides. Pour l'année financière 1936-1937, les subventions versées se sont totalisées à \$874,561.46. Ce total comprend les éléments suivants:

Intérêts sur l'allocation pour dette	\$ 29,151.06
Allocation pour l'administration	190,000.00
Subside par tête	555,410.40
Allocation pour terres ferroviaires	100,000.00
	\$874,561.46

En outre, la subvention provisoire spéciale de \$750,000 fut inaugurée en 1934, ce qui porta la subvention totale à \$1,624,561.46.

RÉSUMÉ DU PLAIDOYER EN FAVEUR DE LA REVISION DES SUBSIDES

Comme l'a déclaré l'avocat de la province, "depuis quarante ans, la Colombie-Britannique n'a cessé d'insister sur son droit à une plus forte compensation".¹² Dans certaines revendications portant sur le rajustement des subsides, présentées par d'autres provinces, surtout par les provinces Maritimes, devant les Commissions Duncan et White, les provinces ne se bornèrent pas à une revendication de droit; elles demandèrent au Dominion d'augmenter les subventions, vu les difficultés économiques du peuple et les impérieuses nécessités fiscales de leurs gouvernements. Dans la présentation de son mémoire, la Colombie-Britannique a écarté, en termes formels et non équivoques, l'argument du besoin fiscal:

"L'attitude de cette province ne se fonde pas sur un motif de pauvreté. La province n'invoque ni la pénurie de ressources, ni l'inclémence de la nature ni le manque de revenu de ses citoyens."¹³

L'examen de la demande de rajustement relative aux subsides de la Colombie-Britannique ne comporte donc pas une appréciation des nécessités fiscales de la province. Nous avons simplement à considérer si la Colombie-Britannique a été placée sur un pied d'égalité avec les autres provinces,

¹² Tém. p. 4910. Quant au détail de ces revendications, voir Pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, pp. 12-21; aussi Wilfrid Eggleston et C. T. Kraft, *Subventions et allocations du Dominion aux provinces*. (Texte photocopié). Des mémoires élaborés ont été présentés au Dominion en 1934 et 1935; voir exemplaires déposés comme pièces 179 et 173.

¹³ Pièce 180, mémoire, p. 5.

quant à l'attribution des subsides et, dans le cas contraire, si elle a droit à une complète égalité de traitement. Dans ces comparaisons, il faut laisser de côté les paiements spéciaux effectués par le Dominion à certaines autres provinces en raison de leur besoin fiscal, par exemple, les paiements spéciaux faits, ces années dernières, au Manitoba et à la Saskatchewan, sur la recommandation de la Banque du Canada.

Les revendications de la province peuvent être groupées sous trois chapitres: (1) le prétendu coût élevé de l'administration en Colombie-Britannique; (2) les fortes contributions par tête au revenu fédéral; (3) l'inégalité dans l'attribution des subsides par tête et des allocations pour dette. Vu l'importance donnée par le plaidoyer de la province à la nature de la transaction entre le Dominion et la province au sujet des terres de la zone ferroviaire et du bloc de la rivière de la Paix, il faudra examiner cette question au dernier chapitre des revendications.

REVENDEICATION BASÉE SUR LE COÛT ÉLEVÉ DE L'ADMINISTRATION

Au chapitre des revendications portant sur l'augmentation des subsides à la Colombie-Britannique, l'argument invoqué est le coût d'administration plus élevé que dans les autres provinces, à cause des particularités physiques de la province. Cet autre argument a été présenté: la nature montagneuse du terrain, la grande dissémination de la population et les difficultés de communication entraînent de plus fortes dépenses provinciales, surtout pour la voirie et autres travaux publics, l'instruction publique, la police et les services d'hygiène.¹⁴ Cette revendication ne doit pas se confondre avec une autre, d'une certaine similitude, également formulée devant la Commission¹⁵ et portant sur le point suivant: étant donné l'énorme augmentation des frais d'administration provinciale, la subvention ne représente plus qu'une proportion des revenus provinciaux beaucoup plus faible qu'à l'époque de la Confédération, et elle est maintenant insuffisante. Ce dernier argument s'applique, bien qu'à des degrés divers, à toutes les provinces; il vise, d'une manière générale, les relations entre le Dominion et les provinces. Dans l'examen des revendications de la Colombie-Britannique, nous nous sommes soigneusement abstenus de discuter les questions soulevées dans le mémoire de la Colombie-Britannique, en ce qui a trait à l'ensemble des relations financières fédérales-provinciales. La revendication spé-

ciale qui fait l'objet de la présente étude se fonde sur les conditions géographiques et topographiques particulières à cette province. Elle s'appuie donc sur "l'inclémence de la nature", que la Colombie-Britannique, au dire de son avocat, ne voulait pas invoquer comme motif d'assistance. Mais nous ne sommes pas disposés à rejeter aussi sommairement une revendication formulée par la province, dans plusieurs mémoires, au cours des quarante dernières années.¹⁶ Aux audiences de Victoria, la province n'a pas cherché à établir de comparaison statistique entre les frais d'administration de la Colombie-Britannique et ceux des autres provinces, mais le président l'y a engagée.¹⁷ Aux audiences supplémentaires tenues à Ottawa, il fut déclaré que, faute de statistiques comparatives, il n'avait pas été jugé pratique de préciser le chiffre de la revendication. Les intéressés ont fait observer que la construction des routes était difficile et coûteuse, et que la situation des ressources naturelles occasionnait la dissémination de la population et, par conséquent, un accroissement dans le coût des services administratifs. Faute de chiffres exacts, l'avocat de la Colombie-Britannique proposa de faire droit à cette revendication, en ajoutant 5 cents par tête au subside actuel de 80 cents par tête.¹⁸

Il s'agit d'une très ancienne revendication de la province, admise par la Conférence fédérale-provinciale de 1907. En règlement de cette revendication, la conférence recommanda à l'unanimité (la Colombie-Britannique s'étant retirée) une subvention spéciale de \$100,000 par année pendant 10 ans.¹⁹ Et bien que la province n'ait pas accepté cette décision en règlement définitif des revendications pendantes, elle a reçu le montant approuvé par la conférence.²⁰ A notre avis, la décision motivée de tous les autres gouvernements provinciaux et du gouvernement fédéral, en l'espèce, ne doit pas être écartée à la légère. L'allocation de cette subvention spéciale comporte l'admission implicite qu'à l'époque la province avait droit, vu sa nature topographique défavorable et sa faible population, de rece-

¹⁶ Pour le résumé des arguments déjà présentés, voir pièce 172, mémoire de la Colombie-Britannique, pp. 13 et suivantes.

¹⁷ Tém. pp. 4992, 5902.

¹⁸ Tém. pp. 10,240-243.

¹⁹ Canada, *Documents parlementaires* (1906-1907), n° 29a, p. 13: "Que vu la vaste étendue, la position géographique et le caractère physique très singulier de la province de la Colombie-Britannique, les membres de cette conférence sont d'avis qu'il devrait être accordé à cette province, pour les fins du gouvernement civil, une allocation annuelle de \$100,000 pendant une période de 10 ans, en sus du montant indiqué dans les résolutions de la Conférence de Québec de 1902."

²⁰ Wilfrid Eggleston et C. T. Kraft, *Subventions et allocations du Dominion aux provinces*, p. 181. (Texte polycopié).

¹⁴ Pièce 180, mémoire, p. 10.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 7-10; Tém. pp. 4953-4962.

voir une aide spéciale en raison du coût de l'administration, et fixa une somme que la conférence (sauf la Colombie-Britannique) jugea équitable. Invoquant les difficultés passées, la province demande maintenant un montant plus élevé, qui serait déterminé en modifiant les conditions de l'union de 1871 et basé sur une population de 120,000 à compter de cette date; elle demande aussi un relèvement des allocations futures. Nous examinerons plus loin la proposition tendant à faire modifier aujourd'hui la base de l'union; mais nous croyons que, dans tous les cas, la subvention spéciale arrêtée par la Conférence de 1907 devrait être considérée comme un règlement rationnel de cette revendication à la date précitée. Par conséquent, le seul point qui reste à résoudre est de savoir si la Colombie-Britannique mérite un traitement spécial pour la période écoulée depuis la cessation de cette allocation et postérieurement, ou simplement pour l'avenir.

La subvention spéciale de 1907 ne saurait être considérée comme un précédent qui justifierait aujourd'hui l'allocation d'une subvention spéciale. Les conditions économiques de la province se sont radicalement modifiées depuis 1907. Bien qu'elle en ait été priée, la province n'a pas présenté, à l'appui de sa revendication, de preuve valable établissant que les frais de l'administration provinciale sont exceptionnellement plus élevés que ceux d'autres provinces. Nous déplorons l'impuissance de la province à fournir une preuve convaincante au sujet du coût comparatif de l'administration provinciale, car la compilation de ces statistiques présente des difficultés manifestes. D'après nos propres recherches, les frais d'administration de la Colombie-Britannique sont élevés, mais de simples totaux sont dénués de sens. L'élévation des frais peut être influencée par maints facteurs: incompétence administrative, coût forcément élevé de certains services, vu la particularité des conditions naturelles; services administratifs plus nombreux ou plus efficaces qu'en d'autres provinces; répartition des fonctions entre la province et les municipalités, différente de celle qui existe dans d'autres provinces.

Quant à la compétence comparative de l'administration provinciale, nous n'avons aucune raison d'en douter.

Il y aurait lieu de présumer que certains services, celui de la voirie par exemple, sont plus onéreux qu'en certaines autres provinces. Sur ce point, la province allègue que la dissémination de ses ressources naturelles a nécessité la construction de routes d'une longueur anormale, à un coût dispropor-

tionné. Nous ne croyons pas que cette dépense puisse être imputée à l'ensemble du pays. Ces frais sont logiquement imputables sur les frais d'exploitation des ressources naturelles, et ils devraient être soldés par la province à même les impositions additionnelles que l'exploitation de ces ressources permettra incontestablement. Il ne faut pas perdre de vue que, depuis 1925 au moins, les revenus du domaine public de la Colombie-Britannique ont dépassé les revenus correspondants de toutes les provinces des Prairies et des provinces Maritimes réunies; il ne faut pas oublier non plus que le rendement de l'impôt sur le revenu des corporations (rendement provenant pour une large part de l'exploitation des ressources naturelles) pendant la même période, a dépassé celui de toute autre province. Et même si, par la force des choses, certains services sont plus coûteux en Colombie-Britannique, certains autres peuvent être forcément plus onéreux en d'autres provinces. Nous ne pensons pas que la Colombie-Britannique ait droit à une aide spéciale du Dominion en raison des frais excessifs de certains services, quand d'autres provinces ne bénéficient pas du même privilège pour leurs services coûteux. Sous le présent régime de subsides, nous ne pouvons trouver aucun principe justifiant l'octroi d'un tel privilège à une province, en l'absence d'une réelle nécessité fiscale, nécessité que la Colombie-Britannique n'a ni démontrée ni invoquée.

Notre enquête a mis en évidence, que, dans le domaine de la voirie, de l'aide à l'instruction publique et de l'hygiène, cette province supporte, en regard de ses municipalités,²¹ une plus grande proportion des charges que la plupart des autres provinces. Mais étant surtout du ressort provincial, cette initiative ne paraît pas justifier l'octroi d'une aide spéciale à la province. En somme, la province s'est montrée en général plus généreuse que la plupart des autres dans son programme de prévoyance sociale et d'instruction publique.²² A cet égard, la province mérite des éloges plutôt que des critiques. Toutefois, des initiatives progressives de ce genre accroissent incontestablement les dépenses administratives. Mais la revendication de la province, si notre interprétation est exacte, n'a pas demandé et ne pouvait, à notre avis, équitablement demander une aide spéciale pour le motif que cette province préfère manifester plus de générosité que certaines autres provinces.

Pour conclure ce chapitre, notons que la province, malgré l'élévation générale de ses frais administratifs, paraît avoir joui, du moins dans les quinze

²¹ H. Carl Goldenberg, *Finances municipales au Canada*. (Texte photocopié), Partie IV.

²² Voir Appendice 6, A. E. Grauer, *Assistance publique et assurance sociale*.

dernières années, d'un revenu par tête supérieur à celui de toute autre province, sauf peut-être l'Ontario.²³ Par conséquent, nous ne croyons pas que la province puisse, à juste titre, réclamer du reste de la population canadienne une aide spéciale en considération des conditions naturelles, car si ces conditions ont accru certaines dépenses administratives, elles ont également assuré aux salariés, en surplus des frais d'administration, une rémunération moyenne plus forte que dans le reste du Canada.

REVENDEICATION BASÉE SUR LA CONTRIBUTION
AU REVENU FÉDÉRAL

A notre avis, il ne faut pas acquiescer à la demande d'un traitement spécial formulée par la province en raison d'une contribution au revenu fédéral plus forte que la moyenne. Cette réclamation est réitérée dans plusieurs mémoires présentés périodiquement par la Colombie-Britannique; mais, pour des raisons manifestes, on n'a pas estimé le montant de cette réclamation, et aucune preuve concluante de sa validité n'a été offerte. Le calcul des contributions relatives de la population de diverses provinces au revenu fédéral présente des obstacles presque insurmontables. Même si une telle estimation était possible, nous ne croyons pas qu'elle puisse servir de base à une demande de rajustement de subsides. Dans une fédération comme le Canada, les unités participantes s'unissent pour certaines fins dans l'entité qu'elles créent. Après leur entrée dans la Confédération, les habitants de la Colombie-Britannique sont devenus citoyens du Canada. C'est le parlement fédéral qui, dès lors, avait le droit d'imposer des droits douaniers; or, quand un citoyen de Vancouver acquitte des droits de douane, il le fait à titre de citoyen canadien. Le paiement de ces droits ou des autres taxes fédérales ne peut en aucune façon constituer un versement par la province, et le gouvernement provincial n'a pas droit à un rajustement de ses relations financières avec le gouvernement fédéral sur la base d'un tel paiement.²⁴ Notre point de vue est raffermi par l'admission de l'avocat de la Colombie-Britannique. Celui-ci reconnaît qu'il n'est pas praticable de chercher à mettre en comparaison les dépenses dans une province et le revenu tiré de la province par le gouvernement fédéral.²⁵

²³ Voir Appendice 4, *Revenu national*, ou récapitulation de l'Appendice 3, W. A. Mackintosh, *Fondement économique des relations entre le Dominion et les provinces*.

²⁴ Voir l'étude de toute cette question au chapitre précédent, "Réparation des préjudices causés par les initiatives fédérales".

²⁵ Tém. p. 4912. Voir aussi p. 5204.

REVENDEICATIONS BASÉES SUR LES INÉGALITÉS DES
SUBSIDES ET DES ALLOCATIONS POUR DETTE

(a) *Nature de l'allocation pour terres ferroviaires*

Aux audiences de Victoria, le caractère de l'allocation spéciale de \$100,000 pour les terres de la bande appelée zone ferroviaire a fait l'objet d'un long débat. On se rappellera qu'en 1870 la délégation de la Colombie-Britannique, venue à Ottawa pour discuter les conditions de l'union, avait été chargée de demander une subvention qui aurait pour base partielle une population présumée de 120,000 âmes. Le gouvernement fédéral refusa d'admettre un chiffre supérieur à 60,000 mais offrit de verser un supplément de \$100,000 contre la cession au Dominion, par la province, d'une bande de terre de vingt milles de largeur, de chaque côté du chemin de fer projeté. Cette proposition fut acceptée et incorporée dans les conditions de l'union. Lors de son adhésion à la Confédération, la Colombie-Britannique était donc assurée d'une subvention annuelle de \$214,000. L'avocat de la province a admis devant cette Commission que "la Colombie-Britannique avait obtenu en 1870 ce qu'elle désirait", bien que "non en vertu des arguments qu'elle invoquait".²⁶ Peu après 1871, le gouvernement fédéral prétendit qu'une grande partie des terres de la zone ferroviaire était impropre à la culture et finalement, en 1884, après une longue controverse,²⁷ la province céda, dans le district de la rivière de la Paix, un bloc de 3,500,000 acres que le Dominion accepta "en acquittement de toutes réclamations de terres additionnelles, aux termes de l'union".²⁸ Le Dominion garda la zone ferroviaire et les terres de la rivière de la Paix jusqu'en 1930, alors qu'il rétrocéda à la province, à la suite du rapport de la Commission Martin, toutes les terres en sa possession, soit 9,602,400 acres dans la zone ferroviaire et 3,230,000 acres dans le district de la rivière de la Paix. Malgré la rétrocession du reste des terres à la province, le Dominion continua à payer, tous les ans, l'allocation de \$100,000 conformément à un accord intervenu entre le Dominion et la province.²⁹

Le mémoire de la Colombie-Britannique qualifie la clause relative aux terres dans les conditions de l'union de "stratagème servant de prétexte à l'allocation".³⁰ Aux premières audiences tenues à Victoria, l'avocat de la province soutint le même point de vue,³¹ d'ailleurs conforme à l'attitude provinciale devant la Commission Martin, la province alléguant

²⁶ Tém. p. 4916.

²⁷ Voir discussion dans les témoignages, pp. 5875-5883.

²⁸ *Statuts du Canada* (1884), 47 Vict., c. 6.

²⁹ *Statuts du Canada* (1930), 20-21 Geo. V, c. 37.

³⁰ Voir mémoire, pp. 4, 21.

³¹ Tém. p. 4902. Voir aussi p. 5108.

alors que "le versement d'une somme annuelle de \$100,000 par le gouvernement du Canada en considération des terres cédées n'avait pas pour motif réel la cession de ces terres, mais avait pour objet de permettre le bon fonctionnement du gouvernement provincial, et que c'est dans ce sens que le versement devrait être interprété".³² Plus tard, (aussi à Victoria), la province changea complètement d'attitude sur ce point. Son avocat et son premier ministre répudièrent la prétention voulant que l'allocation de \$100,000 pour les terres ferroviaires fût un stratagème. Il fut alors prétendu que le versement était, en réalité, ce qu'il était censé être, à savoir un paiement en considération des terres; et toutes les déclarations à l'effet contraire contenues dans le mémoire ou le plaidoyer furent retirées comme ayant été formulées par erreur.³³ Cette autre idée fut émise: il se peut que le Dominion n'ait pas voulu acquérir ces terres à titre de transaction distincte, lors même qu'il était évidemment anxieux de satisfaire aux revendications financières de la Colombie-Britannique, mais il n'en reste pas moins que ces deux faits se concilient avec une acquisition en bonne et due forme de ces terres comme partie intégrante d'un accord d'une plus vaste portée.³⁴

Lorsqu'une des parties aux conditions de l'union demande, par la voix de ses représentants autorisés, que l'accord conclu soit interprété dans son sens strict et littéral, nous sommes forcés de nous en tenir aux règles d'interprétation qui seraient applicables à un contrat. Nous concluons donc que l'argument définitif avancé au nom de la Colombie-Britannique est valable, et que le versement annuel de \$100,000 a été effectué en considération des terres ferroviaires, ainsi qu'il était censé l'être.

Quant au caractère véritable de l'allocation de \$100,000 pour les terres ferroviaires, certaines conséquences découlent de cette conclusion. Les paiements relatifs à l'acquisition de ces terres se continuèrent, même après la rétrocession de leur majeure partie à la province, suivant les recommandations de la Commission Martin. Si l'allocation annuelle de \$100,000 représentait un versement relatif à plus de quatorze millions d'acres situées dans la zone ferroviaire et dans le district de la rivière de la Paix, il y aurait lieu de s'attendre à une réduction proportionnée, vu la rétrocession à la province des neuf dixièmes de la superficie totale. L'avocat de la province a reconnu cette difficulté, et fit remarquer qu'il n'a jamais été institué d'en-

quête pour la Colombie-Britannique, comme la chose a eu lieu pour les provinces des Prairies, afin d'établir la valeur des terres aliénées ou l'indemnité que le Dominion devait verser pour l'usage desdites terres. Il signala aussi que, dans son mémoire de 1935, la province avait présenté l'argument suivant: la subvention aurait dû, à l'origine, être basée sur une population présumée de 120,000 âmes (en admettant que l'allocation pour les terres en constituait le paiement), et le gouvernement fédéral devrait rendre compte de la valeur des terres aliénées ainsi que de l'usage qu'il en avait fait. De l'avis de l'avocat de la province, cette dernière "n'avait pas le droit de toucher l'allocation, de deux chefs différents"; et l'avocat expliqua que, dans la rédaction de son factum, il avait délibérément omis la revendication de la province pour l'usage et l'aliénation des terres par le gouvernement fédéral.³⁵ Après avoir admis que cette allocation de \$100,000 devrait être considérée comme un paiement des terres ferroviaires, nous convenons aussi que le maintien de cette allocation, après la rétrocession de plus de 90 p. 100 de ces terres à la province, doit être tenu pour une indemnisation suffisante, envers cette dernière, de l'usage et de l'aliénation desdites terres par le Dominion durant la période de jouissance. Nous appuyons cette conclusion non seulement sur le désistement formel de l'avocat de la province, en présence du premier ministre et d'autres membres du cabinet provincial, mais aussi sur l'analyse de ce point par le juge Martin, aux pages 26 et 27 de son rapport, quant à la valeur de ces terres et quant aux dépenses qu'elles ont occasionnées au Dominion. Nous en concluons que le versement à perpétuité d'une somme annuelle de \$100,000 constituerait une compensation suffisante et généreuse pour la jouissance de ces terres par le Dominion et pour leur aliénation partielle.

La province n'a formulé aucune réclamation de ce chef, mais nous avons estimé judicieux de discuter la question sous cet aspect, de façon que dans nos recommandations au sujet des revendications spéciales de la Colombie-Britannique il apparaisse clairement qu'aucune revendication n'a été ignorée non plus que laissée en suspens.

(b) *Population présumée en 1871*

D'après la supposition que l'allocation annuelle de \$100,000 a été versée en paiement de la zone ferroviaire, la Colombie-Britannique a allégué que sa population présumée, lors de son adhésion à la Confédération, aurait dû être établie à 120,000 âmes, selon sa demande, et non pas à 60,000 âmes,

³² Pièce 174, *Rapport de la Commission royale sur la rétrocession des terres de la Colombie-Britannique*, p. 29.

³³ *Tém.* pp. 5110-5113, 5240-5241, 5869-5871.

³⁴ *Tém.* pp. 5879, 5891.

³⁵ *Tém.* p. 5111.

suivant l'accord intervenu par la suite entre ses représentants et ceux du gouvernement fédéral.³⁶ La Colombie-Britannique revendiqua le droit d'occuper dès lors le rang qui aurait été sien si le Dominion avait accepté la proposition primitive d'une population présumée de 120,000 âmes. Nous ne croyons pas que le bien-fondé de cette revendication découle de l'admission de l'argument voulant que l'acquisition des terres ait constitué une transaction de bonne foi. Il nous a été suggéré que le Dominion aurait pu ne pas consentir à acquérir la zone ferroviaire comme transaction distincte, mais qu'il consentait à cette acquisition comme partie intégrante d'un accord d'une plus vaste portée.³⁷ A notre avis, il est également plausible de prétendre que la Colombie-Britannique aurait pu ne pas consentir à entrer dans la Confédération avec une population présumée de 60,000 âmes, mais que, comme partie intégrante d'une transaction plus vaste comportant des dispositions pour son adhésion et pour la construction d'un chemin de fer, elle consentait au chiffre de 60,000, à la condition qu'elle pût trouver acquéreur de la zone ferroviaire, au prix de \$100,000 par année. A tout événement, ses délégués acceptèrent le chiffre de 60,000 âmes, le Conseil législatif adopta les conditions de l'union, et une requête fut adressée au gouvernement impérial pour lui demander de ratifier l'union avec le Canada. A notre avis, il est absolument impossible de dire si, lors de toutes ces conventions et initiatives, les délégués de la province se sont mépris ou ont été imprévoyants, ou de décider que la province a droit aujourd'hui à la différence entre les subventions réellement perçues et celles qu'elle aurait touchées si sa population avait été établie à 120,000 âmes entre 1871 et 1896 (date à laquelle ce chiffre était réellement de 120,000). A noter que lors de l'entente générale conclue en 1884 entre la province et le gouvernement fédéral "aux fins de régler tous les différends et difficultés entre les deux gouvernements",³⁸ la Colombie-Britannique ne paraît pas avoir présenté de revendication basée sur le fait que sa population avait été présumée de 60,000 âmes, au lieu de 120,000, selon sa demande primitive.

Vu les arguments qui lui ont été soumis à Victoria sur le caractère définitif du règlement des subventions, surtout en ce qui a trait au chiffre présumé de population en 1871, il ne serait pas hors de propos que la Commission expose ses vues sur ce point. Nous croyons que l'attitude régulière à

l'égard de ces règlements a été précisée au cours de la discussion survenue à Victoria entre le président (le juge en chef Rowell) et l'avocat de la Colombie-Britannique, alors qu'il fut déclaré que tous les faits pertinents devraient être pris en considération, de même que les assertions de la province au sujet de certains règlements qu'elle considérait comme définitifs. Mais ces assertions n'avaient qu'une valeur restreinte: elles démontraient que les délégués de la province avaient, à l'époque, jugé satisfaisant le règlement proposé. Et cette acceptation par les représentants élus constituait une forte preuve de la justice et de l'équité réelles du règlement alors consenti.³⁹

Si nous étions convaincus qu'une grave erreur se fût glissée dans les calculs, ou que les représentants de la province en 1870 eussent été induits en erreur, ou si d'importants faits nouveaux, inconnus à l'époque, eussent été dévoilés depuis, nous n'hésiterions pas à recommander au gouvernement fédéral d'opérer les rectifications que la justice et l'équité pourraient commander. Une province peut très bien accepter une somme en règlement définitif de ses demandes de subventions et soutenir, plus tard, qu'à cause des changements survenus depuis dans ses responsabilités, la somme acceptée ne répond plus à ses besoins. Mais il en va tout autrement quand une province accepte une certaine base pour le calcul de ses subventions et, nombre d'années plus tard, vient prétendre que la base de calcul convenue devrait, de plein droit, être remplacée par une autre plus libérale que la base déjà proposée par la province et rejetée par le Dominion. Par conséquent, la revendication de la province doit s'étayer sur l'inégalité de traitement dont elle a été l'objet depuis la Confédération, et non sur un droit à une rectification des conditions primitives d'union, soixante-dix ans plus tard.⁴⁰

(c) *Revision des subsides par tête et des allocations pour dettes*

Il nous reste à étudier deux aspects de la revendication: la revision des subsides par tête tous les deux ans et demi, et la revision des allocations pour dettes. Ces deux revendications partent de la supposition que la Colombie-Britannique était, au sein de la Confédération, dans une situation analogue à celle des provinces des Prairies et que, par conséquent, elle aurait dû bénéficier des mêmes conditions financières en ces matières.

³⁶ Pièce 180, mémoire, pp. 10-13.

³⁷ Tém. p. 5879.

³⁸ Voir *Statuts du Canada* (1884), 47 Vict., c. 6.

³⁹ Tém. p. 4981. Voir aussi p. 4904.

⁴⁰ Voir Pièces 415, 416, 417 et 420 pour les calculs de la revendication sous diverses rubriques, d'après une population présumée de 120,000 âmes à l'origine, au lieu de 60,000.

D'après les dispositions primitives de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, la revision des subsides par tête doit s'opérer après chaque recensement décennal pour toutes les provinces, à l'exception des provinces des Prairies.⁴¹ En 1885, il fut décidé que lorsque le Manitoba dépasserait en population le chiffre estimatif de 150,000, son subside par tête devrait être révisé après un recensement quinquennal et rectifié au milieu de chaque période de cinq ans, en prenant pour base la population estimative de la province. Ce changement entra en vigueur après le recensement de 1891. Cette modification avait pour objet incontestable de procurer à la province un prompt avantage des subsides par suite de l'augmentation rapide de la population. N'oublions pas que le Manitoba éprouvait alors des difficultés financières, et que ses besoins financiers devaient naturellement croître en proportion de son développement rapide. En 1905, les Actes de la Saskatchewan et de l'Alberta contenaient des dispositions semblables. La revision générale des subsides en 1907 confirma ces changements. La modification apportée en 1907 à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord prévoyait aussi le versement, à chaque province, d'une somme globale "pour le soutien de son gouvernement et de sa législature", suivant que sa population s'établissait à certains chiffres déterminés. Ainsi donc, les provinces des Prairies pouvaient profiter plus rapidement que les autres, et de deux manières, de leur augmentation rapide de population: d'abord, par la revision des subsides par tête tous les deux ans et demi; puis, par l'augmentation de la somme globale qui leur serait octroyée lorsque, dans l'intervalle écoulé depuis le dernier recensement décennal, leur population passerait à un groupe supérieur, ce qui leur donnerait droit à un subside global. Or, la Colombie-Britannique prétend aujourd'hui que, depuis 1891, elle aurait dû jouir du même traitement de faveur que le Manitoba, en ce qui concerne la revision des subsides par tête, et qu'elle aurait dû, dès 1907, bénéficier des avantages consentis aux provinces des Prairies relativement à l'octroi d'une somme globale. Dans le premier cas, elle réclame des arrérages s'élevant à \$1,905,306.60 et, dans le second, \$225,000.⁴²

La revendication concernant la revision des allocations pour dettes repose sur des arguments de même nature. En 1871, la province entra dans la

⁴¹ Pour l'histoire des subsides et des allocations pour dettes, consulter: *Subventions et allocations du Dominion aux provinces* (Texte polycopié), par W. Eggleston et C. T. Kraft; *Federal Subsidies to the Provincial Governments in Canada*, de J. A. Maxwell, et *Federal Subsidies and Grants to the Provinces of Canada*, ministère des Finances, Ottawa, 1937.

⁴² Pièce 417. Voir aussi Tém. pp. 5011 et suivantes.

Confédération avec une population présumée de 60,000 et une allocation pour dette de \$27.77 par tête, tout comme la Nouvelle-Ecosse. Dans notre examen des subsides par tête, nous avons étudié la requête de la province tendant à porter de 60,000 à 120,000 le chiffre présumé de sa population; les raisons qui ont motivé le rejet de cette requête s'appliquent dans le cas actuel. Cette province a profité des revisions des allocations pour dettes opérées en vrac en 1873 et 1884. Sur la base d'une population initiale de 60,000, cette allocation représentait un total de \$2,029,391, dont la province a déjà retiré un montant considérable, de sorte que les intérêts annuels sur les allocations pour dettes versés par le gouvernement fédéral s'élèvent maintenant à \$29,151. Depuis 1884, aucune rectification générale des allocations pour dettes, n'a été effectuée, mais celle du Manitoba fut révisée en 1885. En 1905, la population des deux nouvelles provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan fut fixée à 250,000 chacune (chiffre se rapprochant de leur population réelle), et il leur fut accordé une allocation pour dette de \$32.43 par tête, ce qui représentait une somme globale de \$8,107,500. En 1912, l'allocation pour la dette du Manitoba fut ramenée au même chiffre, avec effet rétroactif à 1908 quant aux versements, pour mettre le Manitoba sur le même pied que les autres provinces des Prairies.⁴³ Aujourd'hui, la Colombie-Britannique prétend qu'elle aurait dû bénéficier du même traitement, et elle demande que son allocation pour dette soit relevée au même niveau que celle de l'une des provinces des Prairies (d'après une population présumée de 250,000, avec une allocation totale de \$8,107,500) à partir de 1912. Suivant l'estimation de la province, les arrérages s'élèveraient à \$8,326,413 sur lesquels elle réclame des intérêts composés à 5 p. 100. Elle demande que le tout soit considéré comme un capital portant à l'avenir un intérêt de 5 p. 100.⁴⁴

Il existe sans doute certaines similitudes économiques entre la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies. Comme ces dernières, elle était, récemment encore une province "pionnière" en voie rapide de colonisation et d'expansion; mais, au point de vue constitutionnel, la situation de la Colombie-Britannique était bien différente. C'est de son plein gré que la province adhéra à la Confédération, et, comme les provinces plus anciennes, elle débattit les propres conditions de son union. D'autre part, c'est le gouvernement central qui forma les provinces des Prairies à même certains territoires fédéraux, et il avait certes le pouvoir de

⁴³ *Federal Subsidies and Grants to Provinces of Canada*, ministère des Finances, Ottawa, 1937.

⁴⁴ Voir Pièce 417 pour évaluations faites par la province.

poser lui-même les conditions financières applicables à ces provinces. A notre connaissance, aucune obligation constitutionnelle ne commandait l'établissement, pour ces nouvelles provinces, de relations financières identiques à celles des provinces plus anciennes. Il aurait pu être utile, bien entendu, d'établir des relations financières non entièrement dissemblables de celles qui ont été établies pour les anciennes provinces, mais l'utilité diffère complètement de l'obligation constitutionnelle.

Il faudrait, à notre avis, étudier dans leur ensemble les conditions financières suivant lesquelles ces nouvelles provinces ont été constituées; il serait illogique de fonder une revendication sur le seul chef de la révision fréquente des subsides par tête et des allocations pour dettes. N'oublions pas que, sous un certain rapport, les provinces des Prairies étaient sérieusement restreintes tant au point de vue financier que constitutionnel; en effet, jusqu'en 1930, le gouvernement fédéral s'était réservé l'exploitation de leurs ressources naturelles.

Cette différence constitutionnelle n'était pas sans conséquences pratiques. Privées du contrôle de leurs ressources naturelles, les provinces des Prairies étaient contraintes d'adapter leur politique de voirie, d'école et d'autres services publics aux besoins créés par le régime fédéral de *homesteads* gratuits et de colonisation rapide.⁴⁵ Les paroles prononcées en 1912 par sir Robert Borden, lorsqu'il déposa un projet de loi tendant à mettre le Manitoba sur un pied d'égalité avec les autres provinces des Prairies, démontrent que les trois provinces des Prairies étaient alors censées posséder un statut particulier, tant au point de vue financier que constitutionnel:

"Parce que, je le répète encore une fois, ces trois provinces sont dans une situation toute différente des six autres provinces de la Confédération. Les six autres provinces perçoivent les revenus de leurs ressources naturelles, terres publiques, minéraux et autres biens de ce genre, tandis que ces trois provinces de l'Ouest n'ont pas ces ressources. Pour ces raisons, nous proposons d'abord de placer le Manitoba sur la même base juste et raisonnable où l'on a placé déjà l'Alberta et la Saskatchewan, et nous nous occuperons ensuite, aussitôt que nous le pourrons, des conditions auxquelles les trois provinces du Manitoba, de l'Alberta et de la Saskatchewan pourront administrer elles-mêmes leurs ressources naturelles."⁴⁶

Il est vrai que les provinces des Prairies obtinrent des subsides, au lieu de terres, et que de récentes commissions royales ont recommandé de les indemniser de la perte des revenus dont elles auraient

joui, eussent-elles été maîtresses de leurs ressources naturelles. L'indemnisation de la perte d'un revenu est peut-être possible, mais il n'est guère concevable que ces provinces aient été ou puissent être indemnisées quand il s'agit d'un facteur aussi intangible, mais non moins réel, que la position d'infériorité à laquelle elles ont été assujetties antérieurement à 1930.⁴⁷ La Colombie-Britannique n'a jamais souffert d'une telle infériorité. Elle entra dans la Confédération à titre de province complètement autonome, jouissant, avant comme après la fédération, de l'administration absolue de son propre domaine public (sauf la zone ferroviaire pour laquelle le Dominion lui a versé et lui verse encore une indemnité). Au point de vue constitutionnel, l'analogie entre la Colombie-Britannique et les provinces des Prairies avant 1930 est donc tout à fait inexacte. Si la constitution met la Colombie-Britannique dans une situation fédérative différente de celle des provinces des Prairies, aucune raison valable ne porte à supposer que ses relations financières avec le gouvernement central doivent être identiques à celles qui ont été accordées aux provinces des Prairies.⁴⁸

Mais, après 1930, la situation s'était évidemment transformée. Cette année-là, les provinces des Prairies obtinrent la même égalité constitutionnelle que les autres provinces. Nous croyons que, depuis lors, la Colombie-Britannique est parfaitement justifiée de revendiquer le même traitement en ce qui a trait à l'allocation pour dette et la révision des subsides par tête. Il n'existe, bien entendu, de la part du Dominion, aucune obligation légale d'ainsi reviser les conditions financières des provinces, mais l'expérience des arrangements visant à "améliorer les conditions" entre le Dominion et les provinces, démontre que le Dominion a depuis longtemps reconnu l'obligation morale d'assurer une égalité approximative dans les conditions financières à l'égard des provinces situées dans la même région du pays. C'est ainsi que Québec et Ontario ont toujours reçu le même traitement virtuel; plus récemment, il a été reconnu que les provinces Maritimes éprouvent des difficultés particulières qui leur

⁴⁷ Les Commissions royales d'enquête sur les ressources naturelles de la Saskatchewan et de l'Alberta ont eu soin de ne recommander qu'un dédommagement des revenus perdus. La décision touchant la Saskatchewan déclare, page 36: "Nous nous sommes efforcés d'accorder à la Saskatchewan ce que la province, à notre avis, aurait pu réaliser sur ses ressources si elle avait joui des privilèges accordés aux quatre anciennes provinces, à savoir: une liberté complète dans l'administration de son domaine public." La décision concernant l'Alberta contient une déclaration semblable (p. 38).

⁴⁸ "L'égalité [entre les provinces] ne signifie pas et ne peut signifier l'égalité sans restrictions." *Report of Royal Commission on the Natural Resources of Saskatchewan* (1935), p. 18. Quant à l'argumentation relative à l'égalité des provinces, voir le rapport ci-haut mentionné et le rapport de la Commission royale sur le transfert des ressources naturelles du Manitoba, (1929).

⁴⁵ Quant à la discussion sur ce point, voir Pièce 236, mémoire du *Edmonton Board of Trade*. Voir aussi Tém. pp. 6003 et suivantes.

⁴⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 1912, p. 4363.

donnent droit à un traitement spécial par rapport aux autres provinces.⁴⁹ Pour ce motif, nous croyons donc que la Colombie-Britannique avait droit au traitement accordé aux provinces des Prairies depuis 1930. Il est à présumer que la subvention provisoire spéciale de 1934 s'appuyait sur ce droit, sous réserve d'une rectification ultérieure.

Pour ce qui concerne la période antérieure à 1930, une recommandation favorable à la revendication de la Colombie-Britannique placerait manifestement cette province dans une situation privilégiée auprès des autres provinces de l'Ouest, puisqu'elle obtiendrait ainsi une égalité absolue au point de vue financier, alors qu'en réalité elle a joui d'une situation constitutionnelle supérieure. D'autre part, il ne serait pas très équitable envers la Colombie-Britannique de recommander qu'elle ne reçoive aucune indemnité pour la période antérieure à 1930. Par son stade de colonisation et d'expansion, cette province présente une situation plus analogue à celle des provinces de l'Ouest qu'à celle des provinces du centre et de l'Est du Canada; la revision plus fréquente des subsides par tête lui aurait valu des avantages réels. Quant aux allocations pour dettes, il est évident que leur objet n'était pas le même dans les quatre provinces de l'Ouest que dans celles du centre et de l'Est. Lors de la fédération, ces dernières provinces possédaient des immobilisations sous forme d'édifices publics, de routes, etc., et les allocations pour dettes englobaient le coût de cet outillage. De plus, l'arrangement comportait l'aliénation de précieux avantages au Dominion. D'autre part, les allocations pour dettes étaient un moyen d'aider les provinces de l'Ouest à acquérir l'outillage d'établissement nécessaire.⁵⁰ La Colombie-Britannique se trouvait dans une situation quelque peu différente de celle des autres provinces de l'Ouest. En effet, avant l'union, elle existait déjà à l'état de colonie et possédait un certain outillage; mais sur ce point sa situation ressemblait plutôt à celle des provinces de l'Ouest qu'à celle des provinces de l'Est. Il est possible que cet état de choses n'ait pas été reconnu en 1871 lors de la fixation des allocations pour dettes, mais la prétention à une certaine revision ultérieure n'est pas sans fondement.

Nous croyons donc que la Colombie-Britannique, dont les conditions économiques ressemblent à celles des provinces des Prairies, a droit à quelque compensation pour la période antérieure à 1930 en

⁴⁹ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les revendications des provinces Maritimes* (1926).

⁵⁰ *Rapport de la Commission royale sur les accords financiers entre le Dominion et les provinces Maritimes*, (1935), p. 14.

ce qui concerne la revision de son allocation pour dettes et la revision à tous les deux ans et demi de ses subsides par tête. Mais eu égard au statut constitutionnel de la Colombie-Britannique, lequel fut différent de celui des provinces des Prairies antérieurement à 1930, cette province n'a pas droit au plein montant de ses revendications à ces divers titres.

Nous avons terminé l'étude détaillée de tous les chefs de revendications exposés par la Colombie-Britannique à l'appui de sa demande de "meilleures conditions". Aux audiences de Victoria, la province a aussi présenté un argument concernant les relations entre le Dominion et les provinces en général; il était peut-être inévitable que cet argument prût parfois à confusion avec l'argumentation relative aux revendications spéciales de la Colombie-Britannique. Si nous mentionnons la chose, c'est pour bien préciser que, à notre sens, l'argumentation portant sur des sujets tels que la conséquence de l'impôt fédéral sur le revenu, l'effet de la politique tarifaire fédérale, ou l'imposition de revenus provenant de l'épuisement des ressources naturelles de la province, ne s'applique pas à la revendication spéciale d'égalité de traitement en matière de subsides, et nous ne croyons pas que la province ait voulu l'insinuer.

RÉCAPITULATION ET RECOMMANDATIONS

Récapitulons maintenant nos conclusions et nos recommandations.

Nous sommes d'avis que la province n'a droit à aucune aide spéciale en raison de sa topographie, car il n'a pas été démontré que ce facteur créait, d'une façon générale, un besoin fiscal.

A notre avis, la province ne peut exiger une modification de ses relations financières avec le Dominion, en prétendant aujourd'hui que sa population était de 120,000 en 1871, au lieu de 60,000 ainsi qu'il fut alors présumé.

Nous estimons que, depuis 1930, la province avait droit au même traitement que les provinces des Prairies en ce qui concerne la revision des subsides par tête et des allocations pour dettes.

Nous croyons qu'il serait juste d'accorder à la province une certaine compensation pour la période antérieure à 1930, d'autant que, à l'égard des subsides par tête et des allocations pour dettes, il n'a été opéré aucune revision semblable aux arrangements conclus avec les provinces des Prairies; mais la province ne nous paraît pas avoir droit au plein montant revendiqué. En effet, durant l'entière

période, elle eut la maîtrise de ses ressources naturelles; il n'en fut pas ainsi des provinces des Prairies.

Après une étude approfondie de toute la question, nous sommes d'avis que le subside provisoire spécial inauguré en 1934 couvre amplement tous les chefs sur lesquels les revendications de la province peuvent logiquement être admises. Si l'allocation pour dette est censée s'être accrue depuis 1934 au point d'atteindre celle des provinces des Prairies, les intérêts sur l'augmentation dépasseraient légèrement \$300,000 par année (\$8,107,500 moins \$2,029,391—\$6,078,109 à 5 p. 100—\$303,905.45). Le solde d'environ \$450,000 par année constitue, à notre avis, une allocation suffisante quant aux deux autres chefs de revendications que nous avons approuvés en partie—revision, tous les deux ans et demi, du subside par tête pour la période antérieure à 1930, et relèvement de l'allocation pour dette pour la même période, —et à l'égard des majorations d'intérêt sur allocations pour dettes et subsides par tête auxquelles la province avait droit entre 1930 et 1934. Nous croyons donc que le subside provisoire spécial de 1934 constitue un règlement équitable et généreux, et nous ne pouvons présenter une meilleure estimation.

Afin d'écartier tout doute à l'avenir au sujet de la situation de la Colombie-Britannique par rapport aux provinces des Prairies, nous recommandons d'accorder à la province le même traitement qu'à ces dernières en ce qui concerne la revision des subsides par tête. A l'heure actuelle, ainsi que nous l'avons signalé plus haut, cette revision est basée sur un recensement quinquennal. Nous avons eu l'occasion de recommander ailleurs l'abandon du recensement quinquennal, sauf si tout le pays est placé sur le même pied à cet égard.⁵¹ Mais s'il n'est pas donné suite à cette recommandation, la Colombie-Britannique devrait être traitée comme les provinces des Prairies quant à la revision du subside par tête, d'après le recensement. De plus, pour faire

disparaître tout doute au sujet des allocations pour dettes, nous recommandons d'accorder désormais à la Colombie-Britannique une allocation de \$8,107,500 pour dette, comme dans les provinces des Prairies, et de verser à la province, sous forme de subside spécial annuel, la différence entre les intérêts sur l'augmentation de l'allocation pour dette et le subside provisoire de \$750,000, en règlement définitif de toute revendication pour la période antérieure à 1934.

Nous recommandons, de plus, que le subside provisoire spécial soit remplacé par des dispositions législatives décrétant la revision future des allocations pour dettes.

Cette recommandation concernant la revision des subsides par tête et des allocations pour dettes ne s'applique que si nos suggestions d'ordre financier (Plan I) ne sont pas suivies. Autrement le système actuel de subsides et d'allocations pour dettes est aboli.

Pour conclure, nous désirons souligner que nos recommandations s'appuient sur ce que nous estimons être équitable et rationnel, tant pour la province que pour le Dominion, compte tenu de tous les facteurs pertinents. Nous n'avons pu découvrir aucun principe, ni aucune série de principes, non plus qu'aucun mode de comptabilité s'appliquant au cas actuel. Nous ne prétendons pas en être arrivés à des conclusions scientifiques, ni avoir entièrement fondé nos conclusions sur un principe. Il est avéré que les subsides provinciaux ne reposent plus, en général, sur des principes logiques. Mais, si notre Plan financier pour la revision complète du régime des relations financières entre les provinces et le Dominion est agréé, nous formons l'espoir que des revendications semblables à celles que nous avons étudiées au présent chapitre ne viendront plus troubler les rapports entre aucune province et le Dominion.

⁵¹ Voir p. 179.

REVENDEICATION DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE RELATIVE AU
CHEMIN DE FER *PACIFIC GREAT EASTERN*

Aux audiences de la Commission à Victoria, les représentants de la Colombie-Britannique ont prétendu¹ que le gouvernement fédéral était tenu de prendre à sa charge le chemin de fer provincial connu sous le nom de *Pacific Great Eastern*.

Ce chemin de fer, d'une longueur de 348 milles, va de Squamish à Quesnel dans la province de la Colombie-Britannique. La construction en fut commencée en 1912 par une compagnie particulière, le gouvernement provincial ayant garanti les titres du chemin de fer jusqu'à concurrence de \$35,000 (et plus tard \$42,000) par mille. La compagnie avait conclu avec la Compagnie du chemin de fer *Grand Trunk Pacific* une entente stipulant que le trafic à destination de Vancouver et de points situés sur le *Pacific Great Eastern* projeté emprunterait le réseau de ce dernier. Pendant la guerre, 1914-1918, la compagnie ne put terminer la construction du chemin de fer, et en 1918 le gouvernement provincial dut prendre à sa charge l'actif et le passif de la compagnie et parachever la construction. La province a déclaré avoir placé un total approximatif de \$78,000,000 dans ce chemin de fer, qui rapporte aujourd'hui de faibles bénéfices d'exploitation, susceptibles de s'accroître avec l'expansion du territoire desservi.

Il a été allégué devant nous que la province avait été privée des avantages éventuels du raccordement du *Pacific Great Eastern* avec le *Grand Trunk Pacific* et n'avait pu réaliser l'espoir d'établir ainsi à Vancouver, sur l'océan Pacifique, le débouché de la voie transcontinentale du *Grand Trunk Pacific*. Quand le gouvernement fédéral incorpora le *Grand Trunk Pacific* et le *Canadien Northern* au réseau National-Canadien, il utilisa jusqu'à Vancouver le débouché du *Canadien Northern* passant par les vallées des fleuves Thompson et Fraser. Il a aussi été allégué que le gouvernement fédéral avait adopté le principe de l'acquisition de certains petits chemins de fer sous le régime de la Loi de 1915 sur les embranchements; des chiffres cités indiquaient, pour tout le pays, une mise approximative de 26 millions de dollars dans ces lignes. L'avocat de la province de la Colombie-Britannique prétendit "qu'il est dans l'intérêt du Canada de prolonger ce

chemin de fer jusqu'à Prince-George, et de là vers le nord, afin d'assurer à la région de la rivière de la Paix un débouché sur le Pacifique aux ports de Prince-Rupert et de Vancouver". Il a été signalé que le chemin de fer *Pacific Great Eastern* et les prolongements projetés devraient faire partie du réseau du National-Canadien ou tomber sous l'administration commune du National-Canadien et du Pacifique-Canadien. De nombreux avantages ont été exposés en faveur de ce projet, principalement la création d'un débouché sur le Pacifique pour la région de la rivière de la Paix, et l'allègement des charges financières de la province de la Colombie-Britannique. Il a été affirmé que le gouvernement fédéral était tenu de soulager la province, pour la raison que la politique ferroviaire fédérale avait annihilé l'entente avec le *Grand Trunk Pacific*, qui a amené la construction du *Pacific Great Eastern*.

Nous ne pouvons discerner de quelle manière une obligation a été imposée, ou a pu échoir, au gouvernement fédéral; en fait, l'avocat de la province a déclaré qu'il n'a pas laissé entrevoir l'existence de quelque obligation, au sens légal ou moral. Il a prétendu qu'il existait une certaine obligation "publique", du fait que la politique ferroviaire fédérale avait eu pour conséquence de nuire à une entreprise ferroviaire provinciale. C'est un fait avéré que l'acquisition par le gouvernement fédéral du *Grand Trunk Pacific* et du *Canadien Northern* fut occasionnée par la faillite de ces deux entreprises; et nous ne pouvons trouver aucun fondement à la thèse qui impose au gouvernement fédéral l'obligation de venir en aide à un chemin de fer improfitable, pour la simple raison que dans le passé il a jugé dans l'intérêt public de venir en aide à d'autres chemins de fer avec lesquels ce chemin de fer avait conclu un accord. Voilà un exemple frappant du point que nous avons cherché à établir ailleurs au présent rapport,² à savoir: qu'une politique de transport non coordonnée des gouvernements fédéral et provinciaux a occasionné dans le passé et continuera à occasionner de grandes pertes et de sérieuses difficultés. Le gouvernement fédéral, de par ses attributions, peut certes acquérir le *Pacific Great Eastern* et l'incorporer au National-Canadien; mais c'est là une question de politique sur laquelle nous ne sommes ni appelés ni autorisés à

¹ Pièce 180, mémoire de l'avocat de la Colombie-Britannique, pp. 34-37. Voir aussi le mémoire de la Colombie-Britannique, pp. 196-197, 353, Tém. pp. 5143-5154B.

² Voir Partie D, c. IV.

exprimer notre avis. Qu'il nous suffise de dire que nous ne pouvons admettre que le gouvernement fédéral soit tenu, en aucune façon, de donner suite aux propositions de la Colombie-Britannique relativement au chemin de fer *Pacific Great Eastern*.

La lecture attentive des recommandations générales que nous formulons ailleurs ³ relativement à la prise à charge par le gouvernement fédéral des dettes provinciales accablantes, démontrera que,

³ Voir Partie B, c. II et IV.

s'il est donné suite à ces recommandations, la Colombie-Britannique conservera l'actif tangible du *Pacific Great Eastern* sans être obérée des charges d'intérêts imputables à ce chemin de fer. La Colombie-Britannique y gagnerait donc, soit en accroissant les recettes d'exploitation du chemin de fer, soit en le cédant au premier acquéreur venu. La province se trouverait ainsi en bien meilleure posture que si le gouvernement fédéral faisait demain l'acquisition du *Pacific Great Eastern*, et qu'après cela il fût donné suite à nos recommandations générales.

REVENDEICATION DE LA SASKATCHEWAN RELATIVE À LA REVISION DE LA SENTENCE
ARBITRALE AU SUJET DE SES RESSOURCES NATURELLES

Dans son mémoire imprimé,¹ le gouvernement de la Saskatchewan a présenté une analyse approfondie d'une revendication de la province, étayant sa demande sur le fait que, pendant des années, la province a été privée de l'administration et du contrôle de ses ressources naturelles. Lors de la création des provinces de l'Alberta et de la Saskatchewan en 1905, le Dominion conserva les ressources naturelles de ces provinces "pour le compte du Canada" et des subventions spéciales furent octroyées en dédommagement de la conservation, par le Dominion, des terres publiques qui autrement eussent constitué une source de revenu pour les provinces.²

De 1905 à 1930, il fut fortement question de rétrocéder aux provinces de la Saskatchewan et de l'Alberta leurs ressources naturelles. En vertu d'une entente conclue le 20 mars 1930 entre les gouvernements du Canada et de la Saskatchewan, et sanctionnée par une loi appropriée, il fut décidé de rendre à la Saskatchewan ses ressources non aliénées et d'instituer une commission chargée de déterminer les sommes à verser à la province "afin que la province soit placée sur un pied d'égalité avec les autres provinces de la Confédération en ce qui concerne l'administration et le contrôle de ses ressources naturelles". En septembre 1933, une commission fut constituée; elle présenta son rapport en mars 1935. Le rapport majoritaire (signé par le juge A. K. Dysart et M. George C. McDonald) recommanda le versement de \$5,000,000 à la province par le Dominion en dédommagement de la conservation, par le Dominion, des ressources naturelles de la province. Dans son rapport minoritaire, le juge Bigelow recommandait le versement de plus de \$58,000,000 par le gouvernement fédéral à la province.³

L'entente du 20 mars 1930, conclue entre le Dominion et la Saskatchewan, prévoyait la communication du rapport de la Commission au parlement du Canada et à la législature de la Saskatchewan, ainsi que la conclusion d'une entente entre les

deux gouvernements après communication de ce rapport. Aucun arrangement n'est encore survenu et la question de l'indemnité relative aux ressources naturelles de la Saskatchewan demeure sans solution.

Dans son plaidoyer en faveur de la province de la Saskatchewan, le procureur général a signalé que le rapport minoritaire du juge Bigelow reposait sur des principes plus solides que celui de la majorité. Il a ajouté que, au moment où les relations générales entre le gouvernement fédéral et la Saskatchewan sont à l'étude, il convient d'examiner aussi la revendication concernant les ressources naturelles et de formuler une recommandation qui faciliterait le règlement de ce différend.⁴ Aux audiences tenues à Regina, le premier président de notre Commission fit observer qu'il nous était impossible de reviser les conclusions d'une commission qui avait étudié la question sous tous ses angles et présenté son rapport. A son avis, même si nous étions portés à croire que tous les aspects financiers de la question devraient être réglés et s'il nous était permis de souligner l'opportunité d'un règlement, il nous paraissait impossible de formuler des recommandations détaillées sur une question aussi complexe qui avait déjà fait l'objet d'une enquête spéciale.⁵

Après plus ample réflexion, nous nous sommes ralliés à l'opinion de notre président et nous avons cru qu'il ne nous appartenait pas de reviser les conclusions de la Commission Dysart.

Toutefois, nous recommandons fortement de régler ce différend avant la révision générale des relations financières entre la province et le gouvernement fédéral, ou comme partie intégrante de cette révision. Si le gouvernement fédéral adopte nos propositions financières et assume les dettes provinciales, et remplace les subventions actuelles par des versements établis d'après la norme nationale, nous estimons qu'il ne serait pas déraisonnable pour la province de renoncer à toutes ses revendications pendantes lors du règlement de la question des ressources naturelles. D'autant que toute com-

¹ Pp. 258-272.

² "L'Acte de la Saskatchewan", *Statuts du Canada* (1905), 4-5 Ed. VII, c. 42.

³ *Rapport de la Commission royale d'enquête sur les ressources naturelles de la Saskatchewan, 1935.*

⁴ Mémoire, p. 272.

⁵ Tém. p. 1835.

penation en vertu de la sentence arbitrale concernant les ressources naturelles réduirait du même coup les versements que nous recommandons en invoquant la nécessité fiscale.

* * *

Bien que la province de l'Alberta ne nous ait

pas directement exposé son point de vue, nombre de nos observations sur les ressources naturelles de la Saskatchewan s'appliquent à celles de l'Alberta. A notre avis, il est tout aussi opportun de régler les revendications pendantes de l'Alberta au moment de la revision générale des relations entre le gouvernement fédéral et les provinces.

REVENDICATIONS CONCERNANT LE TRAFIC DES PORTS
DES PROVINCES MARITIMES

Aux audiences de la Commission dans les provinces Maritimes, de sérieux griefs ont été exposés quant à l'insuffisance du trafic extérieur passant par les ports de ces provinces, et des revendications fondées sur ces griefs ont été présentées contre le Dominion surtout par le Nouveau-Brunswick.

Avant d'aborder ces griefs, il ne sera peut-être pas hors de propos de faire quelques observations générales sur la nature des revendications périodiquement exprimées depuis la Confédération en vue d'obtenir des subsides plus élevés. D'ordinaire, ces revendications étaient provoquées par de réelles nécessités fiscales de la province intéressée. L'histoire économique et financière du Canada, figurant au Volume I du présent rapport, met en évidence l'inégalité de la situation financière de certaines provinces au sein de la Confédération. Des difficultés financières ont souvent eu pour cause des conditions économiques défavorables, et provoqué un sentiment d'injustice vif, mais indéfini, chez le gouvernement et la population de la province. En conséquence, le besoin fiscal d'une province l'a souvent portée à critiquer l'arrangement de 1867. Les grandes difficultés quelquefois éprouvées par certains gouvernements provinciaux qui cherchaient à augmenter leurs revenus indispensables au moyen d'un relèvement d'impôt, les ont à plusieurs reprises obligés de s'adresser au gouvernement fédéral. Mais il n'a pas, jusqu'ici, existé de principe constitutionnel reconnu sur lequel ces gouvernements pouvaient fonder une demande efficace d'assistance, non plus que d'instrument précis pour mesurer ce besoin, même si ce principe de l'obligation fédérale était admis dans l'espèce. En l'absence de principes constitutionnels formels s'appliquant à une situation telle qu'une province éprouve un besoin fiscal, et à défaut d'un appareil politique convenable servant à préciser les nécessités fiscales, on a voulu chercher une base contractuelle ou équitable susceptible de s'exprimer en dollars et qui satisferait les sentiments habituels de droit et de justice. Il ne faut pas en inférer que toutes les revendications soumises à Ottawa, depuis soixante-douze ans, étaient dénuées de fondement, réel ou contractuel. Mais à en juger par l'historique des négociations ayant pour but l'augmentation des subsides, de réelles nécessités fiscales ont maintes fois trouvé leur expression dans des pétitions légales ou quasi légales

concernant de prétendues dettes du Dominion envers les provinces. Ces pétitions reposaient souvent sur des arguments pour le moins chimériques, et très souvent les intéressés ont exposé des prétentions peu convaincantes à l'appui d'une cause juste.

Le Plan financier que nous recommandons ailleurs au présent rapport permettra, croyons-nous, d'envisager le problème d'une façon plus réaliste. Ce plan admet franchement que le besoin fiscal des provinces (estimé sur une base comparative) est la base des subventions de norme nationale aux provinces; il assure la révision périodique des subventions d'après les variations des nécessités fiscales. Dans l'estimation des nouveaux subsides à octroyer aux provinces Maritimes, il a été tenu compte des revendications étudiées au présent chapitre quand elles attestaient des nécessités fiscales provinciales. Par conséquent, nous aurions pu nous abstenir d'étudier séparément ces revendications. Mais il serait vain de vouloir rendre cordiales et agréables les relations entre le Dominion et les provinces, à moins d'envisager avec sympathie des griefs anciens, tels ceux qui concernent l'utilisation des ports des provinces Maritimes par le reste du Canada. La Commission est donc heureuse que cette question lui ait été soumise d'une façon franche et amicale, et elle espère que l'étude attentive du bien-fondé des revendications présentées aidera à atténuer une ancienne source de malentendus et de mécontentement.

Nous abordons maintenant l'étude du groupe de revendications basées sur l'abstention relative, de la part du commerce d'importation et du commerce d'exportation, quant à l'utilisation des routes commerciales des provinces Maritimes.

La prétention voulant que le gouvernement fédéral ait manqué à ses obligations, en ce qui concerne l'acheminement du trafic vers les ports des provinces Maritimes, est développée au long dans le mémoire du gouvernement du Nouveau-Brunswick, et dans celui de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade*, qui se fit le porte-parole des gouvernements des trois provinces Maritimes lors de la discussion de la question des transports. Le *St. John Board of Trade* et le *Fredericton Board of Trade* nous ont aussi exposé leurs griefs sur ce point. Outre la revendication générale demandant un traitement de préférence en matière de transport pour

les provinces Maritimes, et particulièrement appuyée par la Commission des transports, le gouvernement du Nouveau-Brunswick a accusé le gouvernement du Canada d'avoir, depuis la Confédération jusqu'à aujourd'hui, sans cesse méconnu et éludé, au grand préjudice du Nouveau-Brunswick, un engagement solennel qui était un trait essentiel de cette Confédération. La province du Nouveau-Brunswick s'est aussi plainte que, par l'incorporation de l'Intercolonial dans le réseau du National-Canadien en 1918, le gouvernement fédéral avait violé une entente remontant à la Confédération et stipulant que le Dominion exploiterait à perpétuité cette voie ferrée et la maintiendrait indépendante de tous les autres chemins de fer canadiens.¹

Avant d'étudier point par point les divers aspects de cette série de revendications connexes, il convient d'esquisser les faits essentiels de l'histoire des transports, d'où ont surgi ces griefs.

Les partisans de la Confédération ont, en toute évidence, prédit que l'union politique des provinces et la construction de l'Intercolonial auraient pour conséquence de faire affluer vers les ports des provinces Maritimes une grande partie du trafic extérieur de la nouvelle Confédération. On croyait que ce nouveau courant commercial allait créer une ère de grande prospérité dans les provinces Maritimes, grâce d'abord à l'afflux des capitaux nécessaires aux installations de transport et à l'aménagement des ports, grâce aussi à l'accroissement du commerce domestique et de l'embauchage, grâce enfin à l'amélioration des marchés par suite de la concentration du trafic étranger du Canada acheminé vers les ports des provinces Maritimes.

Il est également évident que les espoirs antérieurs à la Confédération ne se sont pas pleinement réalisés. Pour des motifs d'économie de transport, ignorés des Pères de la Confédération, ou de modifications technologiques alors en voie de réalisation et dont ils ne pouvaient prévoir les répercussions, le trafic acheminé sur l'Intercolonial et par voie des ports de Saint-Jean et d'Halifax fut décevant. Outre Montréal, Québec et plus tard Vancouver, les ports de Portland, Boston et New-York attirèrent une grande partie du trafic extérieur du Canada. L'évolution des bateaux à vapeur et la grande amélioration du chenal du Saint-

Laurent firent baisser le coût du transport par eau et créèrent une concurrence désavantageuse au transport ferroviaire. L'avènement du bateau à vapeur et du chemin de fer fit perdre à Halifax l'avantage de sa situation géographique vis-à-vis Liverpool, aux temps des voiliers. Pour obtenir leurs cargaisons, les vapeurs cherchaient plutôt à pénétrer à l'intérieur du continent. Le volume et la diversité des cargaisons, à New-York et Boston, exerçaient sur eux un puissant attrait. Le commerce d'exportation en provenance de l'ancienne province du Canada ne répondit pas non plus aux espérances. Les exportations de blé de cette province déclinèrent à mesure qu'Ontario et Québec s'industrialisaient, tandis que les nouveaux produits d'exportation, tels la pâte de bois et le papier, prenaient surtout la voie du rail à destination des Etats-Unis.

Le gouvernement fédéral redoubla d'efforts afin de donner au trafic une direction Est-Ouest et d'accroître le trafic ferroviaire des provinces Maritimes et celui de leurs ports. La politique tarifaire avait pour but de réserver autant que possible le commerce canadien à l'industrie canadienne et aux entreprises canadiennes de transport. La ligne courte reliant Montréal à Saint-Jean, commencée en 1884 et terminée en 1890, et l'entreprise ferroviaire, au coût de \$170,000,000 (le Transcontinental-National), destinée à relier Moncton aux étendues de blé du Nord-Ouest, constituent les premiers efforts du Dominion dans sa politique des transports, pour remplir l'une des réelles obligations morales de la Confédération. En 1923, l'insertion au tarif de la disposition qui abaissait de 10 p. 100 le droit sur les marchandises ainsi expédiées des pays britanniques jouissant du tarif de préférence, et dirigées sur des ports canadiens, constitua un encouragement à utiliser ces derniers. En 1927, l'entrée par les ports canadiens devint obligatoire pour les envois par mer qui voulaient profiter des avantages du tarif de préférence. Des sommes considérables furent consacrées à l'amélioration de l'outillage des ports d'Halifax et de Saint-Jean.

Les initiatives du Dominion n'ont pas donné tous les résultats attendus. Malgré les importants sacrifices consentis par le reste du Canada en vue d'acheminer le trafic vers les ports des provinces Maritimes, une grande partie du trafic continua à prendre une autre direction. Des procédés encore plus économiques auraient pu être adoptés, mais les mesures tarifaires et les mesures de transport nécessaires pour obliger tout le commerce extérieur canadien à toucher les ports d'Halifax et de Saint-

¹ Pièce 357, mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 74-121, Tém. pp. 8805-8892, 8979-9011, 9014-9052; Pièce 413, mémoire supplémentaire du Nouveau-Brunswick, Tém. pp. 10,183-286; Pièce 366, mémoire de la Commission des transports des provinces Maritimes, Tém. pp. 8862-8914; Pièce 140, mémoire de la Nouvelle-Ecosse, p. 105; Pièce 161, mémoire de l'Île du Prince-Edouard, pp. 46-47; Pièce 369, mémoire du *Saint-John Board of Trade*, N.-B., Tém. pp. 8932-8973; Tém. (*Fredericton Board of Trade*) pp. 8973-8978.

Jean auraient, nous en sommes convaincus, imposé une charge intolérable à l'industrie canadienne. Les avantages à retirer de ce détournement vers les provinces Maritimes auraient été plus que neutralisés par les désavantages imposés à l'ensemble de l'économie nationale. A tout considérer, ces avantages pour les provinces Maritimes elles-mêmes auraient été momentanés et illusoire, puisque les effets défavorables sur le reste de l'économie auraient provoqué dans les provinces Maritimes une dépression qui aurait trahi la décadence économique du Canada en général.

Nous arrivons maintenant à la principale revendication de la province du Nouveau-Brunswick: prétendue violation d'une entente antérieure à la Confédération, quant à l'utilisation des ports des provinces Maritimes par le Dominion.

DISPOSITIONS DU "PACTE CONFÉDÉRATIF" RELATIVES AUX TRANSPORTS

La province du Nouveau-Brunswick a prétendu "être entrée dans la Confédération sur la foi d'une entente", non fidèlement observée. Elle a exposé qu'une "partie importante" du "pacte confédératif" se trouve dans la Résolution 66 adoptée par la Conférence des délégués des divers gouvernements provinciaux tenue à Londres, en 1866, avant l'adoption de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Voici les termes de cette résolution:

"La Conférence estime que la communication avec le territoire du Nord-Ouest, ainsi que les améliorations nécessaires au développement du commerce des grandes plaines de l'Ouest avec le littoral, sont des questions de la plus haute importance pour la Confédération, et la réalisation devra en être poursuivie dès que l'état des finances le permettra."

Cette résolution ne fut pas incorporée dans l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; mais le Nouveau-Brunswick prétend que la série entière des résolutions adoptées à Londres constitue une "déclaration conjointe" et une "entente" liant toutes les parties. Le Nouveau-Brunswick a fait remarquer que cette opinion est étayée par la mention, à l'article 145 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord (relatif à la construction de l'Intercolonial), d'une déclaration conjointe et d'une entente entre les provinces fédérées. Suivant cette prétention, l'article ne peut viser que l'entente contenue dans les Résolutions de Londres; et tant par l'effet du préambule de l'Acte concernant la construction du chemin de fer Intercolonial, 1867, que par l'acceptation de la garantie impériale prévue dans l'Acte d'emprunt pour le chemin de fer

du Canada, 1867,² le Dominion aurait par la suite reconnu que cette entente liait les parties.

Par la Résolution 66, selon l'interprétation que lui donne le mémoire du Nouveau-Brunswick, les provinces se seraient engagées à faire adopter des mesures (par le Dominion probablement) en vue d'établir "des installations de ports et des liaisons maritimes qui assureraient un mouvement de marchandises entre les grandes plaines de l'Ouest et le littoral, ainsi qu'entre le littoral et les grandes plaines de l'Ouest et d'autres points". D'après une prétention maintes fois réitérée, le terme "littoral" employé dans la résolution ne s'appliquerait qu'aux provinces Maritimes. Cette opinion a aussi été avancée: l'"entente" signifierait que tout le trafic canadien d'importation et d'exportation outre-mer devait s'acheminer vers les ports des provinces Maritimes. Telle aurait été l'"interprétation" donnée par la population du Nouveau-Brunswick, qui a "mis son absolue confiance" en cette interprétation. Le Dominion serait ainsi tenu de réglementer les tarifs de transport des marchandises pour assurer ce trafic aux ports des provinces Maritimes, pour assurer aussi "l'établissement d'installations de ports, de liaisons maritimes et de tarifs océaniques" qui permettraient au trafic de s'acheminer vers ces ports en toutes saisons. "Le trafic aux seuls ports d'été ne saurait prendre une ampleur suffisante." C'est le point que le Nouveau-Brunswick cherche à établir.³

Signification du terme "améliorations". — Si tels étaient les engagements du Dominion, ils comporteraient évidemment l'abandon, par le gouvernement fédéral, de l'initiative de construction de canaux et d'autres initiatives de développement auxquelles la province du Canada s'était longtemps intéressée. A la page 92, le mémoire du Nouveau-Brunswick souligne le point suivant: afin de réaliser les "améliorations" requises par la Résolution 66, les "centaines de millions de dollars", dépensés surtout pour le Saint-Laurent, auraient plutôt dû être consacrés à l'expansion du trafic vers les ports des provinces Maritimes.

De tels engagements comporteraient aussi un "remaniement du tarif de transport des marchandises outre-Atlantique" afin d'assurer une "expansion continue du trafic entre les grandes plaines de l'Ouest et le littoral". A noter que cela eût exigé la réglementation du tarif-marchandises, lequel ne rentrait pas alors dans la sphère administrative

² Pièce 357, mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 74 et suivantes.

³ Mémoire, pp. 90-92, 98, 110-111. Voir aussi Tém., p. 10,177.

reconnue, exigé aussi la réglementation des frets maritimes, laquelle n'a pas même été obtenue. Le gouvernement fédéral est censuré pour n'avoir pas "mis fin au trafic vers les ports des Etats-Unis, ni tenté de le faire". Par conséquent, l'expéditeur n'aurait pas dû être libre d'acheminer ses marchandises à son gré. Pour justifier cette attitude, le Nouveau-Brunswick "se fonde" sur ce qu'il appelle l'"intention du pacte confédératif". "Nous affirmons qu'il était parfaitement possible au Dominion de faire expédier vers l'Est une importante partie du grain, en territoire britannique, jusqu'aux ports de Saint-Jean d'Halifax." "Il aurait été facile de persuader les importateurs de grain en Grande-Bretagne de faire expédier le grain par voie des ports britanniques; et l'influence du gouvernement britannique à cet égard aurait été un puissant facteur dans l'obtention de ce résultat."⁴

Le mémoire supplémentaire du Nouveau-Brunswick prétend que la Résolution 66 comportait aussi le prolongement de l'Intercolonial jusqu'à l'intérieur des grandes plaines de l'Ouest; l'exploitation devait en être effectuée sur un plan national et le tarif-marchandises ne devait pas reposer sur des considérations commerciales.⁵ Aucun document n'est cité à l'appui de cette prétention, et nous ne pouvons découvrir aucune preuve contemporaine attestant qu'à l'époque un tel avenir ait été anticipé pour l'Intercolonial.⁶ La construction du Transcontinental-National est décrite au mémoire supplémentaire, comme étant l'exécution partielle de la Résolution 66: elle pouvait "être attribuable seulement au contrat". Mais la province prétend: "L'abstention du parlement à forcer le trafic à emprunter cette route [menant aux ports de l'Atlanti-

que], indépendamment de l'expéditeur, est un autre exemple de l'inexécution de l'entente."⁷

Il a donc fallu en arriver à des opinions précises concernant la Résolution 66—ses origines, son objet réel et l'étendue des obligations qu'elle imposait au gouvernement fédéral. Cette étude doit se faire du point de vue historique plutôt que juridique, la province n'a pas étayé sa cause sur des motifs strictement juridiques; elle a soutenu plutôt que la Résolution 66 constituait une "entente à exécuter par les provinces et le Dominion, au point de vue de l'équité, du droit et de la justice".⁸ Pour obtenir une interprétation précise de la Résolution 66, il nous faut consulter, à l'instar des représentants de la province, les dossiers et documents de l'époque.

Le projet de construction d'un chemin de fer intercolonial précéda de plusieurs années la manifestation de tout mouvement en faveur de la Confédération. Les difficultés politiques et financières qui avaient empêché cette construction disparurent quand le mouvement en faveur de la Confédération prit de l'ampleur. Dans les provinces Maritimes, les partisans de la Confédération étaient ravis de pouvoir enfin obtenir accès par voie ferrée aux marchés des provinces d'en haut;⁹ et la répugnance de puissances politiques de la province du Canada à se lancer dans cette entreprise se transforma en un appui actif, par crainte de voir les Etats-Unis (alors en pleine guerre civile) suspendre les privilèges de transit qui seuls pouvaient permettre au trafic canadien d'atteindre la mer pendant l'hiver, saison où la route du Saint-Laurent n'était pas utilisable.

Les déclarations, souvent citées, d'hommes publics canadiens au cours de leur campagne en faveur

⁴ Mémoire, pp. 110-116. Le mémoire supplémentaire (p. 3) corrobore ces vues: "Il ressort clairement des déclarations faites lors de la Confédération que tous les intéressés voulaient éviter la nécessité d'acheminer le trafic vers le territoire et les ports des Etats-Unis. Aux audiences, toutefois, certaines réserves paraissent avoir été faites, et M. Jones, l'avocat du Nouveau-Brunswick, s'est ainsi exprimé (Tém. pp. 10,094): "A mon avis, ce trafic aurait dû être dirigé vers les provinces éloignées, ce qui eût développé nos ports. Je ne prétends pas qu'il aurait fallu détourner des Etats-Unis l'intégralité du trafic, mais j'affirme que nous aurions dû bénéficier d'un traitement équitable."

⁵ Mémoire supplémentaire, pp. 26, 40.

⁶ Selon toute apparence, c'est en 1903 seulement que des personnes responsables proposèrent le prolongement de l'Intercolonial au delà d'un terminus sur le Saint-Laurent. Cette année-là, R. L. Borden et l'honorable A. G. Blair proposèrent le prolongement de l'Intercolonial jusqu'à la baie Georgienne, comme alternative de la construction du Transcontinental-National. *Débats de la Chambre des communes*, 1903, pp. 8994-8998.

⁷ Mémoire supplémentaire, p. 40. L'extrait suivant démontre la large interprétation donnée par la province au terme "améliorations" (Tém. pp. 10,209):

"Mr. Stewart [avocat de la Commission]: ...D'après votre interprétation implicite de l'article 66 des Résolutions de Londres, vous prétendez que le trafic devait forcément s'acheminer de l'Ouest vers les ports des provinces Maritimes. Est-ce là votre prétention?"

L'hon. M. Jones [avocat du Nouveau-Brunswick]: Oui. Il faut pourvoir à toutes les améliorations nécessaires au développement de ce trafic."

et de nouveau, p. 10,210:

"M. Stewart: Mais il n'est aucunement question, à l'article 66, du tarif des marchandises transportées sur ces lignes de communication, non plus que des améliorations.

L'hon. M. Jones: Pas directement, mais un point est à considérer: les améliorations nécessaires au développement du trafic comportent l'aménagement de ports, d'installations maritimes, pour acheminer le trafic d'exportation hors du pays; au besoin, les tarifs-marchandises doivent tendre à favoriser le développement du trafic.

M. Stewart: Pouvez-vous m'indiquer les termes qui comportent implicitement la réduction obligatoire du tarif-marchandises afin de contraindre l'acheminement du trafic vers les ports des provinces Maritimes? Ces termes ne se trouvent certes pas à l'article 66 des résolutions.

L'hon. M. Jones: Ils s'y trouvent assurément, sous la rubrique des améliorations."

⁸ Tém. pp. 9010-9011.

⁹ Le profond désir que manifestait la population des Maritimes d'obtenir des communications ferroviaires avec le Canada trouva son expression dans la déclaration catégorique de sir L. Tilley, à la Conférence de Québec: "Nous n'accepterons pas cette union, à moins que vous ne nous accordiez le chemin de fer." E. Whelan, *The Union of the British Provinces*, (1865), p. 72.

de l'union, dans les villes des provinces Maritimes, à la fin de l'été de 1864, et de semblables expressions de satisfaction au cours des débats sur la Confédération au parlement canadien en 1865, du fait que désormais les provinces centrales auraient accès à la mer durant toute l'année, sont à lire, à interpréter et à apprécier comme des appels en faveur d'une politique alors discutée dans l'arène publique. Ces déclarations sont naturellement sujettes aux réserves et restrictions que l'opinion contemporaine bien informée apporte toujours aux plaidoyers politiques. Il ne faut jamais oublier qu'à chacune de ses étapes le projet confédératif se heurta à une opposition à la fois générale et formidable. Les hommes publics qui préconisèrent la Confédération étaient aussi des hommes d'Etat—et leur œuvre le prouve—mais ils n'en étaient pas moins partisans d'une initiative à laquelle ils avaient attaché leur fortune politique. Leurs prédictions étaient des plus optimistes, et si elles ne se sont pas entièrement réalisées, on peut dire que le fait était loin d'être unique dans l'histoire du Canada.

Le projet de construction de l'Intercolonial créa une situation facile à comprendre. Dans toutes les provinces, les partisans de la Confédération reconnurent l'utilité générale de cette voie ferrée. La population du Canada fit bon accueil au projet, ayant forcément réfléchi au sort qui l'attendait si la frontière des Etats-Unis venait à se fermer au trafic canadien outre-Atlantique. Dans des discours dont le texte nous a été conservé, des hommes publics canadiens eurent soin de préciser que l'accès aux ports des provinces Maritimes ne suffisait pas à remplacer l'accès aux ports des Etats-Unis. Ne voulant pas nuire à ses propres intérêts, le Canada redoutait les représailles des Etats-Unis, qui auraient pu abolir le privilège du transit des produits canadiens en territoire américain. Le futur Intercolonial était considéré comme une route alternative, mais il n'était aucunement question d'éliminer la route transitaire américaine. John A. Macdonald élucida parfaitement le point dans un discours qu'il prononça à Halifax, le 12 septembre 1864, au cours d'une tournée des provinces Maritimes par des chefs politiques canadiens, dans l'intervalle des Conférences de Charlottetown et de Québec. Macdonald déclara :

“Pour ce qui est de l'Intercolonial, la population du Canada comprend que la construction de cette voie ferrée n'est possible que parce qu'elle sert de trait d'union politique entre les colonies. Il est indéniable que le chemin de fer, à titre d'entreprise commerciale, ne présenterait guère d'avantage pour le peuple canadien. Avec le Saint-Laurent en été et les ports américains en temps de paix, nous possédons toutes les voies de transports nécessaires. Mais la paix ne peut

pas toujours durer, et il nous faut d'autres débouchés si nous ne voulons pas rester isolés de l'océan durant plusieurs mois de l'année.”¹⁰

Si les gouvernements des provinces Maritimes avaient posé pour conditions de leur entrée dans la Confédération l'octroi des concessions spéciales, exposées dans le mémoire du Nouveau-Brunswick, quant au traitement de haute préférence à l'égard du commerce et des améliorations publiques, n'auraient-ils pas incorporé ces conditions dans les dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord prescrivant la construction de l'Intercolonial,—dispositions qui ne sauraient être mises en doute,—au lieu de s'appuyer sur des termes obscurs de la Résolution 66 de Londres, dont l'application pratique ne pouvait être que fortuite et conditionnelle?

Les documents de l'époque révèlent un tout autre aspect de la question : on croyait alors que la construction du chemin de fer appelé à assurer la liaison entre les réseaux canadiens et ceux des provinces Maritimes, suffirait à produire les bienfaits résultats prédits avec une confiance si manifeste. On ne discernait guère le jeu de la concurrence dans les transports, et plusieurs croyaient tout bonnement que le transport des marchandises s'effectuerait sur une longue voie ferrée, indépendamment de la concurrence des voies d'eau jusqu'au point de transbordement le plus lointain, au lieu de gagner le port de mer le plus accessible comme l'expérience l'a nettement démontré.¹¹

Les historiens de la période de la Confédération et les recherches faites pour le compte de la Commission s'accordent sur le point suivant : c'est dans le Haut-Canada que la Résolution 66 prit naissance. Cette résolution fut présentée et adoptée

¹⁰ E. Whelan, *The Union of the British Provinces*, (1865), p. 45. Cette déclaration peut être mise en regard d'une lettre de A. T. Galt, en date du 17 novembre 1858, adressée à sir Edward Lytton, secrétaire d'Etat pour les colonies : “Je ne prétends pas un seul instant que le Canada utiliserait le chemin de fer Intercolonial pour son trafic, pendant qu'il disposerait de lignes plus courtes et moins coûteuses; mais si, à un moment donné, les Etats-Unis adoptaient une politique commerciale, tout à fait différente, ou si la guerre éclatait, le Canada aurait alors un autre débouché et supporterait volontiers les inconvénients d'une route plus longue et de frais plus élevés.” O. D. Skelton *Life and Times of Sir A. T. Galt*, p. 246.

¹¹ Le professeur Creighton cite un orateur enthousiaste qui, parlant à Halifax, entrevoyait pour cette ville un lieu de transit comparable à Venise et à Gènes, pour la raison, disait cet orateur, que “nous constituons le point le plus rapproché de l'Europe”. Voir Appendice 2, *L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération*, chapitre 8. Sir John A. Macdonald paraît avoir eu la même idée. Dans une lettre adressée à C. J. Brydges, du chemin de fer du Grand-Tronc, le 31 octobre 1870, à propos des tarifs éventuels de marchandises pour l'Intercolonial, il disait : “Le gouvernement est naturellement tenu de veiller à ce qu'aucune préférence ne soit octroyée, ni rendue possible; il doit faire en sorte qu'un baril de farine arrivant par eau, à Québec bénéficie du même avantage que s'il arrivait de Sarnia, par voie ferrée.” (Recueil de lettres de Macdonald, no 14. Archives du Canada.) Il est évident que, dans la pensée de sir John Macdonald, un tarif de transport direct par voie du Grand-Tronc et de l'Intercolonial pouvait être moins élevé qu'un tarif de transport conjugué par lac, fleuve et chemin de fer.

pour faire accepter par les Haut-canadiens la construction de l'Intercolonial à laquelle ils s'étaient opposés.¹² Les antécédents de la résolution, les incidents de son apparition dans les Résolutions de Québec et de Londres, et chaque mention directe de cette résolution dans les archives portent à croire que cette résolution constituait une déclaration de l'intention d'entreprendre, en toute diligence, un projet de développement qui intéressait tout particulièrement le Haut-Canada, et comportant la construction de voies de communication avec l'Ouest canadien, ainsi que de grandes "améliorations" dans le réseau des canaux canadiens. Les provinces Maritimes, croyait-on, allaient partager la prospérité anticipée.

Nous ne pouvons donc admettre que, dans le contexte où il figure en la Résolution 66, le mot "améliorations" imposait au gouvernement du Dominion l'obligation d'accomplir les choses mentionnées dans le mémoire du Nouveau-Brunswick.

Signification du terme "littoral".—Il est également impossible de donner au mot "littoral" le sens précis et restreint que lui attribue le mémoire du Nouveau-Brunswick. En liant les améliorations de canaux à l'établissement de communications avec les territoires du Nord-Ouest, on espérait empêcher que les avantages commerciaux que procurerait l'ouverture du Nord-Ouest fussent à l'unique profit du canal Erié; avant la Confédération, ce canal avait capté une forte proportion du commerce provenant des Grands lacs. Dans la pensée des auteurs de cette résolution, le terme "littoral" signifiait cette partie du Canada où des ports étaient établis ou en projet d'établissement et accessibles aux navires océaniques pour le transport du trafic venu des vastes régions de l'Ouest par voie des canaux. Le Canada fit bon accueil à la Confédération, qui accordait un plus vaste littoral pourvu, en toute saison, de ports accessibles par l'Intercolonial. Lorsque George Brown, au cours des débats sur la Confédération (le 8 février 1865), parla de la situation peu satisfaisante du

¹² R. G. Trotter, *Canadian Federation*, p. 283: "Par conséquent, si ce dernier [l'International] devait être construit par le nouveau gouvernement fédéral sur les instances des provinces de l'Atlantique, les intéressés réclamaient également l'amélioration, par les mêmes autorités, des communications avec l'Ouest. Dans un sens, l'inclusion de deux projets dans les Résolutions de Québec était donc un moyen de concilier divers intérêts régionaux."

George Brown, ardent défenseur du développement de l'Ouest, mais qui avait mis en doute l'utilité de l'Intercolonial, se trouva embarrassé au parlement canadien lorsque les Résolutions de Québec furent soumises à l'agrément du parlement; son embarras provenait de ce que les deux projets n'étaient pas mis sur le même pied. Tout en admettant que la construction de l'Intercolonial avait reçu la préférence, Brown déclara: "On le voit, la Confédération est engagée à s'occuper de ces deux entreprises." (*Débats sur la Confédération*, p. 103.)

Voir Appendice 2, D. G. Creighton. *L'Amérique britannique du Nord à l'époque de la Confédération*.

Canada "isolé du littoral pendant les mois d'hiver", il ajouta effectivement que durant l'été le Canada avait son propre littoral.

Jamais depuis l'occupation anglaise du Canada, Québec et Montréal n'ont cessé d'être reconnus officiellement et couramment comme ports de mer. Quand le gouvernement britannique adopta, en 1785, un arrêté ministériel qui interdisait tout commerce maritime entre le Canada et les États-Unis, le gouverneur et son conseil estimèrent, à l'époque, que l'arrêté visait Montréal et Québec, mais non les lacs intérieurs.¹³ Adam Lymburner, négociant de Montréal, comparaisant à la barre de la Chambre des communes britannique en mars 1791, pour s'opposer au partage du Canada en deux provinces, invoqua cet argument: les seuls "ports océaniques" se trouvant dans le Bas-Canada, les deux provinces entrèrent en litige.¹⁴ A l'égard du commerce maritime, les statistiques officielles du ministère du Revenu national indiquent les chiffres suivants, quant au tonnage enregistré à Montréal, pour les deux années qui précédèrent la Confédération: 1865, entrées, 133,286 tonnes, sorties, 144,475; 1866, entrées, 172,262, sorties, 149,719.¹⁵ La même terminologie est encore en usage aujourd'hui. Ainsi, dans son *National Ports Survey* (1932), sir Alexander Gibb établit une distinction entre les ports intérieurs, les ports des canaux et les ports de mer. D'après lui, Québec a "46 ports de mer", ce qui assimile au littoral les rives du Saint-Laurent à partir de Montréal jusqu'à l'embouchure du fleuve.¹⁶ En fait, le gouvernement du Nouveau-Brunswick affirme lui-même, dans son mémoire, que le Canada est privé de littoral durant une partie de l'année seulement. "Voici", dit-il, "des provinces qui étaient isolées durant la moitié de l'année, sans littoral, et à la merci des États-Unis pour un débouché."¹⁷ Dans son témoignage, l'avocat du Nouveau-Brunswick qualifia ces remarques de "déclaration irréfléchie",¹⁸ mais en réalité le mémoire du Nouveau-Brunswick donnait à ce mot le sens même que lui attribuèrent George Brown et ses collègues quand ils rédigèrent la Résolution 69 des Résolutions de Québec (soit 66 des Résolutions de Londres).

Ni la politique progressive subséquentement adoptée par le gouvernement fédéral, ni les déclarations publiques d'hommes d'État du Dominion à

¹³ D. G. Creighton, *The Commercial Empire of the St. Lawrence, 1760-1850*, pp. 104-105.

¹⁴ *Ibid.*, p. 115.

¹⁵ Obtenues au ministère du Revenu national.

¹⁶ Page 12.

¹⁷ Mémoire, p. 111.

¹⁸ *Tém.* p. 10,180.

ce sujet, ne corroborent l'interprétation donnée par le Nouveau-Brunswick à la Résolution 66. Dans les premières années de la Confédération, la construction de l'Intercolonial fut commencée, une commission royale nommée avec mandat d'exprimer son avis sur un programme de construction de canaux, et les premières mesures furent prises en vue de construire un chemin de fer transcontinental. Dans son exposé budgétaire d'avril 1873, sir L. Tilley, ministre fédéral des Finances, prit acte de ces développements et, avec l'optimisme qui régnait alors, s'aventura à prédire les conséquences économiques et nationales. Le chemin de fer du Pacifique devait amener les marchandises jusqu'à la tête du lac Supérieur, où elles seraient chargées sur des navires et transportées jusqu'aux ports de mer par voie des canaux. Montréal s'érigerait en rival de New-York; Québec tiendrait le second rang après Montréal dans la province. "J'arrive maintenant", ajouta-t-il, "à ma propre province [le Nouveau-Brunswick]. Ses avantages sont peut-être restreints auprès de ceux de l'Ontario et de Québec, mais, grâce au chemin de fer, nous serons en mesure d'entreprendre une lutte énergique afin d'obtenir notre part du commerce maritime. Pour ce qui est de la Nouvelle-Ecosse, ... Halifax obtiendra forcément sa part du commerce, grâce à l'Intercolonial."¹⁹

Tilley paraît avoir ignoré le sens implicite que le Nouveau-Brunswick fait valoir aujourd'hui à l'égard de la Résolution 66; il n'alléguait aucunement l'inobservation du "pacte" qui détermina l'entrée du Nouveau-Brunswick dans la Confédération. Et rien ne prouve qu'il ait constaté un tel manquement à la parole donnée lorsque, dix ans plus tard, en sa même qualité de ministre des Finances, il présenta l'exposé budgétaire. S'adressant au parlement, le 30 mars 1883, il déclarait:

"Toute notre politique, la politique des deux gouvernements depuis 1867, a été de faire ce que permettaient les ressources du pays pour augmenter les facilités du commerce d'importation et d'exportation des ports canadiens... Ces chiffres prouvent que tous les gouvernements et tous les parlements ont compris l'importance de cette question... On ne saurait douter de la politique du gouvernement [gouvernement Macdonald], quand nous savons que la législation qui concerne le chemin de fer Canadien du Pacifique a pour but de diriger le commerce des vastes régions de l'Ouest, l'été, sur Montréal et Québec, et l'hiver sur les ports ouverts du Canada."²⁰

Il convient peut-être de signaler que sir Leonard Tilley était membre des Conférences de Québec et de Londres; qu'il était vraisemblablement au fait

¹⁹ *Scrapbook Hansard*, 1873 (Bibliothèque du parlement) p. 54.

²⁰ *Débats de la Chambre des communes*, 1883, p. 359.

de l'historique de la Résolution 66 et de la nature des politiques qu'elle présageait; qu'il était le premier ministre du Nouveau-Brunswick à l'époque de la Confédération; et qu'en qualité de représentant d'un comté du Nouveau-Brunswick il entra dans le cabinet fédéral, dont il fit partie de 1867 à 1873, ainsi que de 1878 à 1885.

Il nous est donc impossible d'admettre la prétention du Nouveau-Brunswick voulant que cette Résolution 66 de la Conférence de Londres ait, en quelque sens que ce soit, constitué un contrat ou un pacte avec les provinces Maritimes; ou que le terme "améliorations" employé dans cette résolution impliquait le moyen de forcer le commerce à prendre la route des ports des provinces Maritimes, selon la prétention du Nouveau-Brunswick; ou que le terme "littoral" signifiait uniquement le littoral des provinces Maritimes. C'est avec attention et, croyons-nous, en toute conscience, que nous avons examiné les exposés du Nouveau-Brunswick, dans l'espoir qu'une analyse complète pourra non seulement faire voir les raisons de notre répugnance à recommander l'admission de cette revendication, mais aussi contribuer à dissiper l'impression d'un grief qui remonte loin dans le passé.

EXPLOITATION DU CHEMIN DE FER INTERCOLONIAL

Nous pouvons maintenant aborder des exposés relatifs à l'exploitation du chemin de fer Intercolonial.

Le grief formulé par le Nouveau-Brunswick, et auquel la province attache une grande importance, vient de ce que le Dominion, par l'incorporation du chemin de fer Intercolonial dans le réseau de l'Etat, aurait violé une entente remontant à la Confédération et stipulant l'exploitation à perpétuité du réseau par le Dominion, ainsi que son maintien dans une absolue indépendance de tous les autres chemins de fer.²¹ La croyance, très répandue, en l'existence d'une entente formelle à cet effet ne paraît pas bien fondée. En 1870, la régie et l'administration futures de l'Intercolonial firent l'objet d'un débat au parlement, à titre de question non encore résolue.²² D'ailleurs, le 31 octobre 1870, sir John A. Macdonald, dans une lettre adressée à C. J. Brydges, qui exerçait les doubles fonctions de gérant du Grand-Tronc et de commissaire de la construction

²¹ Mémoire, p. 120.

²² *Débats parlementaires fédéraux*, (1870) pp. 988-1013. Galt présenta une motion en faveur de la construction et de l'exploitation privées. Des membres du cabinet soutinrent que le *Imperial Intercolonial Guarantee Act* exigeait la construction par le gouvernement, mais ils reconnurent que l'exploitation, une fois la voie construite, était autre chose. "La construction terminée", dit sir John A. Macdonald, "le gouvernement pourrait louer la ligne au Grand-Tronc ou à la compagnie dont parla l'honorable député de Carleton." (p. 1011).

de l'Intercolonial, discuta avec lui le mode d'exploitation du chemin de fer Intercolonial dès son parachèvement, et insinua que "l'initiative la plus satisfaisante dans l'intérêt public en vue de l'exploitation du chemin de fer" se traduirait en un arrangement à cet effet entre le Dominion et le Grand-Tronc.²³ Dans la même lettre, sir John exprima l'opinion que si "Brown, Mackenzie et compagnie" arrivaient au pouvoir, ils chercheraient une solution différente. Les événements confirmèrent cette prévision; après l'avènement d'Alexander Mackenzie au poste de premier ministre, le chemin de fer fut confié, en 1874, à l'administration directe du ministère des Travaux publics. L'arrangement ne fut pas altéré quand sir John A. Macdonald reprit le pouvoir en 1878. Sir John déclara, en 1889, que "le chemin de fer ne peut être maintenu, et le marché conclu avec les provinces Maritimes ne peut être rempli que si le chemin de fer reste une entreprise du gouvernement".²⁴ A l'époque de cette déclaration, l'Intercolonial n'eût pu être transféré qu'à un chemin de fer privé, et il est probable que celui-ci l'aurait exploité sur une base strictement commerciale, subordonnée aux restrictions du transfert. La fusion trente ans plus tard d'autres chemins de fer, également étatisés et placés sous la direction d'un conseil nommé par le gouvernement fédéral, constitua une initiative fort différente de l'action appréhendée en 1889, alors que sir John A. Macdonald donna une assurance — donnée en 1889, notons-le bien, et non en 1867.

Le gouvernement du Nouveau-Brunswick s'oppose aussi à l'exploitation de l'Intercolonial par les chemins de fer Nationaux du Canada, pour la raison, allègue-t-il, que cette corporation l'exploite "non pas en tenant compte des droits des provinces Maritimes sous le régime confédératif, mais en vue de résultats tangibles, à l'instar de toute autre corporation privée". Aux termes du "pacte de la Confédération", l'intention n'était pas d'établir un tarif-marchandises destiné à couvrir les intérêts du coût de construction, ni à solder les frais d'exploitation, si cela comportait l'établissement de tarifs ferroviaires "pesant trop lourdement sur le commerce interprovincial ou autre des provinces Maritimes". "Le projet de la Confédération", est-il dit, prévoyait une administration locale de l'Intercolonial, avec siège social à Moncton. L'exploitation actuelle de l'Intercolonial est représentée comme étant "une exploitation commerciale tout à fait contraire au projet de la Confédération". Le Nouveau-Brunswick a demandé à notre Commission de

recommander "que le Dominion soustraie l'Intercolonial à l'autorité de la Commission des transports et établisse un tarif ferroviaire conforme à l'intention qui existait manifestement à l'époque de la Confédération, et non suivant des considérations exclusivement commerciales"; de recommander aussi l'extension des aménagements et des installations aux ports, afin d'encourager le trafic des ports; de recommander enfin une indemnisation de la province, à cause de l'inexécution des engagements.²⁵

Il est indéniable que les taux imposés par l'administration de l'Intercolonial en 1912, et maintenus pendant quinze ans, avaient un caractère entièrement commercial.²⁶ Pour la raison que ce taux était purement commercial, la Commission Duncan jugea qu'il constituait une violation d'une entente conclue lors de la Confédération, entente qu'elle définissait en ces termes: "Que, dans la mesure où les considérations commerciales étaient subordonnées aux considérations nationales, impériales et stratégiques, le coût serait supporté par le Dominion, et non par le trafic qui pourrait passer par la ligne."²⁷ La réduction de 20 pour 100 recommandée par la Commission Duncan devait aplanir les "considérations d'ordre national, impérial et stratégique", laissant à la Commission des chemins de fer le soin d'ajuster les autres revendications. Il peut être logiquement déduit des conclusions de la Commission Duncan que la réduction (légalement établie par la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes, 1927) serait conforme aux engagements de la Confédération et laisserait le règlement des autres questions de taux à l'organisme de régie des taux auquel tous les chemins de fer du Canada étaient soumis; et l'opinion formulée par la Commission Duncan, quant à l'effet de sa recommandation, confirme cette déduction: "Ce point de vue établit une distinction parfaite entre les considérations sur la politique des chemins de fer proprement dite. Il rétablit les fins primitives du chemin de fer Intercolonial telles qu'elles sont interprétées dans l'échelle des tarifs antérieurement à 1912 sans retrancher ce chemin de fer du réseau consolidé des chemins de fer Nationaux,

²⁵ Mémoire, pp. 107-121.

²⁶ Au cours de la session de 1912-1913, l'honorable Frank Cochrane, ministre des Chemins de fer, expliqua à la Chambre des communes le motif de cette hausse. La hausse moyenne, dit-il, représentait 5 p. 100; mais pour certaines denrées, elle était plus considérable. D'après quelques députés, l'augmentation atteignait même 40 p. 100 pour certaines denrées. Vouluant se justifier, M. Cochrane répondit: "J'essaie d'administrer l'Intercolonial dans le sens des affaires... je suis convaincu que l'augmentation des taux est nécessaire." *Débats de la Chambre des communes*, 1912-1913, col. 12,419.

²⁷ *Rapport de la Commission royale sur les revendications des provinces Maritimes*, p. 21.

²³ *Macdonald Letterbook*, no. 14. (Archives canadiennes).

²⁴ *Débats de la Chambre des communes*, 29 avril 1889, p. 1660.

mesure qui, croyons-nous, serait rétrograde et, en définitive, fort peu satisfaisante.”²⁸

Nous partageons entièrement cette opinion, et croyons mal fondée la critique exprimée dans le mémoire du Nouveau-Brunswick dénonçant l'administration actuelle du chemin de fer Intercolonial comme une “entreprise commerciale administrée d'une façon tout à fait contraire au projet de la Confédération”.

RÉGIME NATIONAL DES TRANSPORTS ET UTILISATION DES PORTS DES PROVINCES MARITIMES

Vu la critique formellement ou implicitement contenue dans les exposés analysés au présent chapitre, critique voulant que le Dominion ait ignoré les légitimes prétentions des ports des provinces Maritimes à une juste part du commerce fédéral, nous jugeons opportun d'examiner succinctement les aspects saillants des régimes fédéraux, en ce qui concerne la construction de chemins de fer et les tarifs-marchandises dans leur rapport avec les provinces Maritimes.

La construction du chemin de fer Intercolonial fut entreprise peu de temps après l'union des provinces, suivant les dispositions de l'article 145 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Elle fut confiée à une commission fédérale; Sandford Fleming était l'ingénieur en chef. Bien que de prétendues exigences militaires²⁹ aient dicté le choix du tracé et la longueur maxima de la voie ferrée, Fleming était convaincu que le trafic direct serait considérable, dès le début; en conséquence, le chemin de fer fut construit sur un plan supérieur au projet primitif. Les premières estimations s'élevaient à \$20,000,000, mais le coût réel atteignit \$34,368,396.

Suivant les prévisions générales, l'Intercolonial était appelé à développer un trafic considérable. On anticipait évidemment que les marchandises en provenance des états de l'Ouest central, du centre et de l'Ouest du Canada finiraient par prendre la route des ports de mer par voie de l'Intercolonial. Ainsi, en 1879, quand le Dominion fit l'acquisition de la section du Grand-Tronc située entre la Rivière du Loup et la Pointe-Lévis pour l'ajouter à l'Interco-

²⁸ P. 23.

²⁹ Une dépêche du secrétaire d'Etat pour les colonies, adressée au vicomte Monck, en date du 22 juillet 1868, établit clairement qu'un tracé plus direct n'aurait pu être agréé par les autorités impériales: “...le gouvernement de Sa Majesté a appris avec une vive satisfaction que ce dernier tracé” (le plus au Nord) “a été choisi par le gouvernement canadien. La communication que cette ligne assure avec le golfe Saint-Laurent à différents points, et son éloignement de la frontière américaine, sont des considérations décisives en sa faveur; il est indéniable que c'est le seul tracé qui réponde aux objets nationaux liés à l'entreprise.” *Canada, Documents parlementaires, 1869*, no. 5, p. 8.

lonial, il fut stipulé que la somme payée, \$1,500,000, serait “affectée à l'obtention d'un raccordement ferroviaire indépendant, de Sarnia à Chicago”.³⁰

Le milage additionnel de l'Intercolonial, dicté par les considérations d'ordre militaire qui déterminèrent le tracé, fut compensé par des tarifs-marchandises peu élevés. Une comparaison entre les tarifs de l'Intercolonial et ceux des chemins de fer d'Ontario et de Québec, dans la période décennale de 1880, présente des variations de 20 p. 100 en faveur des provinces Maritimes pour les classes 1 et 2, et s'élève à 40 p. 100 pour les classes 4 et 5; ces différentiels demeurèrent assez constants jusqu'à la péréquation de ces taux et de ceux de la région centrale en 1912.

En 1897, l'Intercolonial fut prolongé de la Pointe-Lévis jusqu'à Montréal, moyennant l'acquisition de certaines lignes ferroviaires, au coût approximatif de \$7,000,000. L'honorable A. G. Blair, ministre des Chemins de fer, justifia ce prolongement en déclarant que toute compagnie de chemin de fer placée dans une situation analogue “ferait tout en son pouvoir et assumerait toute responsabilité raisonnable pour secouer le poids qui l'opprime, briser les entraves qui ont gêné l'exploitation de sa voie, et faire disparaître les obstacles qui ont empêché qu'elle atteigne un point où elle pourrait parfaitement transporter tout le trafic qu'on lui offrirait et où elle pourrait poursuivre dans des conditions favorables le but pour lequel le chemin de fer a été établi. Dans les circonstances actuelles, je prétends que le chemin de fer ne peut pas être exploité avec succès.” L'absence de bénéfices de l'Intercolonial avait créé, dit-il, dans l'esprit du public un préjugé contre l'étatisation; mais la véritable raison résidait dans le fait que l'Intercolonial avait été “à l'étroit”.³¹ A la suite d'une entente, le Grand-Tronc devait céder à l'Intercolonial (à Montréal) une proportion du trafic direct s'acheminant, par voie de l'Intercolonial, vers Saint-Jean et Halifax et à destination des marchés de l'Europe.

Bien que l'Intercolonial eût cessé, en novembre 1918, de relever d'une administration directement responsable envers le ministre des Chemins de fer, les tarifs-marchandises particuliers à l'Intercolonial ne furent pas soumis au contrôle de la Commission des chemins de fer avant 1923.

En donnant suite à la recommandation de la Commission Duncan favorisant un différentiel permanent de 20 p. 100 à l'avantage des taux des

³⁰ G. P. de T. Glazebrook, *A History of Transportation in Canada*, p. 213.

³¹ *Débats de la Chambre des communes*, 16 juin 1897, col. 4258, 4263.

provinces Maritimes par rapport à ceux de la section centrale, le parlement fédéral a reconnu, par une loi formelle, le droit des provinces Maritimes à cet avantage, vu les considérations d'ordre national, impérial et stratégique qui présidèrent à la construction de l'Intercolonial. Fondé sur les conclusions de la Commission Duncan, le préambule de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes définissait en termes précis le rôle que l'Intercolonial était appelé et est encore appelé à jouer dans l'économie nationale: "Considérant que... le chemin de fer Intercolonial était destiné entre autres choses à procurer au Canada en temps de crise nationale et impériale un débouché et une entrée sur l'océan Atlantique, et à procurer aux marchands, négociants et fabricants des provinces Maritimes le marché le plus étendu composé du peuple canadien tout entier au lieu du marché restreint des provinces Maritimes seules."³²

Cet exposé est une simple esquisse de la politique ferroviaire fédérale dans le développement du trafic entre les provinces Maritimes et le reste du Canada, développement qui s'est traduit par la construction et l'exploitation de l'Intercolonial.

La "ligne courte"

Dans les premiers projets d'établissement d'un chemin de fer transcontinental, qui aboutirent à la construction du chemin de fer Canadien du Pacifique, les intérêts des provinces Maritimes devaient, croit-on, être servis au même titre que ceux des autres parties du Canada. Le terminus de l'Est fut fixé à Callander sur le lac Nipissing; à cet endroit, le réseau ferré de l'Est devait se raccorder au Transcontinental, et à mesure que le trafic s'acheminait vers l'Est, les provinces Mari-

times devaient en obtenir leur part grâce à l'Intercolonial. Lorsque la compagnie du chemin de fer Canadien du Pacifique obtint sa charte, son terminus oriental fut aussi fixé au lac Nipissing; mais d'autres dispositions spécifiques l'autorisaient à prolonger sa ligne jusqu'à Ottawa, et à obtenir, détenir et exploiter une ligne ou plusieurs lignes de chemin de fer entre Ottawa et tout point, à des endroits de voies navigables sur le littoral de l'Atlantique, ou à tout point intermédiaire. Le gouvernement souligna le caractère entièrement canadien du projet, quand le parlement fut saisi de la question en vue de ratifier l'arrangement.³³

Après avoir espéré que le trafic de l'Intercolonial s'accroîtrait, les provinces Maritimes éprouvèrent un vif mécontentement en voyant s'anéantir cet espoir. Sir Charles Tupper déclara, en 1884, que cet insuccès tenait à la longueur excessive de l'Intercolonial. "Le gouvernement", dit-il, "a été obligé, par la force des circonstances et par les résultats pratiques, d'en venir à la conclusion qu'il est impossible pour les ports d'Halifax et de Saint-Jean de lutter avec les ports plus rapprochés de Portland et de Boston aux Etats-Unis."³⁴ Pour faire face à cette situation, il annonça que le gouvernement assurerait, par l'octroi de subventions, la construction d'une ligne courte établissant une communication directe entre Montréal, Saint-Jean et Halifax. Il ajouta alors "nous verrons se réaliser toutes nos espérances et nos attentes". Il en résulta la construction de la ligne courte à travers l'état du Maine; elle procura au chemin de fer Pacifique-Canadien un accès direct au port de Saint-Jean.

Dans certaines lettres adressées par sir George Stephen à sir John Macdonald,³⁵ en 1889, il est

³² *Statuts du Canada* (1926-1927), 17 Geo. V, c. 44.

³³ En cette occasion, sir John A. Macdonald (*Débats de la Chambre des communes*, 1881, pp. 521-522) déclara: "Nous désirons et le peuple désire avec nous, que le chemin de fer, lorsqu'il sera construit, soit un chemin canadien; la grande artère du trafic canadien, pour le transport des richesses et du commerce de l'Ouest jusqu'à la mer à travers le territoire canadien." On voulait également "augmenter la richesse et la population de Montréal, Québec, Toronto, Halifax et Saint-Jean, au moyen d'une grande voie ferrée canadienne profitant autant que possible du mouvement du commerce dans le pays."

Au cours du même débat (p. 558), sir Leonard Tilley fit observer que le gouvernement "désirait que, lorsque les millions d'acres du Nord-Ouest seraient colonisés, les produits de cette région fussent amenés à Montréal, Québec, Halifax, Saint-Jean et Toronto... par une ligne traversant le territoire canadien".

On ignore généralement qu'à un certain moment sir John Macdonald considéra la ville de Québec comme le terminus approprié du Pacifique-Canadien; à Québec, il serait certes facile de transborder des marchandises sur les convois de l'Intercolonial. Cette déclaration au sujet de Québec comme terminus approprié fut faite au parlement, lorsque sir John défendit l'attitude du gouvernement, qui versait des subventions rétroactives au gouvernement de Québec pour la construction de chemins de fer reliant Ottawa à Montréal, et Montréal à Québec. En cette

occasion, sir John rappela que, le projet primitif de la construction du Pacifique-Canadien mis sur pied, Callander avait été choisi comme terminus de l'Est, mais que dans la suite le gouvernement Mackenzie avait prolongé la ligne "jusqu'à Pembroke, et de fait, jusqu'à Ottawa". Il ajouta: "Alors, j'ai vu, et tout homme de bon sens doit avoir vu que Québec, avec son énergie indomptable, a construit un chemin de fer partant de la ville de Québec et que tout le monde reconnaît comme devant être le terminus Atlantique du chemin de fer canadien du Pacifique. Nous avons vu que Québec, dans le but de donner à sa province des communications immédiates avec le Nord-Ouest, a engagé sa fortune et son crédit pour terminer ce chemin. J'ai vu à ce que ce chemin forme partie de ce grand chemin national, et qu'il doit être aidé comme le reste." *Débats de la Chambre des communes*, 1884, p. 1661.

³⁴ *Débats de la Chambre des communes*, 1884, p. 1571.

³⁵ Stephen écrivait (le 3 septembre 1889) "...Tupper et Pope ont affirmé à maintes reprises, en guise d'encouragement à l'exécution du projet, que l'Intercolonial serait exploité comme ligne locale, dès l'ouverture de la ligne courte; que l'intégralité du trafic direct emprunterait la ligne courte, et que l'exploitation de l'Intercolonial comme ligne locale serait tout aussi utile aux citoyens de la région traversée par ce chemin de fer..." Texte cité par Glazebrook, *A History of Transportation in Canada*, p. 297. Pour toute autre correspondance, voir Pope, *Correspondance of Sir John Macdonald*, pp. 454-457.

catégoriquement déclaré que le chemin de fer Pacifique-Canadien accepta le projet d'une ligne courte, sous le coup d'une forte pression de la part du gouvernement fédéral, et sur l'assurance de ses membres qui garantissaient la future exploitation de l'Intercolonial comme ligne locale, et l'attribution du trafic direct au Pacifique-Canadien. Sir Charles Tupper espérait que la construction de la ligne courte amènerait aux ports des provinces Maritimes assez de trafic pour réaliser les prévisions, mais cet espoir fut déçu; par suite du changement de gouvernement, l'Intercolonial redevint le facteur appelé à augmenter le trafic entre le Canada et les ports des provinces Maritimes. A cette fin, le prolongement de l'Intercolonial jusqu'à Montréal fut entrepris en 1897, ainsi que nous l'avons déjà noté.

LE TRANSCONTINENTAL-NATIONAL

Six ans plus tard, exactement, le gouvernement fédéral déclara que l'Intercolonial et la ligne courte n'avaient pas réalisé l'objectif de leur construction. Quand le Grand-Tronc sollicita un octroi fédéral afin de pouvoir prolonger son réseau, de North-Bay aux Prairies de l'Ouest, le gouvernement jugea que ce projet lui fournissait l'occasion de construire, conjointement avec le Grand-Tronc, un second Transcontinental, dont le terminus oriental se trouverait dans les provinces Maritimes. En exposant le projet d'un nouveau chemin de fer Transcontinental, à la Chambre des communes, le 30 juillet 1903, sir Wilfrid Laurier déclara que l'Intercolonial et la ligne courte n'avaient pas suffi à alimenter le trafic vers les ports des provinces Maritimes. En réponse à la prétention de l'opposition voulant que le terminus oriental fût établi à Québec, ce qui signifiait que l'entier trafic ferroviaire de l'Ouest serait dirigé sur cette ville, il nia que la construction de l'Intercolonial eût eu pour but l'acheminement du trafic en provenance ou à destination des provinces centrales, grâce à l'établissement de communications avec les vastes régions de l'Ouest. S'adressant à la députation, sir Wilfrid s'exprima en ces termes: "Notre réponse à cette objection est aussi claire que catégorique et péremptoire; c'est que l'Intercolonial n'a jamais été conçu ni construit pour les besoins d'un trafic transcontinental. L'Intercolonial fut d'abord conçu comme chemin militaire: ce sont des raisons politiques qui décidèrent sa construction et son tracé..."³⁶ Après avoir nié l'utilité du Transcontinental comme moyen de transport pour le trafic en provenance de l'Ouest et à destination des ports canadiens, sir Wilfrid ajouta que la ligne

courte n'était guère plus satisfaisante, pour la raison qu'elle pénétrait en territoire américain. Le Transcontinental, affirma-t-il, était appelé à réaliser son objectif, que sir Wilfrid caractérisa dans les termes suivants: "C'est dans le but d'assurer... le passage du trafic par les eaux, par les routes canadiennes, que nous avons signé ce contrat."³⁷ D'où la nécessité de construire l'embranchement Québec-Moncton du Transcontinental-National.

La loi incorporant le contrat relatif au Grand-Tronc Pacific précisait cet objectif.³⁸

En exécution du contrat passé avec le *Grand Trunk Pacific*, la construction du Transcontinental-National, reliant Winnipeg à Moncton, fut effectuée selon toutes les règles de la technique. Les autorités ne regardèrent pas à la dépense pour construire cette voie ferrée destinée à assurer le transport le plus économique et le plus efficace du blé du Nord-Ouest vers le littoral canadien. D'après les estimations faites à l'époque où l'entreprise du Transcontinental fut mise sur pied, il serait possible de transporter à profit le blé, d'Armstrong (l'équivalent de la tête des Grands lacs) jusqu'à Québec, au taux de 6 cents le boisseau. L'ancienne confiance se ranima devant la perspective d'établir, grâce à des couches de ballast et à un matériel de tout premier ordre, un tarif de transport uniquement ferroviaire pouvant rivaliser avec un tarif de transport par lacs et par rail. De forts indices portent à croire que cette confiance était la base de toute l'entreprise du Transcontinental-National, le principal objectif étant la livraison de blé canadien à des ports canadiens aux fins d'exportation.

Le projet d'un chemin de fer transcontinental exploité par le *Grand Trunk Pacific*, en vertu d'un contrat conclu avec le gouvernement fédéral, fut abandonné en avril 1915 quand le *Grand Trunk Pacific* refusa d'affermier la ligne reliant Winnipeg à Moncton, invoquant pour motif que le parachèvement de la ligne n'était pas conforme au contrat, le coût estimatif de \$61,415,000 ayant été porté à \$159,881,197. Le réseau du Transcontinental-National

³⁷ *Ibid.*, col. 7926.

³⁸ Voici la principale stipulation de ce contrat: "Il est par les présentes déclaré et reconnu entre les parties à ce contrat que le gouvernement du Canada accorde l'aide stipulée aux présentes dans l'intention formelle d'encourager le développement du commerce du Canada et le transport des marchandises par des voies canadiennes. La compagnie accepte l'aide à ces conditions et convient que tout le fret originant sur la ligne du chemin de fer ou ses embranchements lorsque l'expéditeur ne désignera pas spécialement une autre route, sera, lorsqu'il sera destiné à des endroits en Canada, transporté par le territoire canadien, ou entre les ports intérieurs du Canada, et que le tarif d'entier parcours sur le commerce d'exportation du point d'origine au point de destination ne sera en aucun temps plus élevé que par celle des ports des Etats-Unis, et que toutes les marchandises, lorsque l'expéditeur ne désignera pas spécialement une autre route, seront transportées aux ports de mer du Canada." *Statuts du Canada*, (1903) 3 Ed. VII, c. 71, art. 42 du contrat.

³⁶ *Débats de la Chambre des communes*, 1903, col. 7892-7893.

fut donc laissé pour compte au Dominion et, le 1er février 1915, cette ligne fut incorporée dans le réseau national.³⁹ Par la suite, tous les chemins de fer qui échouèrent au gouvernement, ainsi que l'Intercolonial, furent fusionnés sous le nom de Chemins de fer Nationaux du Canada.

Il ressort aujourd'hui que l'objectif, si nettement exposé, et poursuivi bourse déliée, ne fut réalisé que dans une mesure plutôt restreinte. La raison de cet insuccès relatif mérite d'être examinée par toutes les parties intéressées ou lésées; mais dans cet examen il convient peut-être, nous semble-t-il, d'écarter toute présomption d'indifférence ou d'hostilité de la part des populations des autres régions du Canada envers la réalisation des espoirs qui ont inspiré la construction du Transcontinental-National.

CONTROVERSE CONCERNANT LES TARIFS- MARCHANDISES

Le Transcontinental-National ayant échoué dans son rôle de dégorgeoir de grain et n'ayant pas réussi à transporter le blé de l'Ouest vers Québec et les ports des provinces Maritimes, la Commission des chemins de fer, les tribunaux et le gouvernement fédéral consacrerent des années à l'examen de la question des tarifs de transport ferroviaire.

A l'ouverture du chemin de fer au trafic en 1916, un tarif général de transport de 6 cents le boisseau, entre Armstrong et Québec,⁴⁰ fut établi. Mais l'année suivante, le conseil d'administration, directement responsable envers le gouvernement, porta le tarif à 34.5 cents les cent livres (35.5 à destination des ports des provinces Maritimes). Un tel tarif était prohibitif. En 1925-1926, quand le gouvernement ordonna à la Commission des chemins de fer de mener une enquête générale sur les tarifs de transport, en insistant sur l'importance de "favoriser dans toute la mesure possible le mouvement du grain canadien et des autres produits par voie des ports canadiens", la Commission du port de Québec, d'accord avec les gouvernements des provinces

Maritimes et de l'Ouest,⁴¹ demanda que les tarifs applicables entre Armstrong et Québec fussent ramenés aux tarifs, établis par la loi, de la Passe du Nid-de-Corbeau pour les marchandises à destination de l'Ouest.

La requête de la Commission du port de Québec fut agréée, et le tarif du transport du grain tomba de 34.5 cents les cent livres à 18.34 cents, soit le tarif de la Passe du Nid-de-Corbeau. Il existait à l'époque, comme aujourd'hui d'ailleurs, un tarif de 1 cent les cent livres, de Montréal ou Québec à Saint-Jean ou Halifax, pour le grain provenant des ports de la baie Georgienne et acheminé par voie ferrée; la requête de la Commission du port de Québec reposait sur l'idée (partagée par les gouvernements des provinces Maritimes) que ce tarif d'un cent s'appliquerait également au grain venu d'Armstrong ou de Port-Arthur par voie uniquement ferroviaire. Cependant, après un appel infructueux à la Cour suprême contre la décision de la Commission des chemins de fer qui avait appliqué les tarifs de la Passe du Nid-de-Corbeau au transport de grain entre Armstrong et Québec, le National-Canadien refusa d'appliquer à ce mouvement le tarif de un cent, entre Québec et les ports des provinces Maritimes. En ajoutant au tarif applicable entre Québec et Saint-Jean et Halifax la réduction ordonnée entre Armstrong et Québec, le tarif de transport direct entre l'Ouest et les ports des provinces Maritimes restait effectivement le même qu'avant la décision de la Commission.⁴²

Voulant se relever de cet échec, la Commission du port d'Halifax, appuyée par le *Maritime Board of Trade*, interjeta appel à la Commission des chemins de fer et demanda l'application du tarif de un cent, entre Québec et les provinces Maritimes, aux chargements en provenance de l'Ouest. Le point en litige était de savoir si le contrat de 1903 passé entre le gouvernement et le *Grand Trunk Pacific* stipulait un tarif de transport entièrement ferroviaire à destination des provinces Maritimes, tarif qui non seulement concurrencerait le tarif de transport uniquement ferroviaire vers les ports américains, mais aussi le tarif de transport par laes et rail vers ces ports, si ce dernier tarif était moins élevé. La Commission ne tomba pas d'accord sur la requête

³⁹ Au 31 mars 1926, le coût du Transcontinental-National atteignait \$169,294,876, et \$21,706,664 pour le coût du pont de Québec. Ce chiffre ne comprend pas les \$129,972,139 avancés à la compagnie du *Grand Trunk Pacific*. *Rapport annuel*, ministère des Chemins de fer et Canaux, 1925-1926, p. 82. Voir aussi Fournier: *Nationalisation des chemins de fer au Canada*, p. 26.

⁴⁰ Au cours des nombreux pourparlers avec le gouvernement (entre autres, un mémoire présenté au très honorable R. B. Bennett, premier ministre du Canada, le 13 avril 1932, par les représentants conservateurs des provinces Maritimes au parlement), les déclarations du ministre des Chemins de fer furent invoquées: le ministre aurait estimé que ce tarif était avantageux. Mais aucun de ces mémoires ne citait les Débats, et malgré toutes les recherches il fut impossible de retracer une telle déclaration dans les discours prononcés au parlement.

⁴¹ Les provinces Maritimes se désistèrent à la suite de l'adoption de la Loi des taux de transport de marchandises dans les provinces Maritimes.

⁴² Québec conserva l'avantage d'un tarif réduit à partir d'Armstrong, tarif ordonné par la Commission, mais cet avantage fut de peu de conséquence pour le port, vu que le tarif, si faible fût-il, ne pouvait concurrencer le tarif de transport par laes et rail, aussi longtemps que ce dernier s'appliquait; l'intervalle entre la congélation des laes et des canaux et la fermeture de la navigation sur le Saint-Laurent est trop court pour permettre un mouvement considérable de grain par voie du port de Québec. Les récoltes de 1927-1928 à 1937-1938 (inclusivement) ont procuré à Québec des réceptions totales de grain transporté par rail inférieures à 5,400,000 boisseaux (y compris une partie du transport sur d'autres réseaux que le Transcontinental-National).

te, et l'appel échoua.⁴³ Le tarif de transport entre Armstrong et les ports des provinces Maritimes a varié pour faire face à la concurrence, tout en demeurant bien supérieur au tarif que la Commission du port de Québec chercha à obtenir en 1926. Au 9 décembre 1938, le tarif était de 26½ cents.

Appel de la décision de la Commission fut interjeté devant le gouverneur en conseil, et il fut jugé le 15 janvier 1932. La Commission du port d'Halifax et la Commission des transports du *Maritime Board of Trade* appuyèrent l'appel; les chemins de fer Nationaux du Canada, le Pacifique Canadien et la *National Millers Association* s'y opposèrent. Dans la suite, une pétition signée par plusieurs députés fédéraux et sénateurs des provinces Maritimes fut présentée au premier ministre; cette pétition protestait contre la révision de la requête par la Commission des chemins de fer; le gouvernement fut prié de "définir son attitude" et de "rendre une décision définitive". Les archives consultées ne révèlent aucune décision rendue par le gouvernement fédéral sur cet appel.⁴⁴

D'après les observations présentées à notre Commission, il ressort que les moyens de transport fournis suffisaient amplement à assurer un trafic beaucoup plus considérable. Il est aussi établi que l'engagement relatif à la parité, entre les tarifs de transport de grain à destination des ports américains et ceux des provinces Maritimes, n'est censé s'appliquer qu'aux tarifs de même classe. Les tarifs de transport entièrement ferroviaire entre Armstrong et Saint-Jean et Halifax ont une parité avec les tarifs similaires applicables entre Duluth et New-York et d'autres ports américains. Les efforts tendant à faire abaisser le tarif de transport exclusive-

ment ferroviaire, vers les ports canadiens, au niveau du tarif de transport par lacs et rail, vers les ports de l'Atlantique, n'ont pas réussi à obtenir l'autorisation soit de la Commission des chemins de fer, soit du gouverneur en conseil; d'après les archives, ce refus eut pour cause l'acceptation de l'argument avancé par les chemins de fer, à l'effet que les chemins de fer américains opéreraient une égale réduction dans leurs tarifs, de sorte que la situation resterait la même en ce qui concerne le mouvement du grain. Il faut se rendre à l'évidence et reconnaître que, en présence de la libre concurrence et de la parité des tarifs, une partie seulement des exportations canadiennes de blé serait dirigée sur les ports des provinces Maritimes. L'insuccès, sur un point essentiel, de la plus grande entreprise ferroviaire où se soit aventuré le Dominion, provient de l'impossibilité économique de maintenir des tarifs de transport de grain inférieurs à ceux des réseaux de transport américains faisant concurrence.

A ce propos, notons la conclusion de la Commission Duncan, qui a fait une étude approfondie de la question:

"Toutefois nous ne croyons pas que nous outrepasserions nos propres instructions si nous nous occupions quelque peu de ce que nous croyons être un grave malentendu dans l'esprit public des provinces Maritimes quant à la cause immédiate des difficultés qui entravent le progrès à Halifax et à Saint-Jean.

Il a fallu plusieurs années pour placer le grain de l'Ouest sur les marchés mondiaux; cela a nécessité la création d'un mécanisme délicat qui ne saurait être dérangé soudainement ni violemment sans occasionner de perturbations, voire même de désastres. On a fixé l'itinéraire non en s'en tenant entièrement au transport par chemin de fer mais en cherchant à concentrer le grain à un endroit qui commande à une série de ports où—par suite de la quantité et de la variété du tonnage océanique disponible—l'expéditeur puisse être certain à n'importe quel moment de trouver de l'espace à bord dans le délai le plus court possible pour la quantité et la destination de son expédition." (p. 30)

"Nous croyons qu'on a beaucoup exagéré les bienfaits industriels et commerciaux que retireraient les provinces Maritimes si le grain et autres produits passaient par leurs ports, bien que les exportations de grain puissent être une valeur considérable comme cargaison première lorsqu'on peut se procurer d'autre fret. S'il faut en juger par la nature du transport moderne, le développement d'un port serait décidément restreint si l'on ne devait compter qu'avec le trafic, à destination ou en provenance d'une seule source comme cela a été le cas dans le passé." (p. 31).

Pour conclure, nous n'avons constaté aucune violation de droits contractuels ou quasi contractuels

⁴³ La décision fut rendue le 28 octobre 1930. Le commissaire en chef McKeown et le commissaire Norris estimèrent qu'en 1903 le parlement avait manifesté l'intention de permettre au tarif de transport sur le Transcontinental de rivaliser avec tous les tarifs de concurrence; en conséquence, ils estimèrent que le tarif de 35.5 cents, entre Armstrong et Saint-Jean et Halifax, qui rivalisait avec le tarif de transport entièrement ferroviaire, entre Duluth et New-York, devait être ramené à 19.34 cents pour concurrencer le tarif de transport par lacs et rail entre Fort-William et New-York. Les commissaires McLean et Lawrence s'opposèrent à l'appel, mais ils étaient disposés à consentir une prolongation proportionnelle du tarif Armstrong-Québec, ce qui eut accordé un tarif de 27.5 cents pour le transport jusqu'à Saint-Jean, et de 30.5 cents jusqu'à Halifax. Le sous-commissaire en chef Vien et le commissaire Stoneman étaient d'avis que la parité des tarifs de transport exclusivement ferroviaire sur les réseaux canadiens et américains constituait la limite des concessions, vu que toute réduction de ces tarifs se serait traduite par une égale diminution de la part des transporteurs américains, et qu'il n'en serait résulté aucun détournement du trafic vers les voies canadiennes. A cause de cette divergence d'opinions, les tarifs en vigueur furent maintenus.

⁴⁴ La dernière allusion à cet appel paraît avoir été faite par le ministre des Chemins de fer (l'hon. R. J. Manion) à la Chambre des communes, le 10 février 1933 (*Débats*, pp. 2011-2012), alors que le ministre déclara: "J'ai appris de sources plutôt privées, cependant, que les arrangements actuels étaient très satisfaisants pour ceux qui ont demandé un jugement dans cet appel."

des provinces Maritimes dans la politique fédérale en matière de transport. Il ne serait pas juste, non plus, d'accuser le Dominion d'avoir ignoré les revendications légitimes des provinces Maritimes, quant à l'utilisation de leurs ports pour le commerce extérieur du Canada. Les annales révèlent que la population du Canada a consenti de grands sacrifices en vue de détourner le trafic vers les ports des provinces Maritimes; mais, à notre avis, l'insuccès de loyales tentatives afin d'assurer ce trafic ne saurait donner lieu à indemnisation. L'avènement des gros navires à vapeur et le développement de grands ports sur d'autres points de l'Atlantique ont créé un régime économique des transports qui a nui considérablement aux ports des provinces Maritimes. Toutefois, la plus complète utilisation possible des ports des provinces Maritimes, compatible avec la

prospérité générale de la vie économique canadienne, doit demeurer à l'avenir (comme dans le passé, nous en sommes convaincus) le premier objectif de la politique canadienne. La population et les gouvernements des provinces Maritimes chercheront, naturellement, par tous les moyens qui leur paraîtront les plus propices, à influencer la politique fédérale en matière de transport, dans le sens le plus favorable à leurs intérêts; tout comme la population et les gouvernements des autres provinces veilleront à protéger leurs propres intérêts. Notre Commission se préoccupe moins des méthodes adoptées que de leurs effets sur les nécessités fiscales des divers gouvernements provinciaux, et les recommandations financières que nous formulons ailleurs ont pour objet de remédier à toute situation que ces nécessités pourront faire surgir.

AUTRES REVENDICATIONS DU NOUVEAU-BRUNSWICK

Au cours de nos audiences au Nouveau-Brunswick, deux autres revendications portant sur une compensation par le gouvernement fédéral nous ont été soumises.

L'INDEMNITÉ D'HALIFAX

Dans son mémoire ¹ présenté aux séances de la Commission tenues à Frédéricton, de même que dans le mémoire supplémentaire ² déposé à Ottawa, le gouvernement du Nouveau-Brunswick réclame une part de l'indemnité d'Halifax octroyée en 1877, aux termes du Traité de Washington de 1871. Comme ces dates l'indiquent, la revendication est née d'événements déjà anciens. On a soutenu³ qu'elle devait porter intérêt; de sorte qu'une revendication initiale d'environ \$1,000,000, faite en 1877, atteint aujourd'hui près de \$15,000,000, selon l'estimation du Nouveau-Brunswick.

Résumons le fond de la revendication. Le Traité de Washington de 1871, conclu entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique, contenait plusieurs clauses relatives aux privilèges de pêche sur la côte de l'Atlantique. Aux termes de l'article XVIII, la Grande-Bretagne convint d'accorder aux pêcheurs des Etats-Unis, en sus des privilèges que leur conférait la Convention de 1818, la liberté additionnelle de

“prendre du poisson de toute espèce, mais non des coquillages, sur les côtes et les plages de la mer et dans les baies, havres et anses des provinces de Québec, de la Nouvelle-Ecosse et du Nouveau-Brunswick, de la colonie de l'Île du Prince-Edouard et des diverses îles adjacentes sans être restreints à une distance particulière de la plage, avec la permission de débarquer sur lesdites côtes, plages et îles ainsi que sur les îles de la Madeleine, afin de faire sécher leurs filets et de saler leur poisson, pourvu qu'en ce faisant ils ne portent pas atteinte aux droits de la propriété privée, et n'entravent les pêcheurs anglais dans l'usage paisible de toute partie desdites côtes par eux occupée pour le même objet.”

Le droit des pêcheurs britanniques à la pêche du saumon et des mollusques ainsi que de tous les autres poissons dans les rivières et à leur embouchure a été expressément réservé. L'article XIX réservait les mêmes droits aux sujets britanniques dans les eaux américaines, et l'article XXXII prévoyait l'application du Traité à Terre-Neuve. L'ar-

ticle XXII pourvoyait à la détermination par arbitrage du “chiffre de la compensation qui, de l'avis des arbitres, devrait être versée par le gouvernement des Etats-Unis au gouvernement de Sa Majesté britannique en retour des privilèges octroyés aux citoyens des Etats-Unis aux termes de l'article XVIII”, compte tenu des privilèges accordés aux sujets britanniques par les articles XIX et XXI. Non seulement le parlement britannique et le congrès américain, mais encore le parlement du Canada et les législatures de l'Île du Prince-Edouard et de Terre-Neuve, adoptèrent les lois nécessaires à l'application du Traité. Les clauses du Traité relatives aux pêcheries prirent effet le 1er juillet 1873 (sauf à Terre-Neuve où elles entrèrent en vigueur le 1er juin 1874).

Les trois commissaires désignés aux termes du Traité se réunirent à Halifax à l'été de 1877 pour déterminer le chiffre de la compensation payable à la Grande-Bretagne selon les dispositions de l'article XXII. A la majorité, ils octroyèrent \$5,500,000 à la Grande-Bretagne. Déduction faite des frais et dépens, la Grande-Bretagne remit \$1,000,000 à Terre-Neuve et le reste, \$4,490,882.64, intérêts compris, au Canada, qui versa cette somme au fonds du revenu consolidé.

Le Canada venait à peine d'encaisser ce montant que les députés fédéraux et les gouvernements des trois provinces Maritimes prétendirent que la part d'indemnité octroyée au Canada devrait aller aux pêcheurs ou aux gouvernements de leurs provinces respectives; mais le gouvernement fédéral soutint que ce montant était la propriété du Canada et qu'il appartenait au parlement d'en disposer à discrétion. Les revendications des provinces Maritimes persistèrent de 1879 à 1882 et, vers la fin de la session de cette dernière année, le parlement ⁴ décréta le paiement de primes au montant de \$150,000 par année aux pêcheurs et aux propriétaires de bateaux de pêche. En 1891, la somme affectée aux primes fut portée à \$160,000⁵ et versée annuellement depuis. Les versements de primes jusqu'à 1936 inclusivement s'élevèrent à \$8,708,283, dont les pêcheurs du Nouveau-Brunswick ont touché \$935,145.⁶

L'Île du Prince-Edouard, colonie distincte à la signature du Traité de Washington, était devenue

¹ Mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 65-69. Voir aussi *Tém.* pp. 8749-8779.

² Pièce 413.

³ *Tém.* pp. 8753-8754.

⁴ *Statuts du Canada* (1882), 45 Vict., c. 18.

⁵ *Statuts du Canada* (1891), 54-55 Vict., c. 42.

⁶ Mémoire, p. 67.

province canadienne au moment de l'application des articles relatifs à la pêche, le 1er juillet 1873. Lors de la sentence arbitrale, l'Île du Prince-Edouard réclama le même traitement que Terre-Neuve, ce qui lui fut refusé parce que, pendant la période englobée par la sentence arbitrale, elle était province canadienne.

Depuis 1882, les provinces Maritimes n'ont jamais sérieusement revendiqué une part de la compensation. L'avocat du Nouveau-Brunswick a déclaré qu'aucune revendication de ce genre n'avait jamais été formulée devant une commission, et, en particulier, devant les Commissions Duncan et White,⁷ bien que la première au moins possédât la compétence voulue pour connaître d'une telle revendication. La province du Nouveau-Brunswick fut la seule des provinces Maritimes à soutenir devant nous que "la somme versée au gouvernement fédéral, par suite de la décision rendue à Halifax, n'appartient réellement pas à ce dernier mais plutôt à ces provinces dont les droits de pêche côtière étaient en jeu dans le Traité de Washington". Elle demanda que "le capital net, avec intérêts accumulés, fût réparti entre les provinces directement intéressées" et conservé par elles "en dépôt pour avancer les intérêts des pêcheurs".⁸ Le compte rendu des témoignages mentionne que la revendication du Nouveau-Brunswick représente une somme d'environ \$15,000,000.⁹ A une séance subséquente tenue à Ottawa, un plaidoyer élaboré invoquant de nouveaux arguments fut présenté à l'appui de cette revendication.¹⁰ On prétendit que seules les provinces pouvaient permettre ou interdire le séchage des filets et le salage du poisson sur la rive au-dessus du niveau de la marée haute et que, le Traité accordant ce droit aux pêcheurs des États-Unis, il convenait d'indemniser le Nouveau-Brunswick de cette violation de ses droits.

Impossible de contester le droit de la Grande-Bretagne de conclure le Traité de Washington, non plus que le pouvoir du parlement impérial d'appliquer le Traité. Outre la législation impériale, le gouvernement fédéral, l'Île du Prince-Edouard et Terre-Neuve furent priés de voter, et votèrent effectivement les lois nécessaires pour donner effet aux clauses du Traité, dans les limites de leurs juridictions respectives. Aux termes exprès du Traité (article XXII), l'indemnité devait être versée au "gouvernement britannique de Sa Majesté". Il est incontestable, croyons-nous, que le gouvernement

impérial pouvait à discrétion octroyer le montant de l'indemnité; or, dans l'exercice de cette discrétion, il a cru bon de verser \$1,000,000 à Terre-Neuve et le reste au gouvernement fédéral, sans condition dans les deux cas, et sans restriction ni instructions quant à l'emploi des deniers. L'avocat du Nouveau-Brunswick¹¹ prétendit que la somme ainsi versée au gouvernement fédéral constituait un dépôt, mais nous n'avons pu trouver aucune preuve de la création d'un dépôt, pas plus que nous ne pouvons découvrir ses bénéficiaires éventuels. Il n'est pas allégué dans le plaidoyer du Nouveau-Brunswick que la province doive bénéficier du montant réclamé, et il est difficile de discerner sur quel principe la province peut établir un droit à la garde d'un fonds déposé en d'autres mains.

Il fut allégué, au cours de la discussion, que le gouvernement fédéral ne pouvait garder la part de l'indemnité remise par le gouvernement britannique en invoquant son droit de propriété sur les pêcheries, puisqu'une décision du Conseil privé rendue en 1898 nie l'existence d'un pareil droit.¹² On ajouta que l'obligation de réglementer la pêche ne justifie pas le gouvernement fédéral de garder cette somme, du fait que cette obligation lui est nommément imposée par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord sans aucun droit à une assistance financière.¹³ Cette somme ayant été versée par la Grande-Bretagne au gouvernement fédéral, sans conditions, il n'incombe pas au gouvernement fédéral, nous semble-t-il, de prouver son droit à retenir cet argent; c'est plutôt la province qui formule une réclamation qui est tenue d'établir son droit à une partie de cet argent. La province du Nouveau-Brunswick a longuement tardé à présenter sa revendication; mais nous ne voudrions pas la rejeter en invoquant seulement le laps de temps écoulé.

Aux séances de Frédéricton, la province a allégué que ses "droits sur la pêche côtière étaient consacrés par le Traité de Washington".¹⁴ Il n'a pas été donné d'explication précise; mais si on entendait que la province a le pouvoir de réglementer les droits sur la pêche côtière, il y a là erreur manifeste, car la réglementation de la pêche est dévolue exclusivement au gouvernement fédéral. Il est probable que l'objet visé était l'utilisation des côtes pour fins de pêche, le droit, par exemple, d'utiliser les côtes pour faire sécher les filets et pour saler le poisson; cette question fut discutée à fond à la séance supplémentaire tenue à Ottawa.¹⁵ Il fut allégué qu'une

⁷ Tém. p. 8765.

⁸ Mémoire, pp. 67-68.

⁹ Tém. pp. 8753-8754.

¹⁰ Mémoire supplémentaire.

¹¹ Tém. p. 8752.

¹² *Attorney-General of Canada v. Attorneys-General of Ontario, Quebec and Nova Scotia*, [1898] A.C. 700.

¹³ Tém. pp. 8754-8762.

¹⁴ Mémoire, p. 67.

¹⁵ Mémoire supplémentaire. Tém. pp. 10,153 et suivantes.

partie de l'indemnité devrait aller aux provinces intéressées, vu que les clauses du Traité empiétaient sur leur droit de réglementer le séchage des filets et le salage du poisson sur les côtes. Il semble qu'en réalité le Nouveau-Brunswick n'ait jamais tenté de réglementer ces sujets, de sorte que le Traité n'a jamais entravé l'application d'aucun règlement provincial. Bien plus, il est extrêmement douteux que le droit d'atterrir sur les côtes pour faire sécher les filets et pour saler le poisson eût une valeur réelle, à l'époque du Traité. Il en fut question dans le mémoire présenté par la Grande-Bretagne devant la Commission des pêcheries d'Halifax, mais très peu d'arguments furent avancés sur ce point, et l'avocat de la Grande-Bretagne n'en a soufflé mot dans son plaidoyer final. L'avocat des Etats-Unis déclara que cette concession n'avait aucune valeur et que la pratique d'utiliser la côte pour faire sécher les filets et saler le poisson "était conforme aux usages primitifs d'une génération disparue";¹⁶ l'avocat de la partie adverse n'a pas réfuté ces déclarations. Si les droits ainsi accordés aux pêcheurs étaient de mince importance, il va de soi que les dommages furent infimes, même s'il y eut empiètement sur le droit provincial de réglementation.

Nous ne pouvons admettre qu'aucun des arguments invoqués par la province établisse le droit de sa revendication contre le gouvernement fédéral. Dans la mesure où les revendications de la province reposent sur l'idée de justice et d'équité, nous croyons que le gouvernement fédéral a, par l'octroi de primes, indemnisé ceux qui ont été lésés par le Traité accordant des privilèges de pêche aux pêcheurs américains, à savoir, les pêcheurs canadiens avec lesquels les pêcheurs américains sont venus en concurrence, et que pour cette raison, la réclamation de la province du Nouveau-Brunswick n'est pas fondée en droit. Bien que rien n'indique

¹⁶ En terminant son plaidoyer en faveur des Etats-Unis, l'honorable Dwight Foster s'exprima dans les termes suivants: "S'il était démontré que les pêcheurs des Etats-Unis ont, en vertu des dispositions du Traité de Washington, exercé de tels privilèges d'une manière plus étendue qu'auparavant, je ne pense pas que vous puissiez trouver parmi toutes les monnaies courantes du Royaume, une pièce assez petite pour représenter la compensation que mériterait une pareille concession. Mais, en fait, ce privilège n'est pas exercé; aucune preuve n'a été présentée dans ce sens. Au contraire, les témoignages démontrent que cette pratique était conforme aux usages primitifs d'une génération disparue. Il y a soixante-dix, soixante et peut-être cinquante ans, lorsqu'un petit bateau-pêcheur laissait la baie de Massachusetts, il faisait voile pour Terre-Neuve et, après avoir pris quelques poissons, le skipper ancrant son bateau près du rivage, débarquait dans un canot et séchait son poisson sur les rochers; après avoir empli son navire du produit de sa pêche, ou bien il retournait chez lui, ou tout aussi fréquemment, il faisait un voyage commercial dans quelques pays éloignés où il vendait son poisson et prenait une cargaison en retour. Mais il n'est arrivé rien de tel, de mémoire d'aucun homme vivant. La coutume en est absolument passée; elle n'est plus d'aucune valeur." *Procès-verbal des délibérations de la Commission des pêcheries tenues à Halifax, (1877)*, pp. 263-264.

une relation directe entre les primes de pêche et la somme touchée par le gouvernement fédéral par suite de la sentence arbitrale d'Halifax, le chiffre des primes équivaut à peu près aux intérêts de cette somme à un taux dépassant légèrement 3½ p. 100.

Nous croyons que le gouvernement fédéral, avec son pouvoir de réglementer la pêche, est tout désigné pour la distribution de ces primes, malgré les mécontentements qui ont pu se manifester. Le Nouveau-Brunswick a allégué, en outre, que la répartition des primes de pêche (qu'il prétend sans rapport avec la sentence arbitrale d'Halifax) était inéquitable, parce que les pêcheurs du Nouveau-Brunswick n'en touchaient que 10.7 p. 100 alors que leur production atteignait 26.1 p. 100 du rendement de la pêche des provinces Maritimes et de Québec.¹⁷ C'est prétendre qu'une loi fédérale, ostensiblement du ressort du parlement fédéral, et décrétant la répartition d'une somme d'argent entre les pêcheurs de différentes provinces, n'est pas assez généreuse envers les pêcheurs du Nouveau-Brunswick et l'est trop à l'égard des autres pêcheurs. C'est donc alléguer une injustice de la part du gouvernement fédéral à l'endroit des pêcheurs de différentes provinces; dans ce sens, la revendication échappe à notre juridiction.

DÉDOMMAGEMENT POUR EXCÈS DES TAUX DE TRANSPORT, 1912-1927

La province du Nouveau-Brunswick nous a adressé une revendication pour se faire indemniser de la perte subie par la population de la province par suite de l'exagération du tarif-marchandises dans les provinces Maritimes, de 1912 à 1927.¹⁸ Son avocat a prétendu, au nom du gouvernement de la province, qu'en l'occurrence ce dernier prenait les intérêts des expéditeurs qui avaient subi des pertes, et que tout argent versé du chef de cette revendication serait gardé en fiducie et réparti entre les ayants droit s'il était possible de les découvrir.¹⁹

La Commission Duncan²⁰ a conclu que les tarifs postérieurs à 1912, date de leur relèvement, avaient été excessifs et avaient imposé au transport une charge qu'on n'avait jamais songé à lui imposer. La Commission Duncan conclut que du fait du milage excessif du chemin de fer Intercolonial, déterminé par de prétendues considérations d'ordre militaire et stratégique, les tarifs devaient être compensés par un différentiel de 20 p. 100 par rapport aux taux en vigueur au Canada central pour le trafic en prove-

¹⁷ Mémoire, p. 68.

¹⁸ Mémoire du Nouveau-Brunswick, pp. 57-59.

¹⁹ Tém. p. 8802.

²⁰ Pièce 142, Rapport de la Commission royale sur les revendications des provinces Maritimes.

nance ou à destination des provinces Maritimes. Les conclusions de cette Commission sur les tarifs-marchandises eurent pour conséquence l'adoption de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes²¹ (1927), et suite fut donnée à la recommandation relative à l'octroi d'un différentiel de 20 p. 100, aux dépens du gouvernement fédéral. La province du Nouveau-Brunswick prétendit que le préambule de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes équivalait à l'admission, par le parlement, que les tarifs-marchandises après 1912 étaient excessifs et injustifiés.²²

Dans un autre chapitre du présent rapport ²³ nous avons examiné assez longuement le droit d'une province de revendiquer auprès des autorités fédérales la réparation du préjudice causé par leurs initiatives à la province ou à sa population. Pour les motifs exposés à cet autre chapitre, nous en sommes venus à la conclusion que ces revendications sont inadmissibles. La revendication du gouvernement du Nouveau-Brunswick, qui fait l'objet de la présente étude, nous paraît rentrer dans cette catégorie. L'initiative qui provoqua un grief fut prise par le chemin de fer Intercolonial, agent du gouvernement fédéral.

S'il est vrai que la Commission Duncan a constaté que les tarifs-marchandises postérieurs à 1912 obéiraient le trafic dans une mesure tout à fait imprévue, et que le préambule de la Loi des taux de transport des marchandises dans les provinces Maritimes

admet cette constatation, il est impossible d'alléguer l'existence de quelque obligation contractuelle comportant le maintien, dans les taux, du différentiel applicable avant 1912. Les intentions relatives aux tarifs-marchandises, en tant qu'elles furent exprimées, ne visaient que l'intérêt public; elles n'ont jamais revêtu le caractère d'un contrat. Nous ne pouvons admettre que cette revendication du Nouveau-Brunswick diffère sensiblement des revendications en vue d'obtenir réparation du préjudice causé par le tarif douanier, ou par la politique monétaire fédérale, revendications que, dans un autre chapitre, nous tenons pour invalides. Nous concluons donc que cette revendication de la province du Nouveau-Brunswick ne devrait pas être admise.

* * *

Bien que nous ayons rejeté les deux revendications discutées au présent chapitre, nous désirons réitérer que les revendications de cette nature, quel que soit leur bien-fondé, indiquent, à tout considérer, une réelle nécessité fiscale de la part de la province requérante. Cela est, croyons-nous, particulièrement vrai des revendications étudiées au présent chapitre. A la partie financière de notre rapport, nous avons noté que le Nouveau-Brunswick souffre aujourd'hui d'embarras financiers et économiques, et nous avons recommandé la révision de ses relations financières avec le gouvernement fédéral, compte tenu des réelles nécessités fiscales de la province. Par conséquent, si nous avons rejeté les revendications quant au fond, nous n'en avons pas moins signalé la situation difficile où se débat cette province.

²¹ *Statuts du Canada* (1926-1927), 17 Geo. V., c. 44.

²² *Mémoire*, p. 58.

²³ Voir Partie F, c. I.

REVENDEICATIONS DE L'ÎLE DU PRINCE-ÉDOUARD

A nos audiences de l'Île du Prince-Edouard, deux revendications résultant du pacte confédératif nous ont été présentées. Comme nous l'avons maintes fois signalé à cette partie de notre rapport, des revendications de cette nature, justifiées ou non, ont souvent démontré les réelles nécessités fiscales de la province requérante. Dans nos propositions financières générales, nous avons essayé d'estimer ces réelles nécessités fiscales de la province et d'en tenir compte dans la recommandation d'un nouvel arrangement financier à intervenir entre la province et le Dominion. Nous avons ainsi tenté de faire face aux nécessités fiscales de la province, d'une manière directe et plus complète qu'il n'aurait été possible d'y arriver en employant l'ancien procédé de présentation de revendications contre le Dominion. Nous estimons opportun d'étudier à fond les revendications de la province, afin qu'aucun grief actuel ne reste sans réponse et ne continue de troubler les relations entre la province et le Dominion.

COMMUNICATION PERMANENTE AVEC LA
TERRE FERME

Aux audiences tenues à Charlottetown, le *Board of Trade*¹ de cette ville a présenté à la Commission une revendication concernant la prétendue carence du Dominion à remplir son obligation d'établir une communication permanente entre l'Île du Prince-Edouard et la terre ferme. Le mémoire de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade* soulignait les difficultés du transport en provenance de l'Île.² Nous estimons qu'il convient d'exprimer notre opinion sur ce sujet, car le gouvernement de l'Île du Prince-Edouard, s'il n'a pas expressément formulé cette revendication, n'a pas laissé d'approuver et d'appuyer les deux plaidoyers.³

L'arrêté en conseil du 26 juin 1873, aux termes duquel l'Île du Prince-Edouard est entrée dans la Confédération, stipulait que le Dominion devait prendre à sa charge le coût d'un "service convenable de bateaux à vapeur, transportant les malles et passagers, qui sera établi et maintenu entre l'Île et les côtes du Dominion, l'hiver et l'été, assurant ainsi une communication continue entre l'Île et le chemin de fer Intercolonial ainsi qu'avec le réseau des chemins de fer du Canada". Cette stipulation a provoqué, de la part de la province, un certain nom-

bre de protestations contre le Dominion. Le mémoire soumis à la Commission par le *Charlottetown Board of Trade* proteste contre le manque de correspondance, durant les mois d'hiver, avec le train de l'après-midi en provenance de Montréal, bien qu'on reconnaisse qu'un service de transbordeur fonctionne chaque jour de semaine. L'absence de service de transbordeur, le dimanche, a également fait l'objet d'une protestation. Il a été admis, toutefois, qu'un service aérien assuré par la *Canadian Airways Limited* et subventionné par le ministère des Postes compense dans une large mesure cette prétendue insuffisance de service.

A noter qu'en 1901, à la suite de griefs exposés par l'Île du Prince-Edouard, laissée sans communication permanente avec la terre ferme, le Dominion accorda à l'Île, qui l'accepta, une subvention annuelle supplémentaire de \$30,000 par année, à titre de compensation pour l'insuffisance du service de communication avec la terre ferme, de 1873 à 1888. La loi prévoyant cette subvention stipulait que "cette allocation devait être payée et acceptée en complet règlement de toutes réclamations de ladite province contre la Puissance du Canada à raison de la prétendue inexécution des conditions de l'Acte d'union entre la Puissance du Canada et ladite province en ce qui concerne le maintien d'une communication à vapeur entre l'Île et la terre ferme".⁴ Cette subvention spéciale de \$30,000 est encore versée à la province, et toute revendication relative à l'insuffisance de ce service doit découler d'événements ultérieurs à 1901.

Le mémoire de la Commission des transports du *Maritime Board of Trade* signale qu'il convient d'examiner la possibilité de relier par tunnel l'Île et la terre ferme. Cependant, dans son témoignage, le représentant du *Board of Trade* qui a présenté le mémoire, reconnu que les frais de construction d'un tunnel seraient très élevés. A cause de son coût énorme, nous ne pouvons croire que ce projet offre une solution pratique aux difficultés de communication de l'Île; nous ne croyons pas non plus que l'Île ait le droit d'exiger du Dominion une telle voie permanente de communication.

Une revendication analogue alléguant la carence du Dominion à établir des communications permanentes avec l'Île fut expressément soumise à la Commission Duncan; celle-ci recommanda l'étude

¹ Pièce 160, Tém. pp. 4375-4379.

² Pièce 366, p. 20, Tém. pp. 8889-8892.

³ Tém. p. 4327, mémoire de l'Île du Prince-Edouard, pp. 46-47.

⁴ *Statuts du Canada*, (1901), I Ed. VII, c. 3.

de la question "en vue de mettre à la disposition de l'Île des moyens de communication satisfaisants qui assureront un service aussi régulier et aussi complet que possible".⁵ A la suite de cette recommandation, le service de bacs reliant l'Île au cap Tormentine fut sensiblement amélioré, et le service aérien quotidien entre Charlottetown et Moncton fut inauguré. En été, il existe entre Charlottetown et Picton un autre service de bacs, que viendra remplacer au début de 1940 un service amélioré par voie de l'Île Wood's, surtout pour le passage des automobiles.

Après une étude approfondie de la question, nous constatons que le Dominion n'a pas fait défaut et n'est pas en défaut quant à l'exécution de ses engagements aux termes de l'Union, et que la province n'est pas justifiée d'invoquer aujourd'hui ce motif à l'appui de sa revendication. Un service de bacs assez satisfaisant a été établi, et convenablement amélioré à diverses époques.

ANNULATION DU PRÊT POUR ACHAT DE TERRES

La province de l'Île du Prince-Edouard nous a demandé⁶ de recommander l'annulation par le Dominion d'un prêt de \$782,402.33 consenti à l'Île lors de l'entrée de la province dans la Confédération. Ce prêt avait pour objet de permettre à la province de régler une grave question agraire qui, nombre d'années avant la Confédération, avait suscité un malaise et des difficultés dans l'Île.

En 1767, la plupart des terres de l'Île furent distribuées comme domaine à un certain nombre de personnes vivant en Angleterre et qui avaient des griefs réels ou imaginaires contre la Couronne. Ces absentéistes affermaient leurs propriétés, moyennant de fortes redevances souvent, à des locataires de l'Île et, dans la plupart des cas, refusaient de les vendre aux occupants anxieux de s'installer à demeure. Il ressort clairement des faits révélés à nos audiences de Charlottetown que ce régime de tenure causait un vif mécontentement et un grand malaise. Une "Ligue de locataires" fut instituée, et de fréquentes émeutes éclatèrent.⁷ Le gouvernement de l'Île s'efforça d'aider les locataires à acquérir les terres appartenant aux absentéistes, et, lors de l'adhésion de l'Île à la Confédération, il avait réussi à en acheter environ les trois cinquièmes. Lors de la Conférence de Québec et des négociations ultérieures qui aboutirent à l'union en 1873, l'Île posa pour

condition de son entrée dans la Confédération l'octroi d'une aide aux fins de terminer cette transaction. L'arrêté ministériel, en date du 26 juin 1873, admettant l'Île du Prince-Edouard dans la Confédération, renferme la clause suivante:

"Que le gouvernement de l'Île du Prince-Edouard ne possédant pas de terres de la Couronne, et, en conséquence, ne retirant pas de revenu de cette source pour l'établissement et l'entretien de travaux locaux, le gouvernement fédéral paiera, par versements semi-annuels et d'avance, au gouvernement de l'Île du Prince-Edouard, quarante-cinq mille piastres par année moins l'intérêt à cinq pour cent par année sur toute somme n'excédant pas huit cent mille piastres, que le gouvernement fédéral pourra avancer au gouvernement de l'Île du Prince-Edouard, pour l'achat des terres actuellement en la possession de grands propriétaires."

D'après cette clause, l'Île bénéficia d'avances au montant de \$782,402.33, et les intérêts de cette somme, qui atteignaient \$39,120.10 par année, furent déduits de la subvention versée à la province relativement aux terres. Les avances servirent à acheter les terres des absentéistes, et ces terres furent revendues surtout aux locataires qui les occupaient.⁸ Selon toute apparence, le produit de la vente encaissé par le gouvernement provincial pendant un certain nombre d'années, après 1873, n'excéda pas le montant des intérêts dus par la province sur le prêt obtenu du Dominion.⁹ Dans la suite, à mesure que les versements sur les achats approchaient de leur terme, les encaissements annuels de la province prirent fin. En conséquence, les avances du Dominion ne furent jamais remboursées, et la province perdit en réalité la plus grande partie de sa subvention de \$45,000 relative aux terres. Si celles-ci avaient été revendues suivant des conditions qui auraient stipulé le remboursement des dépenses de la province, majorées des intérêts sur les versements différés, il paraît évident que la province aurait pu rembourser le prêt obtenu du Dominion et toucher l'intégralité de la subvention accordée relativement aux terres publiques.

Nous ne croyons pas possible, au point de vue juridique, de formuler actuellement une recommandation en faveur de la province. Les Commissions Duncan et White ont toutes deux été saisies d'un mémoire sur les achats de terres. Dans son rapport, la Commission Duncan s'était ainsi prononcée sur cette revendication:

"C'est un fait que la réclamation vient bien tard; mais, autant que nous pouvons le comprendre, elle est soumise avec un grande largeur de vue et non pour qu'on s'en tienne exclusivement à la lettre du con-

⁵ *Rapport de la Commission royale sur les revendications des provinces Maritimes*, p. 29.

⁶ Mémoire de l'Île du Prince-Edouard, pp. 53-54.

⁷ *Tém.* pp. 4416-4420.

⁸ *Tém.* p. 4551.

⁹ *Tém.* p. 4415.

trat. Nous sommes d'avis qu'il faudra en tenir compte dans la revision financière générale ou le rajustement que nous suggérons dans les provinces Maritimes." ¹⁰

Dans son rapport, la Commission White a exposé:

"Tel que recommandé dans le rapport de la Commission Duncan, nous avons jugé à sa juste valeur cette réclamation qualifiée de très tardive par la Commission Duncan, tout en n'oubliant pas, cependant, que le parlement en 1912 considéra partiellement les faits mentionnés alors que pour cette raison ainsi que pour d'autres une subvention annuelle supplémentaire de \$100,000 fut votée à l'Ile du Prince-Edouard." ¹¹

Il est donc évident que les redressements financiers antérieurs, intervenus entre le Dominion et la province, ont tenu compte des préjudices soufferts par la province, du fait de ses transactions de terres, et

¹⁰ *Rapport de la Commission royale sur les réclamations des provinces Maritimes*, (1926) p. 19.

¹¹ *Rapport de la Commission royale sur les accords financiers entre le Dominion et les provinces Maritimes*, (1935), p. 19.

les ont réparés. Nous ne voyons aucun motif valable de rouvrir la question.

Cependant, s'il est donné suite à nos propositions financières générales, y compris la prise en charge des dettes provinciales par le Dominion, nous croyons que la province devrait être libérée de cette dette de \$782,402.33 envers le Dominion, lors du règlement de toutes les autres dettes provinciales. En cette éventualité, la province n'aurait plus à verser d'intérêts annuels sur cet emprunt, et sa subvention serait assujettie à nos recommandations quant à la revision des versements par le Dominion à la province de l'Ile du Prince-Edouard. La province obtiendrait virtuellement la satisfaction réclamée par la revendication qui fait le sujet de la présente étude. Mais il convient de noter que cette libération ne serait basée sur aucune obligation du Dominion à l'égard de cette dette particulière (obligation dont nous ne relevons aucune trace), mais se confondrait avec le projet général qui ferait assumer au Dominion toutes les dettes provinciales.

PARTIE G

SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

PARTIE G

SOMMAIRE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

Le rapport dressé par la Commission est le fruit de travaux méthodiques qui ont duré deux ans et demi, et au cours desquels la Commission a tenu audience dans chaque capitale provinciale du Canada ainsi qu'à Ottawa. Elle a eu le concours de plusieurs gouvernements provinciaux, recueilli le témoignage de certains fonctionnaires tant fédéraux que provinciaux, et, dans chaque province canadienne, pressenti les manières de voir de nombreux organismes. En plus d'examiner à fond les requêtes et suggestions qui lui ont été faites, la Commission a institué, avec l'aide de spécialistes très compétents, les enquêtes de son choix sur les problèmes d'ordre financier, économique et social rentrant dans le cadre de ses attributions.

C'est donc après mûre délibération, et non par simple intuition, que la Commission en est arrivée à ses conclusions. Et ses membres trouvent aussi significatif que digne de mention le fait d'être tombés pleinement d'accord sur des questions qui suscitent des divergences de vue si profondes et si tenaces, aussi bien chez les hommes publics que chez les particuliers. Cet accord ne repose pas sur des compromis ou des concessions mutuelles; il témoigne au contraire de l'unanimité sincère avec laquelle ils envisagent les grands problèmes de la nation. Si l'on songe que les quatre membres de la Commission viennent de différentes parties du Canada, que leurs traditions, leur formation et leur philosophie de la vie sont loin d'être les mêmes, ce résultat n'en est que plus éloquent, et, détail non moins important, leurs conclusions d'aujourd'hui sont bien éloignées des conceptions que chacun se faisait au début de l'enquête. L'avenir seul dira si le rapport met dans un relief assez saisissant les considérations qui l'ont emporté dans l'esprit des membres de la Commission, et s'il démontrera la justesse de leurs conclusions. Quoi qu'il en soit, en signalant l'évolution qu'ils ont pu constater à l'aide des études effectuées, les membres de la Commission espèrent engager les intéressés à lire attentivement le rapport et les travaux qui y sont annexés avant de se former une opinion définitive sur le fond des recommandations.

Ce sommaire a pour objet d'exposer, en les motivant brièvement, les principales recommandations

contenues dans le rapport. Ce sont les besoins des citoyens canadiens qui constituent l'essence même de la question. Et on ne répondra à ces besoins, qu'ils soient d'ordre matériel ou culturel, que si tous les gouvernements provinciaux au Canada sont en mesure de pourvoir le public d'aujourd'hui des services qu'il exige d'eux. Les gouvernements provinciaux pourront satisfaire à ces exigences, s'ils possèdent, et les pouvoirs constitutionnels voulus, et les moyens pécuniaires nécessaires à l'exercice de leurs fonctions reconnues. Le trait saillant de l'étude de la Commission sur les conditions financières est que nombre de provinces, dont la situation financière n'est pas le fait de circonstances exceptionnelles, se voient dans l'impossibilité de trouver les fonds nécessaires pour subvenir aux besoins de leur population. La question fondamentale qui se pose devant la Commission se résume donc à trouver une méthode permettant d'améliorer et de raffermir les finances des provinces, sans que les finances du gouvernement fédéral, dont dépend l'efficacité de tous les rouages provinciaux, aient à en subir des conséquences fâcheuses. Il ne faudrait pas voir dans l'unité nationale et l'autonomie provinciale deux concepts qui se disputent les suffrages du citoyen, car, au Canada du moins, ce ne sont là que deux aspects d'un même objet, soit un régime fédéral sain. L'unité nationale doit être fondée sur l'autonomie provinciale, et l'autonomie provinciale est impossible s'il n'existe dans tout le Canada un sens profond d'unité nationale.

Certains gouvernements provinciaux ont expliqué à la Commission qu'ils pourraient se tirer d'affaire et s'acquitter de leur tâche à leur entière satisfaction si le pouvoir fédéral voulait assumer tel ou tel service onéreux, ou leur laisser le champ libre dans tel ou tel domaine de la fiscalité, ou encore relever le chiffre de ses subventions. Or, l'examen a révélé qu'une solution de cette nature ne saurait être généralisée et que, même si elle satisfaisait aux besoins d'une ou plusieurs provinces, ce serait au détriment de l'équilibre financier du pouvoir fédéral, ou même au préjudice des autres provinces. Pour cette raison, les membres de la Commission ont dû écarter comme insuffisante toute solution de ce genre.

Toutefois, la Commission constate qu'il est une importante fonction administrative qui ne saurait, dans les conditions actuelles, être exercée d'une manière équitable ou efficace sur le plan régional ou provincial: il s'agit du soutien des chômeurs aptes au travail et des personnes à leur charge. En arrivant à cette conclusion (solidement étayée sur les témoignages et les études préliminaires), la Commission ne fait que corroborer les déductions de commissions antérieures.¹ La Commission est tellement pénétrée du bien-fondé de ce point de vue que, même en envisageant le cas où ses principales recommandations ne seraient pas mises à effet, elle prend pour acquis que l'assistance aux chômeurs aptes au travail et désireux de travailler deviendra l'affaire du pouvoir fédéral.

Une autre fonction qui ressemble beaucoup à la distribution des secours aux personnes aptes au travail est celle de l'assistance à une industrie primaire (l'agriculture, par exemple) sous forme d'avances de frais d'exploitation. Lorsque les secours à accorder ne sont pas importants, la province peut en assumer les frais sans beaucoup de difficulté. Cependant, s'il s'agit d'un désastre de grande envergure auquel une province ne saurait faire face sans aide du Dominion, ou si le Dominion a déjà établi une régie effective sur l'industrie en question au moyen d'une organisation de vente exclusive, la Commission recommande que le Dominion se charge directement des obligations administratives et financières plutôt que d'accorder une aide indirecte sous forme d'avances aux provinces intéressées.

La manière de voir de la Commission, en ce qui concerne ces fonctions administratives onéreuses, peut être mise en contraste avec son opinion sur une autre fonction coûteuse, à savoir les pensions de vieillesse non contributives. Vu que le gouvernement fédéral verse déjà une part aussi élevée qu'il peut raisonnablement le faire sans monopoliser ce service, et vu que la Commission est convaincue qu'il vaut mieux laisser les provinces continuer à gérer les pensions de vieillesse qui ne sont pas contributives, elle ne saurait, sur ce chapitre, recommander un surcroît d'aide pécuniaire aux provinces. En revanche, la Commission est d'avis que si l'on devait un jour substituer ou joindre aux pensions de vieillesse non contributives un régime contributif, ce dernier devrait, pour plusieurs raisons, être placé sous le contrôle du Dominion.

Il est cependant un important fardeau financier dont on pourrait soulager les gouvernements pro-

vinciaux sans leur enlever la moindre parcelle d'autonomie. Il s'agit de cette charge improductive que constitue pour chacun d'eux le service de l'intérêt sur la dette. Si le Dominion assumait ces frais accablants, le fardeau en deviendrait de par ce transport plus léger qu'il ne l'est actuellement pour les provinces, car le pouvoir central pourrait aux échéances effectuer les remboursements à des conditions plus avantageuses que les provinces. Et ce serait autant d'économisé pour le contribuable canadien. C'est pourquoi la Commission recommande que le Dominion prenne à son compte toutes les dettes provinciales (tant les dettes directes que celles qui sont garanties par les provinces) et que chaque province verse annuellement à l'échiquier fédéral une somme égale à l'intérêt qu'elle retire actuellement sur ses placements. Si l'on pose cette condition, c'est qu'il n'y aurait aucun avantage à ce que le pouvoir fédéral assumât la responsabilité d'une dette représentant un placement rentable qui resterait sous le contrôle de la province. On trouvera précisées en détail dans le rapport les conditions des futurs emprunts provinciaux.

Dans le cas d'une province, cette recommandation concernant la dette exige un important correctif. La dette provinciale de Québec est inférieure à la dette par tête des autres provinces et représente une proportion exceptionnellement faible de la dette municipale-provinciale de la province. Pour obvier à cet état de choses né de la politique suivie par la province et qui consiste à imposer aux municipalités des obligations onéreuses assumées ailleurs par les gouvernements provinciaux, la Commission recommande que le Dominion prenne à son compte 40 p. 100 du service de l'intérêt sur la dette nette municipale-provinciale de Québec.

Si l'on donne suite à cette recommandation en libérant les provinces de ces charges improductives, n'est-il pas juste qu'en retour les provinces renoncent à toutes les subventions qu'elles reçoivent actuellement du Dominion? Seule, l'Île du Prince-Édouard renoncerait ainsi à des subventions qui dépassent même le service de sa dette, mais nous verrons que cette perte apparente sera plus que comblée par ailleurs. Une réforme qui en soi serait loin d'être insignifiante serait l'abolition des subventions aux provinces; en effet, leur genèse (qui est traitée au long dans les travaux préliminaires de la Commission) est longue et embrouillée. Aucune règle définie n'a présidé au versement de ces subventions et l'on s'est toujours demandé si toutes les provinces étaient traitées sur un pied d'égalité. Dans le but d'obtenir des rectifications qui permettaient d'éviter toutes les implications d'une attitude bien

¹ La Commission nationale de placement et la Commission des assurances sociales de Québec.

définie, à maintes reprises on a présenté des arguments spécieux qui étaient rarement repoussés, de sorte que les négociations entre le Dominion et les provinces n'ont pas toujours été marquées au coin de la sincérité qui est de mise dans une démocratie.

Jusqu'ici, les vœux de la Commission sont tout à l'avantage des provinces, mais le Dominion en est très sérieusement obéré. La Commission devait donc considérer une méthode d'assurer au Dominion des sources de revenus lui permettant de faire face à ses nouvelles obligations. On verra que cette préoccupation allait de pair avec la question d'un mode d'imposition efficace et équitable; et c'est là le problème auquel la Commission était spécifiquement chargée d'apporter une solution. Il ne peut s'agir d'étendre les pouvoirs légaux du Dominion en matière d'impôt puisqu'ils sont déjà illimités. Mais les provinces, en retour des bénéfices qu'elles retireraient, ainsi que des nouveaux versements que la Commission juge nécessaire de recommander, devraient renoncer à certains impôts dont elles ont aujourd'hui la jouissance (ou qu'elles ont le droit d'utiliser). De son côté, le Dominion devrait pouvoir consentir à ne pas puiser aux sources de revenus assignées aux provinces, et leur laisser le choix du mode de perception, même si elles devaient recourir à l'impôt indirect.

De même que le transport des dettes provinciales au Dominion entraînera des économies d'intérêt pour le contribuable, ainsi bon nombre d'impôts, une fois canalisés, pourront donner le même rendement qu'aujourd'hui tout en pesant moins lourdement sur le public. Et qui plus est, un nouvel aménagement de ces impôts, qui n'est réalisable que sous un certain régime centralisé, est propre à faire disparaître bien des éléments qui entravaient naguère l'expansion du revenu national (nous voulons dire l'ensemble des revenus de tous les Canadiens). A mesure que ce revenu s'accroîtra grâce à ce que l'on pourrait très bien appeler un régime fiscal plus efficace, l'Etat obtiendra le même revenu qu'aujourd'hui avec des impôts moindres que les impôts actuels.

Le premier impôt auquel les provinces devraient renoncer est, selon le vœu de la Commission, l'impôt sur le revenu personnel. Il n'est pas perçu dans toutes les provinces. Celles qui en tirent les revenus les plus considérables imposent souvent des revenus sur lesquels d'autres provinces croient avoir le droit de prélever leur part d'impôt parce qu'ils sont, au moins en partie, gagnés dans ces dernières, tout en étant encaissés dans les provinces qu'habitent les portefeuellistes ou dans celles où se trouve le siège social des grandes corporations. Ce n'est pas

tout. Le principe de justice qui doit dominer le régime fiscal du Canada—et, sur ce chapitre, la Commission a été chargée d'étudier le point de vue justice tout autant que le point de vue efficacité—exige que l'impôt sur le revenu personnel, l'un des rares impôts susceptibles de prendre n'importe quelle proportion voulue, devrait servir de complément aux autres impôts et être uniforme pour tout le Canada.

Le deuxième genre d'impôts que la Commission demande aux provinces d'abandonner comprend ceux que l'on perçoit des corporations que les individus ou sociétés non incorporées, faisant les mêmes affaires que la corporation, ne seraient pas tenus d'acquitter, et les impôts sur les entreprises auxquelles seules se livrent les corporations. C'est dans cette classe que tombent l'impôt sur le revenu net des corporations et toutes sortes d'impôts destinés à obtenir des revenus à même certaines catégories de corporations dont une province ne saurait facilement imposer le revenu net. Cela ne comprend pas les droits de permis en bonne et due forme qu'il reste loisible à la province de taxer. Ces impôts sur les corporations provinciales sont particulièrement vexatoires pour ceux qui les acquittent et non moins préjudiciables à l'expansion du revenu national. Les formalités à remplir entraînent des frais élevés pour l'assujetti et il arrive souvent qu'une corporation n'ayant pas de revenu net doit acquitter quand même ces impôts. Dans la plupart des cas, ce genre d'impôt est perçu sur le prix de revient et non sur les bénéfices, ce qui contribue souvent à susciter la jalousie entre provinces. Si l'on supprimait tous ces impôts pour les remplacer par un impôt équivalent d'origine fédérale, levé principalement sur le revenu net des corporations, tous les intéressés s'en trouveraient beaucoup mieux.

Cependant, demander aux provinces de renoncer à tout le revenu qu'elles tirent actuellement des impôts sur les corporations serait aviver un grief que la Commission a entendu formuler dans plus d'une province; en effet, le pouvoir fédéral percevrait l'impôt sur un revenu provenant en partie de l'épuisement d'une richesse naturelle irremplaçable. Il est fort à souhaiter qu'un revenu de cette nature soit affecté à des travaux de mise en valeur qui dédommageront la province de la déperdition de ses ressources. C'est pour cela que la Commission recommande que le Dominion verse à la province intéressée 10 p. 100 du revenu provenant de l'exploitation par les corporations des richesses minérales de la province. Lorsqu'il s'agit de conserver les ressources naturelles en entretenant leur productivité plutôt que de compenser leur épuisement

par de nouveaux placements, les provinces sont en mesure de mettre en œuvre leur propre pouvoir fiscal.

Le troisième impôt auquel les provinces devraient renoncer, aux termes des recommandations formulées par la Commission, comprend différentes formes de droits successoraux. Ceux-ci diffèrent de l'impôt sur le revenu en ce que le Dominion n'y a pas encore eu recours, mais rien ne nous assure qu'il ne sera pas contraint d'y recourir un jour ou l'autre. L'usage qu'en ont fait les provinces a donné lieu à de vives protestations parce que les provinces n'en sont pas venues entre elles à une entente équitable pour que chaque élément d'une succession ne soit imposé que dans une seule province. Au Canada, les écarts entre les droits de différentes provinces et les risques du double impôt détournent réellement les placements de leur destination normale. Par suite de la concurrence virtuelle entre provinces désireuses d'attirer chez elles les gens favorisés de la fortune, il est devenu impossible d'affecter un mécanisme fiscal aussi délicat à l'exécution de programmes d'ordre social. Plusieurs provinces se sentent lésées du fait que des successions, constituées par des placements effectués dans tout le Canada, sont imposées à l'avantage de provinces situées aux points stratégiques, et non à celui de la nation en général.

Si les recommandations de la Commission s'arrêtaient là, bien loin de combler les provinces, elles laisseraient au contraire les finances de certaines d'entre elles dans une situation précaire. D'une part, les provinces seraient soulagées d'un double fardeau : les frais de l'assistance-chômage et le service improductif de leur dette; d'autre part, elles auraient renoncé au droit d'imposer les revenus personnels ainsi que ceux des corporations et renoncé aussi aux droits successoraux, de sorte qu'il leur resterait des revenus moins variables pour acquitter des frais beaucoup moins variables que par le passé. On peut donc entrevoir un peu le chiffre probable de l'excédent ou du déficit de chaque province. Ce calcul a sa raison d'être. Supposons en effet qu'une province n'a d'autre perspective qu'un déficit annuel; elle serait alors incapable de subvenir aux besoins raisonnables de sa population à moins de pouvoir, sans injustice, accroître les revenus provenant des sources qui restent à sa disposition, ou encore contracter ses dépenses tout en pourvoyant à des services équivalents à ceux des autres provinces.

Il convient ici de pousser nos calculs plus loin. Ce qui importe, aux fins de la Commission, c'est de savoir l'étendue de l'excédent ou du déficit auquel une province aurait à faire face si elle devait maintenir des services au niveau normalement admis

au Canada tout en ne percevant pas des impôts trop rigoureux. Ce qu'une province doit être en mesure de financer, ce ne sont pas tant les services qu'elle se procure aujourd'hui que ceux qui sont aujourd'hui reconnus dans tout le Canada comme d'ordre courant. Ce qui importe n'est pas tant le rendement de l'impôt perçu aujourd'hui dans la province que le revenu qu'elle en tirerait si sa population était aussi lourdement imposée que la moyenne des Canadiens. Tout comme lorsqu'il s'agit de dettes, il est nécessaire de tenir compte du fait que quelques provinces ont, plus que d'autres, pris l'habitude d'assurer certains services à leur population par l'intermédiaire des municipalités ou d'autres organismes, au lieu d'agir directement. Voilà pourquoi la Commission s'est efforcée de supputer pour chaque province ce que des services basés sur la norme canadienne coûteraient s'ils étaient dispensés conjointement par la province et les municipalités. On en est arrivé par des calculs à établir estimativement le coût des services de mise en valeur appropriés à la province de même que le faix de l'impôt dans la province. C'est ainsi que la Commission a pu formuler une recommandation touchant la somme, s'il y a lieu, requise annuellement du pouvoir fédéral par chaque province pour dispenser à ses habitants la moyenne nationale des services sans dépasser le niveau normal de l'impôt au Canada. Ces calculs ne furent pas faciles et comportèrent des difficultés particulières dans Québec, où l'enseignement et les services sociaux sont dans une large part assurés par l'Église et non au moyen des impôts. Quoi qu'il en soit, ces calculs ont été effectués et la Commission recommande que toute province ayant besoin de cette aide la reçoive du Dominion sous forme de subvention annuelle d'après la norme nationale. La subvention une fois fixée est irréductible. La Commission recommande, toutefois, que les subventions de norme nationale soient révisées tous les cinq ans. Dans un moment de crise, dont aucune province n'est à l'abri (une seule province est aujourd'hui dans ce cas), il y aurait lieu de verser une subvention spéciale, car il serait inopportun de fixer une subvention annuelle à perpétuité alors que l'état de choses qui la motive est transitoire, non plus que de ne pas prévoir une situation grave. La Commission est d'avis que ces dispositions donneront toute l'élasticité nécessaire aux relations financières entre les provinces et le Dominion; ce qui fait défaut sous le régime des subventions.

Afin que toutes les provinces soient assurées d'un traitement équitable et égal relativement aux subventions, et afin que les contribuables en général

soient bien certains que toute subvention nouvelle ou accrue est justifiée d'après les besoins relatifs de la province en cause, il sera essentiel d'examiner aussi scientifiquement et objectivement que possible toute demande de subvention de la part des provinces. En conséquence, la Commission recommande l'établissement d'une petite commission permanente (que l'on pourrait appeler Commission de finance), qui serait aidée par un personnel adéquat de techniciens, et qui donnerait son avis sur toutes les demandes de subventions nouvelles ou accrues et ferait une révision du système des subventions tous les cinq ans.

Si on leur donne suite, les recommandations énumérées plus haut sauvegarderont l'autonomie de chaque province en lui assurant le revenu nécessaire pour dispenser les services exigés par la norme nationale. Les finances des gouvernements provinciaux (y compris ceux qui seraient en assez bonne posture pour n'avoir que faire d'une telle subvention) en deviendraient beaucoup plus florissantes qu'aujourd'hui. Et la sécurité de leur situation financière en serait infiniment accrue. La Commission juge que c'est là le résultat le plus important de ses travaux. Convaincue qu'il importe d'aborder cette question de fond, elle n'a entrevu aucune autre solution. Ses recommandations doivent être examinées dans l'ensemble et on ne saurait, en toute justice pour les provinces et pour le pouvoir central, les isoler les unes des autres, car chacune prise séparément donnerait des résultats absurdes.

On se demandera peut-être à quel prix les provinces auront obtenu ces avantages. Il en coûtera quelque chose au Dominion et, par conséquent, au contribuable fédéral. Si l'on remplace les impôts auxquels les provinces auront renoncé par des impôts fédéraux de rendement égal, le Dominion n'aura pas suffisamment de fonds pour acquitter ce qu'il sera probablement appelé à payer en vertu du plan. Le mot "probablement" n'est pas de trop ici, car, contrairement aux provinces, le Dominion restera avec des dépenses très variables (comme celles de l'assistance-chômage) et des revenus instables. Les mesures proposées, ainsi qu'on l'a expliqué, devraient à la longue avoir pour effet d'accroître l'emploi, le revenu de tous et, partant, le revenu national. La Commission prévoit cependant que le Dominion devra tout d'abord relever les impôts. Même s'il n'augmente pas les contributions, il est évident que le pouvoir central demandera davantage aux citoyens des provinces qui n'imposent pas actuellement le revenu personnel. Est-il besoin d'ajouter que, vu l'objectif à atteindre, le prix n'est certes pas élevé.

Il y aura, bien entendu, des remaniements. A chaque étape de son enquête, la Commission s'est appliquée à faire des recommandations qui, si elles sont mises à effet, pareront aux menus malaises et injustices qui seraient à redouter si l'on appliquait à la légère les mesures dont nous ne présentons forcément ici que les grandes lignes. Ce sommaire ne renferme qu'un ou deux exemples; on en trouvera d'autres dans le rapport proprement dit. Mais l'esprit même du rapport laisse entendre qu'il y a lieu de procéder à des remaniements analogues, lors même que, ne les ayant pas prévus, la Commission n'en parle pas.

Si l'on transfère l'administration d'un service ou la perception d'un impôt d'un gouvernement à l'autre, il y a intérêt à ce que ceux qui administreraient ce service ou percevaient cet impôt continuent à exercer les mêmes fonctions, car il ne faudrait pas que la nation perdît le bénéfice de compétences et d'expériences éprouvées, ni que ces fonctionnaires fussent déçus dans leur attente d'un emploi permanent. La Commission recommande donc que dans les domaines où l'Etat fédéral se substituera à la province, les fonctionnaires affectés jusque-là à ces services par le gouvernement provincial en cause restent en fonctions. Cette recommandation revêt un caractère d'importance particulière lorsqu'elle implique une question de langue.

Si un impôt levé actuellement par un gouvernement est remplacé par un impôt levé par un autre gouvernement, le nouvel impôt devra être compatible avec les moyens des gens qui seront appelés à l'acquitter et il conviendrait de saisir l'occasion pour rendre ce nouvel impôt aussi équitable que possible. Par exemple, si le Dominion perçoit les droits successoraux, il y aura lieu de décentraliser les services de perception et de liquider promptement les petites successions sans avoir à communiquer avec Ottawa. Il conviendrait en outre d'établir le barème des droits de façon à frapper d'un impôt plus léger toute succession partagée entre plusieurs enfants.

Si le Dominion doit être investi de pouvoirs législatifs (notamment en ce qui concerne l'assurance-chômage) autres que ceux qu'il possède déjà, il importe de les définir avec grande précision de manière à prévenir les conflits inattendus qu'une interprétation trop large pourrait occasionner avec le Code civil de Québec ou avec les intérêts correspondants d'autres provinces.

Ce bref sommaire risquerait de se perdre dans les détails s'il tentait d'énumérer toutes les recommandations—dont plusieurs très importantes—que la Commission a cru devoir formuler. Ce qu'on vient

de lire devrait suffire à faire comprendre la nature des relations financières entre le Dominion et les provinces, qui, de l'avis de la Commission, devraient faire du système fédératif canadien un régime bien équilibré. Avant de passer aux recommandations subsidiaires, il est peut-être bon de signaler que les propositions financières de la Commission, eu égard à la vie économique de 1939, se rapprochent singulièrement des dispositions de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord en fonction de la vie économique de 1867.

En premier lieu, s'il est donné suite aux recommandations de la Commission, le pouvoir fédéral assumerait aujourd'hui la responsabilité de dettes provinciales tout comme il l'a fait en 1867. Ensuite, de même qu'en 1867 on tenait à ce que le Dominion possédât la principale autorité fiscale de l'époque (douane et accise), ainsi, en vertu des propositions de la Commission, on s'attend aujourd'hui que l'Etat fédéral prenne à son compte la perception des autres impôts majeurs de notre époque (impôt sur le revenu personnel, impôt sur les corporations et droits successoraux). En troisième lieu, le Dominion devait, en 1867, subventionner les provinces afin de leur permettre d'exercer leurs fonctions sans être contraintes de recourir à un régime fiscal oppressif. Si l'on donne effet aux vœux de la Commission, c'est à ces mêmes fins précises que le Dominion versera des subventions d'après la norme nationale. Il est vrai que la mesure des sommes destinées à chaque province différerait de celle exigée par les besoins de l'époque. Mais l'écart est plus apparent que réel, car il découle d'inégalités survenues depuis dans la richesse respective des différentes provinces. Les subventions uniformes d'après le chiffre de population répondaient approximativement aux besoins fiscaux de 1867. Il n'en serait plus de même aujourd'hui. La Commission espère que les méthodes dont elle s'est servie pour en arriver aux subventions appropriées de normalisation pourront accomplir ce à quoi visait en 1867 la formule basée sur le chiffre de population; en effet, les moyens varient, mais le but reste le même, c'est-à-dire le maintien de gouvernements provinciaux en état de suffire aux besoins réels de leur population.

L'on notera, dans le résumé des recommandations, qu'il n'est pas question d'un des problèmes les plus importants des finances publiques du Canada: celui des finances municipales et du fardeau qui pèse sur la propriété foncière. La Commission a entendu plusieurs exposés sur cette question et a été parfaitement saisie de la gravité de la situation. Or, le rôle de la Commission en ce qui concerne le domaine municipal était quelque peu délicat, vu

que les municipalités doivent leur existence aux provinces où elles sont situées, et que leurs attributions et fonctions financières ne sont autres que celles que la province juge bon de leur conférer. Le plan financier dont nous donnons ici une esquisse range la fiscalité et les dépenses municipales parmi les fonctions purement provinciales et, s'il est exécuté, il aura des répercussions très sensibles sur les finances municipales. Les municipalités n'auront plus à fournir leur part de secours aux chômeurs aptes au travail et aux personnes à leur charge. Les gouvernements provinciaux seront en meilleure posture pour donner aux municipalités l'aide qu'ils jugent nécessaire, soit en les libérant du coût de certains services qu'elles dispensent aujourd'hui, soit en contribuant financièrement aux frais de ces services. Ainsi qu'il a été expliqué, l'Etat fédéral assumerait une partie de la dette municipale de Québec. Chaque province serait désormais libre (si elle le désire) de traiter des dettes municipales en général de la manière proposée par la Commission à l'égard des dettes provinciales. Pareille mesure faciliterait ensuite des réformes dont le régime municipal a grand besoin, particulièrement dans les grandes zones métropolitaines. Seulement, l'avenir des municipalités reste encore entre les mains des provinces.

Il suffira de quelques exemples pour démontrer que d'autres questions ont été analysées qui ne se rattachent pas intimement aux problèmes majeurs d'ordre financier. La Commission n'a pas cru que ses attributions lui permettaient de se prononcer sur l'à-propos de reconnaître au Dominion l'autorité voulue (autrement qu'aux termes de l'article 132 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord) pour exécuter les clauses de ses traités lorsque l'exécution des engagements qui en découlent nécessite une mesure législative sur des matières exclusivement du ressort des provinces. Mais la Commission a jugé bon de recommander que le Dominion soit autorisé à exécuter les conventions de l'Organisation internationale du Travail, car ces accords participent de la législation de caractère international. Plusieurs des nations qui sont parties à ces conventions ont un code civil qui ressemble de près à celui de la province de Québec. D'autres sont régies par le droit commun anglais. Certaines sont catholiques, d'autres sont protestantes. Dans les circonstances, il semble que les droits de chaque province sont suffisamment à l'abri des empiètements du pouvoir fédéral. Et lorsqu'il y a lieu d'adopter pareille loi normative de portée internationale, c'est par l'intermédiaire de son gouvernement fédéral que le Canada doit y adhérer.

En ce qui concerne la législation sur l'organisation des marchés, il a toujours été très difficile pour le Dominion et les provinces d'embrasser tout ce domaine législatif, même lorsque Dominion et provinces se proposaient un but identique. La Commission a tâché de remédier à cet état de choses par la recommandation suivante: L'Etat fédéral et les provinces devraient être investis de pouvoirs correspondants pour réglementer la vente d'un nombre donné de produits naturels, auquel on pourrait ajouter de temps à autre d'un commun accord.

Ce n'est pas le seul cas où il semble à propos d'introduire dans les relations fédérales canadiennes un pouvoir de délégation. La Commission recommande que ce pouvoir soit d'application tout à fait générale: que le Dominion puisse déléguer à une province, et réciproquement, le droit d'exercer n'importe lequel de ses pouvoirs législatifs. Le mandat devrait comporter des dispositifs élastiques permettant d'aborder certaines questions spécifiques au fur et à mesure qu'elles se posent, sans restreindre au préalable soit le pouvoir du Dominion soit celui des provinces. Il pourrait arriver qu'une ou plusieurs provinces soient disposées, à l'encontre des autres, à déléguer leurs droits au Dominion; dès lors, c'est dans la souplesse de la méthode qu'apparaîtront les avantages que peut avoir le pouvoir de délégation.

La Commission en est venue à la conclusion que le problème des transports au Canada est un de ceux que l'on ne peut résoudre sans la collaboration étroite du Dominion et des provinces. Mais, consciente de ses limites en pareil domaine, elle s'en est tenue aux questions qu'il faudra aborder un jour, avec l'espoir de faire quelque lumière sur l'aspect juridictionnel de la question. Elle souligne, toutefois, le grand avantage que comporterait une Commission d'organisation des transports qui verrait à la fois à l'organisation des transports sur une large échelle et à la coopération entre le Dominion et les provinces en cette matière de façon à venir en aide au contribuable.

Bien que la Commission soit d'avis qu'il faille s'en tenir à un minimum de nouveaux organismes administratifs, elle ne pense pas moins qu'il y a lieu de prendre des mesures spéciales pour faciliter la collaboration entre le Dominion et les provinces. Dans le passé, lorsque les fonctions du gouvernement étaient relativement peu nombreuses et l'organisation administrative relativement simple, les gouvernements du Dominion et des provinces pouvaient probablement remplir leurs fonctions respectives tout en restant dans leurs domaines propres. Mais la chose n'est plus possible aujourd'hui, à

cause de la forte expansion dans les fonctions de l'Etat et de la complexité croissante de l'administration, sinon l'efficacité et l'économie en souffriraient considérablement. La collaboration entre les gouvernements autonomes du régime fédéral est devenue une nécessité absolue. De l'avis de la Commission, on pourrait y arriver par des conférences entre le Dominion et les provinces, convoquées à périodes fixes, disons tous les ans, et non plus inféquentement comme par le passé. La Commission recommande en outre l'établissement d'un secrétariat permanent et adéquat de la Conférence, qui relèverait directement d'elle et qui faciliterait la collaboration entre le Dominion et les provinces en général.

Nous avons considéré dans le détail, au cours de notre rapport, les revendications spéciales de certains gouvernements. Ces revendications n'auront guère d'importance du point de vue financier s'il est donné suite à nos recommandations; nous avons cru utile, toutefois, de les examiner au mérite et de donner notre opinion à leur sujet dans l'espoir de faire disparaître les griefs de longue date avant tout accord d'ordre général entre les provinces et le Dominion.

Diverses plaintes au sujet du fonctionnement du système fédératif furent aussi exprimées devant la Commission par des organisations particulières. La Commission prit connaissance de ces témoignages d'importance, mais dans plusieurs cas il s'avéra que leur objet n'était pas de son ressort.

* * * * *

En terminant ce résumé, il convient d'ajouter que les décisions sur lesquelles sont fondées les recommandations contenues dans le rapport ont été prises avant la déclaration de la guerre. Après en avoir délibéré, la Commission décida de terminer son rapport exactement dans les mêmes termes que si la guerre n'avait pas éclaté. La structure de l'économie canadienne en subira décidément des modifications profondes, mais il est non moins certain que l'on ne saurait prédire sur l'heure la nature et les proportions de changements qui dépendent de la durée et de la violence du conflit. En formulant ses recommandations sur la réadjudication des fonctions administratives et les relations financières entre le Dominion et les provinces, la Commission a songé à certaines éventualités critiques; les recommandations sont, espérons-le, suffisamment souples pour s'adapter aux circonstances qui peuvent découler de la guerre.

Des recommandations subsidiaires, plusieurs se rapportent à des matières sur lesquelles la tension résultant du conflit ne saurait avoir d'effet, alors

que d'autres pourront nécessiter des retouches selon la tournure des événements. En temps de guerre et à l'époque de réorganisation qui suit la guerre, le Canada réclame, d'une manière beaucoup plus impérieuse qu'en temps de paix, une impulsion propre à mettre sa population en mesure de se consacrer sans réserve à la réalisation d'un grand effort national tel que la lutte où nous sommes engagés tout en assurant le fonctionnement régulier des rouages sociaux et éducatifs dont dépend le bien-être des masses. Et c'est précisément ce double objectif auquel visent les principales recommandations de la Commission.

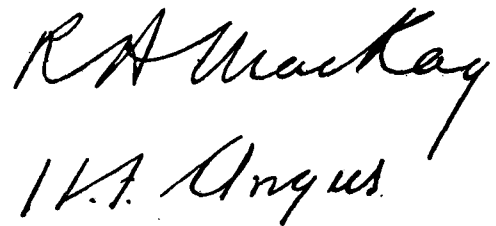
Le but de la Commission a été d'énoncer des propositions qui, si on leur donne suite, assigneront l'autorité sur les services sociaux aux gouvernements les plus aptes à les organiser et à les gérer; et cela, non pas simplement dans un but d'économie et d'efficacité technique, mais par égard au point de vue social, culturel et religieux des différentes parties du Canada, conditions essentielles du bien-être véritable de l'homme. Les propositions d'ordre financier devraient permettre à chaque province canadienne de compter toujours, en temps de guerre comme en temps de paix, pendant les années maigres comme pendant les années grasses, sur des revenus suffisants pour exercer les fonctions importantes qui lui ont été attribuées. Elles visent de plus à conserver au Dominion, en matière de fiscalité, un pouvoir aussi étendu en fait qu'il l'a tou-

jours été en droit, de telle sorte qu'il puisse disposer de la richesse de la nation selon que peut l'exiger l'intérêt national. Si une telle revision de notre régime économique a pu s'imposer avec assez de force pour motiver la création de la Commission en temps de paix, comment ne s'imposerait-elle pas encore davantage en temps de guerre? Et combien n'aura-t-elle pas sa raison d'être aux jours difficiles de transition entre la guerre et la paix?

Le rapport doit s'en remettre à l'opinion publique, et l'opinion du temps de guerre n'est plus celle du temps de paix. Il a été élaboré avec les préoccupations du temps de paix. Mais la Commission a l'espoir que la gravité de l'heure disposera la population de toutes les parties du Canada à songer sérieusement à l'intérêt de tous et à examiner les grandes lignes des recommandations sans trop s'arrêter aux questions de détail. Car, tout en envisageant la possibilité de la guerre de même que toute autre éventualité grave, le rapport a été rédigé en vue d'un avenir qu'on espère être, dans l'ensemble, un avenir de paix, et il ralliera les suffrages ou encourra le blâme dans la mesure où cette hypothèse d'un avenir pacifique se réalisera. La Commission ne croit pas que l'ensemble de ses propositions conduise plus à la centralisation qu'à la décentralisation; elle croit plutôt qu'il en résultera, entre ces deux tendances, l'équilibre sain qui constitue l'essence d'un régime fédératif véritable, et, par conséquent, la base sur laquelle l'unité nationale du Canada peut reposer en toute sécurité.



Président,


ALEX SKELTON,
Secrétaire.

ADJUTOR SAVARD,
Secrétaire français.

INDEX

Acte de l'Amérique britannique du Nord, voir aussi Allocation de juridiction

aide-chômage, amendement relativement à, 25
amendement
Conférence entre le Dominion et les provinces, 1935, 70
délégation de pouvoirs, 74
difficultés des amendements, 73
mode de, non recommandé, 10, 235
nécessité d'élaborer le mode, 73, 235
nécessité d'envisager les situations nouvelles et les problèmes, 9
pouvoirs ancillaires, doctrine des, 13, 25, 47, 287
recommandations non formulées à ce sujet, 73, 235
assurance, juridiction, 60
assurance-chômage, amendement relativement à, 25
assurance-chômage, juridiction de, 39 ss.
constitution des compagnies, 57
délégation de pouvoirs, situation actuelle de la, 73
expansion des responsabilités provinciales depuis 1867, 10
insolvabilité municipale, 155
juridiction de l'organisation du marché, 54, 55
juridiction des pêcheries, 59
langue française, exposés relativement à la, 233, 234
législation "conjointe", validité de la, 56
législation habilitante, validité de la, 55
pouvoirs ancillaires, dangers de la doctrine des, 13, 25, 47, 287
pouvoir de remédier au protectionnisme provincial, discuté, 66
pouvoirs financiers et responsabilités constitutionnelles, 78
rapport ne discute pas tous les pouvoirs, 13
réfection de la dette publique, 128
réglementation économique, juridiction relativement à la, 54
Résolutions de Londres, voir **Résolutions de Londres**
Résolutions de Québec, voir **Résolutions de Québec**
santé publique, 33, 34
services sociaux, juridiction actuelle relativement aux, 15
succès de son fonctionnement, depuis soixante-dix ans, 9
théorie du "pacte" de la Confédération, 241, 261, 265
uniformité des lois d'après l'article 94, 74

Administration de la justice

chevauchement et double emploi, 191
contrôle conjoint du Dominion et des provinces, 14
Cours d'appel dans les Maritimes et les Prairies, 178, 179
délégation de pouvoirs concernant les pénitenciers, 191
Indiens, contraventions par les, 191

Agriculture, voir aussi Organisation du marché

agriculture des Prairies, manque d'indépendance, 16
aide du Dominion pour les frais d'exploitation, 30
Alberta, dernière région inexploitée à ce point de vue, 107
assistance aux fermiers nécessiteux, 29, 30
chevauchement, voir **Chevauchement**
Conférence entre le Dominion et les provinces, 1935, 70
fermes expérimentales, 183, 184
gaspillages provenant des services inadéquats, 182, 183
organisation du marché, voir **Organisation du marché**
prix d'exportation, dépendance sur les, 23
recherches, 183
répartition suggérée des services, 182
répercussions de la dépression sur les services, 181, 182
répercussions de la dépression sur l'industrie du blé, 29
services provinciaux et fédéraux, 181 ss.
subventions aux foires et autres organisations, 185

Aide-chômage, voir aussi Assurance-chômage, Chômage, Secours aux indigents, Travaux publics

administration
allocations de secours du Dominion, 21, 22
bureaux de placements, fonctions des, 26, 27
carence de politiques remédiatrices, 22
défauts de l'administration municipale, 21
distinction à établir entre chômeurs aptes au travail et ceux qui ne le sont pas, 21
manque d'uniformité dans les normes, 21
nomades et non-résidents, le problème des, 21
recommandations la concernant, 24, 25, 26, 27, 28
tribunaux d'appel, 25, 26, 27
Alberta, dépenses dans, 107
allocations de secours du Dominion, 21, 22
aptitude au travail, définition de, par le Dominion, 24, 25, 26
assurance-chômage, voir **Assurance-chômage**
bureaux de placement, voir **Bureaux de placement**
chevauchement et double emploi des services, 187, 188, 189
Colombie-Britannique, dépenses dans la, 19, 20, 110
concentration des frais dans les zones urbaines, 18
coopération entre les fonctionnaires du Dominion et des provinces, 26, 27
définition des termes, 24
dépenses comme pourcentages du revenu courant, 19
dépenses du Dominion, des provinces et des municipalités, 18
dépenses la concernant (1930 à 1937), 18, 19
éducation des chômeurs, 51
entraînement de la jeunesse, 51
facteurs économiques affectant la juridiction, 23
finances municipales, répercussion sur les, 18
finances provinciales, répercussion sur les, 19, 20
gaspillages résultant de la théorie de la responsabilité locale, 22
Ile du Prince-Edouard, 88, 89, 90
incapacité financière des provinces de l'administrer, 23
industries primaires, secours à la détresse des, 29, 30, 31
insuffisance du système, 18
juridiction la concernant
administration de l'aide, 24, 25, 26
aptitude au travail, définition, 24, 25, 26
considérations économiques et financières, 22, 23, 24
recommandations de la Commission, 24 ss., 284
travaux de secours, 28, 29, 30
lois du salaire minimum, rapport avec, 47, 48
Manitoba, dépenses dans le, 102
nomades, voir **Nomades**
non-résidents, voir **Nomades**
Nouveau-Brunswick, 94
Nouvelle-Ecosse, 91, 92, 93
Ontario, dépenses dans, 100, 101
Plan I, résultats possibles du, 112
politiques remédiatrices, carence des, 22
pouvoirs coexistants suggérés, 25, 26
prêts pour secours, du Dominion aux provinces, 20
prévention du chômage, moyens concernant la, 27, 28, 29
prise à charge par le Dominion sujette aux transferts d'impôts, 83, 84
protection des officiels advenant une nouvelle répartition, 14
provinces des Prairies, dépenses et dettes, 19, 20
provinces Maritimes, programmes de travaux de secours, 20
Québec, dépenses dans, 98

Aide-chômage, etc.—Fin

Québec, plan de colonisation, 20, 78, 93
 raisons des recommandations à ce sujet, 133, 134
 réhabilitation des personnes inaptes au travail, frais de la, 81
 répercussions financières de la prise à charge par le Dominion, 81, 137 ss.
 Saskatchewan, dépenses dans la, 105
 secours aux indigents, voir **Secours aux indigents**
 services médicaux aux chômeurs, 30, 31, 32
 statistiques des frais provinciaux et municipaux (1937), 138, 139
 subsides conditionnels, abolition suggérée, 132, 133
 travailleurs sur la ferme, 29, 30, 31
 travaux de secours, 28, 29, 30
 travaux publics, voir **Travaux publics**
 tribunaux d'appel, revue de l'administration par les, 25, 26, 27

Ajustement de la dette, voir Dette publique**Alberta, voir aussi Provinces des Prairies**

carence du service de la dette provinciale, 107
 facteurs économiques et financiers, 107
 impôts sur le revenu, taux des, 115
 propositions financières, répercussion des, 107, 108
 refus de la province de comparaître devant la Commission, 176
 sentence arbitrale relative aux ressources naturelles, 257
 situation de la dette provinciale, 107, 108
 taux de transport, exposés concernant les, 198, 199, 202, 204

Allocation de juridiction, voir aussi Acte de l'Amérique britannique du Nord et les autres sujets mentionnés

aide-chômage, 25 ss.
 allocations aux mères, 32
 assurance, 60 ss.
 assurance-chômage, 25 ss. et 39 ss.
 assurance-maladie, 43 ss.
 assurance sociale, 36 ss.
 autonomie provinciale respectée, 13, 283
 constitution et régime des compagnies, 57 ss.
 disparité entre la juridiction et les ressources financières, 15
 droits sur les successions, 121 ss.
 fondement des recommandations à ce sujet, 24
 impôts sur les corporations, 117 ss.
 impôts sur le revenu, 115 ss.
 insolvabilité municipale et ajustement de la dette, 155
 instruction publique, 51 ss.
 juridiction conjointe concernant certains sujets, 11, 12
 législation ouvrière, 46 ss.
 nécessité de la réallocation des charges, 15
 partage net de la juridiction essentielle, 24
 pêcheries, 59, 60
 pensions aux veuves, 32
 pensions de vieillesse, 32, 33
 pensions de vieillesse à base contributive, 41 ss.
 principes fondamentaux des recommandations, 13, 24
 protection de l'enfance, 32
 réglementation de certaines activités économiques, 54
 relation entre les recommandations financières et autres, 24
 réparation des accidents du travail, 44
 santé publique, 33 ss.
 secours aux indigents, 31
 service civil, protection du, 14
 services sociaux à base contributive, 36 ss.
 système fédéral respecté, 13
 unité nationale encouragée, 13

Allocations aux mères

développements historiques, 16
 pensions de vieillesse à base contributive, rapport avec les, 42
 responsabilité provinciale concernant les, recommandée, 32

Allocations de secours, voir aussi Subsides

American Social Security Act, d'après, 38, 39
 assistance-chômage, 21, 22, 23
 fins éducationnelles pour, 52, 53
 insuffisance tenant au défaut de normes fixes, 22, 23
 pensions de vieillesse, pour les, 32, 33
 prophylaxie des maladies vénériennes, 16, 17, 34, 35
 services de santé des provinces, pour les, 45
 services sociaux des provinces, pour les, 45
 subventions d'après la norme nationale, voir **Recommandations financières**
 subventions pour les grandes routes aux Etats-Unis, 220, 221
 travaux de secours, 28, 29
 travaux publics, 28, 29
 universités, pour les, 52, 53

Allocations pour dette, voir Subsides**Amendements à la constitution, voir Acte de l'Amérique britannique du Nord****Amendements constitutionnels, voir Acte de l'Amérique britannique du Nord****Angleterre, voir Grande-Bretagne****Annuités**

annuités gouvernementales et pensions de vieillesse, 42

Application de la loi, voir Administration de la justice**Assurance, voir aussi Assurance-chômage, Assurance-maladie, Compagnies, Pensions de vieillesse**

agents, permis aux, 62
 Association des surintendants des Assurances, 62
 assurance-chômage, voir **Assurance-chômage**
 assurance-maladie, voir **Assurance-maladie**
 assurance sociale, voir **Services sociaux**
 assurance-vieillesse, voir **Pensions de vieillesse**
 avantages de la surveillance fédérale, 63
 chevauchement et double emploi, 62, 63, 64
 clarification de la juridiction, recommandée, 61, 62, 63, 64
 compagnies provinciales à opérations locales, 62, 63
 Conférence interprovinciale, 1926, discutée, 70
 contrats, réglementation des, 61, 62, 63
 différends constitutionnels, fondement des, 61, 62
 droits successoraux sur polices d'assurance, 121, 122
 exemptions de l'impôt sur le revenu, 166, 167
 historique de la législation en matière d'assurance, 60, 61, 62
 incertitude concernant les pouvoirs du Dominion, 61, 62
 juridiction constitutionnelle actuelle, 60, 61
 Nouvelle-Ecosse, réglementation dans la, 61, 62
 Nouvelle-Ecosse, système de réglementation dans la, 62, 63
 permis aux agents, courtiers et ajusteurs, 62, 63
 permis de faire affaires, 62, 63
 pouvoir provincial de réglementer les contrats, 62, 63, 64
 rapports des compagnies, 62, 63
 rapports statistiques, double emploi dans les, 62, 63
 sommaire des recommandations, 63, 64
 surveillance financière des compagnies, 62, 63

Assurance-chômage, voir aussi **Aide-chômage**, **Bureaux de placement**, **Chômage**

administration par les bureaux de placement, 26, 27
 assurance-maladie, comparée, 43
 avantages de l'uniformité dans tout le Canada, 37
 bénéfices-maladies en vertu de, 41
 Code civil de Québec, effet du, 40
 Commission des assurances sociales de Québec, 40
 contributions des patrons, raisons des, 36, 37
 définition de la juridiction, 40, 41
 désavantages de la concurrence dans les plans provinciaux, 36
 désavantages des plans provinciaux, 38
 expérience américaine, 38, 39
 impôt sur industries "solides" et leurs employés, 40
 industries précaires, effet sur les, 37
 juridiction par le Dominion, recommandée, 25, 26, 28, 39, 40, 41
 juridiction provinciale actuelle, 25, 26
 nombre des bénéficiaires, 40
 pouvoirs coexistants suggérés, 25, 26
 primes pour, sous forme d'impôt, 37
 recommandations de la Commission nationale de placement, 40
 restriction de, comme remède au chômage, 39, 40
 système britannique, 38
 Travailleurs catholiques du Canada, Inc., 40
 travail saisonnier, difficultés découlant du, 40

Assurance-maladie, voir aussi **Réparation des accidents du travail**, **Santé publique**

assurance-chômage, comparée, 43
 bénéfices-maladie découlant de l'assurance-chômage, 41
 coordination avec les divers services de santé publique, 43
 délégation de pouvoirs la concernant, 44
 difficultés des plans provinciaux, 44
 juridiction provinciale recommandée, 43, 44
 pensions de vieillesse à base contributive, comparées, 43
 perception des primes, 43
 prélèvement de revenus ou de gages pour, 43
 recommandations de la Commission, 43, 44

Assurance sociale, voir **Services sociaux****Australie**

délégation de pouvoirs en vertu de la constitution, 74
 progression de l'impôt sur le revenu, 165
 progression des droits sur les successions, 165
 rendement des droits sur les successions, 125

Autonomie provinciale

allocation de juridiction, garantie de l' 13, 283
 dépendance sur l'unité nationale, 283
 expansion des services sociaux, 45
 politiques d'instruction publique, 52
 pouvoirs culturels et sociaux indemnes, 10
 propositions financières comme garanties de l' 84, 283
 propositions financières tiennent compte de facteurs non-économiques, 80
 protectionnisme provincial découlant de l' 65, 66
 sécurité financière, une condition fondamentale, 130, 283

Banques, voir **Compagnies**, **Impôts sur les corporations****Bibliothèque**, voir aussi **Instruction publique**

bibliothèque nationale, 53

Bureaux de placement, voir aussi **Aide-chômage**, **Chômage**

administration de l'aide-chômage par les, 26, 27
 administration de l'assurance-chômage par les, 26, 27
 Commission nationale de placement, opinions de la, 26, 27
 développement après la Grande Guerre, 16
 difficultés découlant des systèmes provinciaux, 26, 27
 juridiction fédérale recommandée, 25, 26
 nécessité d'un système fédéral, 26, 27
 personnel suffisant et compétent, 26
 pouvoirs coexistants suggérés, 25, 26
 services pour les inaptes au travail, 27, 28
 services provinciaux de placement, 25, 26
 uniformité désirable dans la pratique, 26

Chemin de fer Canadien Pacifique, voir **Transports****Chemin de fer Intercolonial**, voir **Transports****Chemins de fer**, voir **Transports****Chemins de fer du Canadien National**, voir **Transports****Chevauchement**

American Social Security Act, 38
 application de la loi, 191
 assurance, surveillance financière, 62, 63, 191
 comité parlementaire, suggéré, 192
 conciliation des différends industriels, 48, 49
 conclusions d'ordre général, 191, 192
 développement du tourisme, 189, 190
 difficultés de, dans un système fédéral, 180, 181
 division d'organisation de la Commission du service civil, 192
 enquêtes faites par la Commission, 181
 évaluations périodiques des services suggérées, 192
 examen de chaque gouvernement n'est pas entrepris, 180
 expansion du commerce, 189, 190
 gaspillages découlant des services désuets, 182, 183, 191, 192
 législation ouvrière, 191
 levés, 190
 levés géologiques, 190
 pénitenciers, 191
 pensions de vieillesse, 188
 perception des impôts
 économies substantielles possibles, 185, 186
 impôts sur le revenu, 185, 186
 impôts sur les corporations, 185, 186
 impôts sur les transferts de valeurs, 186
 prisons, 191
 rapports des compagnies, 59, 191
 recherches, 188, 189
 référé, termes du, 180
 réglementation des activités économiques, 54
 réglementation des pêcheries, 59, 60
 secours chômage, 188
 services agricoles
 allocations aux foires et autres organisations, 185
 améliorations des dernières années, 181, 182
 double emploi n'est pas considérable, 181
 fermes expérimentales, 184, 185
 gaspillages provenant de services désuets, 182, 183
 haut niveau de coordination existant, 185
 multiplication des services, 181
 nécessité de participation de tous les gouvernements, 181
 recherches, 183
 répartition dans les services suggérée, 182

Chevauchement—Fin

services au lieu d'un département, suggestion, 180
 services de la statistique, 190
 services de transport, 191, 192, 195 ss., 209 ss.
 services d'hygiène publique, 34, 35, 186, 187
 services de police, 186, 187
 vérification des comptes des compagnies, 59

Chômage, voir aussi Aide-chômage, Assurance-chômage, Nomades, Secours aux indigents, Travaux publics

aide-chômage, voir **Aide-chômage**
 assurance-chômage, voir **Assurance-chômage**
 augmentation de la dette municipale depuis 1930, 154
 conditions à la suite du "boom" d'après-guerre, 16
 conditions en 1867, alors que domine la population rurale, 14
 Conférence entre le Dominion et les provinces, 1935, 69
 définition des termes, 24
 dépression après 1929, conditions durant la, 18
 développement historique du problème, 16
 diminution du commerce d'exportation causée par le, 23, 24
 gaspillage du matériel humain résultant du, 24
 Grande Guerre, problèmes découlant de la, 16
 importance des problèmes, 9
 impôts sur le revenu, rapport avec, 115
 inégalités municipales dans les frais, 146, 147
 limites de l'assurance comme remède, 39
 nomades, voir **Nomades**
 organisation temporaire pour y faire face, 16
 ouvriers non spécialisés toujours affectés, 78
 prévention du, suggestion de mesures pour la, 27, 28, 29
 recommandations concernant la juridiction, 24 ss.
 réformes à la fiscalité comme remède, 158, 159, 160
 répartition inégale du fardeau, 18
 responsabilité des patrons de partager les frais, 37
 revenu national, répercussion sur le, 24
 secours aux indigents, voir **Secours aux indigents**
 secours, voir **Aide-chômage**
 terminologie, 24
 travaux publics, voir **Travaux publics**

Citoyenneté, voir Droits fondamentaux**Classement, voir Organisation du marché****Colombie-Britannique**

Commission Martin, 248, 249
 comparaison avec les provinces des Prairies, 251, 252
 dépenses de secours et prêts, 19, 20
 dépenses du gouvernement provincial, 246, 247, 248
 district de la rivière de la Paix, 245, 248
 expansion municipale, 143
 expérience et résultats de la dépression, 78
 facteurs économiques et financiers, 109
 historique des subsides, 244 ss., 250
 impôts sur le revenu, taux des, 115
 indemnité pour aliénation des terres par le Dominion, 249, 250
 nécessités fiscales dont la province ne se réclame pas, 245
Pacific Great Eastern Railway, revendication relative au, 255, 256
 propositions financières, répercussions des, 109, 110, 111
 revendication de subside spécial
 contributions aux revenus fédéraux, revendication à ce propos, 248, 249
 coût de l'administration, revendication basée sur le, 246, 247
 inégalités des subsides et des allocations, 248 ss.
 instructions à la Commission, 244
 population présumée, 244, 245, 248, 249, 250

Colombie-Britannique—Fin

revendication de subside spécial—*Fin*
 recommandations de la Commission, 253
 refus de révision des termes de l'Union, 249, 250
 revendications concernant la révision des subsides, 244, 245
 révision basée sur le recensement quinquennal, 251
 révision des allocations pour dettes, 251, 252
 sommaire de la revendication, 245, 253
 termes financiers de l'Union, 245
 terres ferroviaires, paiement des, 245, 248, 249
 subside provisoire de 1934, 244, 253
 taux de transport, exposés relativement aux, 199, 203, 205
 zone ferroviaire, 245, 248, 249

Commerce, voir aussi Commerce interprovincial

administration municipale des secours inefficace, 21
 difficultés américaines au sujet de, 38
 immobilisation du travail sous le système actuel, 21
 problème de, nature et traitement, 21
 responsabilité du Dominion pour l'aide-chômage, 31, 32

Commerce du tourisme

Bureau canadien du tourisme, 189
 chevauchement et double emploi des services, 188, 189
 Conférence entre le Dominion et les provinces, 1935, 70

Commerce interprovincial

comparaison avec les États-Unis, 64, 65
 Conférences entre le Dominion et les provinces, discussions des, 66, 67, 71
 contrôle des prix par les provinces, 64, 65
 droits sur les successions, répercussions des, 123, 124
 "dumping" découlant du contrôle des prix par les provinces, 64, 65, 66
 entraves au, découlant de la dépression, 78, 79
 exemples de protectionnisme provincial, 64, 65
 exemptions de l'impôt, répercussions des, 64, 65
 expédients créant des entraves au commerce provincial, 63, 64
 garanties constitutionnelles discutées, 66, 67
 impôts discriminatoires en faveur des produits locaux, 64, 65
 législation concernant l'organisation du marché, entraves créées par la, 56, 57
 lois du salaire minimum, répercussion des différences dans les, 47, 48
 moyens de remédier à la discrimination interprovinciale, 66, 67, 68
 obstacles au libre mouvement du commerce intérieur, 63, 64
 pertes découlant des entraves au commerce, 65, 66
 pouvoir de désaveu comme garantie pour le, 66, 67
 pouvoir du Dominion de remédier aux abus, discuté, 66, 67
 pouvoir exclusif du Dominion d'imposer des tarifs, 63, 64
 prévention des entraves, 63 ss.
 principes applicables au, 68
 réglementations municipales comme entraves au commerce, 67, 68
 restrictions concernant les permis et le classement, 64, 65
 revenu national affecté par les entraves au commerce, 65, 66
 tarifs provinciaux, voir *infra*, tarifs régionaux
 tarifs régionaux
 mémoire en faveur des, 64, 65, 66, 67
 pertes découlant des, 65, 66
 protestations reçues par la Commission, 63, 64
 suggestion du Nouveau-Brunswick, concernant les, 64, 65
 taxes de vente imposées dans la localité, comme entraves aux, 85, 86
 tribunal pour étudier les plaintes, 66, 67, 68
 secours aux indigents, problèmes de l'administration, 31, 32

Commission de finance, voir **Recommandations financières**

Commission des subventions, voir **Recommandations financières**

Commission des transports, voir **Taux de transport**

Commission Duncan, voir aussi **Commission White, Provinces Maritimes**

revendication de l'Île du Prince-Edouard relativement au prêt quant à l'achat de terres, 279

revendication de l'Île du Prince-Edouard concernant communication permanente, 278

taux de transport, recommandations concernant les, 198, 206, 207, 266, 267, 275, 276

trafic des ports des provinces Maritimes, 271, 272

Commission Martin, voir **Colombie-Britannique**

Commission nationale de placement

administration des secours, opinions la concernant, 21

assurance-chômage, recommandations la concernant, 40

dédommagement au Dominion pour la prise à charge des secours, 137

service de placement, recommandations le concernant, 26

travaux de secours, 29

travaux publics pour remédier au chômage, 27, 28

Commission White, voir aussi **Commission Duncan, Provinces Maritimes**

politique des chemins de fer, opérations la concernant, 199, 200, 201

revendication de l'Île du Prince-Edouard concernant prêt pour achat de terres, 279

Compagnies, voir aussi **Assurance, Impôts sur les corporations**

constitution et réglementation en général, 57 *ss.*

constitution locale, avantages dans certains cas, 58

constitution provinciale devra continuer, 58, 59

difficulté de l'uniformité des différentes méthodes de constitution, 58

fiscalité, voir **Impôts sur les corporations**

genre de législation des compagnies, 57, 58

impôts discriminatoires sur les compagnies nationales, 79

juridiction concernant la constitution, 57, 58

juridiction exclusive du Dominion est difficile, 58

prévention des fraudes relatives aux valeurs mobilières

avantages du contrôle local, 58

chambre de compensation fédérale pour les renseignements, 59

uniformité, avantages, 59

rapports

duplication des frais, 59, 162

formules ordinaires désirables, 59

plaintes contre la complexité actuelle, 59

rapports statistiques, 163

sous-comité fédéral-provincial les concernant, 58

uniformité des statuts, avantages, 58

vente de titres, voir *infra* prévention des fraudes relatives aux valeurs mobilières

vérification et enquêtes, double emploi, 59

Compagnies de prêts, voir **Compagnies**

Compagnies fiduciaires, voir **Compagnies**

Conditions de la période de guerre

rapport avec l'enquête de la Commission, 289, 290

Confédération, voir **Acte de l'Amérique britannique du Nord**

Conférences, voir **Conférences entre le Dominion et les provinces**

Conférences entre le Dominion et les provinces

attitude du gouvernement fédéral les concernant, 71

but et nécessité, 71

compte rendu, 70, 72

conférences administratives, 72

conférences annuelles, suggestions les concernant, 70, 71

Conférence de 1935, 70

ententes entre les gouvernements, 72

historique des conférences, 69, 70

législation ouvrière, ceux qui la mettent en pratique, 50

législation ouvrière, problèmes, 50

nécessité admise par tous les gouvernements, 70, 71

prévention de la centralisation par l'intermédiaire de, 70

problèmes relatifs aux passants et aux non-résidents, 31, 32

programmes de travaux publics, leur coordination, 28, 29

protectionnisme provincial, prévention, 71

rapports avec la Commission de finance suggérée, 84, 85

recommandations relativement aux, 72, 289, 290

secrétariat permanent suggéré, 70, 71, 72

sous-comité au sujet d'affaires de compagnies, 58, 59

syndicats ouvriers, uniformité de la législation les concernant, 48

Conseil de prêts, voir **Dette publique, Recommandations financières**

Conservation, voir **Ressources naturelles**

Constitution des compagnies, voir **Compagnies**

Contrôle de la dette, voir **Dette publique, Recommandations financières**

Conventions internationales du travail, voir **Législation ouvrière**

Coopération entre le Dominion et les provinces, voir aussi **Conférences entre le Dominion et les provinces, Unité nationale**

augmentations des dettes découlant de son insuccès, 127

communications intergouvernementales, 72, 73

conférences, voir **Conférences entre le Dominion et les provinces**

dangers des ententes bi-latérales, 72

difficultés, dans un système fédéral, 69, 71, 180, 181

éducation des chômeurs, 51

ententes concernant l'impôt provincial, 122, 123

froissements provenant des allocations pour aide-chômage, 21

législation ouvrière, nécessité de la coopération, 50

ministères provinciaux pour les relations fédérales, 72, 73

nécessité, dans un système fédéral moderne, 13, 14, 23, 24, 69, 71

pêcheries, coopération, 59, 60

politiques de finance publique, 78

problèmes du chômage, besoins, 22, 23, 26, 27, 28, 29

problèmes du transport, 225

programmes de travaux publics, 28, 29

réglementation des activités économiques, 54

réglementation des ventes de titres, 38

subsidés conditionnels, difficultés découlant, 132, 133

uniformité des lois régissant les compagnies, 58, 59

Cours, voir **Administration de la justice**

Délégation de pouvoirs

assurance-maladie, en fonction de, 44
 assurance sociale, en fonction de, 44, 45
 conciliation des différends industriels, 49
 délégation temporaire dans certains cas, 73, 74
 dispositions constitutionnelles d'Australie, 74
 droits d'accise sur certaines marchandises, 170
 flexibilité dans le système fédéral par la, 73, 74
 invalidité, d'après la constitution actuelle, 55, 73
 juridiction en matière de transports, 226, 227
 législation concernant l'organisation du marché, 56, 57, 73
 législation conditionnelle particulière, 73
 législation par référé, 73
 pensions de vieillesse, 32, 43, 73
 position constitutionnelle actuelle, 55, 73
 prisons et pénitenciers, 191
 recommandations en général la concernant, 74
 réglementation des pêcheries, 60
 réparation des accidents du travail, en fonction de, 44

Dépenses administratives, voir Chevauchement, Dépenses de l'administration**Dépenses de l'administration**

Colombie-Britannique, 246, 247
 Ile du Prince-Edouard, 88
 Nouvelle-Ecosse, 92
 provinces Maritimes, 177

Désaveu

protection des droits fondamentaux, 234
 protection du commerce interprovincial, 66

Dettes, voir Dette publique, Recommandations financières**Dette publique, voir aussi Finances provinciales, Finances publiques, Recommandations financières**

accroissement de la dette durant la période de guerre, 77
 Alberta, ébranlement de son crédit, 107, 108
 arrangements de la Confédération, 128
 charge du Dominion découlant des recommandations, 129
 charges du service de la dette de la Nouvelle-Ecosse, 92, 93
 classement des genres de la dette, 127
 contrôle des emprunts futurs, 129
 contrôle du change comme politique nationale, 128
 conversion de la dette
 conversion forcée discutée, 82
 économies plus faciles pour le Dominion, 81
 impôt suggéré sur capital accru, 82, 83
 Plan I, économies possibles d'après le, 82, 112
 crédit provincial, inégalités entre les provinces, 79, 80
 destruction du crédit, répercussions de, 128
 dette de Québec pour fins de charité, 129
 dette improductive et dette de placement, distinction, 81, 82
 dettes des chemins de fer, prise à charge par le Dominion, 212
 dettes des secours-chômage, 19, 20
 développements historiques, 127, 128
 emprunts provinciaux futurs, 83, 84, 128, 129
 extravagance n'étant qu'une cause infime de la, 127
 fardeau de la dette du Nouveau-Brunswick, 95
 fondement des recommandations la concernant, 128
 fonds d'amortissement, recommandations les concernant, 113, 114
 Ile du Prince-Edouard, 88, 89
 monnaie pour les futurs emprunts des provinces, 83, 84, 128, 129
 municipale, voir **Finances municipales**
 position des obligataires advenant des changements constitutionnels, 81

Dettes publiques—Fin

prêts intergouvernementaux pour secours, 21
 prise à charge de la dette provinciale
 dette de l'Alberta comprend arrrages d'intérêts, 107
 fonds d'amortissement provinciaux pas nécessaires, 83
 méthode de transferts et d'administration, 82
 recommandations advenant des transferts de taxes, 83
 recommandations la concernant, 81, 82, 83, 127, 284
 responsabilités du Dominion découlant de la, 112, 113
 revenu des placements payé au Dominion, 81, 82
 problème de la dette improductive, 127, 128
 Québec, dette municipale, position particulière, 82, 96, 284
 recommandations discutées, 127 *ss.*
 recommandations faisant partie du rajustement général, 82, 83
 remboursement de la dette en temps de prospérité, 113, 114
 responsabilité nationale pour le crédit provincial, 128
 Saskatchewan, dommage à son crédit, 104
 services sociaux, répercussion des, 127
 solidarité du crédit du Dominion et des provinces, 81
 uniformité dans la politique d'emprunts, nécessaire, 80
 valeurs détenues à l'étranger, 128

Dettes municipales, voir aussi Finances municipales, Municipalités**Différends industriels, voir Législation ouvrière****Discrimination par les provinces, voir Commerce interprovincial****Douanes, voir Politique tarifaire****Droits d'accise, voir Taxes de vente****Droits fondamentaux**

protection des, exposés la concernant, 233, 234
 rapport avec l'enquête de la Commission, 234, 235

Droits sur les successions, voir aussi Exemptions de l'impôt, Fiscalité, Perception des impôts

aspects internationaux, 122
 caractère national, 123, 124
 développements historiques, 121, 122
 difficultés de la juridiction provinciale, 121, 122
 discrimination à l'égard de successions à l'étranger, 64, 65
 double impôt, 121, 122, 123, 125, 126
 échelle progressive ou régressive, 165
 ententes interprovinciales les concernant, 122, 123
 épuisement des ressources tenant lieu de capital, 124
 exemptions, 169
 expansion possible des impôts actuels, 112, 113
 fardeau comparatif des, dans divers pays, 125
 formes actuelles, 121, 122
 injustice du système actuel, 121, 122, 124
 perception, 125
 perception par le Dominion, suggestions à ce sujet, 125
 pouvoir du Dominion d'imposer, 121, 122, 125
 recommandations concernant la juridiction, 125, 285, 286
 rendements provinciaux provenant des, 122, 123
 répercussions préjudiciables à l'économie canadienne, 124
 restriction des placements, 124
 revenus de l'Ontario en 1937, 100, 101
 revenus de Québec provenant des, 97, 98
 uniformité, avantages, 160
 uniformité découlant du Plan I, 112
 variation dans les rendements, 122, 123, 124

Duplication d'administration, voir Chevauchement

Economies, voir **Chevauchement**, **Economies dans l'administration**, **Transports**

Economies dans l'administration, voir aussi **Chevauchement**, **Union de certaines provinces**

but de l'enquête de la Commission, 173
chevauchement et double emploi, voir **Chevauchement**
double emploi, élimination, voir **Chevauchement**
enquêtes faites par la Commission, 173
enquête sur les comptes publics, 173
proportion de la fiscalité dans les frais d'administration, 173
recensement quinquennal dans les Prairies, 179
réduction des frais, répercussions, 173
soulagement des contribuables par ce moyen, 173, 174

Education professionnelle, voir **Instruction publique**

Enseignement technique, voir **Instruction publique**

Entraînement de la jeunesse, voir **Aide-chômage**

Entraves à l'impôt, voir **Commerce interprovincial**

Entraves au commerce provincial, voir **Commerce interprovincial**

Etats-Unis

allocations de secours pour les grandes routes, 220
discrimination entre états et entraves au commerce, 65, 66
impôts sur le revenu, taux des, 115
pensions de vieillesse, système des, 38, 39, 41
problèmes du transport, 219 *ss.*
programmes de sécurité sociale, 38, 39
système de l'assurance-chômage, 38

Exemptions de l'impôt, voir aussi **Droits sur les successions**, **Fiscalité**, **Impôts sur les corporations**, **Impôts sur les propriétés**, **Impôts sur le revenu**, **Soumission à l'impôt**, **Taxes de vente**

commerce interprovincial, répercussion sur le, 64, 65
droits sur les successions, 169
impôts sur le revenu, 166, 167, 168, 169, 170
logement bon marché, 164, 165
propriétés de la Couronne, recommandations les concernant, 153

Expérience américaine, voir **Etats-Unis**

Faillite

carence des municipalités, juridiction la concernant, 155

Finances, voir **Dette publique**, **Finances publiques**, **Recommandations financières**

Finances municipales, voir aussi **Impôts sur les propriétés**, **Municipalités**

accroissement des responsabilités municipales, 145
allocations provinciales de secours (1937), 151
arrérages de taxes, augmentation, 153
automobile, influence, 146, 149
chemins, voir **Grandes routes**
classement des municipalités, 147
dépenses pour 1937, classées, 148
dettes
charges de la dette par différentes unités, 148
chômage, cause des augmentations, 154
discussion en détail, 154 *ss.*
emprunts futurs d'après le Plan I, 156
juridiction les concernant, recommandations, 143, 155

Finances municipales—Fin
dettes—Fin

manquements, les causes, 154, 155
prise à charge de la dette de Québec d'après le Plan I, 155
Québec, conditions particulières, 82
responsabilité provinciale, 155
statistiques pour 1937, détaillées, 154
surveillance provinciale concernant les emprunts, 155, 156
développements historiques, 143 *ss.*
différences dans la position financière, 144, 146
frais de chômage, inégalité dans les, 146
impôts fonciers, voir **Impôt foncier**
insuffisance dans les, causée par les services sociaux, 15
insuffisance des sources fiscales pour les besoins présents, 152
insuffisance d'information statistique, 146
juridiction des législatures provinciales, 143, 155
grandes routes, voir **Grandes routes**
rapport avec l'enquête de la Commission, 143
revenus classifiés pour 1937, 151
revenus du fisc des municipalités, 143
secours chômage, répercussion, 18
sommaire des suggestions de la Commission, 156
statistiques des chiffres compilés, dangers, 146
suffisance pour les fonctions antérieures, 144
zones métropolitaines
expansion de ces zones, 17
définition des termes, 147
disparités des services entre unités, 148
faubourgs résidentiels, 154, 155, 156
inefficacité de l'administration, 145
Montréal, dépenses de secours, 18
Toronto, dépenses de secours, 18

Finances provinciales, voir aussi **Finances publiques**, **Recommandations financières**

aide-chômage, répercussion, 19
Alberta, 107, 108
augmentation des impôts, 19
Colombie-Britannique, 109, 110, 111
crédit affecté par le fardeau des secours, 20
débâcle dans les, causée par les services sociaux, 15
déficits au compte courant (1930-1937), 18, 19
dépenses pour la santé publique, 33, 34
dépenses pour les grandes routes, 213, 214
équilibre des budgets, possible sous le Plan I, 112
garanties des chemins de fer, 211
Ile du Prince-Edouard, 88, 89, 90
inégalité entre les provinces, 259
inégalités dans la présente situation financière, 79
intérêt du Dominion dans les finances provinciales, 113, 114
Manitoba, 102, 103
Nouveau-Brunswick, 94, 95
Nouvelle-Ecosse, 91, 92, 93
Ontario, 99, 100, 101
prise à charge par le Dominion de la dette provinciale, voir

Dette publique

Québec, 96, 97, 98
recommandations, voir **Recommandations financières**
relations entre les provinces, 79
Saskatchewan, 104, 105, 106

Finances publiques, voir aussi **Dette publique**, **Finances provinciales**, **Recommandations financières**

augmentation dans les faux frais, après 1914, 77
charges découlant de la dépression, 78, 79
commerce international, dépendance sur le, 77

Finances publiques—Fin

conséquences du partage de la responsabilité en matière de chômage, 22, 23, 24
 contrôle unique de politique, besoin, 78
 corrélation des finances provinciales, 79
 dangers du système actuel, 104
 diminution dans les revenus due à l'augmentation des frais des services sociaux, 78, 79
 facteurs économiques, leur influence, 77
 frais du chômage, moyens d'y subvenir, 23, 24
 froissements entre le Dominion et les provinces, répercussions, 78
 interdépendance de différentes régions, 77
 plans futurs requièrent flexibilité, 78
 politiques d'ordre national, répercussion, 77
 prêts intergouvernementaux, 20, 140, 141
 recommandations financières, voir **Recommandations financières**
 répartition présente des pouvoirs, répercussions, 79
 ressources n'ayant pas trait aux responsabilités constitutionnelles, 78
 revenus provinciaux, garantie de suffisance, 10, 269
 statistiques et recherches, 84, 85
 transferts par le système des finances publiques, 140, 141

Fiscalité, voir aussi **Chevauchement**, **Droits sur les successions**, **Exemptions de l'impôt**, **Impôt sur le revenu**, **Impôts fonciers**, **Impôts sur les corporations**, **Perception des impôts**, **Soumission à l'impôt**, **Taxes de vente**

American Social Security Act, d'après, 38
 augmentations en matière d'impôt (1930-1937), 19
 basée actuellement sur les frais au lieu des excédents, 79
 Conférence interprovinciale, 1926, discussions de la, 70
 double impôt par droits de succession, 121, 122, 125, 126
 droits sur les successions, voir **Droits sur les successions**
 efficacité en matière d'impôts
 définition, 158
 difficultés de la répartition de juridiction, 159
 discussion en détail, 158 ss.
 droits sur les successions, uniformité, 160
 frais de la soumission à l'impôt, 162, 163
 frais, inefficacité des impôts sur les, 158, 159
 impôts sur le revenu, 159, 160
 impôts sur les successions, 159
 revenu national, répercussions sur le, 158
 entreprises de caractère national, contre les, 79
 équité en matière d'impôts
 difficultés d'estimer le fardeau de l'impôt, 164
 discussion en détail, 163
 équité pour les individus, 164, 165
 impôts sur le revenu personnel discutés, 166
 injustices dans une province, 165, 166
 injustices régionales, 165
 exemptions, voir **Exemptions de l'impôt**
 fardeau de la fiscalité fédérale, estimé du, 113, 114
 fiscalité nationale pour venir en aide aux finances provinciales, 113, 114
 formes, voir **Soumission à l'impôt**
 impôt foncier, voir **Impôt foncier**
 impôts provinciaux de portée inégale, 64, 68
 impôts provinciaux indirects, 64
 impôts sur le revenu, voir **Impôts sur le revenu**
 impôts sur les corporations, voir **Impôts sur les corporations**
 impôts sur les transferts de valeurs, voir **Chevauchement**
 inégalités des fardeaux entre les provinces, 79, 80
 injustices et insuffisances actuelles du système, 158 ss.
 mines, voir **Mines**

Fiscalité—Fin

nouvelle répartition désirable dans chaque cas, nonobstant les recommandations financières d'ordre général, 79, 80
 pensions de vieillesse à base contributive, difficultés, 42
 perception des impôts, voir **Perception des impôts**
 Plan I, résultats possibles, 112
 primes pour l'assurance sociale, répercussions, 36, 37
 Québec, fardeau en matière d'impôts, 97, 98
 restrictions fédérales d'après les propositions financières, 86
 revenu national, répercussions, 158
 revenu national, 30 p. 100 accaparé par les impôts, 79
 revenus municipaux provenant de la, 143
 services d'utilité publique ou privée, 167
 sommaire des recommandations, 126
 soumission à l'impôt, voir **Soumission à l'impôt**
 taxes de vente, voir **Taxes de vente**
 voituriers automobiles, 227

Frais administratifs, voir **Dépenses administratives**, **Chevauchement**

Français, voir **Langue****Grande-Bretagne**

impôts sur le revenu des corporations, 117, 118
 impôts sur le revenu, taux des, 115
 problèmes du transport, 218, 219
 progression de l'impôt sur le revenu, 165
 progression des droits sur les successions, 165

Grandes routes, voir aussi **Transports**

automobile, influence, 149, 150
 Colombie-Britannique, frais des routes, 246, 247, 248
 concurrence du rail, voir **Transports**
 construction provinciale des grandes routes, 149, 150, 213, 214
 contrôle provincial des usagers, 226, 227
 déclaration pour l'avantage général du Canada, 210, 226, 227
 dépenses municipales, 149, 150
 développement historique, 149, 150
 Ile du Prince-Edouard, dépenses récentes, 88
 impôts concernant les voituriers automobiles, 227, 228
 juridiction les concernant, 210, 211
 Manitoba, diminution des dépenses, 103
 Nouveau-Brunswick, dépenses récentes, 94
 Nouvelle-Ecosse, dépenses récentes, 92, 93
 Québec, dépenses récentes, 96
 réclamation pour amélioration des routes, 225
 recommandations financières, répercussion, 134, 135
 subventions tenant compte du besoin de, 130
 véhicules automobiles, augmentations dans le nombre, 213, 214

Heures de travail, voir **Législation ouvrière****Hospitalisation**, voir **Santé publique****Hygiène publique**, voir aussi **Assurance-maladie**

achat des services par le Dominion, 36, 186, 187
 administration municipale, 34
 allocations de secours pour services spécialisés, 45
 assistance provinciale aux municipalités, 31, 32
 chevauchement et double emploi dans les services, 35, 186, 187
 Confédération, conditions à la, 33, 34
 coopération municipale dans les services de santé, 145, 146
 coordination et direction du Dominion, 36
 dépenses provinciales en 1936, 34
 différences régionales dans la philosophie sociale, 34

Hygiène publique—Fin

expansion des activités gouvernementales depuis 1867, 33, 34
 fonctions du Dominion concernant l'hygiène publique, 34, 35, 36
 fonctions provinciales, suggestions les concernant, 33, 34, 35, 36
 inégalités des services entre les provinces, 34, 35
 juridiction constitutionnelle actuelle, 33, 34
 ministère fédéral, formation, 16, 34, 35
 principes applicables à la division de juridiction, 34, 35, 36
 prophylaxie de la tuberculose parmi les Indiens, 36
 prophylaxie des maladies vénériennes, 16, 17, 35
 recommandations concernant la juridiction, 34, 35
 Saskatchewan, diminution des services sanitaires, 105
 services de santé du Dominion, 186, 187
 services médicaux aux chômeurs, 31
 taux de décès dus à la tuberculose dans les provinces, 34
 unités sanitaires, besoin, 33, 34

Ile du Prince-Edouard, voir aussi Provinces Maritimes

communication permanente, revendication la concernant, 277, 278
 Conférences entre le Dominion et les provinces, opinions les concernant, 71
 dette publique, 88
 facteurs économiques et financiers, 88, 89
 impôts sur le revenu, taux des, 115
 Indemnité d'Halifax, 274
 politique de travaux publics, 88
 prêt pour achat de terres, revendication le concernant, 278, 279
 propositions financières, répercussions, 88, 89, 90
 transports, responsabilité du Dominion les concernant, 88

Impôt foncier, voir aussi Fiscalité

arrangements d'impôts, augmentation, 153
 augmentation des terres détenues par les municipalités, 19
 augmentations des impôts quand les valeurs diminuaient, 19
 capitalisation à perte des impôts, 144, 145, 151, 152
 disparités entre les municipalités, 151, 152
 évaluation, problèmes, 152, 153
 exemptions lorsque le loyer est insuffisant, 153
 industrie de la construction, effet sur, 152
 injustice de faire porter à la terre le coût des services, 152
 logement, rapport avec, 152
 nouveaux assujettis, 164, 165
 propositions financières, répercussions, 85, 86
 propriétés de la Couronne, voir **Exemptions de l'impôt**
 protestations contre le fardeau des impôts actuels, 151
 réduction possible d'après le Plan I, 152
 revenu considéré comme base de l'impôt, 152
 revenus de 1937 provenant de différentes unités, 151
 "taxe unique", portée de cette théorie, 152

Impôts personnels sur le revenu, voir Impôts sur le revenu**Impôts sur le revenu, voir aussi Exemptions de l'impôt, Fiscalité, Impôts sur les corporations, Perception des impôts, Soumission à l'impôt**

amélioration dans le système d'après le Plan I, 159, 160
 aspects internationaux de l'impôt sur le revenu, 167, 168
 aspects progressifs et dégressifs, 165, 166
 avantages de l'impôt sur le revenu, 115
 concentration des revenus dans certaines zones, 77
 difficultés de la répartition de juridiction, 115, 116
 échelle de taux, discutée, 160, 161, 162
 efficacité, 159
 exemptions, 166, 167, 168, 169, 170

Impôts sur le revenu—Fin

expansion possible des impôts actuels, 112
 fonctions de l'impôt normal sur le revenu, 116
 impôts sur les accroissements de capital, 168, 169
 incompétence de la juridiction provinciale, 115
 inéquités des impôts actuels, 166
 Manitoba, impôt spécial de 2 p. 100, 102
 nature de l'impôt personnel sur le revenu, 116
 Nouvelle-Ecosse, revenus provenant de l'impôt municipal, 92, 93
 perception par une autorité unique, 185, 186
 placements des non-résidents, 167
 primes d'assurance, exemption, 166
 primes d'assurance-vie, 166
 priorité des juridictions coexistantes, 166, 167
 proportions du revenu couvert par les impôts provinciaux, 166
 protestations provinciales contre l'empiètement fédéral dans ce domaine, 64, 65
 recommandations relativement à la juridiction, 116, 285, 286
 revendications provinciales basées sur la politique du Dominion, 240
 royautés, 167, 168
 taux comparatifs de l'impôt sur le revenu, 115
 taxes municipales du Nouveau-Brunswick, 95
 uniformité découlant du Plan I, 112

Impôts sur les corporations, voir aussi Compagnies, Exemptions de l'impôt, Fiscalité, Impôts sur le revenu, Soumission à l'impôt

allocations pour désuétude et dépréciation, 167
 améliorations possibles d'après le Plan I, 159, 160, 161
 augmentations des taux durant les dernières années, 118
 avantages au point de vue fiscal d'une dette en grande partie consolidée, 160
 capitalisation de, dans les prix des titres, 161
 commerce devenu un objet de mesures fiscales, 117
 complexité des impôts actuels, 117
 difficultés de la répartition des pouvoirs, 117, 118
 double imposition des bénéficiaires des corporations, 159, 160
 efficacité, 159, 160
 genres d'impôts prélevés présentement, 120, 121
 impôt spécial de certaines entreprises commerciales, 117
 impôts sur les accroissements de capital, 168
 impôts sur les profits excessifs, 118
 mesures provinciales concernant l'impôt sur les compagnies, 117
 moyenne du revenu pour fin de l'impôt, 168
 perception par une seule autorité, 185, 186
 rapports
 coût de la préparation, 162
 formules ordinaires désirables, 59
 simplification d'après le Plan I, 162, 163
 vérifications, double emploi dans les, 163
 recommandations concernant la juridiction, 118, 285
 répercussions actuelles sur les entreprises commerciales, 117
 revenus de l'impôt minier, voir **Mines**
 services d'utilité publique, impôts sur, 167
 uniformité découlant du Plan I, 112

Impôts sur les transferts de valeurs, voir Chevauchement**Indemnité d'Halifax, voir Nouveau-Brunswick****Indiens**

poursuites pour contraventions, 190, 191
 prophylaxie de la tuberculose, 36
 responsabilité fédérale des services sociaux, 15
 services sanitaires, 36, 186, 187

Indigence, voir **Secours aux indigents**

Instructions à la Commission

amendements à la constitution, forme, 73
chevauchement et double emploi, 180
dépenses d'administration, revue, 173
équité et efficacité en matière d'impôts, 158
politique d'ordre public, réserve, 233
propositions financières, instructions les concernant, 77
système fédéral respecté, 13
unité nationale devant être encouragée, 13

Intérêt, voir **Dette publique**

Instruction publique, voir aussi **Bibliothèques, Universités**

accroissement des dépenses, 145, 146
aide fédérale, demandes relativement à, 52
Alberta, normes, 108
autonomie provinciale dans l'éducation, 52
bibliothèque nationale, 53
chance égale d'instruction, 52
Colombie-Britannique, dépenses, 111
dépenses de diverses unités municipales, 148, 149
développements depuis 1867, 51
dispositions municipales depuis 1867, 144
droits des minorités religieuses, 52
écoles séparées, revendications les concernant, 52
éducation sanitaire, 36
exposés à la Commission, 51
Ile du Prince-Edouard, 89, 90
initiatives fédérales, 51
instruction technique, nécessité provinciale, 51
intérêt national dans les normes provinciales, 133, 134
jeunes personnes sans emploi, collaboration du Dominion à leur égard, 51
juridiction provinciale à maintenir, 51
langue française, exposés à ce sujet, 233
Manitoba, diminution des dépenses, 103
négligence durant la dépression, 52
Nouveau-Brunswick, 95
Nouvelle-Ecosse, 91, 92, 93
Ontario, normes élevées, 100, 101
prévention du chômage, 51
propositions financières, buts, 52, 80
Québec, égalité des normes prise pour acquis, 96
salaires des instituteurs dans la Saskatchewan, 52
Saskatchewan, diminution des dépenses, 52, 105, 106
subventions aux fins générales d'instruction désapprouvées, 52
subventions aux fins spéciales de services éducationnels, 52, 53
universités, voir **Universités**

Jour de repos hebdomadaire, voir **Législation ouvrière**

Judiciaire, voir **Administration de la justice**

Justice, voir **Administration de la justice**

Langue

mémoires, 233, 234
relation avec l'enquête de la Commission, 233, 234

Législation habilitante

validité, 55, 56

Législation ouvrière, voir aussi **Chômage**

âge d'embauchage, 47, 48
application, un problème provincial, 48
avantages du contrôle provincial dans certaines matières, 46, 47, 48
besoins administratifs, 47, 48
chevauchement et double emploi dans les services, 190, 191
conclusions et recommandations, 50
Conférences à ce sujet entre le Dominion et les provinces, 50
Conventions internationales du travail
 application par le Canada, 46
 difficultés constitutionnelles, 49, 50
 pouvoirs du Dominion d'y donner suite, 49, 50
 recommandations à ce sujet, 288, 289
coopération requise entre le Dominion et les provinces, 50
différends industriels
 délégation de pouvoirs au Dominion, 49, 50
 double emploi entre le Dominion et les provinces, 48
 répartition actuelle de la juridiction, 48
difficultés de la répartition de la juridiction, 46
heures maxima, voir *infra*, salaires minima
item compris sous, 46
juridiction du Dominion lorsque l'uniformité est nécessaire, 47, 48
recommandations de la Commission, 50
répartition actuelle de la juridiction, 46
requêtes pour augmenter les pouvoirs du Dominion, 46
salaires minima
 commerce interprovincial, répercussion sur 47
 pouvoirs du Dominion d'établir des normes minima, 47, 48
 secours-chômage, rapport avec les 47
 uniformité désirable entre les provinces, 47
syndicats ouvriers, statut des 48
travail discontinu, difficultés, 48

Levés

chevauchement et double emploi, 189, 190, 191
levés géologiques, répartition des activités, 190
Ontario prêt à assumer les levés géologiques, 190

Libre mouvement du commerce intérieur, voir **Commerce interprovincial**

Logement

débuts de l'assistance gouvernementale à cet égard, 16
exemptions d'impôt, effets des 164, 165
impôt foncier, restrictions découlant de l' 152, 153

Loi des taux de transport des Maritimes, voir **Taux de transport**

Manitoba, voir aussi **Provinces des Prairies**

facteurs économiques et financiers, 102
fardeau des impôts à l'échelle actuelle, 103
impôts sur le revenu, taux des 115
propositions financières, répercussion des 102, 103
relation avec l'économie de la Saskatchewan, 102

Médecine d'Etat, voir **Assurance-maladie, Santé publique**

Mines, voir aussi **Ressources naturelles**

expansion de l'Ontario durant la dépression, 78, 79
réduction de l'impôt minier
 description, 83
 recommandations, 118, 119, 285, 286
 revenus de la Colombie-Britannique, 111
 revenus de l'Alberta, 108
 revenus de l'Ontario, 100
 revenus de Québec, 97, 98

Municipalités, voir aussi **Finances municipales**

aide provinciale pour secours aux indigents et services de santé, 31

Alberta, position financière, 107, 108

assistance des gouvernements supérieurs (1931-1937), 19

augmentation dans les terres détenues par les, 19

augmentation de la population, 1867, 1930, 15, 16, 17, 18

chemins, voir **Grandes routes**

classement, 147

Colombie-Britannique, position financière, 109, 110

coordination entre, besoin de 146

dépenses de secours particulièrement dans les villes, 18

développements historiques, 143 ss.

diminution dans les services essentiels, 19

finances, voir **Finances municipales**

grandes routes, voir **Grandes routes**

Ile du Prince-Edouard, position financière, 88, 89

inconvenients de l'étendue de certaines unités, 145

interdépendance de différentes zones, 145

intervention dans le commerce interprovincial par les, 68

juridiction provinciale exclusive, 143, 155

Manitoba, position financière, 102, 103

Montréal, réorganisation financière proposée, 98, 155

Nouveau-Brunswick, position financière, 95

Nouvelle-Ecosse, position financière, 92

Ontario, position financière, 101

propositions financières, redressement nécessaire d'après les, 85, 143, 144, 149

propriétés de la Couronne, voir **Exemptions de l'impôt**

Québec, position particulière, 96, 98

rajustement des frais des services sociaux, 45

recommandations en général seulement, 156, 157

redressement des limites municipales, 145

relation avec l'enquête de la Commission, 143

Saskatchewan, position financière, 104, 106

sommaire des recommandations de la Commission, 156, 157

Vancouver, facteurs spéciaux affectant, 109

variations entre les systèmes provinciaux, 143

zones métropolitaines, voir **Finances municipales**

Nécessité fiscale, voir aussi **Recommandations financières**

admission de principe par la Commission, 83, 84, 242, 243

Colombie-Britannique, pas de revendication par la, 245

révisions de subsides demandées pour cette raison, 259

Nomades, voir aussi **Aide-chômage, Chômage****Nouveau-Brunswick**, voir aussi **Provinces Maritimes**

Conférences entre le Dominion et les provinces, opinions les concernant, 71

dette publique, 95

facteurs économiques et financiers, 94

impôts sur le revenu, taux des 115, 116

Indemnité d'Halifax, revendication à ce propos, 273, 274, 275

ministères des relations entre le Dominion et les provinces, 72, 73

politique de travaux publics, 94

propositions financières, répercussions, 94, 95

tarifs régionaux, suggestions à cet égard, 65

taux de transport (1912-1927), revendication à ce sujet, 275, 276

Nouvelle-Ecosse, voir aussi **Provinces Maritimes**

Conférences entre le Dominion et les provinces, suggestions les concernant, 70, 71

dette publique, 92, 93

facteurs économiques et financiers, 91

impôts sur le revenu, taux des 115

Nouvelle-Ecosse—Fin

instabilité de la situation financière actuelle, 91

politique de travaux publics, 91

propositions financières, répercussion, 91, 92

réglementation de l'assurance, 62, 63

Numéraire, voir **Dette publique, Politique monétaire, Recommandations financières****Ontario**

dépendance de la prospérité des autres provinces, 93

développement municipal, 143

développements miniers durant la dépression, 78

facteurs économiques et financiers, 96

impôts sur le revenu, taux des 115

importance de la réfection des finances publiques, 79, 80, 99

juges de la Cour d'appel, 178, 179

position financière municipale, 149, 150

propositions financières, répercussion, 96, 97

taux de transport, exposés les concernant, 198, 199, 200

Organisation du marché

assistance du Dominion pour le contrôle de la production, 30

classement

définition des termes, 57

développements historiques, 55

difficultés constitutionnelles, 55, 56

entrave au commerce interprovincial, 64

nécessité du classement sans retard, 55

Conférence entre le Dominion et les provinces, 1935, 70

définition des termes, 54, 57

délégation de pouvoirs suggérée, 56, 57, 73

développements historiques, 54, 55

difficultés constitutionnelles, 55

difficultés du contrôle provincial ou fédéral, 56

expansion du contrôle gouvernemental, 54

expédients législatifs, 55, 56, 57

juridiction exclusive non désirable, 56

législation "conjointe", 56

législation habilitante, 55, 56

offices de l'organisation du marché, création d' 55

pouvoirs coexistants, suggérés, 56, 57

prix, voir *infra*, réglementation des prix

produits ouverts et mi-ouverts, 57, 58

recommandations concernant la juridiction, 57, 58

réglementation des prix

développements historiques, 55, 56

offices de l'organisation du marché, par des, 55, 56

réglementation des prix en général n'est pas discutée, 54

situation constitutionnelle actuelle, 54, 56

sommaire des recommandations, 288, 289

Pacific Great Eastern Railway, voir **Colombie-Britannique****Pêcheries**

bonis aux pêcheurs par le Dominion, 273, 274, 275

décentralisation de l'administration fédérale, 59, 60, 61

délégation de pouvoirs suggérée, 60, 61

difficultés de l'administration, 59, 60

divers problèmes dans différentes provinces, 60, 61

Indemnité d'Halifax, 273, 274, 275

juridiction coexistante suggérée, 60, 61

juridiction à cet égard, 59, 60

pêcheries dans les eaux où la marée ne se fait pas sentir, réglementation, 59, 60, 61

secours aux pêcheurs nécessaires, 29, 30, 31

Pénitenciers, voir **Administration de la justice**

Pensions, voir **Pensions de vieillesse**

Pensions aux aveugles, voir **Pensions de vieillesse**

Pensions aux veuves, voir **Allocations aux mères**

Pensions de vieillesse, voir aussi **Services sociaux**
 allocations de secours pour les, opportunité, 32, 33
 augmentation prévue dans les frais, 32, 33, 41
 chevauchement et double emploi des services, 188, 189
 défauts du système actuel, 32
 délégation de pouvoirs, 33, 43, 73
 dépenses de ce chef, (1913, 1921, 1926, 1930), 17
 dépenses de ce chef, (1937, 1939), 20
 développements historiques, 17
 difficultés de l'administration, 32, 33
 pensions à base contributive
 administration, 42, 43
 assistance de l'Etat, 41
 assurance-maladie, comparée, 43
 bénéfices pour les veuves et les orphelins, 42
 besoin continu des pensions à base non contributive, 42
 difficultés fiscales à ce sujet, 42
 difficultés des plans provinciaux, 17, 41, 42
 expérience des autres pays, 41
 juridiction actuelle les concernant, 41
 juridiction par le Dominion recommandée, 41
 système des annuités du gouvernement, 42
 pensions à base non contributive, besoin de 42
 pensions aux aveugles, 32
 prolongement de la durée moyenne de la vie, 17
 réglementations, interprétation, 188
 remaniement des attributions non préconisé, 33, 284
 subsides conditionnels du Dominion, 132
 système actuel des pensions, 31, 32
 système américain, 38, 39, 41
 système des pensions de vieillesse de la Grande-Bretagne, 39, 41

Perception des impôts, voir aussi **Chevauchement, Droits sur les successions, Exemptions de l'impôt, Fiscalité, Impôts sur le revenu, Impôts sur les corporations, Soumission à l'impôt, Taxes de vente**
 chevauchement et double emploi, voir **chevauchement**
 droits sur les successions, 125
 impôts sur le revenu, 115, 116
 impôts sur les corporations, 185, 186
 impôts sur les transferts d'actions, 186, 187
 primes pour l'assurance-maladie, 43
 protection, advenant réallocation, des fonctionnaires actuels, 14

Plan I, voir **Recommandations financières**

Plan II, voir **Recommandations financières**

Politique monétaire, voir aussi **Politiques fédérales**
 défaut de coopération, 79, 80
 déficit comblé en temps de crise, 113
 période de dépression, politique durant la 78, 79
 Plan I, rapport avec le 112
 prévention du chômage, 27, 28
 prévision des cycles des affaires, 113
 revendication du Manitoba, fondement de la 242, 243
 revendications provinciales pour les préjudices causés par la, 240

Politique tarifaire, voir aussi **Politiques fédérales**
 période de dépression, répercussions de la politique durant la, 78
 pouvoir exclusif du Dominion sur les tarifs, 63
 revendications basées sur les préjudices, 240
 tarifs régionaux, voir **Commerce interprovincial**

Politiques fédérales, voir aussi **Politique monétaire, Politique tarifaire, Transports**
 finances provinciales, répercussion sur les 77, 243
 fise du Dominion, répercussion sur les provinces 247, 248
 politique monétaire, voir **Politique monétaire**
 politique tarifaire, voir **Politique tarifaire**
 réclamations provinciales basées sur la participation aux revenus fédéraux, 247, 248, 249
 réclamations provinciales pour compensation, 240
 refus du droit des provinces de réclamer, 241, 242
 relation mutuelle des éléments dans l'économie, 23, 24
 réparation des préjudices, 240 ss.
 traitement compensatoire, 240, 241
 transports, voir **Transports**

Politiques nationales, voir **Politiques fédérales**

Population
 changements, de la campagne aux villes, 15, 16, 17, 18

Possibilités de colonisation
 disparition des terres libres vers 1930, 18

Pouvoir législatif, répartition du, voir **Acte de l'Amérique britannique du Nord, Allocation de juridiction**

Pouvoirs ancillaires, voir aussi **Acte de l'Amérique britannique du Nord**
 doctrine, dangers découlant de la 13, 25, 47, 287

Pouvoirs coexistants
 aide-chômage, 25
 assurance-chômage, 25
 assurance sociale, 44
 bureaux de placement, 60
 conservation des ressources naturelles, 60
 législation concernant l'organisation du marché, 56, 57
 réglementation des pêcheries, 60
 services agricoles, 181
 transports, 217, 226

Prévention des fraudes relatives aux valeurs mobilières, voir **Compagnies**

Prisons, voir **Administration de la justice**

Problèmes de placement, voir **Aide-chômage, Assurance-chômage, Chômage**

Problèmes sanitaires, voir **Santé publique**

Prophylaxie des maladies vénériennes, voir **Santé publique**

Propriétés de la couronne, voir **Exemptions de l'impôt**

Protection de l'enfance, voir **Allocations aux mères**

Provinces des Prairies, voir aussi **Alberta, Manitoba, Saskatchewan**

allocations pour dette, 251
 augmentation de la production du blé (1920-1930), 17
 Cours d'appel, union, 178, 179
 dépendance sur la production du blé, 29, 30
 dépenses de secours et dettes, 19, 20
 développement municipal, 143
 expansion des zones municipales, 145, 146
 expérience et résultats de la dépression, 78
 l'agriculture ne s'y suffit pas à elle-même, 16
 marasme après 1929, 18
 prêts fédéraux pour secours (1931-1937), 20
 prise à charge des dettes par le Dominion, 128
 recensement quinquennal, 179
 ressources naturelles, répercussions du contrôle fédéral, 251, 252, 253
 secours à l'agriculture, 18, 19
 secours aux agriculteurs dans le besoin, 29, 30, 31
 subsides comparés à ceux de la Colombie-Britannique, 250, 251
 tort causé au crédit provincial par les frais de secours, 20
 union des, voir **Union de certaines provinces**
 universités, situation durant la dépression, 52, 53

Provinces Maritimes, voir aussi **Ile du Prince-Edouard, Nouveau-Brunswick, Nouvelle-Ecosse**

Cours d'appel, union, 178, 179
 expansion municipale, 143, 144
 impuissance à participer à la prospérité du blé, 77
 mémoire du *Maritime Board of Trade*, 198, 215, 216, 259
 politique de travaux publics durant la dépression, 78
 programmes de travaux de secours durant la dépression, 20
 taux de transport, mémoires y ayant trait, 198, 201, 202
 trafic des ports des provinces Maritimes
 chemin de fer Intercolonial, revendication le concernant, 260, 261
 conclusions de la Commission, 271, 272
 construction de la "ligne courte", 267, 268, 269
 efforts du Dominion pour stimuler le commerce, 260, 261, 267, 268
 espérances résultant de la Confédération, 260, 261
 "littoral" définition, 261, 264, 265
 Résolution 66, 261, 262, 263, 264, 265
 taux de transport, discussion à ce propos, 261, 262, 263, 266, 267, 269, 270, 271
 Transcontinental-national, construction, 268, 269, 270
 union, voir **Union de certaines provinces**

Québec

colonisation et politique de travaux publics, 78, 93
 Commission des assurances sociales de Québec, 40
 contrats d'assurance, d'après le Code civil 61, 62
 dépenses des services sociaux et de la charité privée, 45
 dette municipale d'après le Plan I, 155, 156
 dette publique, 96
 dette publique pour fins de charité, 129
 développement municipal, 143
 diversité de plusieurs économies régionales, 96
 facteurs économiques et financiers, 96
 fardeau de la fiscalité, 97, 98
 fonctionnaires de l'administration, 14
 impôts provenant du revenu, des corporations et des successions, 97
 impôts sur le revenu, taux des 115
 institutions religieuses, leur contribution aux services sociaux, 96

Québec—Fin

Montréal, problèmes particuliers, 18, 96, 98, 155
 perception des droits sur les successions, 124, 125
 politiques de travaux publics, 96
 programme de colonisation des terres pour les chômeurs, 20, 78, 96
 propositions financières, répercussion, 96, 97, 98
 réglementation des pêcheries, arrangement spécial à leur sujet, 59, 60
 services de bien-être social assurés par l'Eglise, 16
 services sociaux assumant normes égales, 96
 Travailleurs catholiques du Canada, Inc., 40

Rapport de la Commission

avant-propos aux recommandations, 9, 10
 buts économiques en relief, 9
 caractère pratique des recommandations, 10
 commissaires unanimes, 283
 considérations essentielles à la base, 19
 guerre, répercussion, 289
 lien entre les diverses propositions, 10, 287, 288
 lien entre les trois volumes, 9
 ni centralisation, ni décentralisation, 290
 pouvoirs législatifs ne sont pas tous discutés, 13
 propositions financières, fondement, 79
 réglementation des activités économiques, problèmes, 54
 sommaire des principales recommandations, 283 ss.
 toutes les revendications provinciales sont considérées, 239

Recensement

Colombie-Britannique, recommandations la concernant, 250, 251, 253, 254
 recensement quinquennal, élimination, 179

Recherches

activités des universités, 53
 chevauchement et double emploi, 189
 économiques et financières par la Commission de finance, 84, 85
 problèmes ouvriers, 50
 recherches agricoles, 183, 184
 recherches concernant la science sociale, 53
 recherches médicales par le Conseil national de recherches, 35, 36
 santé publique, 36, 186, 187

Recommandations financières, voir aussi **Besoin fiscal, Dette publique, Droits sur les successions, Finances publiques, Fiscalité, Impôts sur le revenu, Impôts sur les corporations**

aide-chômage, frais, 81
 autonomie provinciale protégée, 80, 84, 85, 283
 Commission de finance,
 approbation de la dette, fonctions, 124
 fonctions et devoirs, 83, 84, 85
 recherches concernant les problèmes économiques et financiers, 84, 85
 recommandation pour subventions exceptionnelles, 83, 84, 85
 recommandations concernant la, 83 ss., 286, 287
 Commission des subventions, voir *supra*, **Commission de finance**
 considérations économiques les affectant, 77
 considérations fondamentales, 79, 80
 contrôle uniforme des politiques de finance publique, 78, 79
 dette publique, voir **Dette publique**
 disparités du service social, abolition, 45, 80
 droits sur les successions, 121 ss.
 facteurs non économiques considérés, 80
 finances provinciales, voir **Finances provinciales**
 guerre, répercussion, 289, 290

Recommandations financières—Suite

instruction publique, répercussion projetée, 52, 80
 juridiction concernant l'impôt sur le revenu, 115, 116
 juridiction concernant l'impôt sur les corporations, 117 ss.
 nécessité fiscale, voir **Nécessité fiscale**
 nouvelles fonctions fédérales sujettes aux transferts d'impôts, 83, 84

Plan I

ajustement du revenu national d'après le, 85, 86
 ajustements municipaux et provinciaux possibles et nécessaires, 85, 86, 143, 144, 149, 150
 Alberta, répercussion sur 107, 108
 amélioration de toutes les finances provinciales, 84, 85, 86
 Colombie-Britannique, répercussion sur 109, 110, 111
 conditions de la période de guerre, application, 289, 290
 contributables, répercussion sur les 85, 86, 113, 114
 dépenses variables provinciales éliminées, 85, 86
 description des opérations au cours de diverses années, 85
 dette municipale dans Québec, 155, 156
 distribution provinciale-municipale des bénéfices, 85, 143, 144, 145, 149, 150
 économies municipales d'après, 85, 86
 effets de la période de dépression et de la période de prospérité, 84, 85
 éléments variables placés sous le contrôle du Dominion, 112, 113
 empiétement du domaine provincial par l'impôt fédéral, 287, 288
 emprunts municipaux, d'après, 156, 157
 emprunts provinciaux futurs, 83, 84
 éviter les taxes de vente locales et les taxes onéreuses, 85, 86
 finances du Dominion, répercussion, 85, 86, 112, 113
 fiscalité nécessaire pour résultats identiques, 114, 115
 frais réduits de la soumission à l'impôt, 161, 162, 163
 Ile du Prince-Edouard, répercussion sur cette province, 88, 89, 90
 inégalités régionales des impôts réduites, 165
 inégalités si le Plan n'est pas adopté, 121
 Manitoba, répercussion sur cette province, 102, 103
 nécessité fiscale sur une base comparative reconnue, 83, 84, 259
 Nouveau-Brunswick, répercussion sur cette province, 94, 95
 Nouvelle-Ecosse, répercussion sur cette province, 91, 92, 93
 Ontario, répercussion sur cette province, 99, 100, 101
 Plan II, comparé, 138, 139, 140, 141, 142
 prise à charge de la dette provinciale, 81, 82, 83, 127, 284
 Québec, répercussion sur cette province, 96, 97, 98
 réductions possibles de l'impôt foncier, 152, 153
 réformes de la fiscalité rendues possibles, 158 ss.
 revenus provinciaux stabilisés d'après le, 85, 86, 287, 288
 Saskatchewan, répercussion sur cette province, 104, 105, 106
 sécurité des finances provinciales assurée, 85, 86, 287, 288
 services nouveaux ou plus étendus non compris, 81
 sommaire des recommandations concernant l'impôt, 126
 sommaire, 81 ss., 87, 284 ss.
 subsides annulés d'après le, 83, 84, 284
 tableaux statistiques le concernant, 84, 85

Plan II

augmentation de l'impôt fédéral d'après le, 139
 autonomie provinciale protégée, 80, 84, 85, 283
 avantages illusoires d'après le, 139, 140
 bénéfices provinciaux comparés avec le Plan I, 138
 capitalisation des subventions, 141
 contraction du revenu national, 139, 140
 discussion en détail, 137
 expansion de la fiscalité d'après le, 141, 142
 frais du chômage transférés, 138

Recommandations financières—Fin**Part II—Fin**

froissements entre le Dominion et les provinces par suite du, 140, 141
 inéquités et inégalités d'après le, 138, 139
 Plan I comparé, 138, 139, 140, 141
 provisions additionnelles possibles, 141, 142
 subventions d'après la norme nationale et subventions exceptionnelles, 141, 142
 prévisions suivant le cycle des affaires, 113, 114
 prise à charge par le Dominion de l'aide-chômage, 137
 provisions au fonds d'amortissement, 113, 114
 réformes essentielles d'un système désuet, 141, 142
 répercussion sur les provinces plus prospères, 79
 revendications provinciales spéciales, en rapport avec, 239
 similitude avec le plan de la Confédération, 287, 288, 289
 sommaire des recommandations en matière d'impôts, 126
 sommaire des responsabilités du Dominion, 83, 84
 souplesse essentielle dans la structure financière, 78
 subventions exceptionnelles
 Saskatchewan, montant, 106
 stipulation pour les, d'après le Plan I, 83, 84, 85
 stipulation pour les, d'après le Plan II, 141, 142
 subventions d'après la norme nationale
 aide-chômage non comprise, 133, 134
 Alberta, recommandations à son égard, 108
 année 1937 adoptée comme base de calcul, 84, 85
 assistance municipale par des, 144, 145
 buts visés, 131
 calcul des, effets de l'extravagance, 92, 93
 Colombie-Britannique, recommandations à son égard, 111
 charges futures de la dette provinciale, stipulation des 84, 85
 dépenses d'aménagement, 135
 discussion en détail, 130 ss.
 Ile du Prince-Edouard, recommandations à son égard, 89, 90
 libre cours aux activités provinciales maintenu, 84, 85
 Manitoba, recommandations à son égard, 103
 moyens employés pour les calculer, 130, 133, 134
 nature absolue, 132, 133
 Nouveau-Brunswick, recommandations à son égard, 95
 Nouvelle-Ecosse, recommandations à son égard, 92, 93
 Ontario, recommandations à son égard, 100, 101
 Plan II, d'après le, 141, 142
 prise à charge de la dette relative aux, 159
 provision pour services sociaux minima, 81
 Québec, recommandations à son égard, 97, 98
 révision par la Commission tous les cinq ans, 83, 84
 révision suggérée tous les cinq ans, 83, 84
 Saskatchewan, recommandations à son égard, 105
 similitude avec les provisions de la Confédération, 131, 132, 133, 288, 289
 sommaire des recommandations, 286, 287
 sujettes aux transferts d'impôt, 83, 84
 subventions exceptionnelles pour les besoins extraordinaires, 83, 84, 85
 subventions irréductibles recommandées, 84, 85
 subventions minima désirables, 85, 86
 système de subsides comparé, 131, 132, 288, 289

Régions disponibles à la colonisation, voir Possibilités de colonisation

Réglementation des affaires, voir Compagnies

Réglementation des compagnies, voir Compagnies

Remboursement de la dette, voir **Dette publique**, **Recommandations financières**

Réparation des accidents du travail, voir aussi **Assurance-maladie**

avantages de l'administration provinciale, 47, 48
contributions des patrons, base, 36, 37
délégation de pouvoirs, possibilité, 44
juridiction provinciale devrait continuer, 44
nécessité de réaffirmer les pouvoirs provinciaux, 44

Résolutions de Londres, voir aussi **Acte de l'Amérique britannique du Nord**, **Résolutions de Québec**
Résolution 66, 261, 262, 263, 264, 265

Résolutions de Québec, voir aussi **Acte de l'Amérique britannique du Nord**, **Résolutions de Londres**

assurance, juridiction la concernant, 60
pêcheries, réglementation, 60

Ressources naturelles, voir aussi **Mines**

conservation
Colombie-Britannique, diminution des dépenses, 111
nécessité de politiques appropriées, 135
pouvoir coexistant comme solution possible, 59
provision financière, 134
responsabilité provinciale à ce propos, 119
dépenses d'aménagement du territoire, 134
impôt sur l'actif défectible, 118, 119
indemnité à l'Alberta pour les ressources naturelles, 257
revendications de la Saskatchewan à leur sujet, 257

Revendications spéciales des provinces, voir aussi sous chaque province

Colombie-Britannique, concernant le *Pacific Great Eastern*, 255, 256
Colombie-Britannique, pour la révision des subsides, 244 ss.
Ile du Prince-Edouard, concernant communication permanente, 277 ss.
Ile du Prince-Edouard, concernant prêt pour achat de terres, 278 ss.
Nouveau-Brunswick, concernant l'indemnité d'Halifax, 273 ss.
Nouveau-Brunswick, concernant les taux de transport, (1912-1927), 275 ss.
politiques fédérales, répercussions, voir **Politiques fédérales**
propositions financières, rapport avec les, 239
raisons de la Commission, 239
Saskatchewan, concernant la sentence arbitrale au sujet des ressources naturelles, 257, 258
trafic des ports Maritimes, 259

Revenu, voir **Revenu national**

Revenu national

Colombie-Britannique, 109, 247, 248
définition, 9
diminution, due au chômage, 24
diminution, résultant de la dépression, 78
disparités régionales, 10
expansion, nécessité de, 9
Ile du Prince-Edouard, 88
impôt personnel, répercussions, 116
impôts basés sur les frais au lieu des excédents, 79
impôts prennent actuellement 30 p. 100 du revenu national, 79
impôts, répercussions sur, 158 ss.

Revenu national—Fin

Plan I, répercussions, 287, 288
Plan II, répercussions, 139
pouvoirs des finances publiques, répercussions de la répartition actuelle, 79
pourcentages tirés des taxes dans différentes régions, 165
protectionnisme provincial, répercussions, 65
réglementation des activités économiques l'affectant, 54
répartition, améliorations nécessaires, 9
répartition inégale, entre les régions et classes, 78
Saskatchewan, sévère diminution, 104
soulagement des contribuables par son expansion, 174

Revenu régional, voir **Revenu national**

Salaires, voir **Législation ouvrière**

Salaires minima, voir **Législation ouvrière**

Saskatchewan, voir aussi **Provinces des Prairies**

causes de la débâcle financière, 29, 30
conditions durant la dépression, 104
facteurs économiques et financiers, 104
frais de l'instruction publique durant la dépression, 52
importance dans l'économie nationale, 104
impôts sur le revenu, taux des 111
prêts fédéraux, 105
prise à charge par le Dominion de la dette publique, 123
propositions financières, répercussion, 104, 105, 106
salaires des instituteurs durant la dépression, 52
secours à l'agriculture, 18, 19
sentence arbitrale concernant les ressources naturelles, revendication, 257, 258
taux de transport, exposés les concernant, 198

Secours, voir **Aide-chômage**, **Secours aux indigents**

Secours aux indigents, voir aussi **Aide-chômage**

assistance provinciale aux municipalités, 31, 32
définition, 31
problèmes des nomades et des non-résidents, 32
recommandations concernant la juridiction, 31
responsabilité provinciale est traditionnelle, 31

Service civil

division d'organisation de la Commission, 192
fonctionnaires fédéraux, connaissance des coutumes locales, 14
protection du, d'après une réallocation de pouvoirs, 14, 191, 192, 287
relâchement des règlements de la Commission du service civil, 14
service municipal, expansion, 156, 157
stabilité désirable des salaires, 165

Service de placement, voir **Bureaux de placement**

Service de police

économies possibles par la coordination des services, 187, 188
gendarmerie royale du Canada, 187
organisation provinciale actuelle, 187, 188

Service national de placement, voir **Bureaux de placement**

Services d'aménagement, voir **Grandes routes**, **Ressources naturelles**, **Travaux publics**

Services sociaux, voir aussi **Aide-chômage**, **Assurance-chômage**, **Assurance-maladie**, **Instruction publique**, **Pensions de vieillesse**

accroissement des dépenses totales, découlant des, 15
 aide-chômage, voir **Aide-chômage**
 Alberta, normes, 108
 allocations de juridiction relativement aux, 15 ss.
 allocations de secours aux services provinciaux, 45
 assurance-chômage, voir **Assurance-chômage**
 assurance-maladie, voir **Assurance-maladie**
 assurance sociale
 avantages aux individus, 37
 avantages d'uniformité dans le Canada, 37
 contributions de l'Etat, fondement, 37
 contributions des patrons, raisons, 36, 37
 délégation de juridiction, 44
 désavantages des systèmes provinciaux, 37, 38
 frein aux demandes exorbitantes, 37
 industries précaires, effet sur les, 37
 pouvoirs coexistants, suggérés, 44
 primes peuvent venir en conflit avec la perception des impôts, 36
 programme de l'*American Social Security*, 38, 39
 sommaire des recommandations, 44
 taxes sur les salaires sous forme de primes, 36, 37
 changements d'ordre social depuis 1867, 15 ss.
 Colombie-Britannique, normes élevées, 111
 Conférence entre le Dominion et les provinces, 1935, 70
 débâcle dans les finances municipales découlant des, 15
 définition des termes, 15
 dépenses de diverses unités municipales, 148
 dépenses les concernant, (1913, 1921, 1926, 1930), 17
 dépenses les concernant, (1937, 1939), 15, 20
 dette publique, répercussions, 127
 diminution des revenus provinciaux lorsque les frais augmentent, 78
 disparité entre la juridiction et les ressources financières, 15
 éducation, voir **Instruction publique**
 égalité entre les provinces est désirable, 45
 financement des services provinciaux et municipaux, 45
 Grande Guerre, augmentations causées par la 16
 Ile du Prince-Edouard, normes, 89, 90
 inégalités dans les, entre les provinces, 79
 inégalités municipales, dans les normes, 146
 insignifiance, en 1867, 15, 16
 intérêt national dans les normes provinciales, 133, 134
 juridiction du Dominion à cet égard, discussion, 15
 juridiction provinciale à cet égard, 15, 24, 30, 31, 45
 Manitoba, diminution des dépenses, 103
 nature, en 1867, 15, 16
 normes de la Nouvelle-Ecosse, 91, 92
 normes du Nouveau-Brunswick, 95
 Ontario, normes élevées, 101
 pensions de vieillesse, voir **Pensions de vieillesse**
 pensions de vieillesse à base contributive, 41 ss.
 propositions financières visent à faire disparaître les disparités, 45, 80, 286
 Québec, contributions des institutions religieuses, 96
 Québec, égalité de normes prise pour acquis, 96
 recherches en sciences sociales, 53
 répartition actuelle de la juridiction, 15
 responsabilité du Dominion devrait être parfaitement définie, 24, 25
 responsabilité non spécifiée des provinces, 30, 31
 santé publique, voir **Santé publique**

Services sociaux—Fin

Saskatchewan, diminution des dépenses, 105, 106
 secours aux indigents, voir **Secours aux indigents**
 services à base contributive, 35 ss.
 variations de la population, répercussions, 15, 16, 17, 18

Services sociaux à base contributive, voir **Services sociaux**

Sommaire des recommandations, 283 ss.

Soumission à l'impôt, voir aussi **Fiscalité**, **Perception des impôts**

American Social Security Act, d'après, 38
 ce qu'il en coûte pour échapper à l'impôt, 163
 différences entre les rapports fédéraux et provinciaux, 162
 droits sur les successions, 121, 122
 efficacité de l'impôt, rapport avec, 162, 163
 enquête faite par l'Association des manufacturiers canadiens, 162
 enquêtes faites par la Commission, 162
 impôts sur les corporations, 117, 118
 perte d'activité productrice résultant de 162
 recommandations financières, résultats provenant des 112

Statistiques

assemblées annuelles pour coopération suggérées, 189, 190
 chevauchement et double emploi des services, 180, 190
 statistiques des finances publiques, à continuer, 85
 statistiques municipales, insuffisance, 146, 147

Subsides, voir aussi **Allocations de secours**

allocations pour dette, 251, 252, 253
 capitalisation, proposition, 141
 Colombie-Britannique, revendication spéciale, voir **Colombie-Britannique**
 historique des arrangements de la Confédération, 131, 288
 inconséquence du présent système de subsides, 131, 253, 254, 284
 propositions de la Confédération comparées avec le Plan I, 131, 288
 recommandations financières, d'après, 83, 84, 284
 règlements définitifs au sujet des subsides, 250
 revendications pour revision, nature, 259
 revision basée sur le recensement, 179, 250, 251
 subsides conditionnels
 augmentation, 131
 contrôle du Dominion, difficultés, 127
 difficultés, 131, 132
 pensions de vieillesse, 132
 secours chômage, 132, 133, 134
 utilité en certains domaines, 132
 subventions comparées d'après la norme, 131, 288
 subventions d'après la norme nationale, voir **Recommandations financières**

Subventions conditionnelles, voir **Allocations de secours**, **Subsides**

Subventions d'après la norme nationale, voir **Recommandations financières**

Syndicats ouvriers, voir **Législation ouvrière**

Système fédéral, voir aussi **Acte de l'Amérique Britannique du Nord**, **Coordination entre le Dominion et les provinces**

améliorations suggérées pour le Canada, 69
 expérimentation régionale désirable, 56
 fonctions ne peuvent être partagées nettement, 71

Système fédéral—Fin

interdépendance de diverses régions, 77
 le Dominion n'est pas l'agent des provinces, 241
 libre mouvement du commerce intérieur, 64
 maintien du système, parmi les recommandations de la Commission, 13, 283
 manque de moyens de coopération entre les gouvernements, 69
 rigidité et défaut de souplesse, lacunes dans le système fédéral, 69
 souplesse dans le, nécessité, 14, 73, 74
 subventions d'après la norme nationale, but, 130
 "théorie du pacte" de la Confédération, 241

Tarifs régionaux, voir Commerce interprovincial**Taux de transport, voir aussi Transports**

analyse des taux actuels et antérieurs, 206, 207
 arrêté ministériel du 5 juin 1925, 197, 198
 Commission des transports, jugements et ordonnances, 203, 204
 institution des taux, pouvoirs, 203, 204, 205
 pouvoirs, 197, 203, 204, 205
 projet d'expansion des pouvoirs, 206, 207
 Commission Duncan, conclusions, 198, 206, 207, 266, 267
 concurrence de la route, voir **Transports**
 concurrence de l'eau, répercussions, 203, 204, 205
 concurrence des différents systèmes de transport, 203, 204, 205, 209 ss.
 concurrence du camion affectant les, 198, 201, 202, 209 ss.
 Convention de la Passe du Nid-de-Corbeau, 197, 269, 270, 271
 différentiels régionaux, réduction, 205, 206
 égalisation des taux, 201, 202, 205, 206, 215, 216
 enquête générale suggérée, 207, 208, 222, 229
 Enquête sur les taux de transport en général (1925-1927), 200, 201, 202
 exposés de la Colombie-Britannique, 199, 200, 202, 203, 204, 205
 exposés de l'Alberta, 198, 199
 exposés de la Saskatchewan, 198
 exposés de l'Ontario, 198, 199, 200, 201
 exposés des provinces Maritimes, 198, 199, 201, 202
 Loi des taux de transport des Maritimes, 198, 199, 201, 202, 205, 206, 215, 216, 241, 242
 mémoire du *Maritime Board of Trade*, 198, 199, 215, 216
 mémoires présentés à la Commission, 199 ss.
 pouvoir parlementaire relativement à la limitation des taux, 197
 revendication du Nouveau-Brunswick pour la période 1912-1927, 275, 276
 situation actuelle relativement à l'établissement des taux, 197, 203 ss.
 "tarif convenu", arrangements, 215, 216
 taux d'exportation et domestiques, 204, 205
 taux du blé, profitables ou non, 200, 201, 202
 taux du chemin de fer Intercolonial, 266, 267, 268
 taux du grain dans les ports Maritimes, 269, 270, 271
 taux établis d'après la norme du trafic, 203, 204, 213, 214, 215
 taux spéciaux pour assistance à une industrie, 233
 tendance à l'allégement des taux, 201, 202, 205, 206, 215, 216
 trafic des ports Maritimes, voir **Provinces maritimes**

Taxes de vente, voir aussi Exemptions de l'impôt, Fiscalité, Perception des impôts, Soumission à l'impôt

amendements aux pouvoirs d'imposition proposés en 1936, 64, 65
 élimination graduelle suggérée, 169
 équité et efficacité discutées, 158, 159, 169, 170
 exposés devant la Commission à ce propos, 169
 impôts indirects par les provinces, 64
 primes de l'assurance sociale, répercussions, 36

Taxes de vente—Fin

propositions financières rendent ces taxes locales inutiles, 85
 revenus provenant de la taxe de vente municipale, 151
 taxes d'accise imposées par les provinces sur les denrées, 170
 taxes provinciales et municipales non désirables, 170

Termes de l'Union, voir Acte de l'Amérique britannique du Nord**Terre disponible pour colonisation, voir Possibilités de colonisation****Terres publiques, voir Ressources naturelles****Théorie du "pacte", voir Acte de l'Amérique britannique du Nord****Traités**

aucune recommandation en ce qui concerne les pouvoirs en général, 235
 conventions concernant les droits sur les successions, 123
 Conventions internationales du travail, 49
 exécution des traités, mémoires, 49, 235
 mémoires en ce qui concerne le pouvoir de faire un traité, 235
 traités concernant l'impôt sur le revenu, 116

Transports, voir aussi Grandes routes, Politiques fédérales, Taux de transport

aide des provinces aux chemins de fer, 211
 aide fédérale aux chemins de fer, 211
 autorité régulatrice ordinaire, 226, 227
 chemin de fer du Pacifique-Canadien
 dépenses au compte capital, 212
 milage, 212
 revenu net des opérations en 1923 et 1928, 212
 chemin de fer Intercolonial
 administration, 265, 266, 267
 développements historiques, 262, 263, 264, 266, 267, 268
 Nouveau-Brunswick, revendication à ce propos, 260, 265, 266
 taux antérieurs à 1912, 267, 268
 taux entre 1912 et 1927, 266
 chemins de fer Canadien-National
 dépenses au compte capital, 212, 213
 expansion du système, 212, 213
 milage, 212
 chevauchement et double emploi, 209 ss.
 Commission des transports, voir **Taux de transport**
 Commission Duff, 225, 228, 229
 concurrence de la route et du rail
 conflit d'intérêts entre le Dominion et les provinces, 226
 contrôle des nouveaux placements, 227, 228
 coordination des systèmes de transport, 217, 225 ss.
 coût comparé du transport du fret, 214, 215
 développement de la grande route, 213
 développements historiques, 211, 212, 213
 discussion en détail du problème, 209 ss.
 efforts des réseaux, 214, 215
 juridiction relativement aux transports, 209, 210
 problème mal apprécié, 196
 programme et recherches, 228, 229
 réglementation ordinaire des transports, 226, 227
 réglementation provinciale uniforme, 225, 226
 répercussions sur les chemins de fer, 212, 213, 214
 solutions possibles discutées, 216, 217, 225 ss.
 statistiques de la concurrence des camions, 213, 214
 taux de transport, répercussions, 209, 213, 214

Transports—Fin

concurrence de l'eau, 210, 212, 260, 263
 concurrence du rail et de la route, voir *supra*, concurrence de la route et du rail
 construction de la "ligne courte", 267, 268
 contrôle des nouveaux placements, 227
 délégation de pouvoirs, 226
 expérience des Etats-Unis, 220 *ss.*
 finances publiques, répercussions des politiques d'ordre national, 77
 fusion des chemins de fer, 195
 Grande-Bretagne, expérience, 218, 219
 Ile du Prince-Edouard, 88
 impôts concernant les voituriers automobiles, 227
 milage par tête, 212
 mise de fonds exagérée, dans le passé et l'avenir, 209
Pacific Great Eastern Railway, 255, 256
 placements dans les chemins de fer par les provinces, 199
 pouvoirs coexistants, 217, 226
 prévision et recherches, nécessité, 227, 228, 229
 prise à charge par le Dominion des dettes provinciales, 211
 rapport avec l'enquête de la Commission, 195
 revendications de l'Ile du Prince-Edouard, 277, 278
 répartition de la juridiction, 209, 210
 sommaire des recommandations, 289
 taux de transport, voir **Taux de transport**
 trafic des ports Maritimes, voir **Provinces maritimes**
 transcontinental-national, construction, 269, 270
 transport aérien, juridiction, 210
 transport automobile, juridiction, 210

Travaux de secours, voir Aide-chômage, Travaux publics**Travaux publics, voir aussi Aide-chômage**

allocations de secours pour les travaux publics, 28, 29
 au temps approprié pour obvier au chômage, 24, 27, 28, 29
 collaboration entre le Dominion et les provinces, 28
 concentration, durant la dépression, 113
 dette improductive provenant des, 127
 Ile du Prince-Edouard, 88
 Nouveau-Brunswick, 94
 Nouvelle-Ecosse, 91
 Québec, 96

Tuberculose, voir Santé publique**Union de certaines provinces**

avantages et désavantages pour les contribuables, 177
 Cours d'appel, provinces Maritimes et provinces des Prairies, 178, 179
 Dominion, répercussions, 177
 facteurs en jeu, 175
 provinces des Prairies
 charges de la dette, répercussion sur les 176
 économies possibles, 175, 176
 examen par les provinces suggéré, 176
 facteurs politiques, 176
 résultats financiers et économiques, 176
 universités, union, 176
 provinces Maritimes
 économies possibles, 177
 facteurs spéciaux les affectant, 177
 opposition locale, 177

Unité nationale

allocation de juridiction tend à promouvoir l' 13, 283
 buts économiques conformes aux aspirations nationales, 10
 dangers découlant de l'inégalité de la fiscalité provinciale, 79
 dépendance sur l'autonomie provinciale, 283
 écoles séparées, question des 52
 interdépendance économique des Canadiens, 23, 24
 maintien de, d'après les recommandations de la Commission, 9
 services sociaux d'après des normes canadiennes, besoin, 44

Universités, voir aussi Instruction publique

allocations de secours du Dominion, leur but, 53
 importance dans la vie nationale, 53
 Manitoba, pas de dotation, 103
 provinces des Prairies, conditions, 53
 recherches, 53
 recherches médicales, aide, 36
 science sociale, recherches, 53
 union des universités de l'Ouest, 176

Zone ferroviaire, voir Colombie-Britannique**Zones métropolitaines, voir Municipalités**