

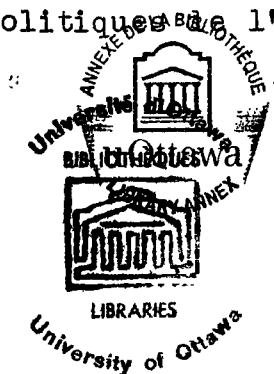
L'ASSURANCE-CHOMAGELa loi canadienne, ses origines, sa portée, ses buts.Comparaison avec les lois des autres pays.Champ d'application de la loi canadienne .Système de modifications du champ
d'application de la loi.Avantages sociaux de la loi. .

Thèse présentée

par FLORINE ISABELLE B.-A.

pour l'obtention de la licence (M.-A.) en Sciences sociales,
à l'école des Sciences Politiques de l'Université d'Ottawa.

Novembre 1943.



UMI Number: EC56163

INFORMATION TO USERS

The quality of this reproduction is dependent upon the quality of the copy submitted. Broken or indistinct print, colored or poor quality illustrations and photographs, print bleed-through, substandard margins, and improper alignment can adversely affect reproduction.

In the unlikely event that the author did not send a complete manuscript and there are missing pages, these will be noted. Also, if unauthorized copyright material had to be removed, a note will indicate the deletion.

UMI[®]

UMI Microform EC56163
Copyright 2011 by ProQuest LLC
All rights reserved. This microform edition is protected against
unauthorized copying under Title 17, United States Code.

ProQuest LLC
789 East Eisenhower Parkway
P.O. Box 1346
Ann Arbor, MI 48106-1346

L'ASSURANCE-CHOMAGE

La Loi sur l'Assurance-chômage, votée par le Parlement Canadien en 1940, est entrée en vigueur au Canada, le 7 août de la même année. Elle est en quelque sorte la première loi sociale et fédérale adoptée par un gouvernement canadien. Sans doute, la loi des pensions de vieillesse, finalement adoptée en 1927, était de nature fédérale, mais les provinces participantes restaient libres de l'appliquer ou non, et une dizaine d'années s'écoulèrent avant que toutes les provinces acceptent cette mesure législative. Même actuellement, elle est appliquée en vertu d'un accord de dix ans conclu entre les autorités fédérales et provinciales. Avant de se mettre à l'étude de la législation de l'assurance-chômage le gouvernement dû faire modifier l'Acte de l'Amérique britannique du Nord; après quoi, la loi actuelle fut présentée.

Cette loi vise un double but. En premier lieu, elle établit un système national d'assurance obligatoire. C'est un plan grâce auquel les contributions des employés, des employeurs et du gouvernement fédéral constituent un fonds de réserve à l'avantage des personnes qui perdent involontairement leur emploi. En second lieu, la loi prévoit un système national de bureaux de placement, en vue d'aider les travailleurs en quête d'emploi et les patrons en quête d'employés.

L'assurance-chômage n'est pas une nouveauté, une expérience sans précédent. Le Canada a profité de l'expérience d'au-

tres nations, et la loi actuelle emprunte les meilleurs traits des autres plans d'assurance-chômage, en les adaptant à la situation canadienne.

Le première partie de la présente thèse donne l'origine de l'assurance-chômage, en décrit l'historique jusqu'à la période actuelle, et explique certains caractères du système canadien.

1. ORIGINE DE L'ASSURANCE-CHOMAGE

Syndicats

L'assurance-chômage tire son origine du mouvement syndical, et, comme d'autres formes d'assurance sociale, a commencé par être facultative.

Dès le milieu du dix-neuvième siècle, des syndicats européens fournissaient des avantages à leurs adhérents en dehors des périodes de travail. Entre 1898 et 1907, un million et demi de syndiqués, en Grande-Bretagne, bénéficiaient d'une assurance-chômage.

Mais les ouvriers ne pouvaient pas payer de grosses cotisations, de sorte que les plans des syndicats manquaient de base financière solide. Les prestations étaient modiques, et parfois incertaines.

Plans municipaux

C'est à Berne, en Suisse, que fut tenté le premier essai municipal d'assurance-chômage, sur une base facultative, en 1893. D'autres villes et cantons suisses, puis d'autres villes européennes, suivirent cet exemple. Le premier essai d'assurance-chômage obligatoire eut également lieu en Suisse, à Saint-Gall, en 1895. Mais il aboutit, deux ans plus tard, à un échec.

Système de Ghent

La plupart des tentatives municipales, sur la base facultative, ayant échoué, les autorités publiques commencèrent à subventionner les plans d'assurance mis en vigueur par des syndicats. La ville de Ghent, en Belgique, inaugure ce système en 1901, d'où le nom de "Système de Ghent". Cette ville créa un fonds destiné à grossir les prestations versées aux membres d'une société d'assurance-chômage volontaire, ou à suppléer aux cotisations individuelles. Le système de Ghent se répandit rapidement en Europe. En 1919, la Belgique comptait trente fonds municipaux ou intermunicipaux, couvrant une centaine de municipalités. Il existait plus de vingt-cinq institutions analogues dans les Pays-Bas, une vingtaine en France, une dizaine en Allemagne, trois en Italie et deux en Suisse. De plus, certains pays - la France en 1905, la Norvège en 1906, la Belgique et le Danemark en 1907 - adoptèrent le système de Ghent sur une base, non plus municipale, mais nationale. D'autres pays européens l'ont adopté depuis la Grande Guerre de 1914-1918.

Dans le système de Ghent, les ouvriers versent leur cotisation aux autorités publiques; les patrons ne font pas de contribution directe. Il arrive que les contributions de l'Etat ou des municipalités dépassent de beaucoup les cotisations des assurés. Tout le succès obtenu par le système est dû à ces subventions.

L'expérience prouve que les plans d'assurance gérés par les syndicats ne peuvent aboutir à un programme unifié, ni englober un nombre suffisant d'ouvriers. La majorité des travailleurs n'adhèrent pas aux plans volontaires. En 1931-32, on ne comptait que 3,360,000 ouvriers assurés en vertu du système de Ghent.

II - L'ASSURANCE OBLIGATOIRE EN GRANDE BRETAGNE

La loi de 1911 sur l'assurance-chômage

La Grande-Bretagne a été le premier pays au monde à adopter un système national et obligatoire d'assurance-chômage.

La loi de 1911 établit l'assurance-chômage pour deux millions et demi d'ouvriers du bâtiment, de la construction mécanique, de la métallurgie, des constructions navales. Le nombre d'ouvriers assurés par cette loi dépassait le total des assurés de tous les autres pays à cette époque.

Les employés, les patrons et l'Etat versaient des contributions. Toutes les semaines, le patron achetait au bureau de poste des timbres représentant le total des contributions ouvrières et patronales, et les collait dans le livret d'assurance de l'employé. Le montant de la contribution de l'ouvrier était déduit de son salaire. A son tour, l'Etat versait sa part au fonds d'assurance-chômage.

Extension de la loi en 1916

L'embauchage intensif, pendant la guerre mondiale, et aussi le désir de protéger le personnel des usines de munitions

et d'industries analogues, conduisirent à l'extension du plan d'assurance-chômage en 1916. Un million et quart d'ouvriers, travaillant dans les usines de munitions, dans les industries métallurgiques ou chimiques, dans l'industrie du cuir et celle du caoutchouc, grossirent les rangs des assurés.

Origine des secours aux sans-travail

La démobilisation de millions de soldats et d'employés des industries de guerre, après l'amistice de 1918, créa un problème national. Le gouvernement fit face à la situation en versant des secours à ceux qui ne trouvaient pas de travail. Les indemnités - la fameuse "dole" - venant à dépasser les prestations d'assurance, les chômeurs les préférèrent. Et les prestations d'assurance furent englobées dans le discrédit de la "dole".

A une époque où d'autres pays européens étaient en proie à la révolution, où les gouvernements vacillaient, les secours évitèrent de pareils soulèvements en Grande-Bretagne, et permirent le rajustement de l'économie aux conditions du temps de la paix.

Jusqu'alors, l'expérience de l'assurance-chômage en Grande-Bretagne avait été encourageante et satisfaisante. En 1920, le fonds d'assurance avait constitué une réserve de \$110,000,000.

La loi de 1920

L'expérience des dix années suivantes fut moins heureuse.

Devant le succès de l'assurance-chômage le peuple souhaitait son extension à un plus grand nombre de travailleurs. Cette extension, réalisée en 1920, à la veille de la crise économique de 1920-21, engloba 11,100,000 personnes. La grande majorité des salariés, à l'exclusion des ouvriers agricoles et des domestiques, se trouvait désormais assurée.

Cette mesure fut prise à un mauvais moment. Malgré son chiffre, le fonds de réserve ne pouvait répondre aux besoins du nombre de chômeurs éventuels sur onze millions d'assurés. Le commerce commençait à se ralentir, et bientôt le chômage atteignit des proportions considérables. Le nombre des chômeurs ne fut jamais inférieur à un million de 1920 à 1929; il atteignit 2,662,800 au début de 1931.

Extension des prestations

En 1921, pour soulager les effets du chômage, le gouvernement britannique élargit les conditions donnant droit aux prestations. La première mesure dans ce sens prolongea la période de chômage donnant droit aux prestations. En même temps, le Trésor était autorisé à prêter jusqu'à \$50,000,000 au fonds d'assurance-chômage. En juillet 1921, la réserve de 1920 était épuisée; en mars 1923, le fonds d'assurance devait près de \$85,000,000 au Trésor.

En 1924, nouvel élargissement des conditions d'admission et des droits de prestations. La prolongation de la période de prestations fut légalisée. Les principes d'assurance étaient résolument négligés; le plan d'assurance devenait de plus en plus un procédé de secours au chômage.

Après les conclusions du Comité Blanesburgh, la Grande-Bretagne revisa sa loi d'assurance-chômage en 1927. Cette modification importante abolissait, à peu près, la distinction entre l'assurance et les nouvelles prestations. Le paiement des prestations supplémentaires était supprimé, mais les prestations d'assurance seraient versées sans limite de durée; aucun rapport n'était plus exigé entre les prestations et les contributions.

La loi de 1930 supprima la clause en vertu de laquelle un ouvrier devait prouver qu'il cherchait véritablement du travail. La responsabilité de trouver un emploi était ainsi transférée de l'ouvrier au bureau de placement.

En 1931, des prestations "de transition" furent accordées, en cas de besoin seulement, à ceux qui avaient épuisé leurs prestations régulières. Les requérants devaient prouver leur indigence, et recevaient des sommes proportionnées à leurs besoins. Les enquêtes sur la situation personnelle des requérants, destinées à déterminer leur situation financière et leurs besoins, provoquèrent beaucoup de mécontentement.

En mai 1931, la dette courante du fonds d'assurance-chômage atteignait \$415,000,000. La Grande-Bretagne, comptant plus de deux millions de chômeurs, utilisait l'assurance-chômage comme un procédé de secours au chômage. Les prestations étaient véritablement considérées comme un secours. Le gouvernement britannique comprit les inconvénients de cette situation.

Une commission royale, instituée pour étudier les questions d'assurance-chômage (1931-32) recommanda le retour aux principes d'assurance. Le gouvernement y revint en effet, en 1935, quand la situation commerciale se fut améliorée.

Loi de 1935 sur le chômage et l'assistance

En février 1935 fut adoptée une loi sur le chômage et l'assistance, qui séparait l'assurance-chômage du secours au chômage. L'assurance-chômage était établie sur des principes de comptabilité, et les ouvriers recevaient les prestations comme un droit non comme un secours. Un programme de secours au chômage était établi pour les ouvriers non assurés et pour ceux qui avaient épuisé leurs prestations d'assurance-chômage. Le montant du secours est déterminé d'après une évaluation des besoins. En d'autres termes, le secours n'est accordé qu'après examen de la situation financière du requérant. La loi de 1935 établit un plan d'assurance-chômage distinct pour les ouvriers agricoles.

En 1935, dix-huit pays d'Europe avaient établi des plans d'assurance-chômage, obligatoires ou facultatifs, d'une portée nationale. Il y avait en Europe, cette année-là, d'après les statistiques, 43,670,000 ouvriers assurés en vertu de plans obligatoires, et 4,161,000 ouvriers assurés en vertu de plans facultatifs. La tendance, dans les pays européens où fonctionnent des systèmes d'assurance-chômage a toujours été d'englober des groupes d'ouvriers de plus en plus considérables.

III. - L'ASSURANCE-CHOMAGE DANS LES AUTRES DOMINIIONS

Etat libre d'Irlande

Avant la fondation de l'Etat libre, en 1922, l'Irlande était comprise dans le système britannique d'assurance-chômage. L'Irlande du Nord continue d'adhérer à ce système. L'Etat libre a établi son propre plan d'assurance-chômage en 1922. Ce plan s'est inspiré naturellement de la législation britannique.

Le système irlandais, établi sur de stricts principes d'assurance, a permis la constitution d'un fort excédent. Même en 1931, alors que les fonds d'assurance de la plupart des pays se trouvaient considérablement appauvris, et que les taux de contribution montaient partout, l'Irlande put réduire les siens.

Australie

L'Etat du Queensland, en Australie, a établi en 1922 un système obligatoire d'assurance-chômage, applicable à tous les travailleurs à partir de 16 ans, à l'exception de la plupart des ouvriers agricoles, des fonctionnaires ou d'un petit groupe de spécialistes. Plus tard, les travailleurs saisonniers et intermittents furent aussi assurés. Une modification à la loi de 1930 élargit la classe des personnes exemptées en énumérant certains empêchements. La législation du Queensland était basée sur le plan britannique. Elle comprenait, comme en Grande-Bretagne, un système tripartite de contributions (employé, patron, Etat), et un système de timbres pour le paiement de contributions.

M. Godfrey M. Ince, du ministère britannique du Travail, alla en Australie en 1936, pour étudier l'opportunité d'étendre l'assu-

rance-chômage à tout le pays. Son enquête terminée, M. Ince soumit deux propositions: un plan uniforme pour tout le Commonwealth, ou, si l'on ne pouvait y aboutir, des plans provinciaux uniformes avec contrôle de l'Etat. Aucune suite n'a encore été donnée à ces propositions.

Afrique du Sud

La loi établissant des prestations d'assurance-chômage en Afrique du Sud a été promulguée en avril 1937, après deux tentatives infructueuses en 1934 et en 1935. Le plan prévoit des fonds d'assurance distincts pour des groupes d'industrie - bâtiment, mécanique et électricité, automobile, ameublement, mines d'or (dans certaines régions), cuir et chaussure, imprimerie et presse, confection. Les personnes gagnant plus de \$1800 par an ne sont pas assurables.

Comme dans le plan britannique, les contributions se font sur une base tripartite - employé, patron, Etat. Le taux de contribution de l'employé et du patron est calculé d'après le salaire annuel de l'employé. L'Etat verse le quart du total des contributions de l'employé et du patron.

Nouvelle-Zélande

En 1938, la loi de sécurité sociale établit en Nouvelle-Zélande l'assurance obligatoire contre le chômage, la vieillesse, la maladie, etc. Le coût des diverses prestations est prélevé sur une "contribution de sécurité sociale", comprenant un droit d'enregistrement et un droit sur les salaires, gages et autres revenus.

Cette loi s'applique à toutes les personnes à partir de 16 ans. Le paiement des prestations, en cas de chômage, est soumis à certaines conditions et proportionné à une échelle fixe. Un bénéficiaire de prestations d'assurance-chômage frappé d'incapacité temporaire en raison d'une maladie ou d'un accident peut toucher des prestations d'assurance-maladie au lieu des prestations d'assurance-chômage. Aucune limite n'est imposée à la durée des prestations, pourvu que le bénéficiaire continue de remplir les conditions.

IV. LA LOI DE SECURITE SOCIALE AUX ETATS-UNIS

Aux Etats-Unis, l'opinion s'est longtemps opposée à l'assurance-chômage. Mais ce sentiment se modifia au cours de la crise économique de 1929. Pendant l'été de 1930, Franklin D. Roosevelt, alors gouverneur de l'Etat de New-York, proposa l'adoption de l'assurance-chômage.

L'Etat du Wisconsin joua le rôle de pionnier dans ce domaine. Il promulgua une loi d'assurance-chômage obligatoire en 1932. En 1935, neuf Etats promulguèrent une législation inspirée de celle du Wisconsin. D'autres Etats mirent des projets à l'étude.

Loi de sécurité sociale, 1935

La loi de sécurité sociale adoptée par le gouvernement fédéral des Etats-Unis, entra en vigueur en août 1935. Cette loi encourageait les gouvernements des Etats à adopter eux-mêmes une législation d'assurance-chômage, en posant des conditions propres à en assurer la bonne application.

La loi de 1935 imposait aux employeurs une taxe fédérale

égale à un pour cent des salaires globaux de leurs employés en 1936; à deux pour cent des salaires en 1937; à trois pour cent en 1938 et pendant les années suivantes. Toutefois, le montant des sommes versées par l'employeur à des fonds d'assurance-chômage approuvés par les Etats pouvait se déduire de la taxe, jusqu'à concurrence de quatre-vingt-dix pour cent. Les Etats devaient conformer leur législation à certaines exigences de la loi fédérale, mais ils jouissaient d'une grande latitude quant au système à adopter.

Tout l'argent perçu en vertu des plans d'assurance-chômage des Etats est versé au secrétaire du Trésor fédéral, et crédité à un fonds spécial. Dans ce fonds spécial, un compte séparé est ouvert à chaque Etat. Le Comité de sécurité sociale rembourse en outre les frais administratifs des Etats.

La loi de sécurité sociale encouragea l'adoption des plans d'assurance-chômage par les Etats. A l'heure actuelle, tous les Etats, le district de Colombie, l'Alaska et Hawaï ont l'assurance-chômage. Mais les lois varient selon les Etats, en portée, taux de contributions, cotisations obligatoires ou facultatives de l'employé, taux de prestations, durée de la période de prestations, etc. En fait, on ne trouverait guère deux lois identiques.

V. LA LOI CANADIENNE

A. Aperçu historique

Premiers projets

L'assurance-chômage devint un sujet de discussion publique

dès l'adoption de la loi anglaise en 1911. Le 4 avril 1919, alors que le Canada souffrait encore des suites de la dernière guerre, une commission fut nommée pour enquêter sur les conditions industrielles et faire rapport de ses constatations avant le 1er juin 1919. Cette commission royale était présidée par le regretté juge Mathers de la province du Manitoba; elle se composait de six autres représentants des employeurs et des employés. Le 28 juin, cette Commission présenta un rapport dont le passage suivant est tiré:

"Nous recommandons à votre gouvernement de prendre quelques mesures, au moyen d'une assurance sociale d'Etat, en faveur de ceux qui, sans faute de leur part, manquent de travail, que cette situation provienne du défaut d'emploi, de la maladie, de l'invalidité ou de la vieillesse. Cette assurance ferait disparaître le spectre de la crainte qui obsède maintenant le salarié, et ferait de celui-ci un citoyen meilleur et plus satisfait."

Pour donner suite au rapport et aux recommandations de la Commission, une conférence industrielle nationale, composée de représentants des différents gouvernements du Canada et des organisations d'employeurs et d'employés, eut lieu à Ottawa en septembre de la même année. Assistaient à cette conférence 176 délégués, patrons et employés; quant aux différents gouvernements, fédéral et provinciaux, ils étaient re-

présentés par 34 personnes. La question d'un plan national contre le chômage, la maladie et la vieillesse fit l'objet de leur étude.

Un comité spécial, institué par la conférence pour examiner cette question, fit rapport à l'unanimité comme suit:

"Ce comité appuie à l'unanimité les recommandations de la commission royale des relations industrielles, à l'effet de nommer une commission ou des commissions pour faire enquête sur l'assurance d'Etat contre le chômage, la maladie, l'invalidité et la vieillesse."

Les quelques années qui suivirent ne furent marquées d'aucun progrès remarquable. Un bill des pensions de vieillesse, fut présenté à la Session du Parlement de 1926, mais aucune mesure ne fut prise quant à l'assurance-chômage. En 1927, la question fut soulevée pour la première fois en Chambre des Communes, et la motion suivante devint le sujet de discussion:

"Que dans l'opinion de cette Chambre, le Comité des Relations Industrielles et Internationales soit autorisé à enquêter et à faire rapport sur l'assurance contre le chômage, la maladie et l'invalidité."

Cette motion n'obtint pas alors beaucoup d'appui mais elle fut présentée de nouveau l'année suivante; cette fois

elle fut renvoyée à un comité permanent de la Chambre, et le 1er juin de la même année, ce comité fit rapport comme suit:

"Que nous acceptons et reconnaissons le principe de l'assurance contre le chômage basée sur des contributions obligatoires provenant de l'Etat, du patron et de l'employé."

Le rapport dit plus loin:

"Que la preuve fournie par le ministère de la justice établit clairement que les autorités provinciales sont responsables d'une telle législation puisqu'elle relève de leur juridiction, en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord."

Ce rapport fut adopté à l'unanimité par la Chambre des Communes. Le rapport du comité de 1928 recommandait d'étudier le problème à fond. L'année suivante (1929) une motion analogue à celle de 1928 fut présentée. Le comité tient, en conséquence, de nouvelles séances en 1929, puis fit rapport comme suit:

"Votre comité ose affirmer de nouveau la position qu'il avait prise dans le rapport final adopté le 6 juin de la dernière session (1928), savoir: - Que votre comité accepte le principe de l'assurance-chômage basée sur des contributions obligatoires provenant de l'Etat, du patron et de l'employé."

On lit plus loin dans le rapport:

"Votre comité reconnaît que, bien qu'il serait désirable qu'une pareille législation soit uniforme dans toutes les provinces, et bien que l'assurance sociale soit du ressort fédéral, cependant, d'après le ministère de la Justice, la juridiction législative en vertu de notre constitution, relativement à l'établissement d'un système obligatoire d'assurance contre le chômage, est du ressort exclusif des législatures provinciales."

Il convient de faire remarquer ici que presque toutes les provinces s'opposaient à un plan national d'assurance-chômage quand elles furent consultées, en 1929 et 1930. La plupart se refusaient alors à prêter leur concours à un plan de portée nationale pour nombre de raisons. Quelques unes s'y opposaient en raison de la juridiction et parce que le gouvernement fédéral se trouvait ainsi à empiéter dans le domaine provincial; d'autres, étant donné le petit nombre de leurs chômeurs, ne voyaient pas la nécessité d'une assurance chômage. Celle-ci devint de plus en plus un sujet de discussion publique après la session de 1929, en raison du chômage croissant et de la large part qu'on lui consacra dans les délibérations de la Chambre des Communes.

Le 29 avril 1931, la résolution suivante était présentée et étudiée en Chambre des Communes:

Que de l'avis de cette Chambre, le Gouvernement devrait étudier l'établissement immédiat d'un système fédéral d'assurance contre le chômage, la maladie et l'invalidité.

Au cours du débat, le très honorable R.B. Bennett, premier ministre, signifia son désir de voir présenter au Parlement d'alors une loi traitant de la question d'assurance-chômage.

En 1933, la province de Québec nomma une Commission sous la présidence du professeur Edouard Montpetit, pour examiner la question d'assurance sociale pour le compte de la province. Un certain nombre d'hommes en vue dans la vie industrielle et publique de la province faisaient partie de cette commission. La même année la commission recommandait ce qui suit:

"1. La commission d'assurance sociale estime que le chômage est avant tout un problème d'ordre national et international, à la fois quant à ses causes et aux remèdes qu'il exige.

"2. Bien que, d'après la loi, elle relève des provinces et bien qu'en théorie elle soit applicable au sein de l'administration provinciale, l'assurance-chômage ne peut pour les raisons données dans ce rapport, être organisée efficacement sauf sur une base nationale."

Loi de 1935 sur le placement et l'assurance sociale

En 1935, le très honorable R.B. Bennett présenta sa mesure pour l'assurance-chômage et maladie; la légitimité d'une telle mesure fut attaquée mais le gouvernement estima avoir le pouvoir légal d'adopter une telle législation. Les événements qui suivirent montrèrent que Messieurs King et Lapointe avaient raison. La Cour suprême du Canada déclara cette loi inconstitutionnelle et cette décision fut ratifiée par le Conseil privé de Londres qui rendit jugement en 1935. La légitimité du problème ayant été finalement établie par le jugement du Conseil privé, le Gouvernement chargea ses propres fonctionnaires d'entreprendre de nouvelles recherches et obtint également les services de M. D. Christie Tait, spécialiste de la Société des Nations à Genève, qui dans son rapport au Gouvernement, disait en partie ce qui suit, en manifestant sa préférence pour une législation d'assurance fédérale au lieu de provinciale:

"Je suis porté à croire que dans tout pays fédéral il serait difficile d'obtenir l'adoption de neuf mesures identiques à presque tous les égards par les neuf législatures provinciales du Canada et d'assurer que tout changement apporté serait effectué simultanément par les législatures. Ce système, à mon avis, n'est pas à recommander. "M. Tait disait encore dans son rapport, "si certaines provinces adoptent une législation beaucoup plus favorable que d'autres provinces, la mobilité de

la main-d'oeuvre en souffrira inévitablement car les travailleurs refuseront de passer à une province où les conditions sont moins favorables que celles qui existent à l'endroit d'où ils viennent. De même, les employeurs hésiteront à établir des usines dans les provinces où ils seront obligés de contribuer."

M. Taite cite, dans son rapport, M. Godfrey H. Ince, directeur en chef de l'assurance, ministère du Travail, Londres, Angleterre. M. Ince avait été prié de se rendre en Australie pour étudier la question d'assurance-chômage qui, dans la Fédération, tout comme au Canada, relève légalement des provinces ou de l'Etat. Dans son rapport du 22 février 1937 sur le système australien, M. Ince dit:

"Un plan national en Australie sous le contrôle du gouvernement de la Fédération présente tous les avantages d'uniformité. On peut prétendre qu'un tel plan fait supporter le risque du chômage à toute la Fédération, de sorte que les Etats où le chômage est peu considérable sont appelés à subventionner ceux où il l'est davantage, mais il s'agit simplement ici d'appliquer à l'ensemble de la Fédération le principe de la répartition du risque.

"Bien que pour des raisons climatiques et autres, certaines industries soient confinées à certains Etats, les industries en Australie ne connaissent

pas, en général, de frontières d'Etat, et si l'on se base sur le principe d'assurance voulant que les bons risques compensent les mauvais, il ne semble pas à propos de restreindre artificiellement l'application de ce principe aux limites d'un Etat. En d'autres termes, il convient de considérer la Fédération comme une unité industrielle pour les fins d'assurance."

Le 26 janvier 1938, la Commission nationale de placement, sous la présidence de M. Arthur B. Purvis, faisait rapport comme suit sur l'assurance-chômage:

"On présume qu'il est maintenant admis que l'Etat doit prendre des dispositions pour faire face aux besoins qui naissent d'un chômage intense, et, ainsi qu'il a été dit plus haut, le gouvernement fédéral a déjà sollicité l'assentiment des provinces aux changements constitutionnels nécessaires pour permettre au Dominion d'administrer un système d'assurance-chômage. De toute évidence, un système d'assurance-chômage national offre des avantages marqués sur un système provincial. Les risques seraient répartis sur un fondement plus large, les questions difficiles au sujet de l'éligibilité de résidence seraient évitées, et les échanges d'employés entre les provinces pourraient être mieux

résolus. Naturellement, l'établissement d'un système d'assurance-chômage sur le plan national exigera des modifications de notre armature constitutionnelle et financière."

En 1938, en raison des nombreuses observations en faveur d'un plan national d'assurance-chômage, le discours du Trône contenait le passage suivant:

"Le Gouvernement a voulu s'assurer le concours des provinces aux fins d'apporter à l'Acte de l'Amérique britannique du Nord une modification autorisant le Parlement du Canada à établir sans délai un régime national d'assurance-chômage.

"Mes ministres espèrent que la proposition sera approuvée assez tôt pour qu'une loi sur l'assurance-chômage soit adoptée dès la présente session du Parlement."

Le Gouvernement était prêt à ce moment à mettre la loi en question à l'étude, sous réserve du consentement des provinces. Mais trois d'entre elles ayant refusé leur assentiment, aucune mesure précise ne fut adoptée. Vint ensuite le rapport de la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales (rapport Sirois) qui disait:

"Et même si l'on n'adoptait pas notre recommandation principale, tendant à charger le Dominion du soin des chômeurs aptes au travail, il serait bon d'attribuer au Dominion seul la juridiction en

matière d'assurance-chômage. Car il y a peu de provinces où l'industrie soit assez diversifiée pour assurer le succès d'une pareille entreprise; d'autre part, la mobilité de la main-d'oeuvre serait très réduite si des chômeurs hésitaient à passer d'une province à l'autre pour chercher du travail par crainte de perdre les bénéfices de leur assurance."

"Après une étude attentive nous croyons possible l'établissement d'un régime d'assistance-chômage qui n'empiète en rien sur les dispositions du Code civil de Québec relatives aux contrats de travail et aux contrats de louage. Au cours de nos audiences publiques, plusieurs provinces et de nombreux corps publics ont soutenu que l'assurance-chômage devait être placée sous la juridiction du parlement fédéral. Nous n'hésitons pas à recommander cette solution."

Loi de 1940 sur l'assurance-chômage

En juin 1940, le premier ministre avait reçu le consentement des neuf provinces. Le Parlement britannique vota, peu après la modification nécessaire de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Les difficultés constitutionnelles ainsi levées, la Loi sur l'assurance-chômage fut présentée au Parlement et reçut l'assentiment unanime de la Chambre des communes et elle fut

finalemeut votée par le Sénat, sous réserve de légers changements et adoptée le 7 août 1940.

Portée de la loi actuelle

Le plan canadien d'assurance-chômage a une vaste portée. Plus de deux millions de travailleurs, soit 80 p. 100 des salariés canadiens, sont assurables. Avec les personnes à leur charge, environ cinq millions se trouvent ainsi protégés.

Dans les grandes lignes, des prestations d'assurance-chômage seront assurées à tous les employés à partir de 16 ans dont le salaire annuel est égal ou inférieur à \$2,000, à l'exception des ouvriers agricoles, horticulteurs, forestiers, pêcheurs, bûcherons, chasseurs, trappeurs, débardeurs et employés des institutions charitables ou hôpitaux ne fonctionnant pas dans un but lucratif, infirmiers ou instituteurs de profession, membres des forces armées ou policières, et de certains employés des services publics.

Les catégories non assurables correspondent à des emplois auxquels il ne serait pas facile d'appliquer l'assurance-chômage. Les difficultés seraient nombreuses, par exemple, en ce qui concerne les ouvriers agricoles. D'abord parce que le chômage agricole ne se définit pas sans peine. Il n'existe pas, sur l'emploi de la main-d'oeuvre agricole, au Canada, de statistiques assez sûres pour servir de base à un plan d'assurance. Un autre inconvénient tient à la nature saisonnière de cet emploi: des ouvriers agricoles travaillent régulièrement pendant certaines saisons, et chôment partiellement en d'autres saisons.

Ajoutez le grand nombre d'ouvriers de passage, embauchés à certaines époques, la difficulté de déterminer le salaire exact de valets de ferme payés en partie en nature, l'isolement et la dissémination de ces ouvriers dans de vastes régions. De tout cela, il résulta que l'agriculture n'est pas englobée, actuellement, dans le plan d'assurance.

La portée de la loi canadienne n'est pas moindre que celle du plan britannique en vigueur depuis vingt-cinq ans.

Le champ d'application de la Loi sera exposé en détail dans la seconde partie de ce travail.

B. CONTRIBUTIONS ET PRESTATIONS

Base des contributions

Le système canadien, comme celui de la Grande-Bretagne, est à base tripartite: contributions de l'employé, de l'employeur et de l'Etat. Le montant des contributions de l'employeur et de chaque employé varie selon une échelle progressive. Dans l'ensemble du pays, les contributions patronales et ouvrières à la Caisse d'assurance-chômage atteignent à peu près les mêmes montants. Le gouvernement fédéral ajoute une somme égale à vingt pour cent de leur total, et assume les frais d'administration.

Le système tripartite des contributions a été adopté en raison de l'évidente division de la responsabilité en cas de chômage. Des centaines de milliers de travailleurs perdent leur emploi sans faute de leur part. Il est donc juste de ne pas imposer au seul employé la charge de l'assurance contre ce risque

social. Mais en exigeant des cotisations de l'employé, on maintient le principe de la responsabilité individuelle et de l'effort personnel.

Le chômage est considéré comme un des risques sociaux dont les frais doivent s'incorporer au coût de la production. C'est pourquoi les patrons versent leur part des contributions. Dans certains pays - aux Etats-Unis, par exemple - ils paient toute la note. La législation canadienne leur demande seulement de partager les frais.

Au cours des dernières périodes, le chômage est devenu un problème d'importance nationale. L'assurance-chômage obligatoire, avec contributions de l'Etat, est un des moyens employés pour résoudre ce problème. C'est sur ces principes, généralement acceptés, qu'est fondé le système tripartite canadien.

Les timbres d'assurance

Le procédé de perception prévu par la Loi canadienne repose sur un système de timbres, comme en Grande-Bretagne. Ce système permet d'assurer à peu de frais le personnel des petites entreprises, et réduit le volume des rapports qu'un système de chèques imposerait aux employeurs. Ce procédé facilite le recouvrement de la taxe et la vérification.

L'employeur canadien achète des timbres d'assurance-chômage au bureau de poste, et colle, sur le livre d'assurance de son employé, un timbre représentant la contribution patronale et la cotisation ouvrière combinées. Il peut déduire la cotisation ouvrière du salaire qu'il paye aux employés.

Echelle des contributions et des prestations

Les contributions et les prestations sont établies, au Canada, sur une échelle progressive, au contraire de la Grande-Bretagne où le taux est uniforme. Dans le système progressif, le taux des contributions varie selon le revenu de l'employé.

Le montant de la prestation hebdomadaire est un multiple du montant de la cotisation hebdomadaire de l'employé. Il est égal à cette cotisation multipliée par trente-quatre dans le cas des célibataires - de \$4.08 à \$12.24 - et par quarante dans le cas de personnes ayant charges de famille - \$4.80 à \$14.40. Le petit salarié reçoit près de quatre-vingt-dix pour cent de son salaire moyen. Le travailleur gagnant \$2,000 reçoit un pourcentage plus faible de son salaire.

Echelle progressive de contributions et de prestations

Un système à échelle progressive présente plusieurs avantages sur un système à taux uniforme. Le système progressif établit un rapport entre les contributions et les prestations, d'une part, et le niveau de vie de l'employé, d'autre part. Un système à taux uniforme doit se baser sur les plus bas salaires du pays, sinon les prestations dépasseront ces salaires. Le taux uniforme britannique a souvent été modifié, en raison des changements survenus dans le coût de la vie. Avec une échelle progressive, cet ajustement est automatique, ainsi que l'ajustement aux variations qui surviennent dans l'échelle

des salaires et le coût de la vie, en différentes parties du pays. Le Canada a mis à profit l'expérience d'autres pays, y compris l'Afrique du Sud et la Norvège, où le système progressif fonctionne avec succès depuis nombre d'années.

Dans le plan canadien, comme dans les plans des divers états américains, les prestations sont calculées de manière à former une proportion précise des salaires normaux. Quand un patron verse un salaire à un employé, il ne tient pas compte des charges de famille de cet employé. Le montant du salaire est déterminé d'après la capacité de gain de l'employé. De la même manière, les prestations d'assurance-chômage sont basées sur le salaire normal de l'assuré.

Néanmoins, on a pris en considération la situation du chômeur avec charges de famille. Il reçoit quarante fois la moyenne de ses cotisations, au lieu de trente-quatre, bien que sa cotisation soit la même que celle du célibataire. Si le plan d'assurance comportait un système complet d'allocations pour charges de famille, il faudrait probablement augmenter, de beaucoup, les cotisations de cette catégorie d'assurés.

La prestation est un droit

L'assurance-chômage, au Canada, ne sera aucunement une "dole" ou un "secours aux indigents". L'assuré aura droit aux prestations, et les recevra comme un dû s'il a rempli quatre "conditions statutaires":

1. Il doit avoir payé des cotisations pendant trente semaines ou davantage au cours des deux années précédentes.

2. Il doit prouver qu'il est sans emploi.
3. Il doit être capable et libre de travailler.
4. Il doit être disposé à suivre un cours d'instruction si on le lui demande. Ce cours est destiné à donner aux chômeurs la formation nécessaire pour l'aider à trouver un nouvel emploi.

Période d'attente

Dès qu'un travailleur perd son emploi, il s'enregistre au bureau de placement et des réclamations, à la fois pour trouver du travail et pour recevoir ses prestations. Les journées de prestation commencent après neuf jours de chômage, parfois un peu plus, à partir de sa demande de prestation. Les paiements sont dès lors effectués à intervalles réguliers. Ces neuf jours constituent ce qu'on appelle la période d'attente. Quant un travailleur perd son emploi, il reçoit habituellement un salaire pour la dernière période de travail. Ce salaire, ajouté à ses économies personnelles, le fera vivre pendant la période d'attente. La législation canadienne assure des prestations aux travailleurs plus tôt que dans la plupart des états américains où la période d'attente est habituellement de deux semaines, ou davantage. Par contre, en Grande-Bretagne, la période d'attente a été dernièrement réduite à trois jours. La durée de la période d'attente canadienne constitue un compromis entre celle de la Grande-Bretagne et celle des Etats-Unis. Cette période d'attente existe dans presque tous les plans d'assu-

rance-chômage, parce qu'elle protège le fonds d'assurance et permet de prolonger la durée des prestations.

Exclusion

La loi canadienne, comme les autres lois, prévoit certains cas d'exclusion. Citons, parmi les catégories exclues: les travailleurs perdant leur emploi pour inconduite, ou à la suite d'un différend du travail auquel ils ont directement participé; ceux qui refusent d'accepter un emploi approprié; les pensionnaires d'institutions publiques; ceux qui gagnent moins de .90 par jour.

Tribunaux d'arbitrage

Des tribunaux d'arbitrage règlent les contestations relatives aux prestations. Un tribunal d'arbitrage est composé d'un ou plusieurs membres représentant les employeurs, un nombre égal de représentants des employés, et un président impartial nommé par le Gouvernement. Les employés exclus pour inconduite ou refus d'accepter un emploi approprié peuvent faire reviser leur cause par un tribunal impartial. Si ce tribunal n'aboutit pas à une solution satisfaisante, la décision finale est prise par des arbitres choisis parmi les juges de la Cour de l'Echiquier ou des cours supérieures des provinces, et nommés par le Gouverneur en Conseil. De cette manière, les droits des employés et des patrons sont protégés.

"Règle proportionnelle" et stabilité financière

Une simple règle proportionnelle régit la durée des prestations. Elle proportionne le nombre de prestations au nombre des contributions. Le nombre des journées de prestation payables à un chômeur est égal au cinquième du nombre de ses journées de cotisation versées pendant les cinq années précédentes, moins le tiers du nombre de journées de prestation touchées pendant les trois années précédentes. Cette règle proportionnelle limite les prestations d'après les contributions versées au fonds d'assurance.

Le plan canadien d'assurance-chômage est établi sur une base financière solide. Conformément aux bons principes d'assurance, les risques sont répartis sur un fort pourcentage de la population ouvrière et sur une période d'années, et les prestations correspondent aux contributions, selon la règle proportionnelle. Cette dernière mesure évite l'accumulation de dettes considérables.

C. ADMINISTRATION ET CAISSE D'ASSURANCE

L'assurance-chômage au Canada est gérée par une commission de trois personnes; un président, nommé par le gouvernement, et deux membres choisis après consultation des employeurs et des employés. Le personnel de la Commission d'assurance-chômage est nommé par la Commission du Service civil.

La loi prévoit aussi la création d'un comité consultatif d'assurance-chômage, où les employeurs et les employés

sont représentés, et qui fournit ses conseils en matière d'amendements et améliorations, et rédige un rapport annuel sur la situation financière de la Caisse.

Les contributions sont versées à la Caisse d'assurance-chômage dans la Banque du Canada. Le placement des fonds de réserve est confié à un Comité financier, composé d'un membre nommé par le ministre du Travail, un membre nommé par le ministre des Finances, et un membre nommé par le gouverneur de la Banque du Canada.

D. SERVICE NATIONAL DE PLACEMENT

Le service national de placement constitue le complément du plan d'assurance-chômage. Le service de placement opère dans tout le Canada. Il possède une centaine de bureaux dans les principaux centres, et plusieurs centaines de sous-agences dont certaines ouvertes une partie de l'année seulement, dans les petites agglomérations et les districts agricoles. Ces bureaux assurent la gestion locale du plan d'assurance-chômage. Ils font office de chambres de compensation pour les patrons en quête de main-d'oeuvre et les travailleurs en quête d'emploi. En temps de guerre, un service national de placement est le meilleur instrument imaginable pour répartir sans le moindre délai la main-d'oeuvre compétente aux endroits où elle est nécessaire. Après la guerre, ces bureaux de placement joueront un rôle essentiel pour la réintégration des démobilisés et des ouvriers des usines de guerre dans les industries du temps de paix.

E. AVANTAGES SOCIAUX DE LA LOI

La situation actuelle, au Canada, est particulièrement favorable à l'application d'un plan d'assurance-chômage. Toutes les

provinces ont consenti à accorder à l'Etat fédéral le droit d'établir l'assurance-chômage sur une échelle nationale. Tous les gouvernements fédéraux, ces dernières années, ont admis le principe. La nation est unanime à cet égard.

La situation due à la guerre facilite l'inauguration du plan. Les affaires marchent bien, l'embauchage atteint son niveau le plus élevé de notre histoire. Tant que cette situation durera, peu de prestations seront prélevées sur la Caisse. Celle-ci aura donc une excellente occasion de constituer une bonne réserve pour l'avenir.

Le plan d'assurance aidera notre effort de guerre. Les réserves de la Caisse d'assurance pourront être placées en valeurs du gouvernement canadien, de sorte qu'elles aideront à la poursuite de la guerre. En garantissant la sécurité de l'avenir, l'assurance-chômage jouera un rôle important pour le maintien du moral, en temps de guerre ou en temps de crise.

L'assurance-chômage est la première ligne de défense du Canada dans la guerre contre le chômage. Elle permet aux travailleurs de franchir les périodes de chômage dues aux fluctuations commerciales, de vivre et de faire vivre leur famille jusqu'à la reprise des affaires. L'assurance-chômage compense partiellement et temporairement la perte du salaire; elle contribue à stabiliser la situation économique.

Si une dépression se produit après la guerre, la réserve constituée pendant les années actives de la guerre amortira la

rigueur du chômage. L'assurance-chômage et son complément, le service de placement, sont un précieux instrument de rajustement pour la période de transition d'après-guerre.

Le chômage est un fardeau qui pèse sur tous les groupes, toutes les catégories, toutes les régions. Ses inconvénients se sont fait sentir non seulement dans les dépenses, publiques et privées, du secours aux chômeurs, mais sur la santé, le moral et la valeur professionnelle des travailleurs. L'assurance-chômage est devenue un domaine permanent de la législation sociale canadienne. Le Canada assume ses responsabilités de nation démocratique, en essayant de mitiger les rigueurs de ce fléau social.

L'ASSURANCE-CHOMAGE

Deuxième Partie

Après avoir donné dans la première partie de ce travail, un bref exposé des principaux caractères de la Loi canadienne, nous étudierons en détail, dans la seconde partie, certains aspects particuliers de cette même Loi.

CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

Il ne faut pas juger de l'importance de la personne assurée, ou de l'emploi assurable, par le peu d'espace qu'il est consacré à les définir, dans le texte de la Loi 1940 sur l'assurance-chômage, soit l'Article 13 et la Première Annexe de cette Loi.

L'emploi assurable est la base sur laquelle repose tout l'édifice de l'assurance-chômage - et est, aussi, la source d'où découlent le revenu qui constituera le fonds requis pour subvenir aux prestations d'assurance, ainsi que les droits de l'employé en chômage à ces prestations.

Il importe donc que toute décision rendue sur la portée ou le champ d'application de la Loi soit conforme à la lettre et à l'esprit de la Loi, puisque, de chaque décision, résulte que des contributions seront ou ne seront pas payées, à l'égard de l'emploi qui en est l'objet, et que l'employé aura ou n'aura pas droit à des prestations.

S'il est vrai que l'employé lésé dans ses droits, par suite d'une décision erronée soit bien protégé, et que les obligations de l'employeur qui se conforme à une décision de la Commission, soient limitées, la Commission, par contre, a naturellement la responsabilité de ses décisions.

Ainsi, si une opinion est donnée à l'effet qu'un emploi est excepté, et si, plus tard, cette opinion est renversée, la Commission ne peut pas recouvrer les arrérages de contributions. Par contre, lorsqu'il a été décidé qu'un emploi est assurable et qu'il en est, plus tard, décidé autrement, l'employeur et l'employé ont droit au remboursement des contributions ainsi payées par erreur, pourvu, toutefois, que la demande en soit faite, en deça d'un an de la date où les contributions ont été payées.

Il est évident que tout écart de jugement sur une question

de la portée de la Loi a de sérieuses conséquences et que l'exactitude des opinions ou décisions rendues dans ce domaine doivent être maintenues à un haut degré.

Un principe administratif fondamental exige que l'interprétation à donner au caractère assurable des emplois soit uniforme par tout le pays. Si, par exemple, en Ontario, les écoliers sont assurables pendant les vacances d'été, s'ils sont assurables dans tout emploi au Manitoba, et s'ils ne sont pas assurables du tout en Saskatchewan, il en résultera un chaos indescriptible. Pour cette raison, un bon nombre de décisions administratives ont été rédigées par la Commission.

Il est absolument nécessaire que toute les nouvelles décisions soient rendues par le bureau central.

Les lettres que le directeur en chef de l'assurance reçoit des employés de la Commission ou du public, sont remises à un comité dit d'application de la loi, qui se charge d'enquêter sur les faits particuliers à chaque demande de renseignements et de préparer les décisions qui sont ensuite ratifiées par la Commission. Chaque nouvelle décision ainsi rendue est communiquée aux employés de la Commission, pour leur gouverne.

Il est entendu que les questions relatives à l'application de la loi se rapportent exclusivement à l'assurance.

Voici: s'il est jugé qu'une personne occupe un emploi non assurable, il ne s'ensuit pas qu'il lui est interdit de chercher d'autre travail au Bureau de placement.

Il ne faut pas considérer les questions relatives à l'application de la loi comme de simples questions de routine. Le sujet est complexe et ses variantes se multiplient à l'infini. L'assurance-chômage existe depuis trente ans en Grande-Bretagne, et, cependant, les autorités reçoivent encore, chaque année, des milliers de demandes de renseignements sur le caractère assurable des emplois.

PORTEE OU CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

La portée de la Loi est définie à l'Article 13, complété par la Première annexe de la Loi.

L'Article 13 se lit comme suit:

"(1) Subordonnément aux dispositions de la présente loi, toutes personnes qui remplissent l'un des emplois spécifiés dans la Partie I de la Première Annexe de la présente loi, mais non spécifiés comme emplois exceptés dans la Partie II de ladite annexe, doivent être assurées contre le chômage en la manière prévue par la présente loi."

Quant à la Première Annexe, elle se divise en deux parties, dont voici la première:

Emploi

"EMPLOI AU SENS DE LA PARTIE 11 DE LA PRESENTE LOI."

"(a) Emploi au Canada en vertu d'un contrat de service ou d'apprentissage, écrit ou verbal, explicite ou implicite, ou lorsque l'employé est payé par le patron ou quelque autre personne, et travaille sous un ou plusieurs patrons, et payé à l'heure ou à la pièce ou partie à l'heure et partie à la pièce, ou autrement."

"(b) Emploi, comme susdit, sous l'autorité:

(i) du gouvernement du Canada;

(ii) de tout gouvernement provincial, avec l'assentiment de la province; ou

(iii) de toute autorité municipale ou autre autorité publique, autre qu'un emploi qui peut être exclu par ordonnance spéciale de la Commission."

(c) Emploi en dehors du Canada, ou partiellement en dehors du Canada, pour l'exécution, par des individus qui étaient des assurés immédiatement avant de quitter le Canada, d'un ouvrage particulier pour un patron qui réside ou a son bureau d'affaires au Canada, emploi qui, s'il était exercé au Canada, rendrait les individus y adonnés des assurés au sens de la présente loi; sous réserve, cependant, de toutes conditions, modifications ou exceptions prescrites."

En un mot, cette partie limite l'emploi assurable à l'emploi, au Canada, en vertu d'un contrat de service ou d'apprentissage.

La formule paraît fort simple, à première vue; mais, lorsqu'il s'agit de définir l'expression emploi en vertu d'un contrat de service ou d'apprentissage, l'on constate que la Loi ne la définit pas.

Il faut donc lui donner le sens qui lui est reconnu par la coutume, l'usage et la jurisprudence, en matière de relations entre employeur et employé.

SIGNIFICATION DU MOT "EMPLOI"

Voyons maintenant, en ce qui concerne les emplois, ceux qui sont assurables et ceux qui ne le sont pas, et les principes en vertu desquels ils tombent ou non sous le coup de la loi.

La meilleure façon d'aborder le sujet consiste probablement à étudier la Partie 1 de la première Annexe de la Loi même, aux termes de laquelle le mot emploi signifie, pour les fins de la Loi, tout emploi en vertu d'un contrat de service ou d'apprentissage. Voilà une première complication qui est aussi, probablement, la plus sérieuse au sujet de l'application de la loi. Tout d'abord, il faut distinguer entre un contrat de service et un contrat de retenue de services. En termes très généraux, on peut dire que la différence entre les deux est celle qui existe entre un emploi rémunéré et une occupation appartenant aux professions libérales; d'autre part, ces deux expressions, qui sont plutôt vagues, ne correspondent pas strictement aux deux expressions de la loi. Par exemple, il peut y

avoir contrat de service et, par conséquent il est possible d'assurer l'employé, même s'il est au service de plusieurs employeurs. Il se peut qu'il n'y ait aucun contrat écrit, ou, encore, que les services de l'employé soient rétribués à la pièce, à commission, tout aussi bien qu'à l'heure ou à la journée. Il se peut aussi que l'employé reçoive une somme fixée d'avance pour un travail déterminé et qu'il ait cependant exécuté ce travail en vertu d'un contrat de service. Son salaire peut lui être payé "en nature" plutôt qu'en argent. Il peut même, en certains cas, payer quelque chose en retour du privilège qui lui est donné de travailler, et quelquefois, être rémunéré par une personne autre que l'employeur, tout en étant, malgré tout, considéré comme employé en vertu d'un contrat de service.

Etant donné toutes ces circonstances, la Commission a établi une définition de l'expression "contrat de service" qui servira de guide aux intéressés. Remarquons que cette définition ne constitue pas un texte de loi devant supplanter la définition juridique réelle donnée au contrat de service dans plusieurs ouvrages qui ont déjà été écrits sur ce sujet. Il s'agit simplement de donner des directives générales sur la question. Voici la définition que la Commission a établie:

"Le contrat de service est un accord explicite ou tacite par lequel une personne (l'employé) convient d'exécuter certains services pour le compte d'une autre (employeur) sous l'autorité de celle-ci, non seulement quant aux ré-

sultats à obtenir mais aussi quant à la manière de s'y prendre pour les obtenir. En vertu de ce contrat, l'employé est assujetti à l'autorité de l'employeur, non seulement quant à ce qui doit être fait, mais aussi quant à la manière de le faire. Il n'est pas nécessaire que l'employeur régisse explicitement la manière dont les services doivent être rendus, mais il faut qu'il ait le droit de donner ses ordres à cet égard. Le droit de régler les heures de travail et de renvoyer quelqu'un pour un motif valable sont des éléments importants qui donnent à un contrat le caractère de contrat de service."

D'après cette définition, il est évident que l'employeur n'est pas assujetti à un contrat de service et qu'il n'est pas assurable. De même, toute personne travaillant à son compte ou vouée à une profession libérale, un médecin ou un dentiste par exemple, sera considérée comme indépendante ou assujettie à un contrat de retenue de services, ce qui la rend inadmissible à l'assurance. Il convient de noter que même si le contrat écrit auquel est assujetti une personne n'est pas un contrat de service, cette dernière peut néanmoins tomber, de fait, sous le coup d'un contrat de service.

Ayant opposé au contrat de service l'état d'indépendance et le contrat de retenue de services, abordons maintenant

une autre possibilité, c'est-à-dire ce que l'on nomme le contrat de louage. La personne assujettie à un contrat de louage n'est pas assurée, mais il est très difficile, en pratique, de déterminer si le contrat est de fait, un contrat de service ou un contrat de louage. Le contrat de louage existe lorsqu'une personne confie des biens mobiliers à la garde d'une autre; lorsque, par exemple, un propriétaire d'automobile prête une voiture à une autre personne qui l'exploite comme taxi. Dans ce cas, le propriétaire de l'automobile devient le donneur et le chauffeur, le preneur. Supposons que le propriétaire d'automobile soit une compagnie qui prête ses voitures à différentes personnes qui les exploitent comme taxis. Il est probable que le contrat en jeu sera toujours, de fait, un contrat de louage, malgré qu'il soit à peu près analogue à un contrat de service. Cette variante n'est qu'un des nombreux cas douteux qui se présenteront forcément. Il est à constater que le contrat de service emprunte fréquemment le caractère d'un contrat de louage. La différence fondamentale qui existe entre les deux se trouve cependant dans le droit de régie prévu par le contrat de service.

Les personnes assujetties à un contrat d'apprentissage sont assurables au contraire de celles qui sont assujetties au contrat régissant les rapports entre maître et élève. Ici, encore, des distinctions subtiles s'imposent. Dans les

deux cas, l'apprenti et l'élève doivent obéir aux ordres donnés; ils reçoivent l'enseignement d'un maître; et, dans les deux cas, celui-ci peut être rémunéré par l'apprenti ou l'élève. Toutefois, dans le cas du contrat d'apprentissage, la différence essentielle se trouve dans le fait que le maître exerce généralement un métier ou un commerce, et que l'apprenti s'engage, par l'acte qu'il signe, à rendre au maître des services se rapportant à ce métier ou ce commerce.

Malgré leur subtilité, ces distinctions ont leur importance du point de vue administratif. La Loi canadienne sur l'assurance-chômage prévoit les versements de cotisations, tant par les employeurs que par les employés, et, de la sorte il faut qu'il existe un employeur dans chaque cas, pour que le contrat soit jugé assurable. De plus, seules les personnes assujetties à un contrat de service ou d'apprentissage pourront être jugées en chômage en temps et lieu. La personne travaillant pour son propre compte peut être inactive mais jamais réellement "en chômage sans faute de sa part". De même, un membre d'une profession libérale peut n'avoir qu'une bien petite clientèle et cependant ne pas être chômeur au sens propre du mot.

EMPLOIS ASSURABLES ET EMPLOIS EXCEPTES

Nous avons vu que la brochure de RENSEIGNEMENTS POUR LES EMPLOYEURS, au sujet de la Loi 1940 sur l'Assurance-Chômage donne le sens suivant au contrat de service:

"Pour être un employé aux termes de la Loi, il faut être employé en vertu d'un contrat de service ou d'apprentissage, ce qui est une des conditions de la Première Annexe de la Loi. Le contrat de service est un accord explicite ou tacite par lequel une personne (l'employé) convient d'exécuter certains services pour le compte d'une autre (L'employeur) sous l'autorité de celle-ci, non seulement quant aux résultats à obtenir mais aussi quant à la manière de s'y prendre pour les obtenir.

En vertu de ce contrat, l'employé est assujéti à l'autorité de l'employeur, non seulement quant à ce qui doit être fait, mais aussi quant à la manière de le faire. Il n'est pas nécessaire que l'employeur régisse explicitement la manière dont les services doivent être rendus, mais il faut qu'il ait le droit de donner ses ordres à cet égard. Le droit de régler les heures de travail et de renvoyer quelqu'un pour un motif valable sont des éléments importants qui donnent à un contrat le caractère de contrat de service."

"Pour qu'un contrat de service ou d'apprentissage remplisse les conditions prescrites par la Première Annexe de la Loi, il lui faut stipuler que l'employé sera payé par l'employeur ou quelque autre personne conformément aux termes du contrat. Cette annexe ne reconnaît pas les emplois dans lesquels la seule rémunération du serviteur consiste en pourboires et gratifications."

Ceci s'applique bien à la plupart des personnes employées, et, dans la généralité des cas, la question ne se pose même pas de savoir si une personne est employée, ou non, à contrat de service; mais, bien des cas surgissent où il faut juger s'il existe, ou non, un tel contrat. Il est des cas où l'emploi tient, et de l'emploi à contrat de service et du contrat d'entreprise; d'autres, où l'employé peut, à certains égards, être considéré comme travaillant pour son propre compte, etc.

Voici quelques exemples où il n'est pas considéré exister de contrat de service:

1o Les personnes qui font, à domicile, du travail à la pièce, pour le compte d'une entreprise commerciale.

2o Les petits vendeurs de journaux qui achètent, au prix du gros, et revendent, au détail, à leur propre compte.

3o Les correspondants de journaux et revues qui ne sont payés que pour le travail qui est accepté pour publication.

4o Le maître de poste, dans les bureaux de poste à commission.

5o Les personnes dont la rémunération ne consiste qu'en pourboires. Toutefois, si le propriétaire de l'établissement où elles exercent leur métier ou profession leur fournit le logement ou la nourriture, elles sont considérées à contrat de service et leur emploi est assurable.

Par contre, l'emploi dans les cas suivants est, généralement, considéré à contrat de service:

1o Les concierges.

2o Les musiciens employés dans les clubs, les hôtels, les restaurants, etc.

3o Les détectives au service d'agences privées.

4o Les étudiants en droit, en comptabilité ou en pharmacie qui font un stage obligatoire dans une étude ou un bureau d'affaires.

5o Les chauffeurs de taxis, qui paient les propriétaires de la voiture sur une base de milles parcourus, mais qui gardent le total des recettes, après avoir pourvu aux dépenses ordinaires d'exploitation de la voiture.

6o Dans certains cas, les fabricants de beurre sont considérés employés à contrat de service, et, par conséquent, assurables, alors même qu'ils sont employeurs, à leur tour, et doivent pourvoir à l'assurance de leurs employés.

7o Enfin, les camionneurs ou propriétaires de camions employés au transport de matériaux, payés à l'heure ou à la tonne sont généralement considérés employés à contrat de service et leur emploi est par conséquent assurable.

8o S'ils emploient des aides, il se peut donc qu'ils soient employés et employeurs à la fois. Les contributions toutefois doivent être basées sur une partie, seulement, de leur rémunération.

Ces quelques cas sont mentionnés à la seule fin de démontrer qu'il n'est pas possible de tirer la ligne qui

déterminerait la limite entre l'emploi à contrat de service et celui résultant de tout contrat d'autre nature.

Aussi, est-il de rigueur de soumettre tous les cas complexes au Comité régional de la portée de la Loi, qui les soumettra, à son tour, au Comité central, si une décision n'a pas déjà été rendue dans un cas analogue. Ce dernier pourra, au besoin, soumettre le cas à la décision de la Commission elle même.

Après avoir vu que l'emploi assurable est l'emploi, au Canada, en vertu d'un contrat de service, disons que ceci vaut aussi pour "l'emploi" sous l'autorité:

(1) Du Gouvernement du Canada;

(11) De tout gouvernement provincial, avec l'assentiment de la province.

(111) De toute autorité municipale ou autre autorité publique.

(1111) Autre qu'un emploi qui peut être exclu par ordonnance spéciale de la Commission.

Or, la Commission a passé, à date, dix-huit ordonnances spéciales, exceptant des employés de divers services de l'administration fédérale, ordonnances s'appliquant généralement à des emplois de courte durée et qui ne sont exceptées, pour la plupart, qu'à condition que l'employé ne soit pas en possession d'un livre d'assurance.

Chaque service de l'administration règle ses cas avec la Commission, à Ottawa. Cependant, les plaintes reçues d'employés de gouvernement concernant leur assurance, peuvent être portées à l'attention du bureau central.

Une ordonnance analogue a été passée, exceptant l'emploi par une municipalité rurale, lorsque l'emploi ne dépasse pas huit semaines dans une année et que l'employé n'est pas en possession d'un livre d'assurance; et, exceptant aussi l'emploi par toute municipalité, lorsque la rémunération est appliquée en réduction de taxes ou que le travail effectué pour la municipalité est une condition préalable à l'octroi de secours à l'employé.

Aucun emploi par la Province de Québec n'a encore été excepté par ordonnance, puisque le gouvernement de la province n'a encore donné son consentement à l'assurance-chômage de ses employés dont aucune catégorie n'est donc présentement assurée.

Enfin, pour terminer les commentaires sur la Partie I de la Première Annexe, disons que l'emploi en dehors du Canada peut être assurable dans certaines circonstances et que d'un autre côté les étrangers, temporairement employés au Canada, doivent être assurés, à moins que des contributions ne soient payées, à l'égard de cet emploi, en vertu d'une législation analogue, d'un pays étranger.

Un bon nombre de personnes, au Canada, ne sont pas assurées à l'heure actuelle malgré qu'elles soient assujetties

à un contrat de service ou d'apprentissage. La liste des emplois exceptés ou non assurables se trouve à la Partie II de la première Annexe de la loi. Cette liste peut sembler énorme mais remarquons que la Commission essaie d'assurer à peu près tous les groupes qui, en Grande-Bretagne, sont maintenant assurables grâce à l'expérience acquise par les autorités au cours de vingt-cinq années de pratique de l'assurance-chômage. Le champ d'application de la loi est vaste. Les principales exclusions se justifient par les difficultés administratives qu'aurait suscité l'admission des catégories visées. Il se peut que, plus tard, quelques unes de ces catégories soient admises à participer aux avantages du plan d'assurance.

Etudions maintenant en détail ce qui se rapporte à quelques uns des emplois exceptés.

PARTIE II - EMPLOIS EXCEPTES

Jusqu'ici nous avons vu que l'emploi assurable est l'emploi à contrat de services ou d'apprentissage et que ceci s'applique à l'emploi par toute autorité publique, sauf l'emploi qui peut être excepté par ordonnance de la Commission.

Voyons, maintenant, quels sont les emplois spécifiquement exceptés par la Loi et qui constituent la Partie II de la Première Annexe.

"(a) Emploi en agriculture, horticulture et sylviculture.

(b) Emploi dans les pêcheries.

(c) Emploi dans le débit et l'exploitation des bois, à l'exclusion des usines de sciage et de rabotage du bois, des fabriques de bardeaux et des usines de conditionnement du bois dont les opérations, d'après la Commission, sont raisonnablement continues.

(d) Emploi dans la chasse et le piégeage.

(e) Emploi dans le transport, par eau ou par air, et dans le débardage.

(f) Emploi dans le service domestique, sauf lorsque l'employé sert dans un club ou est adonné à une industrie ou à un commerce exercé pour des fins lucratives.

(g) Emploi dans un hôpital ou dans une institution de charité, lorsque, de l'avis de la Commission, cet hôpital ou cette institution de charité n'est pas conduite dans un but lucratif.

(h) Emploi en qualité d'infirmière professionnelle auprès des malades ou à titre de novice recevant la formation pour être employée comme infirmière.

(i) Emploi comme instituteur, y compris les professeurs de musique et de danse, engagés soit en une qualité particulière.

(j) Emploi dans la milice active permanente, la marine royale canadienne, le Corps d'aviation royal canadien et la Royale gendarmerie à cheval du Canada.

(k) Emploi comme membre des forces de la police fédérale, provinciale ou municipale.

(1) Emploi:

(i) Dans le service public du Canada en vertu des dispositions de la Loi du Service civil, ou

(ii) Dans le service public du Canada ou d'une province ou par une autorité municipale, sur certification satisfaisante à la Commission que l'emploi est d'un caractère permanent, au égard à sa pratique normale.

(m) Emploi à titre d'agent rétribué par commission ou honoraires ou par une participation aux bénéfices, ou partiellement par l'un et partiellement par l'autre de ces moyens, lorsque la personne ainsi employée dépend principalement pour sa subsistance de sa rétribution pour quelque autre occupation, ou lorsqu'elle est ordinairement employée comme agent similaire par plus d'un patron, et que son emploi sous aucun de ces patrons est celui dont elle dépend principalement pour sa subsistance.

(n) Emploi à un taux de rémunération dépassant en valeur deux mille dollars par année, ou, dans le cas où l'emploi implique un service intermittent seulement, à un taux de rémunération qui, de l'avis de la Commission, équivaut à un taux de rémunération excédant deux mille dollars par année pour service à temps continu.

Toutefois, un individu à l'égard de qui des contributions ont été versées en sa qualité d'assuré pour deux

cent soixante semaines, peut continuer comme assuré, nonobstant les dispositions contenues au présent alinéa.

(o) Emploi d'une nature fortuite, autrement que pour l'objet de l'industrie ou du commerce du patron.

(p) Emploi de toute catégorie, qui peut être spécifié dans une ordonnance spéciale rendue par la Commission, et que cette dernière déclare s'appliquer aux fins de la présente loi, comme étant d'un tel caractère qu'il est ordinairement adopté à titre d'emploi subsidiaire seulement et non comme moyen principal de subsistance.

(q) Emploi au service du mari ou de la femme de la personne assurée.

(r) Emploi pour lequel n'est versé aucun salaire ni autre paiement en argent, lorsque la personne employée est l'enfant du patron ou est soutenue par lui.

(s) Emploi dans lequel les personnes sont engagées et payées pour se livrer à un jeu."

(a) EMPLOI EN AGRICULTURE, HORTICULTURE ET SYLVICULTURE

L'emploi en agriculture, horticulture et sylviculture comprend la culture de la terre et des récoltes, l'industrie laitière, l'élevage des animaux à fourrure, l'élevage du bétail. L'apiculture, l'exploitation de pépinières ou de serres, la pomiculture, la culture maraîchère, l'exploitation sucrière, la conservation des forêts, le reboisement et le boisement.

L'expression "emploi en agriculture" comprend tous les services qui peuvent être exécutés, sur une ferme, par l'employé du fermier ou du propriétaire (présent ou absent) et qui se rapportent directement à la culture du sol et des récoltes, à la moisson, à l'élevage et au soin du bétail, des abeilles et des volailles, des animaux à fourrure et des animaux sauvages; il comprend aussi les services, accessoires et nécessaires à la poursuite des travaux précités. La nécessité de ces services découle du fait qu'ils sont essentiels à la réussite des entreprises énumérées ci-dessus; et ils sont accessoires parce que, étant donné leur caractère et leur durée, ils ne constituent qu'une phase moins importante de ces travaux.

APPLICATION

Les occupations données ci après comme exemples peuvent être considérées des "emplois en agriculture", et, par conséquent, non assurables.

(1) Le travail manuel nécessaire à la poursuite des entreprises énumérées ci-dessus.

(2) La plantation de haies, le creusage de fossés, la réparation des clôtures sur la ferme ou l'entretien des fossés et des canaux servant exclusivement à amener et à emmagasiner l'eau pour fins agricoles.

(3) Le nettoyage, l'emballage et l'expédition de graines de semence, lorsque ces opérations se font sur la ferme.

(4) La culture des champignons.

(5) Les travaux accomplis sur une ferme par des menuisiers, peintres, mécaniciens, teneurs de livres et autres travailleurs employés par le propriétaire ou l'exploitant de la ferme.

(6) La manutention et la préparation des produits de la ferme en vue de la vente de ces produits au marché.

(7) L'élevage des animaux à fourrure, soit par un cultivateur ou sur une ferme d'élevage exclusivement.

(8) Le travail de bureau, sur une ferme, effectué par les employés du propriétaire ou du locataire de la ferme.

(9) Le battage du grain, qu'il soit effectué par un agriculteur ou un entrepreneur.

Les travaux suivants, par exemple, ne sont pas considérés comme des emplois agricoles et, par conséquent, sont assurables:

(1) L'exploitation de couvoirs pratiquée comme une industrie distincte, ailleurs que sur une ferme, par exemple dans un entrepôt.

(2) La production, l'élevage et les expositions de chiens ou d'animaux d'appartement.

(3) Les personnes principalement employées à la préparation, l'emballage, le classement, l'emmagasinage ou la livraison aux entrepôts ou au marché ou au voiturier pour le transport au marché, des produits laitiers, y compris le travail dans les laiteries ou la livraison des produits laitiers par les laiteries.

(4) L'emploi par les sociétés coopératives agricoles est généralement assurable.

(5) Les personnes employées à la production de la tourbe, pour fins de chauffage ou autres, sont assurables.

(6) L'emploi dans l'industrie de la préparation du tabac.

(7) La classification, l'emballage et l'expédition des grains de semence, ailleurs que sur une ferme, sont aussi assurables.

Il est à remarquer, surtout, que l'agriculteur employé, même temporairement ou occasionnellement, dans un emploi assurable, doit être assuré.

HORTICULTURE

L'expression "emploi en horticulture" comprend les travaux de culture des jardins et des vergers et les travaux nécessaires ou accessoires à cette culture.

APPLICATION

Les emplois suivants, par exemple, sont considérés comme emplois horticoles et par conséquent ne sont pas assurables:

(1) Les jardiniers qui font le commerce de fleurs.

(2) Les personnes employées à l'entretien de terrains de golf.

(3) Les personnes employées sur les lieux de l'exploitation, par exemple:

(i) Un teneur de livres employé dans un établissement de floriculture n'est pas assurable.

(ii) Un camionneur employé par un établissement de floriculture pour délivrer les fleurs aux détaillants n'est pas assurable.

(iii) Un employé qui vend des graines de semence ou des produits maraîchers sur le terrain de production n'est pas assurable.

(4) Un jardinier.

(5) Un jardinier-paysagiste.

Les emplois suivants, par exemple, ne sont pas considérés comme ces emplois horticoles, et par conséquent sont assurables:

(1) Un teneur de livres, un camionneur ou un autre employé travaillant ailleurs qu'à l'endroit de culture, est assurable.

(2) De même les emplois comme vendeurs de graines de semence ou de produits maraîchers ailleurs qu'à l'endroit de culture, par exemple dans un magasin de détail, ou comme commis voyageur, etc.

SYLVICULTURE

L'expression "emploi en sylviculture" comprend les travaux relatifs à la culture des forêts, à l'aménagement des bois en croissance ou à la prévention des incendies forestières.

APPLICATION

Les emplois suivants, par exemple, sont considérés comme des emplois forestiers et par conséquent ne sont pas assurables:

- (1) Récupération du bois et défrichement.

Les emplois suivants, par exemple, ne sont pas considérés comme des emplois forestiers et par conséquent sont assurables:

- (1) La conduite d'un véhicule transportant des plants d'arbres, des graines de semence, des instruments forestiers, à l'emploi d'une maison de commerce et non pas du propriétaire, de locataire ou de l'exploitant d'un établissement sylvicole.

- (2) L'emploi, par un entrepreneur, à l'émondage des arbres, pour dégager un réseau téléphonique ou électrique, est assurable.

(b) Emploi dans les Pêcheries

Les travaux de l'art ou du métier de prendre du poisson, dans un but lucratif ou non, ne sont pas assurables. Cette exception ne s'étend pas à l'achat, la préparation ou la vente du poisson.

Est excepté, le travail accompli par l'équipage d'un navire pour trier et emballer le poisson et raccommoder les filets; mais le travail exécuté dans l'emballage du poisson fait accidentellement partie des fonctions régulières de l'équipage.

(c) EMPLOI DANS LE DÉBIT ET L'EXPLOITATION DES BOIS

Sauf dans les scieries, les ateliers de rabotage, les fabriques de bardeaux et les usines de préparation du bois qui, de l'avis de la Commission, fonctionnent d'une manière raisonnablement continue.

Cette exception s'applique à tous les emplois connexes à l'abatage et au tronçonnage du bois; au travail de bûcheron; au transport du bois dans la forêt; à l'emploi dans les camps de bûcherons, soit à la cuisine ou aux écritures; à la construction de routes pour fins d'exploitation de la forêt, par un employeur qui s'adonne à cette exploitation; au flottage du bois, au transport des billots au moulin à scie, à moins que ce travail ne soit accompli par une entreprise dont les autres employés sont assurables.

Jusqu'ici, tout va bien, mais il n'en est pas ainsi lorsqu'il s'agit de l'emploi dans les moulins à scie. La Loi dit: "Emploi dans le débit et l'exploitation des bois, à l'exclusion des usines de sciage et de rabotage du bois, des fabriques de bardeaux et des usines de conditionnement du bois dont les opérations, d'après la Commission, sont raisonnablement continues."

La brochure de renseignements pour les employeurs donne l'explication suivante: les usines de sciage et de rabotage du bois, les fabriques de bardeaux et les usines de conditionnement

du bois dont le fonctionnement est prévu pour plus de trente semaines dans l'année seront considérées comme travaillant d'une manière raisonnablement continue. Les employés de ces entreprises sont assurables, Dans le cas où l'on ne peut déterminer la période de fonctionnement, la décision sera basée sur les résultats de l'année précédente.

Ceci a souvent été interprété comme signifiant que l'emploi dans tout moulin à scie dont les opérations ne dépassent pas trente semaines n'est pas assurable, ce qui n'est pas l'interprétation de la Commission.

L'emploi dans les usines de sciage et de rabotage dont les opérations ne dépassent pas trente semaines par année n'est excepté que lorsque l'usine est rattachée au débit et à l'exploitation des bois; c'est-à-dire lorsque le bois qui y est scié ou préparé appartient au propriétaire du moulin, avant ou au moment d'être abattu, soit qu'il provienne de ses propres lots ou de limites où le propriétaire du moulin a acheté des droits de coupe.

En d'autres termes, l'emploi dans un moulin à scie dont les opérations ne dépassent pas trente semaines par année est donc assurable SI CE MOULIN NE FAIT PAS PARTIE DE L'EXPLOITATION FORESTIERE, C'EST A DIRE SI LE BOIS QUI Y EST SCIE NE PROVIENT PAS DES LIMITES DU PROPRIETAIRE DU MOULIN OU D'AUTRES LIMITES OU CE BOIS A ETE ABATTU, en vertu de droits de coupe concédés au propriétaire de l'usine de sciage.

Toutefois, une usine de sciage exploitée en conjonction avec un établissement manufacturier comme, par exemple, une manufacture de meubles ou de boîtes, n'est pas considérée faire partie de l'exploitation forestière, même si elle remplit les conditions déjà mentionnées.

Quant à l'emploi dans un moulin où le bois scié ou préparé est apporté par les clients ou est acheté abattu, il est assurable, sans égard à sa durée.

Lorsqu'une telle usine n'est que partiellement en conjonction avec l'exploitation forestière, la proportion du bois scié provenant des limites du propriétaire ou de ses droits de coupe est le facteur déterminant.

L'exception, s'il y a lieu, s'étend à tous les emplois, y compris les personnes employées à l'empilage, à l'expédition et le personnel du camp ou du bureau. Toutefois, ceux de ces employés dont l'emploi dépasserait 30 semaines doivent être assurés.

Les opérations de la forêt, dans l'industrie du bois de pulpe sont aussi exceptées. Cependant, l'emploi dans un moulin à écorcer et dans toutes les opérations subséquentes, sauf le flottage, est assurable.

(d) EMPLOI DANS LA CHASSE ET LE PIEGEAGE

L'emploi comme guide, par des particuliers, n'est pas assurable; mais si les guides sont employés et payés par une personne qui exploite un camp de pêche ou de chasse, ils sont assurables.

(e) EMPLOI DANS LE TRANSPORT PAR EAU OU PAR AIR OU
DANS LE DEBARDAGE

Le transport par eau comprend tous les membres de l'équipage, et embrasse le transport sur la mer, les lacs, les rivières et les canaux. L'expression "membres de l'équipage" comprend le maître d'équipage, ou officier chargé du commandement du navire quel que soit son titre, et tous les hommes soumis à son autorité servant à bord et contribuant d'une manière quelconque à la manoeuvre ou à l'entretien du navire, au bien-être des passagers ou au soin de la cargaison.

Les travaux de réparations, au cours de la saison de navigation, le gréage et le dégréage des navires font partie des fonctions de l'équipage et les membres qui y sont employés ne sont pas assurables.

L'emploi sur un traversier, un remorqueur, un poseur de câbles sous-marins, est compris dans le transport par eau; mais, n'y sont pas compris, les emplois dans le gréage, la construction de navires et le travail de réparation autrement que par les membres de l'équipage; le posage de pilotis, les opérations de sauvetage, le pompage du sable; le remorquage, pour les personnes qui ne sont pas membres de l'équipage.

Les agents chargés de la vente des billets à terre ne sont pas exceptés.

Il en est de même dans le transport par air; les membres d'équipage ne sont pas assurables, tandis que le personnel chargé de l'entretien et les équipes de terre sont assurables.

L'emploi dans le débarbage comprend:

Les menuisiers qui préparent le bateau à recevoir sa cargaison ou employés à tout travail connexe au chargement ou déchargement ou "shipliners".

Les tonneliers ou préposés à la réparation des contenants ou "coopers".

Les pointeurs ou "checkers".

Les manutentiers de charbon ou "coal handlers".

Les préposés aux palans et aux treuils ou "gearmen" et "winchmen" et toutes autres occupations diverses reconnues par les employeurs et les employés comme faisant partie du débardage.

D'une façon générale, l'emploi dans le débardage comprend donc tout travail directement lié au chargement et au déchargement des navires.

(f) EMPLOI DANS LE SERVICE DOMESTIQUE, SAUF LORSQUE
L'EMPLOYE SERT DANS UN CLUB OU EST ADONNE A UNE IN-
DUSTRIE OU A UN COMMERCE EXERCE POUR DES FINS
LUCRATIVES.

Les emplois dans le service domestique, tels que ceux de bonne d'enfant, cuisinière, femme de ménage, femme de chambre, homme à tout faire, maître d'hôtel, valet de chambre, chauffeur de maison bourgeoise, ne sont pas assurables. Les employés d'un club sont assurables. Les personnes employées dans une industrie ou un commerce exercé pour des fins lucratives sont assurables; par exemple, la location de chambres, les maisons de pension ou de touristes, les camps de touristes et

d'automobilistes sont considérés comme des entreprises ou commerces exercés pour des fins lucratives, lorsqu'ils abritent plus de quatre hôtes payants qui ne sont pas membres de la famille. Les personnes employées dans un cafeteria, une salle à manger ou une maison de logement exploitée par une entreprise commerciale pour son personnel sont assurables.

Le louage de logements ou de bureaux est considéré une entreprise pour fins lucratives, que le propriétaire soit une compagnie ou un individu. Les personnes qui y sont employées comme concierges ou préposés à l'entretien sont donc assurables.

(g) EMPLOI DANS UN HOPITAL OU DANS UNE INSTITUTION DE CHARITE

lorsque, de l'avis de la Commission, cet hôpital ou cette institution de charité n'est pas conduit dans un but lucratif.

HOPITAL

Les emplois d'une nature permanente dans un hôpital (autre que les hôpitaux exploités dans un but lucratif, comme les cliniques privées) ne sont pas assurables.

Les personnes employées temporairement à des réparations ou modifications et dont les emplois assurables, et les contributions doivent être effectuées de la manière habituelle.

NOTE

Un hôpital doit posséder un document écrit, sous forme de sa charte ou d'un statut officiel, stipulant qu'il n'est pas exploité dans un but lucratif.

Institutions de Charité

L'interprétation juridique du terme "institution de charité" est très large, et permet à de nombreuses institutions de réclamer l'exemption de la Loi.

Une institution désirant être exemptée à titre d'institution de charité doit posséder un document écrit, sous forme de sa charte ou d'un statut officiel, stipulant qu'elle n'est pas exploitée dans un but lucratif.

La Commission d'assurance-chômage est d'avis que les institutions de charité, en justice pour leurs employés, devraient traiter ces employés comme assurables lorsque leur occupation, exercée ailleurs que dans l'institution est assurable.

De fait, on exige que des contributions soient payées à l'égard des personnes temporairement employées à des travaux de construction ou de réparation.

Les associations ou fraternités, d'une façon générale, ne sont pas considérées des institutions de charité puisqu'elles ont généralement pour but de promouvoir les intérêts d'un groupe en particulier.

Les églises et les fabriques de paroisses sont considérées des institutions de charité et il n'est pas nécessaire qu'elles fassent une demande d'exemption.

- (h) EMPLOI EN QUALITE D'INFIRMIERE PROFESSIONNELLE auprès des malades ou à titre de novice recevant la formation pour être employée comme infirmière.

La plus récente décision de la Commission, à ce sujet, est que l'emploi de toute infirmière professionnelle ou garde-malade enregistrée n'est pas assurable, quel que soit l'endroit où elle est employée, en autant, bien entendu, qu'elle est employée en sa capacité professionnelle. Les contributions déjà payées à leur égard, peuvent être remboursées.

(i) EMPLOI COMME INSTITUTEUR y compris les professeurs de musique et de danse, engagés soit dans les écoles, les collèges, les universités ou les académies, soit en une qualité particulière. Ceci s'applique aussi aux personnes employées comme professeurs, dans les établissements industriels ou commerciaux.

(j) EMPLOI DANS LA MILICE ACTIVE PERMANENTE, la marine royale canadienne, le Corps d'aviation royal canadien et la Royale gendarmerie à cheval du Canada.

Les militaires en congé ne sont pas assurables pour l'emploi qu'ils peuvent occuper durant leurs vacances. L'employeur doit justifier l'absence de contributions en prenant note du numéro matricule de la personne ainsi employée.

Il en est de même des personnes qui continuent de recevoir un salaire de leur ancien employeur, après leur entrée dans le service militaire.

(k) EMPLOI COMME MEMBRE DES FORCES DE LA POLICE
PROVINCIALE, FEDERALE OU MUNICIPALE

Les constables des compagnies de chemins de fer sont assurables. Il en est de même de la plupart des gardes ou gardiens assermentés comme constables spéciaux; et, particulièrement, de ceux employés à la garde des industries de guerre.

(1) EMPLOI

(1) DANS LE SERVICE PUBLIC DU CANADA en vertu des dispositions de la Loi du Service civil, ou

(ii) DANS LE SERVICE PUBLIC DU CANADA OU D'UNE PROVINCE OU PAR UNE AUTORITE MUNICIPALE, sur certification satisfaisante à la Commission que l'emploi est d'un caractère permanent, eu égard à sa pratique normale.

En plus des emplois sous l'autorité du gouvernement fédéral, exceptés par ordonnance de la Commission, ajoutons que les employés dans le Service public du Canada, dont l'emploi est d'un caractère permanent, ne sont pas assurés.

La même exception s'applique aux emplois par une municipalité, une commission scolaire ou autre autorité municipale, sur acceptation, par la Commission d'assurance-chômage, d'un certificat mentionnant les personnes dont l'emploi est d'un caractère permanent, ou égard à sa pratique normale. Ce certificat doit être signé par une personne spécifiquement autorisée à cette fin par une résolution de l'autorité municipale

concernée, dont copie doit être soumise avec le certificat.

(m) EMPLOI A TITRE D'AGENT RETRIBUE PAR COMMISSIONS
OU HONORAIRES, OU PAR UNE PARTICIPATION AUX
BENEFICES

ou partiellement par l'un ou partiellement par l'autre de ces moyens, lorsque la personne ainsi employée dépend principalement pour sa subsistance de sa rétribution pour quelque autre occupation, ou lorsqu'elle est ordinairement employée comme agent au même titre par plus d'un employeur, et que son emploi chez aucun de ces employeurs n'est celui dont elle dépend principalement pour sa subsistance.

APPLICATION

"Principalement", dans la disposition ci-dessus, signifie plus de cinquante pour cent du revenu total. Ce pourcentage peut être évalué d'après les résultats des trois mois précédents lorsqu'on ne peut déterminer les revenus de la période de salaire immédiate.

Il incombe à l'employé d'établir l'emploi dont "il dépend principalement pour sa subsistance". Il doit fournir cette preuve à l'employeur chargé de l'assurer en vertu de l'article ci-dessus.

A titre d'exemple particulier, disons qu'un agriculteur qui vend à commission les produits d'une société coopérative, ou des produits quelconques, peut être ainsi excepté; mais celui qui agirait comme gérant ou secrétaire d'une coopérative ne peut pas être excepté en vertu du présent paragraphe,

même si cette occupation n'est pas celle dont il dépend principalement pour sa subsistance.

Il y a lieu de remarquer tout particulièrement cette exception qui très souvent est mal interprétée et par le public et par des représentants de la Commission d'assurance-chômage qui ont compris que l'emploi comme agent payé par commission n'est pas assurable. Cet emploi est assurable. Il n'est excepté que lorsqu'il n'est pas l'occupation dont la personne dépend pour sa subsistance; ce qui n'est pas la règle mais l'exception.

Si l'employeur ou l'employé prétendent que l'agent n'est pas employé à contrat de service, il n'appartient pas au préposé du bureau local d'accepter leurs prétentions. Chaque cas doit être soumis au bureau-chef par l'intermédiaire du bureau régional. Un questionnaire a été spécialement dressé, à ce sujet, par Ottawa. Chaque cas doit être jugé individuellement.

(n) EMPLOI A UN TAUX DE REMUNERATION DEPASSANT EN VALEUR DEUX MILLE DOLLARS PAR ANNEE

ou, dans le cas où l'emploi implique un service intermittent seulement, à un taux de rémunération qui, de l'avis de la Commission, équivaut à un taux de rémunération excédant deux mille dollars par année pour service à temps continu.

Toutefois, un individu à l'égard de qui des contributions ont été versées en sa qualité d'assuré pour deux cent soixante semaines, peut continuer comme assuré, nonobstant

les dispositions contenues au présent alinéa.

La Loi est, en ceci, complétée par le règlement 2 et l'arrêté ministériel C.P. 10156 passé le 7 janvier 1942.

Disons que, contrairement à ce qui a déjà paru dans certains journaux, la limite n'est pas de \$3,000. Le plafond est encore de \$2,000 mais dans certains cas des employés dont la rémunération annuelle dépasse \$2,000 doivent être assurés.

D'une façon générale, une personne employée est dans un emploi excepté, si, dans les circonstances de son emploi, son salaire annuel, à son taux de rémunération, peut raisonnablement s'évaluer à plus de \$2,000. Si son salaire annuel ne peut s'évaluer, avec un degré raisonnable de certitude, l'emploi est encore excepté si la personne, ayant été engagée dans le même emploi, au même taux de rémunération, son salaire pour l'année précédente a dépassé \$2,000: ou, encore, n'ayant pas été ainsi employée, le salaire d'autres personnes employées dans les mêmes conditions a dépassé \$2,000.

Si le salaire annuel ne peut pas raisonnablement s'évaluer à plus de \$2,000, l'emploi est assurable.

Généralement, si le taux hebdomadaire de rémunération dépasse \$38.50 par semaine, on peut s'attendre à ce que la rémunération annuelle dépassera \$2,000; mais, si l'emploi n'est pas continu ou s'il est saisonnier, comme dans les métiers de la construction, par exemple, le salaire hebdomadaire n'est pas une base raisonnablement certaine.

Tout ceci est, cependant, subordonné aux dispositions de l'arrêté ministériel C.P. 10156.

Cette mesure a été passée pour parer au fait qu'à cause de l'état de guerre actuel, bon nombre d'employés ne seraient pas assurés parce que gagnant plus de \$2,000 et ne seraient ainsi aucunement protégés pour l'après-guerre.

Par les dispositions de cet arrêté ministériel, l'employé est encore assurable si sa rémunération annuelle dépasse \$2,000, à cause d'un boni de vie chère, de temps supplémentaire ou d'une augmentation dans le taux de rémunération accordée depuis le 30 juin 1941; ou encore, dans le cas des personnes payées à l'heure, si leur taux de rémunération ne dépasse pas 90¢ - par heure.

L'interprétation de cette exception n'est pas facile non plus que celle de l'arrêté ministériel C.P. 10156 à ce sujet. Il est donc de rigueur de référer ces cas aux inspecteurs ou au bureau-régional.

(o) EMPLOI D'AUNE NATURE FORTUITE, AUTREMENT QUE POUR L'OBJET DE L'INDUSTRIE OU DU COMMERCE DE L'EMPLOYEUR.

L'emploi autre que pour l'industrie ou le commerce de l'employeur n'est pas considéré comme fortuit, sauf lorsqu'il dure moins de dix jours dans une période quelconque de trente jours consécutifs.

Les employeurs qui emploient des personnes dans des emplois assurables, autrement qu'en vertu d'un contrat

d'entreprise, pendant une courte période dépassant dix jours dans une période de trente jours consécutifs, à des travaux sans rapport avec l'entreprise ordinaire de l'employeur, doivent verser des contributions d'assurance. Si ces employeurs temporaires ne sont pas enregistrés comme employeurs, ils peuvent éviter l'obligation de s'enregistrer, pourvu qu'ils fournissent au maître de poste une déclaration écrite, indiquant les numéros des livres d'assurance des personnes employées. Les maîtres de poste sont autorisés à vendre des timbres à ces employeurs sur présentation d'une telle déclaration écrite, même s'ils n'ont pas de licence.

Il est à remarquer que ce n'est pas la condition ou l'occupation ordinaire de l'employé qui fait que l'emploi est d'une nature fortuite, mais bien l'industrie ou le commerce de l'employeur.

Un cas typique, d'emploi fortuit, est celui d'un individu qui engage des personnes à la journée ou à l'heure à la réparation de sa maison où il demeure, propriété qui, par conséquent, ne lui rapporte pas de revenu. Un tel emploi est fortuit au sens de la Loi et n'est pas assurable s'il dure moins de dix jours dans une période de trente jours consécutifs. Toute personne ainsi employée n'est pas assurable, qu'elle soit ou non en possession d'un livre d'assurance.

Par contre, dans un autre ordre d'idées, un agriculteur occasionnellement employé dans un emploi assurable, ne

peut pas être considéré comme s'adonnant à un emploi de nature fortuite, et il doit donc être assuré, même si son emploi est de courte durée.

(p) EMPLOI DE TOUTE CATEGORIE POUVANT ETRE SPECIFIE
DANS UNE ORDONNANCE SPECIALE RENDUE PAR LA COMMISSION

et que cette dernière déclare s'appliquer aux fins de la présente Loi, comme étant d'un tel caractère qu'il est ordinairement adopté à titre d'emploi subsidiaire seulement et non comme moyen principal de subsistance.

Veillons remarquer que ce paragraphe n'excepte pas tout emploi qui n'est pas le principal moyen de subsistance: mais seulement les emplois spécifiés par ordonnance de la Commission.

Les ordonnances passées à date en vertu de ce paragraphe exceptent les emplois suivants:

(a) L'emploi saisonnier, pour la mise en conserve ou la préparation de produits alimentaires qui ne dépasse pas quinze semaines par année, lorsque l'employé n'est pas en possession d'un livre d'assurance.

(b) L'emploi temporaire relatif aux élections fédérales, provinciales et municipales.

(c) Les employés temporaires des cirques, carnivals, expositions, foires, et courses, lorsque l'emploi ne doit pas dépasser quinze semaines par année, à condition que les employés exceptés ne soient pas en possession d'un livre d'assurance.

(d) L'emploi comme concierge, lorsque la rémunération pécuniaire ne dépasse pas .90 par jour ou \$5.40 par semaine.

(e) L'emploi temporaire du 13 au 31 décembre inclusive-

d'assurance.

(f) L'emploi saisonnier à l'emballage des pommes, s'il ne dépasse pas quinze semaines par année, et si l'employé n'a pas de livre d'assurance.

(g) L'emploi à l'enlèvement de la neige, ne dépassant pas six jours consécutifs et à condition que l'employé ne soit pas en possession d'un livre d'assurance.

(h) L'emploi par toute société ou compagnie de téléphone, de personnes n'ayant jamais été en possession d'un livre d'assurance, lorsque l'emploi ne dépasse pas dix jours dans un mois.

(i) L'emploi au plébiscite tenu le 27 avril 1942, pour une période ne dépassant pas six semaines, si l'employé n'était pas précédemment assuré.

Il s'est donné à ce sujet bien des faux renseignements qu'il faut de toute nécessité éviter de rejeter. Il ne faut donc pas décider qu'un emploi n'est pas assurable, pour la simple raison qu'il n'est pas le principal moyen de subsistance de l'employé. Encore une fois, un tel emploi n'est excepté que s'il a fait l'objet d'une ordonnance de la Commission. C'est pourquoi, un instituteur, un marchand, un agriculteur ou toute personne qui n'est pas assurée, est assurable à l'égard de tout emploi, qui n'est pas sa principale occupation, à moins que cet emploi ne soit autrement excepté.

(q) EMPLOI AU SERVICE DU MARI OU DE LA FEMME DE LA
PERSONNE ASSUREE

Lorsqu'une personne emploie son conjoint, ce conjoint est censé remplir un emploi excepté.

L'épouse d'un associé lorsque employée par la société, n'est pas considérée employée uniquement par son mari et est assurable.

(r) EMPLOI POUR LEQUEL N'EST VERSE AUCUN SALAIRE NI
AUTRE PAIEMENT EN ARGENT

Lorsque la personne employée est l'enfant du patron ou est soutenue par lui.

Dans le cas des petites entreprises ou petits commerces exploités sur une base familiale, où il n'est pas payé de salaires réels, cette exception s'applique généralement lorsque les membres de la famille demeurent sous un même toit. Pour ceux des enfants du patron qui ont leur propre domicile, il faut insister pour faire déterminer la valeur de la rémunération payée.

Il est à remarquer que, lorsqu'un individu est maintenu par l'employeur, il faut s'attendre à ce qu'il reçoive plus que le logement et la nourriture.

Soutenir quelqu'un implique aussi le vêtement, les soins médicaux, etc. L'employé auquel n'est fourni que le logement et la nourriture n'est pas soutenu et est donc assurable.

(s) EMPLOI DANS LEQUEL LES PERSONNES SONT ENGAGEES ET
PAYEES POUR SE LIVRER A UN JEU

APPLICATION

Les personnes suivantes sont considérées comme se livrant à un jeu, et par conséquent ne sont pas assurables:

- (1) Joueurs de "baseball", de "football", de "hockey", de crosse, etc.
- (2) Gérant, conducteur, entraîneur, professionnel des clubs de golf et capitaine des "caddies".

Les personnes suivantes ne sont pas considérées comme employées à un jeu, et par conséquent sont assurables:

- (1) Employés dans les salles de jeu de quilles et de billard.

Telles sont les exceptions selon la Partie II de la Première Annexe. Mais au sujet des exceptions il faut faire mention des articles 15 et 16 de la Loi, qui en affectent aussi la portée.

L'Article 15 stipule: "Si la Commission estime que des personnes exercent ordinairement un emploi assurable dans une mesure inimportante, la Commission a la faculté de prescrire par règlement, sous réserve des exceptions et conditions par elle jugées opportunes, que ces personnes devront être considérées comme s'adonnant à des emplois exceptés."

Le règlement 4 passé en vertu de cet article prescrit ce qui suit:

4."1) Tout employé rémunéré à l'heure, à la pièce, à commission ou autrement, est censé occuper un emploi excepté

(a) s'il occupe ordinairement un emploi assurable pendant moins de quatre heures par jour; ou

(b) s'il occupe ordinairement, au service de plusieurs employeurs un emploi assurable pendant moins que ledit emploi n'ait fait l'objet d'un arrangement collectif conclu entre les employeurs et que ces derniers nomment l'un d'entre eux employeur aux fins des dispositions de la Loi régissant le versement des contributions; ou

(c) s'il occupe ordinairement un emploi assurable pendant au plus de deux jours par semaine et s'il n'est pas libre d'occuper un emploi assurable pendant plus de deux jours par semaine."

"Toutefois, ledit employé doit s'enregistrer au bureau local de placement et des réclamations de la Commission, et il doit, après avoir fourni les renseignements nécessaires, obtenir une carte d'enregistrement attestant qu'il occupe un emploi excepté."

"2) A compter de la date de son émission ou de son renouvellement, ladite carte d'enregistrement est valable pour la période de temps y indiquée, à moins que les circonstances d'emploi du titulaire varient de façon à lui enlever le droit à l'exemption; dans ce cas, ladite exemption doit prendre fin et

le titulaire doit retourner immédiatement la carte d'enregistrement au bureau local de placement et des réclamations de la Commission."

Remarquons que l'exception ne vaut qu'en autant que l'employé se conforme aux prescriptions de ce règlement. N'allons pas affirmer qu'une personne n'est pas assurable pour la seule raison qu'elle est employée pour moins de quatre heures par jour ou pas plus de deux jours par semaine. Nous comprenons que l'exception est subordonnée au fait, remplissant les conditions prévues au règlement 4, l'employé obtient d'être excepté après avoir rempli la formule de demande UIC 457-458.

Disons aussi, à ce sujet, que la Commission a récemment décidé d'assurer les étudiants ou écoliers qui travaillent dans un emploi assurable, même durant la période de fréquentation scolaire, à moins que, remplissant les conditions du règlement ils se conforment aux formalités requises.

Quant à l'Article 16, il se lit comme suit:

16. "(1) Lorsqu'une personne employée prouve à la satisfaction de la Commission

(a) qu'elle remplit un emploi saisonnier ne dépassant pas ordinairement vingt semaines en une année quelconque et qu'elle ne remplit habituellement aucun autre emploi assurable:
ou

(b) qu'elle a l'habitude de travailler pour une durée inférieure à celle du jour de travail ordinaire,

la Commission lui décerne un certificat l'exemptant de l'obligation de contribuer ainsi que le prescrit la présente Loi, et le titulaire dudit certificat ne doit pas être assuré sous le régime de la présente Loi.

(2) Ce certificat est sujet à annulation sur une preuve, jugée satisfaisante par la Commission, que le titulaire n'y a désormais plus droit.

(3) Toutes les demandes d'exemption doivent être présentées à la Commission en la manière prévue et sous les conditions prescrites." La formule de demande d'exemption à ce sujet est celle connue sous le No. UIC 543-544.

Remarquons que cet article exempte l'employé de contribuer à l'assurance-chômage, mais n'exempte pas l'employeur. De fait, l'employeur doit verser, à l'égard de cet emploi, une contribution de .24 par semaine ou .04 par jour.

Jusqu'à nouvel ordre, les demandes d'exemption en vertu de cet article doivent toutes être soumises à Ottawa.

Voilà ce qui termine les emplois exceptés. Ces exceptions sont relativement nombreuses et pas toujours faciles d'application, dans la réalité. Il semblerait plus facile de les comprendre et de les appliquer, si le pourquoi de chacune nous était connu. L'on en devine bien, parfois, les motifs; ils sont nécessairement divers. Mais après tout, il est facile de comprendre que ce ne serait pas applanir toutes les difficultés que

d'assurer tous les emplois. De toute façon, il ne faut pas s'attendre à ce qu'il puisse être tiré une ligne droite de démarcation entre les emplois assurables et les emplois exceptés, lorsque les occupations sont tellement diverses et les tâches réparties.

SYSTEME DE MODIFICATIONS DU CHAMP D'APPLICATION DE LA LOI

L'application de la loi est une question complexe comportant nombre d'éléments divers. Aussi l'uniformité doit régner par tout le pays afin d'éviter de nouvelles complications et il faut, de toute nécessité, que le bureau central soit saisi de tous les cas douteux.

Le domaine d'application de la loi n'est pas immuable comme les lois des Mèdes et des Perses. Il est à prévoir que l'avenir sera témoin de nombreuses modifications adoptées de temps à autre. Voyons quels sont les cinq principaux moyens susceptibles d'amener ces modifications.

1. "L'avis de la Commission" -- On constate, à l'alinéa (c) de la Partie II de la première Annexe, que la Commission peut, en tout temps, changer d'avis quant aux preuves requises pour démontrer la continuité de l'emploi dans les usines de conditionnement et de sciage du bois, ou la continuité de fait de l'emploi dans toute usine en particulier. D'après l'alinéa (g), elle peut, en tout temps, changer d'avis quant au statut d'un hôpital ou d'une institution de charité ou

quant aux preuves requises pour démontrer l'absence de tout but lucratif. L'alinéa (l) autorise la Commission à modifier, à son gré, son attitude quant à l'acceptation des certificats de permanence des fonctionnaires civils. D'après l'alinéa (n), la Commission peut également changer d'avis quant à ce qui doit constituer, pour le service intermittent, un taux de rémunération équivalant à un taux de rémunération de \$2,000 par année.

2. Ordonnances spéciales -- Aux termes de l'alinéa (p) la Commission peut, en tout temps, donner à un emploi quelconque le caractère d'un emploi ordinairement subsidiaire et non celui de moyen principal de subsistance, et elle peut, en conséquence, soustraire cet emploi à l'application de la loi. Elle a également le pouvoir de modifier ou d'abroger les ordonnances existantes.

3. Règlements -- Dans le cas d'emplois en dehors du Canada, l'alinéa (c) de la Partie I de la première Annexe autorise la Commission à prescrire les règlements voulus. Elle peut également, en vertu de l'article 14 (2) de la loi, prescrire des règlements destinés à prévenir le chevauchement et les lacunes pouvant survenir du fait de l'existence d'un plan d'assurance-chômage dans un autre pays.

Aux termes de l'article 15 de la loi, la Commission peut prescrire par règlement que certaines personnes

s'adonnent à un emploi excepté si elles exercent ordinairement un emploi assurable dans une mesure de peu d'importance. Quand, selon le paragraphe (1) de l'article 14, les termes et conditions de service et la nature du travail de deux emplois exceptés, l'un assurable et l'autre excepté, sont tellement semblables qu'il en résultera des anomalies, la Commission peut, par règlement, prescrire l'uniformité de traitement pour ces deux emplois et les ranger soit parmi les emplois exceptés, soit parmi les emplois assurables.

4. Règlements édictés à la suite de pétitions -- En vertu de l'article 42 de la Loi, la Commission peut établir des règlements concernant les personnes qui travaillent habituellement pendant moins d'une semaine entière de travail ou qui, ordinairement, ne s'adonnent qu'à un emploi saisonnier ou qui, de par la nature de leur occupation, sont payées autrement qu'à l'heure. Avant d'édicter de tels règlements, la Commission doit, toutefois, donner avis public de son intention de ce faire et doit recevoir les pétitions qui peuvent lui être présentées à ce sujet.

5. Modifications -- Le dernier procédé utilisable pour changer l'application de la loi consiste à modifier la Loi même. Il faut espérer qu'avant de recourir à ce

procédé, les autorités se prévaudront des dispositions de l'article 86 de la Loi. Cet article permet au Gouverneur en conseil, après consultation de la Commission, d'enjoindre au Comité consultatif d'assurance-chômage de faire rapport sur l'opportunité d'étendre l'application de la loi à certains des emplois actuellement exclus des dispositions concernant l'assurance-chômage. Il est donc à prévoir que les modifications importantes apportées à la Partie II de la première Annexe, auront fait l'objet d'une étude et d'un rapport préalables du Comité consultatif.

Pour conclure, disons brièvement, après avoir donné un exposé de la loi et de son champ d'application, ce que l'assurance-chômage et le service national de placement devaient apporter à l'employé, à l'employeur, et au pays tout entier après sa mise en vigueur en 1940. Il y a aussi un aspect tout particulier à considérer étant donné la période de guerre que nous traversons à cette époque et qui dure encore.

L'ASSURANCE-CHOMAGE ET L'EMPLOYEUR

Une "première ligne de défense" systématique a été érigée contre le chômage en août 1940 par l'adoption de la Loi sur l'assurance-chômage.

Cette nouvelle mesure de législation sociale est d'une importance spéciale pour environ 135,000 employeurs canadiens et 2,800,000 de leurs employés. Les pages suivantes expliquent en quoi ce plan nouveau intéresse les employeurs.

Nous avons vu :

(1) qu'employeurs et employés vont collaborer avec le gouvernement fédéral à l'accumulation d'un fonds de réserve pour la protection des ouvriers qui perdent involontairement leur emploi.

(2) que la Loi sur l'assurance-chômage pourvoit également à la création d'un service national de placement qui aidera les ouvriers à trouver un emploi approprié, et les employeurs à trouver une main-d'oeuvre compétente.

AIDE A L'EFFORT DE GUERRE

L'assurance-chômage équivaldra à une contribution directe à l'effort de guerre du pays. Quelque quatre millions de dollars provenant des contributions des ouvriers et de leurs employeurs iront tous les mois grossir la Caisse d'assurance-chômage. Tant que durera la guerre, cette Caisse n'aura pas à payer de nombreuses prestations et accumulera des réserves.

Un Comité financier, composé du sous-ministre du Travail, du sous-ministre des Finances et du gouverneur de la Banque du Canada, surveillera le placement des réserves de la Caisse. Les réserves qui ne seront pas immédiatement utilisées

pour le paiement de prestations aux ouvriers privés de travail, seront placées en emprunts de la victoire et autres valeurs du gouvernement. Ces placements ressemblent à ceux que les banques font à même les dépôts de leurs clients et ont pour garantie les ressources et le crédit du Canada. Tous les intérêts crédités à la Caisse serviront aux paiements de prestations.

La Caisse constituera ainsi une "provision" contre le chômage éventuel et aidera en même temps à financer la guerre. L'assurance-chômage comporte une assurance de sécurité pour l'avenir et, par conséquent aide à maintenir le moral des ouvriers qui forment la deuxième ligne de défense.

Un Comité consultatif d'assurance-chômage, composé de représentants d'employeurs et d'employés, ainsi que d'un président nommé par le gouvernement, soumettra chaque année au Parlement un rapport sur l'état financier de la Caisse.

DIMINUTION DANS LES FRAIS DE SECOURS DIRECT

L'assurance-chômage n'est pas une méthode compliquée ou coûteuse de lutter contre le chômage. La plupart des pays industriels du monde l'ont adoptée comme moyen permanent de soulager les courtes périodes de chômage.

D'autres méthodes, telles que les "travaux de secours" et "entreprises publiques" ont joué leur rôle durant les longues périodes de dépression pendant lesquelles l'assu-

rance-chômage est impuissante à assurer une protection suffisante. Mais les travaux de secours ne se montrent utiles qu'après qu'un ouvrier a été privé de travail pour une longue période et ne peut raisonnablement espérer en trouver dans son métier habituel. En outre, les travaux de secours coûtent cher et entraînent une hausse des impôts. De 1924 à 1931, les travaux de secours ont coûté à la Grande-Bretagne, en moyenne, plus de \$2,000.00 chaque année par personne; le coût moyen annuel des allocations d'assurance-chômage par comparaison, ne s'est élevé qu'à quelque \$250.00 par personne. Pendant les premières phases du chômage, l'assurance-chômage coûte moins cher que le secours direct, de sorte que les impôts restent plus bas. Il y a de plus cet avantage que l'ouvrier demeure en disponibilité pour travailler dans le métier qu'il connaît.

EFFET SUR LE POUVOIR D'ACHAT

En 1932, la Commission royale sur l'assurance-chômage a souligné la valeur de l'assurance-chômage comme facteur dans le maintien du pouvoir d'achat en temps de crise. "L'un des grands avantages de l'assurance autonome", dit le rapport, "est que si elle est rigoureusement contrôlée, elle accumule pendant les époques d'activité intense et d'abondance de travail, des réserves qu'elle débourse automatiquement au moment d'une crise et quand le besoin se fait sentir de stimuler les dépenses pour fournir du travail aux ouvriers."

"Sans aucun doute", écrivait M. Winston Churchill en 1930, "le système d'assurance-chômage constitue le plus bel exemple de répartition des salaires, au double point de vue individuel et industriel, que nous ayons jamais vu".

Nécessairement, la prestation d'un ouvrier ne saurait égaler son salaire normal, mais l'ouvrier conserve cependant un certain pouvoir d'achat. Il continue à recevoir une proportion substantielle de son salaire sous forme de prestation. Dans une période de crise, alors que beaucoup d'ouvriers sont susceptibles de chômer, l'assurance-chômage devient un facteur important dans le maintien du pouvoir d'achat du consommateur -- et dans ce sens elle devient un stabilisateur national des affaires.

PREMIERE LIGNE DE DEFENSE SYSTEMATIQUE

Le grand avantage de l'assurance-chômage sur le secours direct, c'est qu'elle est automatique et systématique, plutôt que fortuite.

Le chômeur assuré reçoit une prestation suffisante pour lui permettre de traverser la période de transition critique pendant laquelle il se cherche un emploi. Il n'est pas raisonnable de forcer un violoniste ou un artisan en cuir à balayer les rues s'il perd par là l'occasion de se caser dans son métier habituel. Grâce à sa prestation d'assurance, il peut garder l'espoir de trouver une occupation dans le cadre de ses aptitudes, accepter un emploi qu'il est capable d'exercer convenablement.

L'on ne saurait non plus surestimer l'importance d'un tel plan d'assurance, spécialement aux époques de profonde dépression. M. Lloyd George, Sir Arthur Steele-Maitland et d'autres leaders anglais ont déclaré que l'assurance-chômage avait conjuré la révolution en Angleterre pendant les années de crise 1921-22. L'assurance-chômage a donc pour effet de renforcer le secteur le plus important de la ligne de défense contre le chômage -- en conservant à l'armée régulière des travailleurs sa position économique.

L'assurance-chômage n'est cependant pas la défense suprême contre les nombreux aléas du chômage. Son but principal est d'aider le travailleur à traverser les périodes de chômage temporaire qui résultent des fluctuations industrielles et d'autres circonstances indépendantes de volonté et de l'aider à se maintenir lui et sa famille jusqu'à ce qu'il puisse retrouver du travail.

EFFET SUR LE TRAVAILLEUR

Le nouveau plan pourvoit à la protection des ouvriers grâce à l'accumulation d'un fonds de réserve pour les besoins de l'avenir. Du moment que l'ouvrier a payé sa cotisation au plan d'assurance, il reçoit la prestation de plein droit et non comme une aumône ou un don charitable. Au lieu d'être l'objet d'enquêtes désagréables comme dans le régime de secours direct, l'ouvrier n'a qu'à faire preuve de bonne volonté à travailler. De plus, dans l'assurance-chômage, contrairement

au secours direct, le travailleur reçoit une prestation proportionnée au niveau de vie que lui assurait son salaire habituel.

M. Stanley Baldwin se rendait compte des changements sociaux apportés en Grande-Bretagne par le plan d'assurance-chômage lorsqu'il déclarait que - "le dénûment général avec lequel nous étions devenus familiers, l'incertitude chronique, le stigmate du paupérisme - ces trois fléaux ont été grandement enrayés, même dans les milieux où ils n'ont pas été supprimés, le jour où l'Etat a assumé la responsabilité par des lois sur les assurances."

SERVICE NATIONAL DE PLACEMENT

Réserves de main-d'oeuvre pour les employeurs

La Loi sur l'assurance-chômage a établi un nouveau service national de placement.

Ce service permet aux employeurs qui cherchent de la main-d'oeuvre de se mettre en contact avec les ouvriers qui cherchent du travail. Il épargne le temps et l'argent des employeurs, qui autrement, seraient obligés de choisir parmi un grand nombre de postulants, dont beaucoup n'ont probablement pas les aptitudes requises pour la position. Comme c'est le bureau de placement et des réclamations qui se charge des entrevues préliminaires, il est facile à l'employeur de faire une sélection finale parmi un nombre restreint d'ouvriers compétents. Ce n'est qu'après avoir trié les hommes et les femmes sur le volet et en s'en tenant strictement à ceux qui répondent le mieux pos-

sible aux exigences de l'employeur, que le bureau de placement et des réclamations présente les postulants à l'employeur; celui-ci fait alors la sélection finale. Il n'est aucunement tenu d'embaucher tel ou tel individu que lui envoie le bureau de placement et des réclamations. S'il n'est pas satisfait des premiers postulants qu'on lui a choisis, le bureau lui en enverra d'autres sur demande.

Un lieu commun de rencontre est non seulement désirable, mais nécessaire lorsqu'il est impossible d'établir des rapports personnels à cause de la distance ou de la grande population. Beaucoup d'employeurs ont dû faire des dépenses considérables pour établir leur propre bureau de placement. Le nouveau service de placement met gratuitement à la disposition des employeurs un service efficace de placement -- même si les employeurs ont leur propre bureau de placement, et même si leur genre de commerce n'est pas assurable sous le régime de la présente loi.

AIDE A L'INDUSTRIE DE GUERRE

Les fonctions du service de placement sont importantes en temps de guerre. A mesure que l'industrie se consacre de plus en plus à la fabrication des engins de guerre, le service de placement devient un agent précieux pour trouver le plus vite possible les ouvriers nécessaires. En outre de ses fonctions de placement, le service de placement est une agence

qui facilite aux ouvriers l'accès des cours d'orientation vers d'autres métiers pour lesquels ils se sentent des aptitudes.

AGENCE DE RETABLISSEMENT D'APRES-GUERRE

Si, comme ce fut le cas après la première grande guerre, le chômage devient intense pendant la période de rétablissement économique, le service de placement remplira un rôle important en trouvant du travail aux démobilisés des forces armées et aux ouvriers des usines de munitions.

Tant que dure la guerre, il faudra détourner de plus en plus la main-d'oeuvre, les capitaux et les ressources naturelles des industries de paix pour alimenter les industries de guerre. Chaque transformation de ce genre rend le problème du rétablissement d'après-guerre plus compliqué et plus considérable. Attendu qu'il est impossible de retourner aux occupations normales avant la fin de la guerre, les organismes de placement devront alors trouver du travail à un nombre d'ouvriers d'autant plus grand que la production de guerre aura été plus active. Parmi ces organismes, le service de placement occupe une position très importante.

En sa qualité d'institution permanente habituée à traiter les problèmes de chômage, il devra apporter son appui et sa collaboration aux autres organismes chargés de s'occuper des problèmes de rétablissement et de réhabilitation. Il est

impossible d'évaluer l'importance de cette tâche mais elle sera certainement considérable. Le succès ou l'insuccès du service de placement dépendra également en grande partie de la façon dont il accomplira cette transformation.

RENSEIGNEMENTS POUR COMBATTRE LE CHOMAGE

Indépendamment de leurs services généraux de placement, les bureaux de placement et des réclamations aideront à recueillir des données utiles. A l'aide de la statistique, ils pourront collaborer à prévoir les courbes de l'embauchage et à recueillir tous les renseignements indispensables sur la nature des cours de formation professionnelle susceptibles d'être mis à profit.

ORIENTATION PROFESSIONNELLE

Le service de placement peut encore s'attaquer au problème d'initier la jeunesse aux nouvelles carrières par la canalisation de leurs activités et l'orientation professionnelle. Cette initiative est une extension des travaux ordinaires de placement.

L'ASSURANCE-CHOMAGE ET LE SERVICE DE PLACEMENT

Le service de placement est le complément du plan d'assurance-chômage. Les bureaux de placement et des réclamations sont les unités locales par lesquelles fonctionne le plan d'assurance-chômage. Plus de quatre-vingt-dix bureaux seront

ouverts toute l'année dans les principales villes et un nombre beaucoup plus considérable de succursales seront établies pendant une partie de l'année dans les petits centres et les districts éloignés.

L'exposé qui précède prouve clairement que l'assurance-chômage est plus efficace et meilleur marché que la vieille méthode des secours directs, de la charité privée et des augmentations d'impôts. Elle transfère le coût aux époques de prospérité, quand les frais peuvent être plus facilement soldés, et constitue un fonds de réserve pour parer aux éventualités. Elle établit un nouveau système de "comptabilité économique" moins coûteux que la vieille méthode aléatoire qui consistait à congédier les ouvriers et à les priver de tout pouvoir d'achat, ce qui paralysait les ventes et jetait les affaires dans le marasme.
