

Labour

Journal of Canadian Labour Studies

Le Travail

Revue d'Études Ouvrières Canadiennes



En déficit d'autonomie.

La commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick (1918–1932)

Nelson Ouellet

Volume 78, 2016

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/1037977ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Canadian Committee on Labour History

ISSN

0700-3862 (imprimé)

1911-4842 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Ouellet, N. (2016). En déficit d'autonomie. La commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick (1918–1932). *Labour / Le Travail*, 78, 105–164.

ARTICLE

En déficit d'autonomie. La commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick (1918–1932)

Nelson Ouellet

« ... j'ai fait mon possible pour me rendre inutile¹. »

DANS UN RECUEIL D'ARTICLES qu'il a coordonné en 2006, Eric Tucker a rendu hommage aux innombrables ouvriers ayant perdu leur vie ou leur santé au travail. En déplaçant l'attention vers le plus grand nombre de corps sans vie et blessés qui jonchent les annales du travail, son ouvrage *Working Disasters: The Politics of Recognition and Response* a établi le besoin de reconsidérer le sens du terme désastre dont l'emploi est généralement réservé aux accidents spectaculaires comme celui ayant détruit la navette spatiale *Columbia* le 1^{er} février 2003 et causé la mort des sept membres de son équipage. Cette démarche intellectuelle est d'intérêt public et nécessairement politique, affirment Tucker et ses collègues, car le changement inhérent à la revendication de gestion du risque découle du processus de reconnaissance au centre duquel on trouve les intervenants concernés. L'appel à revoir le « paradigme étroit » pour légitimer l'inclusion de l'accident quotidien dans la catégorie du désastre est toutefois lui-même étriqué lorsqu'il ne reconnaît pas ses propres limites. En effet, entre les accidents du travail désormais élevés au rang de désastre et les

1. Le liminaire est tiré de la « Lettre de M. Jérémie Bentham à M. J. Ph. Garran, Député à l'Assemblée Nationale », datée du 25 novembre 1791. Voir Jérémie Bentham, *Panoptique. Mémoire sur un nouveau principe pour construire des maisons d'inspection, et nommément des maisons de force* (Paris : Imprimerie nationale, 1791). Cette édition est reproduite dans *Le Panoptique : Précédé de L'Œil du pouvoir, entretien avec Michel Foucault* (Paris : Pierre Belfond, 1977).

hommages rendus aux travailleurs décédés ou blessés, « personne d'autre ne pleurerait »? Cette question hybride qui combine la pensée de Tucker à celle de Bertold Brecht est ici fort pertinente : comme repère identitaire de l'historien du social, bien entendu, mais aussi comme moyen pour consolider les assises de sa démarche. À ce sujet, nous pensons qu'une réflexion sur le désastre qui écarte les faits du quotidien prête le flanc à la critique autant qu'une histoire des accidents du travail faisant l'économie de l'indemnisation, cette grande négligée d'une expérience ouvrière où « la torture est appliquée à l'intérieur de l'estomac, au lieu de l'être aux bras et aux jambes² ». Pour éviter d'être aussi vulnérable, nous avons choisi de mener une enquête sur l'indemnisation des accidents du travail au Nouveau-Brunswick après l'abandon en 1918 du régime basé sur la preuve de la faute patronale³.

Mise en place par le législateur le 26 avril 1918, la Commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick (CIAT) reçut le mandat de recevoir, d'examiner et de juger les réclamations soumises à l'attention de son personnel par les travailleurs accidentés et leurs familles⁴. Pour rendre opérationnel le système d'indemnisation *sans égard à la faute* nouvellement constitué, la Commission avait aussi compétence pour gérer la caisse des accidents dans laquelle étaient versées les cotisations de l'employeur. Lorsque des hommes d'affaires contestèrent la légalité de ce régime transactionnel devant les tribunaux, ils se butèrent à des commissaires résolument engagés à le

2. Eric Tucker, *Working Disasters: The Politics of Recognition and Response* (Amityville: Baywood Publishing Company, Inc., 2006), 3; Bertold Brecht, « Questions que pose un ouvrier qui lit », *Poèmes*, n° 4 (1966), 43; Bentham, *Panoptique*, 40. Les citations insérées dans le texte sont en français, même celles qui proviennent de sources et d'études produites et publiées en langue anglaise. Les traductions sont celles de l'auteur.

3. L'étude de Carolyn McNally aide à comprendre la lourdeur des démarches administratives relatives à une demande d'indemnité sous le régime de la faute patronale. Voir son mémoire intitulé *Menace pour la société. Les accidents au travail et les veuves au Nouveau-Brunswick (1903–1918)*, mémoire de maîtrise en histoire, Université de Moncton, 2009. Pour saisir les positions des acteurs principaux ayant participé aux forums publics (2 octobre–28 novembre 1917) sur l'introduction d'un régime d'indemnisation sans égard à la faute, voir Archives provinciales du Nouveau-Brunswick (ci-après APNB), Workplace Health, Safety and Compensation Commission Records (ci-après WHSCCR), Record Series F215 (ci-après RS), Report of the Commission Appointed to Enquire Into the Working of the Ontario and Nova Scotia Workmen's Compensation Act (ci-après Report of the Commission [1917]), 14 mai 1917; An Act to aid and facilitate the work of the Commission to enquire into the working of the Ontario and Nova Scotia Workmen's Compensation for Injuries Acts, LN-B 1917, c 35; APNB, WHSCCR, RS 260, Commission Inquiry Meetings (N° D), 2 octobre–28 novembre 1917 (ci-après Commission Inquiry [1917]). Pour les textes de loi qui permettent de le distinguer de celui qui le remplace, voir le *Workmen's Compensation for Injuries Act*, LN-B 1903, c 11; le *Workmen's Compensation Act, 1918*, LN-B 1918, c 37.

4. Nous représentons la Commission par l'appellation la plus courte et par son acronyme (CIAT) au lieu de reprendre la désignation plus actuelle de « Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail » (CSSIAT) pour mieux traduire le titre de la loi donné par le législateur le 26 avril 1918 (« Workmen's Compensation Act »).

défendre⁵. À la sortie de cette turbulence, c'est toutefois l'appui indéfectible du gouvernement qui fit défaut aux représentants de la Commission. Par l'analyse des menaces ayant accablé le régime et leur travail au cours des années 1920, nous tenterons de prouver que l'administration du système d'indemnisation au Nouveau-Brunswick portait en fait le fardeau d'un déficit d'autonomie. Occulté par la segmentation des intérêts (de la presse, des employeurs, des travailleurs, du législateur et des Canadiens français), ce déficit n'a pas fait la une des journaux ni animé les débats de société. Les quelques contemporains qui le distinguèrent dans les coulisses du pouvoir judiciaire au début des années 1920 ne furent pas en mesure de le reconnaître dans la seconde moitié de la décennie; il était alors confiné dans le secret des tractations politiques, elles-mêmes soutenues par la nature confidentielle du travail administratif, les failles de la loi et les prérogatives du législateur. Si la revendication d'invulnérabilité de l'autorité de la Commission était prévisible au moment où les artisans de la loi et du système d'indemnisation occupaient des fonctions clés dans l'appareil d'État, la victoire électorale du Parti conservateur, la crise dans le secteur du bois d'œuvre et les enjeux de la « seconde révolution industrielle » la rendirent vite insoutenable. Étrangement, l'agence gouvernementale responsable d'intervenir après un accident du travail pour réduire la dépendance des ouvriers et de leurs familles était elle-même dépourvue de moyens pour atténuer la sienne avant la réforme introduite en 1932 par le législateur⁶.

La connaissance sur les systèmes d'indemnisation mis en place au Canada au début du 20^e siècle est bien modeste, une faiblesse inexplicable que surplombent deux tendances dominantes de l'historiographie : en amont, les travaux examinant les facteurs à l'origine des régimes transactionnels par le biais des tensions sociale, politique et économique engendrées par les accidents du travail⁷; en aval, la recherche portant sur les imperfections des régimes en

5. Nous employons l'adjectif « transactionnel » pour représenter le régime d'indemnisation du Nouveau-Brunswick « parce qu'en échange d'une indemnisation sans preuve de faute, les accidentés renonçaient à une partie importante des dommages-intérêts auxquels ils auraient eu droit ». Cf. Katherine Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité : analyse historique et critique*, mémoire de maîtrise en droit, Université de Montréal, 1986, xvi.

6. Sur la « seconde révolution industrielle », voir Bill Parenteau, « The Woods Transformed: The Emergence of the Pulp and Paper Industry in New Brunswick, 1918–1931 », *Acadiensis*, xxi, n° 1 (Automn 1992), 5–43. Pour le texte de la réforme de 1932, voir le *Workmen's Compensation Act*, LN-B 1932, c 36.

7. Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité*; « Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885–1981) », *Revue Juridique Themis*, 16, n° 3 (1981–1982); McNally, *Menace pour la société*; Michael J. Piva, « The Workmen's Compensation Movement in Ontario », *Ontario History*, n° 67 (1975); R. C. B. Risk, « This Nuisance of Litigation: The Origins of Workers' Compensation in Ontario » dans David H. Flaherty, dir., *Essays in the History of Canadian Law*, vol. 2 (Toronto: University of Toronto Press, 1983); Andrew Stritch, « Power Resources, Institutions and Policy Learning: The Origins of Workers' Compensation in Quebec », *Canadian Journal of Political Science*, 38, n° 3 (September 2005); Eric Tucker, *Administering Danger in the Workplace: The Law and Politics of Occupational Health and*

place que des groupes d'intérêt ont voulu réformer dans la seconde moitié du 20^e siècle⁸. Il est pourtant nécessaire d'examiner les défis de la mise en œuvre des systèmes d'indemnisation à l'aube de leur histoire : d'une part, pour exposer les dérives de l'adaptation provinciale à l'avènement d'une bureaucratie libérale; d'autre part, pour situer les limites du champ d'action des défricheurs de l'État-providence. Cette « intervention » qui comble un besoin purement académique est notre contribution à la prévention d'un désastre, car, au pied du mur de l'histoire sociale, il y a pénurie de maçons engagés dans l'arasement des attributs explicatifs de l'indemnisation⁹.

Cette opération de reconnaissance devenue urgente pour consolider l'argumentaire de promotion et de défense du projet d'histoire sociale¹⁰ est divisée en quatre parties. La première présente en chiffres la crise des accidents du travail au Nouveau-Brunswick pour la période 1919–1929. Dans la deuxième partie, nous examinons les tensions engendrées par le régime d'indemnisation, plus particulièrement du point de vue des revendications polarisantes des employeurs et des syndicats d'une part et des relations entre le gouvernement et la Commission vus du promontoire des déficits budgétaires d'autre part. La troisième partie vise à enrichir la seconde, notamment en

Safety Regulation in Ontario (Toronto: University of Toronto Press, 1990).

8. Robert H. Babcock, « Blood on the Factory Floor: The Workers' Compensation Movement in Canada and the United States » dans Raymond B. Blake et Jeff Keshen, dir., *Social Welfare Policy in Canada: Historical Readings* (Toronto: Copp Clark, 1995); Richard Rennie, « The Historical Origins of an Industrial Disaster: Occupational Health and Labour Relations at the Fluospar Mines, St. Lawrence, Newfoundland, 1933–1945 », *Labour/Le Travail*, n° 55 (Spring 2005); Robert Storey, « Activism and the Making of Occupational Health and Safety Law in Ontario, 1960s–1980 », *Policy and Practice in Health and Safety*, 3, n° 1 (2005); « From the Environment to the Workplace ... and Back Again? Occupational Health and Safety Activism in Ontario, 1970s–2000 », *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, 41, n° 4 (November 2004); « Don't Work Too Hard: Health, Safety and Workers' Compensation in Canada » dans Singh Bolaria et Harley D. Dickinson, dir., *Health, Illness and Health Care in Canada* (Toronto: Nelson Education Limited, 2008); « "Their only power was moral": The Injured Workers' Movement in Toronto, 1970–1985 », *Histoire sociale/Social History*, 41, n° 81 (May 2008); « "They Have All Been Faithful Workers": Injured Workers, Truth, and Workers' Compensation in Ontario, 1970–2008 », *Journal of Canadian Studies*, 43, n° 1 (Winter 2009); « From Invisibility to Equality? Women Workers and the Gendering of Workers' Compensation in Ontario, 1900–2005 », *Labour/Le Travail*, n° 64 (Fall 2009); Robert Storey et Wayne Lewchuk, « From DUST to DUST to DUST: Asbestos and the Struggle for Worker Health and Safety at Bendix Automotive », *Labour/Le Travail*, n° 45 (Spring 2000); Eric Tucker, « Remapping Worker Citizenship in Contemporary Occupational Health and Safety Regimes », *International Journal of Health Services*, 37, n° 1 (2007); Jessica van Horssen, « "À faire un peu de poussière": Environmental Health and the Asbestos Strike of 1949 », *Labour/Le Travail*, n° 70 (Fall 2012).

9. J'ai traduit « *response* » par « intervention » pour représenter de façon plus exacte l'action qui suit la « reconnaissance » dans la pensée de Tucker et de ses collègues.

10. Martin Petitclerc, « Notre maître le passé ? Le projet critique de l'histoire sociale et l'émergence d'une nouvelle sensibilité historique », *Revue d'histoire de l'Amérique française*, 63, n° 1 (été 2009).

situant l'étude des réclamations dans le contexte des contractions prescrites par la longueur de la « seconde révolution industrielle ». Dans la quatrième partie, nous passons nos résultats à l'étamine des réflexions sur le risque et le désastre.

Les accidents du travail au Nouveau-Brunswick (1919–1929)

C'EST EN OPÉRANT UNE SCIE comme bûcheron dans le comté de Victoria, au nord-ouest du Nouveau-Brunswick, qu'Emery Richard se coupa le pouce et l'index de la main gauche le 10 novembre 1919 (voir la carte 1). Comme des milliers d'hommes ayant subi un accident du travail couvert par le système d'indemnisation introduit par les législateurs provinciaux le 26 avril 1918, la blessure de ce célibataire, né à Cocagne et résidant à Acadieville dans le comté de Kent, fut portée à l'attention du personnel de la Commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick (CIAT). Dans le respect de la loi et des procédures administratives élaborées par la Commission à l'aube de ses activités courantes (10 octobre 1918), deux tâches furent ensuite exécutées : l'ajout de l'incident dans le registre de dénombrement annuel des accidents du travail; le traitement de la demande d'indemnité soumise par le travailleur lui-même. Pour aider à définir la nature du défi ayant interpellé l'État, la Commission, les employeurs, les ouvriers et leurs familles durant les années 1920, nous présenterons d'abord une vue globale des accidents du travail au Nouveau-Brunswick par le biais des données tirées de la première de ces deux pratiques. Dans la section suivante, nous exposerons les résultats d'une analyse sur l'indemnisation pour illustrer et sonder les profondeurs historiques du défi¹¹.

L'accident qui secoua le jeune Emery Richard ne fut pas rapporté par la presse locale. Le journal acadien *L'Évangéline*, les deux journaux de Moncton, le *Daily Times* et le *Daily Transcript*, ainsi que le journal de Saint-Jean, le *Daily Telegraph*, n'offrirent pas plus de compte rendu de l'incident. Au même moment, les deux quotidiens anglophones de Moncton et celui de Saint-Jean présentaient plutôt la séquence d'événements menant à la mort de David Austin, scieur de bardeaux de Chatham à l'emploi de la compagnie J. B. Snowball. Durant la matinée du 9 novembre 1919, Austin fut grièvement blessé quand ses vêtements se coincèrent dans l'une des scies du moulin Lyman. Conduit d'urgence à l'hôpital pour soigner les dommages causés à ses côtes, son poumon et son épaule droits, Austin rendit l'âme deux jours plus

11. Pour le cas Richard : WHSCCR, Minutes, réclamation n° 2-040-1, Emery Richard, 7 janvier 1920; Statistiques de l'état civil tirées de documents gouvernementaux, Base de données sur les naissances, Code 8-1-180-309, Emery Richard, Cocagne (Kent), 9 octobre 1897; *Ibid.*, Base de données sur les mariages, n° 31350, Code B4/1942, Emery Richard et Germaine Elodia Léger, paroisse de Dundas (Kent), 21 novembre 1942; LN-B 1918, c 37, art. 29(1), 40(4); *Moncton Daily Times*, 24 et 25 avril 1918.



Frank Carolan O'Neill, « Revolving Shaft Is Dangerous (1916) »

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick, RS 260-B1-1917, Workplace Health, Safety and Compensation Commission Records, Province of New Brunswick Seventh Annual Report of Factories' Inspector for the Year Ending December 31st, 1917, 11.

tard à l'hôpital L'Hôtel-Dieu de Chatham¹². De la fondation de la Commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick à la révision en profondeur de la loi en 1932, *L'Évangéline* fit paraître en première page une dizaine d'articles sur les *accidents* du travail. Loin derrière les deux journaux anglophones de Moncton et le *Daily Telegraph* de Saint-Jean en ce qui concerne la quantité de reportages sur les accidents du travail, l'hebdomadaire acadien sert mal les objectifs de l'historien soucieux de connaître l'ampleur de ces événements. Comme le démontrent les cas Richard et Austin, le journal n'était cependant pas le seul organe de presse du Nouveau-Brunswick dont l'accessibilité aux faits historiques de ce genre était limitée. Heureusement, les rapports annuels de la CIAT offrent des bénéfices indéniables à l'historien travaillant sur le Nouveau-Brunswick. Mandatés par la loi provinciale de 1918 pour traiter les réclamations déposées par les accidentés et leurs familles, les commissaires avaient aussi la responsabilité de soumettre un bilan annuel des accidents du travail et de leurs incidences sur les fonds d'opération. À l'intérieur de leurs rapports, ils exposaient ces phénomènes suivant une variété de perspectives comptables : total d'accidents du travail par an; total d'accidents par secteur; total d'accidents par région; bilan financier du régime transactionnel, et j'en passe.

La consultation des rapports annuels révèle les réalités suivantes : 2 696 accidents du travail ont été enregistrés au Nouveau-Brunswick en 1919, comparativement à 9 281 accidents pour la seule année 1929. Au cours de la décennie, le bilan grimpa à 64 214 accidents. C'est aussi à l'aide de cette source qu'il est possible de placer la dernière donnée sur une ligne de temps : le graphique 1, par exemple, illustre l'évolution des accidents du travail au Nouveau-Brunswick durant les années 1920. Selon ces chiffres, le nombre d'accidents du travail rapporté au Nouveau-Brunswick entre 1919 et 1929 augmenta de 244 p. 100. Pendant cette même période, les augmentations annuelles les plus significatives furent, dans l'ordre, celles de 1919–1920 (50,7 p. 100), 1922–1923 (28,2 p. 100) et 1928–1929 (20 p. 100). Deux baisses annuelles furent aussi observées, soit celles pour les années 1923–1924 (1 p. 100) et 1924–1925 (2,3 p. 100). Dans ces derniers cas, les baisses étaient attribuables au chômage et – comme nous le verrons plus loin – à la dispute opposant la Commission aux employeurs ayant cessé de payer leurs cotisations, et non à l'introduction généralisée de mesures qui sécurisaient les lieux de travail. La courbe du graphique 2 confirme la tendance haussière des accidents du travail au Nouveau-Brunswick au cours des années 1920 et des périodes suivantes.

Comme ailleurs au pays, les données disponibles dans les rapports annuels de la Commission cachent l'ampleur véritable des accidents du travail au

12. WHSCCR, Minutes, réclamation n° 2-119-12, David Austin, 3 décembre 1919, 26 mai 1920; *Saint John Daily Telegraph*, 10 et 12 novembre 1919; *Moncton Daily Transcript*, 10 novembre 1919; *Chatham Commercial*, 11 novembre 1919.

Nouveau-Brunswick¹³. Après la publication de son rapport annuel de 1922, par exemple, la CIAT choisit d'exclure les employés des gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick de ses tableaux sur les accidentés. À compter de cette date, les bilans statistiques étaient en effet monopolisés par les chiffres de sept des neuf classes d'emplois couverts par le système d'indemnisation de la province¹⁴. La décision rendit quasi invisible près de, ou plus de, 10 p. 100 de la main-d'œuvre active du Nouveau-Brunswick travaillant pour l'un des deux gouvernements. Dans le format relativement homogène des rapports annuels de la Commission, les données sur la valeur totale des indemnités versées par les gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick aux accidentés et à leurs familles – présentées dans les deux derniers tableaux – étaient les seuls indices permettant de mesurer le phénomène dans ces secteurs. En comparant la somme de ces réclamations à celle des indemnités payées aux travailleurs des sept premières classes, nous avons estimé que le total réel des accidents pour l'ensemble de la province représentait le double des chiffres consignés dans les rapports¹⁵.

Suivant la même logique que les journaux offrant une vue sélective du phénomène, les règles administratives prévoyaient le classement et le traitement des accidents selon leur gravité. Cinq catégories furent créées par les commissaires. Elles regroupaient (1) les accidents mortels et les accidents causant des incapacités (2) permanentes et totales, (3) permanentes et partielles, (4) temporaires et totales, et (5) mineures (moins de sept jours d'absence) palliées par des soins médicaux. Le total des accidents classés dans les deux dernières catégories représentait invariablement 92 à 97 p. 100 de tous

13. Eric Tucker, « Making the Workplace Safe in Capitalism: The Enforcement of Factory Legislation in Nineteenth-Century Ontario », *Labour/Le Travail*, n° 21 (Spring 1988); Piva, « The Workmen's Compensation Movement in Ontario »; Javier Silvestre, « Improving Workplace Safety in the Ontario Manufacturing Industry, 1914–1939 », *Business History Review*, 84, n° 3 (Autumn 2010). Les problèmes engendrés par des chiffres revus et corrigés à la source concernent les rapports annuels de la Commission, mais aussi la *Gazette du travail* et les journaux. Cf. *Moncton Daily Times*, 23 mars 1925.

14. Le système des sept classes resta en vigueur jusqu'au début des années 1930. Il incluait les secteurs (1) des mines, (2) forestier, (3) des industries, (4) des manufactures, (5) de la construction, (6) des infrastructures et des travaux publics, et (7) des transports. Les classes huit et neuf couvraient les employés du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux. WHCCR, Minutes, 21 octobre 1918.

15. Pour une mesure plus juste des accidents durant les années 1920, le chercheur identifiera d'abord les secteurs et les emplois exclus du régime transactionnel, et établira leur importance dans l'économie de la province, notamment à l'aide des données de recensement. Des méthodes statistiques pertinentes pourraient ensuite permettre d'établir avec un certain degré de confiance l'ampleur du problème à l'échelle provinciale. L'inventaire des lieux historiques ouvriers représente une autre approche, non pas de mesure, mais d'identification de quelques-uns des accidentés exclus du régime transactionnel. Voir David Frank, « Minto 1932: The Origins and Significance of a New Brunswick Labour Landmark », *Acadiensis*, 36, n° 2 (Spring 2007), 19; David Frank et Nicole Lang, *Lieux historiques ouvriers au Nouveau-Brunswick* (Edmonton : Comité canadien sur l'histoire du travail, 2010).

les accidents rapportés chaque année au cours de la décennie. Les accidents causant des incapacités temporaires et totales (catégorie 4) passèrent de 1 832 en 1919 à 4 700 en 1929, soit une augmentation de 156 p. 100. Les accidents mineurs ne requérant que des soins médicaux augmentèrent de façon encore plus significative : de 656 en 1919 à 4 232 en 1929, soit une augmentation de 545 p. 100. Pour la décennie de notre étude, ces deux catégories totalisèrent 39 284 incapacités temporaires et totales et 21 719 incapacités mineures. Les données du tableau 1 révèlent par ailleurs que les accidents du travail classés dans l'une des trois premières catégories étaient moins notables du point de vue quantitatif. D'une part, 364 accidents mortels furent enregistrés au Nouveau-Brunswick entre 1919 et 1929, soit une moyenne de trente-trois par an, ou de presque trois par mois. D'autre part, l'accident qui engendrait une incapacité complète et perpétuelle affligea moins d'une personne par an au cours de la décennie; le total sur dix ans étant de sept. Enfin, la CIAT rapporta 183 accidents causant des incapacités permanentes et partielles en 1919, 313 en 1929 et 2 840 pour toute la période, soit un peu plus du dixième du total d'accidents causant des incapacités mineures.

Malgré que les chiffres des rapports annuels ne soient pas tout à fait exacts, nous avons jugé qu'il était superflu de les corriger¹⁶, puisqu'ils fournissent des repères utiles à l'enquête historique. Par exemple, les données des années 1920 – examinées à la lumière de celles sur la population active dénombrée dans les recensements fédéraux – servent à souligner que 3 p. 100 de la population active du Nouveau-Brunswick en 1921 et plus de 7 p. 100 en 1929 subirent un accident du travail. De tels indicateurs suffisent à comprendre pourquoi la prévention était l'un des objectifs des commissaires et des contemporains comme l'inspecteur des manufactures¹⁷. Au lieu de la perspective unique

16. Pour le Nouveau-Brunswick, une des failles des données des rapports annuels rendant irréaliste la mesure exacte des accidents concerne l'absence de distinction entre les accidents et les réclamations. Les statistiques des tableaux de la CIAT amalgamaient en effet les données des accidents à celles des réclamations. Confondre les accidents et les réclamations est certes bien étonnant, surtout si l'on souligne que les accidentés du travail du Nouveau-Brunswick ne soumettaient pas tous une demande d'indemnité à la Commission, et que cette dernière ne reconnaissait pas comme indemnissables toutes les réclamations présentées par les accidentés et soumises en leur nom. La correction des chiffres débute par l'étude des cas d'accidents non indemnisés, qu'ils aient été consignés ou non dans les procès-verbaux comme cas rejetés. À la lumière du système d'identification des dossiers de réclamation élaboré par la Commission, et du fait que les procès-verbaux n'incluaient qu'une minorité des réclamations (celles des décès et des incapacités majeures), nous savons que cet objectif est inatteignable. Voir le tableau 1, *supra*. Les immigrants qui travaillaient dans les camps forestiers forment un autre cas d'intérêt : comptabilisés dans les statistiques sur les travailleurs accidentés, seul un dépouillement systématique des procès-verbaux permet de savoir s'ils ont eu droit ou non à une indemnité. Pour une perspective critique sur la construction des statistiques sur les accidents, voir Arwen Mohun, « On the Frontier of The Empire of Chance: Statistics, Accidents, and Risk in Industrializing America », *Science in Context*, 18, n° 3 (2005).

17. WHSCCR, Annual Report (1921), 5; Tucker, « Making the Workplace Safe », 46; « The Road from Westray: A Predictable Path to Disaster? », *Acadiensis*, xxviii, n° 1 (Autumn 1998);

offerte par ce dernier, un homme isolé de par ses moyens et ses préjugés, nous avons préféré celle de l'indemnisation et des délibérations régulières des commissaires. Plaçant le chercheur devant des milliers d'intervenants du panorama historique, cette perspective lui permet d'arguer que l'abandon du régime de la faute patronale à l'ère progressiste n'immunisa pas la classe ouvrière contre les tares du nouveau système, imperceptibles dans les journaux et les rapports annuels de type comptable produits par la CIAT¹⁸.

L'indemnisation des accidents du travail au Nouveau-Brunswick (1918–1929)

SIX MOIS APRÈS L'ADOPTION de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail, deux comptables et deux sténographes furent embauchés pour aider les commissaires John A. Sinclair (président), Frank C. Robinson et James L. Sugrue dans leurs tâches régulières. Avant la fin de l'année 1918, la Commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick mit également sous contrat un médecin et une secrétaire. En plus des employés de soutien qui s'ajoutèrent au groupe durant les années 1920, c'est ce personnel qui représenta la Commission : dans les bureaux de l'immeuble Pugsley, à Saint-Jean, dans la correspondance officielle avec les hommes d'état et d'affaires ou sur le terrain auprès des employeurs, des travailleurs et des familles¹⁹. Une lecture des procès-verbaux dans lesquels étaient consignées les réclamations correspondant aux catégories un (décès), deux (incapacité permanente et totale) et trois (incapacité permanente et partielle) confirme que les dirigeants de la Commission n'usaient pas de népotisme. L'étude du régime transactionnel menée à partir de ces documents fait pourtant découvrir des controverses qu'il importe d'abord d'identifier pour mieux les appréhender par la suite. Compte tenu de son importance, il est juste de débiter cet examen par le litige qui opposa la Commission à la Bathurst Lumber Company (BLC)²⁰.

Silvestre, « Improving Workplace Safety ». Au Nouveau-Brunswick, la sécurité en milieu de travail était régie par la loi et contrôlée par un inspecteur dont l'autorité relevait de la CIAT. Voir la loi intitulée *An Act to authorize the appointment of a Commission relating to proposed Factory Legislation*, LN-B 1904, c 14; *The New Brunswick Factories Act, 1905*, LN-B 1905, c 7; *An Act to amend New Brunswick Factories Act, 1905*, LN-B 1909, c 42; *An Act to amend The New Brunswick Factories Act, 1905*, LN-B 1911, c 50; *An Act to amend The New Brunswick Factories Act, 1905, being 5 Edward VII, Chapter 7*, LN-B 1912, c 40; *An Act to amend The New Brunswick Factories' Act*, LN-B 1915, c 57; *An Act to amend The New Brunswick Factories Act, 1905*, LN-B 1916, c 40; *The New Brunswick Factories Act, 1919*, LN-B 1920, c 54; *An Act to amend Chapter 159, The Revised Statutes, 1927, The Factories Act*, LN-B 1928, c 20; *An Act to Amend The Factories' Act*, LN-B 1932, c 37.

18. WHSCCR, Factory Inspector's Annual Report, 1917, 1922, 1925, 1926; *Moncton Daily Times*, 11 mai 1925; WHSCCR, Minutes, 28 juillet 1920, 26 mai et 13 août 1925.

19. WHSCCR, Minutes, 10 octobre, 19 décembre 1918; LN-B 1918, c 37, art. 17–29.

20. Les procès-verbaux de la Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick révèlent que

La Bathurst Lumber Company c. La Commission

Les compagnies des secteurs économiques couverts par la loi sur l'indemnisation des accidents du travail devaient soumettre deux types de renseignements à la Commission : leur liste d'employés et les sommes qu'elles leur versaient annuellement en salaires. Sur la base de ces informations, les commissaires calculaient le montant annuel que chaque employeur avait l'obligation de payer pour assurer la solvabilité du régime. C'est dans ce contexte que la BLC effectua cinq versements en 1920 pour acquitter à la Commission sa cotisation annuelle de 16 164,82 \$. Le 27 mai 1921, la CIAT lui transmet pourtant un avis de défaut de paiement. Signé par le président de la Commission, John A. Sinclair, cet avis révéla que les arrérages de la BLC s'élevaient à 33 315,12 \$. Dans un second avis rédigé un mois plus tard, le président Sinclair s'étonna de n'avoir rien reçu de la BLC, malgré l'entretien ayant eu lieu dans l'intervalle avec les représentants de l'entreprise. Réitérant tout en la déplorant sa menace de dépôt d'un certificat de jugement auprès de la cour, le représentant de la CIAT précisa que la compagnie était la « seule société du secteur forestier à ne pas avoir consenti à un règlement satisfaisant ». En dépit de l'ultimatum, la BLC ne versa pas un dollar de plus avant la date butoir du 5 juillet 1921. Le président Sinclair signa alors, le 8 juillet, le certificat de jugement que le greffier de la cour valida le lendemain. Le différend qui prit la voie des tribunaux était causé par une révision à la hausse de l'évaluation des cotisations pour l'année 1920²¹.

Dans la première section de cet article, nous avons indiqué que, en 1920, les accidents du travail doublèrent comparativement à ceux de l'année précédente. Pour remplir les obligations fiduciaires du régime transactionnel rendu ainsi vulnérable, les dirigeants de la Commission convinrent, le 19 janvier 1921, d'ajuster les évaluations et d'exiger le paiement des cotisations révisées de l'année 1920²². Les employeurs durent en conséquence transmettre leur liste

les employeurs de la province manifestèrent leur opposition à trois reprises avant l'adoption de la loi et la mise en place du régime transactionnel (27 mars, 1^{er} avril et 4 avril 1918). On la trouve aussi dans un bref déposé à l'Assemblée législative avant l'adoption de l'amendement de 1920. Cf. Synopsis of Proceedings of New Brunswick Federation of Labor (ci-après Proceedings NBFL), 1918, 1920.

21. WHSCCR, Minutes, 21 octobre, 29 novembre 1918; APNB, RS 43, dossier 32308, *Workmen's Compensation Board v Bathurst Lumber Company, Limited*, Plaintiff's (Respondent's) Factum (ci-après Plaintiff's Factum 43-32308); APNB, RS 43, dossier 32308, *Workmen's Compensation Board v Bathurst Lumber Company, Limited*, Defendant's (Appellant's) Factum (ci-après Defendant's Factum 43-32308).

22. Plaintiff's Factum 43-32308; Defendant's Factum 43-32308. Le droit de revoir les cotisations fut conféré à la Commission par le législateur en 1918, et confirmé par les amendements de 1919 et 1920. Durant le processus de révision, tous les montants d'indemnité furent majorés. De plus, de nouvelles dispositions furent ajoutées pour couvrir les frais médicaux. Cf. LN-B 1918, c 37, art. 67; LN-B 1920, c 12, art. 4; WHSCCR, Minutes, 19 janvier 1921. Décriées comme trop onéreuses par les cotisants, ces mesures étaient aussi dénoncées par des organisations syndicales qui les considéraient insuffisantes. Ces deux perspectives de la gestion du régime transactionnel seront analysées plus loin.

d'employés une nouvelle fois, y compris le montant des salaires versés, pour permettre à la Commission de produire et d'expédier à toutes les entreprises concernées les avis de cotisation dont les montants avaient été réévalués. Du 9 mars au 26 avril 1921, la Commission et la BLC s'échangèrent tous les formulaires pertinents dûment complétés. On réalisa plus tard – dans le tourbillon des procès – que le solde dû par la BLC n'était pas de 33 315,12 \$, tel que l'avait stipulé le président Sinclair dans son avis de défaut de paiement, mais plutôt de 20 852,12 \$, somme calculée à partir des montants déjà versés en 1920. À ce stade de la contestation, les représentants juridiques de la compagnie tentèrent de convaincre la magistrature que le certificat de jugement du 8 juillet était irrecevable, puisqu'il visait une autre entité corporative. Dans une lettre du 28 mai, soit le lendemain de l'avis de défaut de paiement qu'elle avait reçu, la compagnie précisa en effet que les avoirs de la BLC venaient d'être acquis par la Bathurst Company Limited (BCL). En ce qui concerne le second avis de défaut de paiement, reçu le 30 juin par la nouvelle société, et le certificat de jugement du 8 juillet 1921, l'épineuse question du délai de dix jours prévu par la loi demeura purement théorique. Dans leur décision sommaire du 9 novembre 1921, le juge en chef Hazen et ses deux acolytes – White et Grimmer – donnèrent raison à la compagnie. Se trouvant aux prises avec un déficit de recouvrement substantiel, la CIAT déposa un pourvoi en cassation²³.

Le 21 septembre 1922, suivant cinq jours de plaidoiries échelonnées sur trois mois (18–20 mai, 5 juillet, 1^{er} août 1922), le juge Barry du tribunal de Saint-Jean ordonna à la compagnie de régler le solde de 20 852,12 \$. Comprenant que les promesses de paiement étaient vides de sens et qu'elles étaient invariablement accompagnées « de tous les trucs légaux que l'ingéniosité des avocats pouvait élaborer pour éviter un acquittement », le juge força la compagnie à porter à son tour la cause en appel. En février 1923, elle fut toutefois déboutée par une magistrature reconnaissant les pouvoirs discrétionnaires de la Commission dans l'élaboration d'un plan de réserve actualisée²⁴. Le dernier appel à l'échelle provinciale se conclut le 23 novembre 1923. Souscrivant aux arguments de la BCL, la cour – divisée – imposa une « injonction perpétuelle » contre la Commission et l'émission de ses certificats de jugement. Dans un système de droit où la Cour suprême du Canada représente l'ultime forum de résolution pour des parties aussi polarisées, la Commission avait certes espoir que les magistrats fédéraux la sortent de cette impasse créée par l'article 61 de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail²⁵.

23. LN-B 1918, c 37; *Workmen's Compensation Board v Bathurst Company Limited*, [1921] 49 N.B.R. 432.

24. *Workmen's Compensation Board v Bathurst Company Limited*, [1923] 50 N.B.R. 246.

25. *Bathurst Lumber Company v Workmen's Compensation Board*, [1923] 51 N.B.R. 188; *Moncton Daily Times*, 10 mai, 24 et 26 novembre 1923; *Gazette du travail*, 23 décembre 1923. L'article 61 de la loi de 1918 contenait quatre sections, mais c'est la première qui renfermait les dispositions au cœur du litige. Elle précisait d'abord que toute entreprise ayant refusé de

Les employés de la BCL ayant subi un accident durant cette période de contestation avaient leurs raisons de maugréer. « En réponse à la vôtre du 27 janvier, écrivait le commissaire Sugrue à l'avocat d'un accidenté, nous tenons à vous informer que nous n'avons aucune liste d'employés de la Bathurst Company Limited pour leurs opérations de 1922. » La compagnie est « par conséquent assujettie aux dispositions de l'article 61 de la loi, et directement tenue de vous indemniser ». Sugrue conseilla alors à l'avocat de Bathurst-Est de « soumettre une requête officielle à la Compagnie pour régler [leur] réclamation ». Un mois plus tard, le commissaire s'adressa cette fois à un représentant de l'Hôpital J. H. Dunn de Bathurst, au sujet des « nombreux cas d'accidents traités » par l'institution. Il informa le porte-parole de l'hôpital que la Commission était privée du pouvoir d'indemniser un travailleur blessé pendant toute la durée du défaut de paiement. Il lui affirma qu'il était « impossible pour [eux] de régler [leurs] comptes » et que c'était « à [eux] et aux parties requérant [leurs] services » de le faire²⁶.

Les travailleurs accidentés de la Bathurst Company Limited (BCL) ne furent pas les seuls otages du différend qui opposa la société forestière à la Commission pendant plus de trois ans. Avant la décision de la Cour suprême du Canada, rendue le 21 mars 1924, d'autres employeurs ayant refusé de cotiser au régime transactionnel joignirent les rangs des entreprises placées sous la partie II de la loi (voir *supra*). Croyant que la loi d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick allait « mener les industries de la province à leur perte », ils soumièrent leurs doléances au premier ministre Walter Edward Foster dans l'attente que les membres du gouvernement, à défaut de ceux de la Commission, « comprennent la véritable condition des affaires ». À la lumière des témoignages recueillis en 1917 durant les audiences publiques qui précédèrent l'adoption de la loi, la réaction en chaîne débutant avec la BLC était sans doute prévisible²⁷. Peu de contemporains eurent toutefois prédit le

fournir sa liste d'employés à la Commission était assujettie aux dispositions de la partie II de la loi, laquelle représentait un prolongement du régime de la faute patronale, puisqu'elle préservait le droit de poursuite contre l'employeur et la « négligence contributive » comme facteur d'exonération patronale. Ensuite, cette première section stipulait qu'aucune indemnité ne pouvait être versée par la Commission à l'un des employés d'une entreprise placée sous la partie II de la loi, et ce, pendant toute la durée du manquement à la première section. Cf. LN-B 1918, c 37, art. 61(1-4).

26. APNB, RS 44, dossier 179, *Workmen's Compensation Board v Bathurst Company Limited*, James L. Sugrue à Wm. Blanchard (pièce n° 1), 30 janvier 1922, 49; APNB, RS 44, dossier 179, *Workmen's Compensation Board v Bathurst Company Limited*, James L. Sugrue à The J. H. Dunn Hospital (pièce n° 2), 3 mars 1922, 49.

27. APNB, RS 408, dossier 93, Angus McLean à E. S. Carter, 26 avril, 3 mai 1922. Dans le même dossier, voir A. B. McIntosh à Hon. W. E. Foster, 25 novembre 1922; Walter E. Foster à John A. Sinclair, 27 novembre 1922; Walter E. Foster à G. G. Corbet, 4 décembre 1922; W. B. Snowball à Hon. W. E. Foster, 26 décembre 1922; Walter E. Foster à H. R. Thompson, 15 janvier 1923; L. W. Simms à Hon. W. E. Foster, 22 janvier 1923; L. W. Simms à H. R. Thompson, 22 janvier 1923.

degré de pression généré par leurs positions sur le nouveau système au début des années 1920.

En refusant de fournir un « estimé de leur liste d'employés », les hommes d'affaires du secteur forestier obligèrent la Commission à juger inadmissibles pas moins de trente-cinq réclamations soumises dans les trois premiers mois de l'année 1924. Les procès-verbaux de la CIAT révèlent que moins du tiers de ces réclamations furent reconsidérées et approuvées par les commissaires à des réunions subséquentes²⁸. Parmi celles-ci, les quatre cas réexaminés avant l'arrêt de la Cour suprême du Canada offrent un défi d'interprétation intéressant. C'est le 6 février 1924 que le premier de ces cas fut étudié par les commissaires, soit une semaine avant la plaidoirie des avocats devant le plus haut tribunal du pays. Dans cette affaire, la Commission approuva la réclamation soumise par William Herbert Sewell, mais ne précisa pas la valeur de l'indemnité. Parmi les trois cas reconsidérés par la Commission entre les plaidoiries et la décision de la Cour suprême, les commissaires approuvèrent les réclamations dans deux de ces cas, sans préciser la valeur de l'indemnité comme dans celui de Sewell. À sa réunion du 5 mars 1924, la Commission s'éloigna cependant de cette position avisée. L'affaire ne concernait pas un père de famille qui aurait pu émouvoir les commissaires soucieux de la situation de dépendants endeuillés, mais un célibataire de Newcastle, dans le comté de Northumberland, qui avait perdu le majeur de sa main gauche, le 29 novembre 1923, en travaillant à Exmoor, au service de Walter McKibbin. Moins de deux mois après le rejet de sa réclamation initiale à la réunion du 23 janvier 1924, George Williston reçut une somme forfaitaire de 140 \$. Établi en « proportion de la perte de capacité de gain », le montant représentait aussi 55 p. 100 de son revenu hebdomadaire de 15,50 \$, réparti sur quatre mois²⁹. Pour comprendre la décision et le moment du règlement Williston, il faut rappeler que tout employeur intégrait le régime transactionnel – ou le réintérait dans les cas de délinquance – dès qu'il soumettait sa liste d'employés à la Commission suivant l'article 48 de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail. Pour les ouvriers accidentés qui réglèrent leur réclamation directement avec un employeur placé sous la partie II de la loi, reconnaître dans ce quiproquo la véritable fonction du régime d'indemnisation devint aussi irréaliste que l'accommodement entre la Commission et la BCL³⁰.

28. Une réclamation était reconsidérée dans le cas où deux commissaires sur trois favorisaient cette option.

29. WHSCCR, Minutes, réclamation n° 5480, William Herbert Sewell, 23 janvier, 6 février 1924; WHSCCR, Minutes, réclamation n° 5093, George Williston, 23 janvier, 5 mars 1924; APNB, RS 141B7, n° 7430, Code B4/1930, microfilm F19758, Index des mariages du N.-B., Mariage de George Allan Williston et de Florence Beatrice Graham, 30 octobre 1930, consulté le 21 avril 2014.

30. L'article 48 de la loi de 1918 définissait l'obligation de fournir à la Commission la liste des employés d'une entreprise. Cf. LN-B 1918, c 37, art. 48.

claim refused as there was no payroll filed at the time of the accident.

 Claim #5219, Ben Gray, was considered and the claim refused
 as there was no payroll filed at the time of the accident.

 Claim #5758, Gordon W. Steeves, was considered and the
 claim refused as there was no payroll filed at the time of the accident.

 Claim #5093, Geo. Williston, was considered and the
 claim refused as there was no payroll filed at the time of the accident.

Dossier de réclamation n° 5093 [George Williston]

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick, RS 260, Minutes, 23 janvier 1924.

La partie II de la loi de 1918 représentait un prolongement du régime de la faute patronale. Elle stipulait au départ qu'un travailleur accidenté « devait avoir droit à une action contre l'employeur [...] pour recevoir une indemnité » (art. 81.1). Elle fixait ensuite le maximum des dommages à 3 500 \$ (art. 82), mais le juge et les jurés pouvaient réduire cette somme pour tenir compte de la « négligence contributive » (art. 83). Les procès-verbaux de la CIAT révèlent que la BCL n'attendait pas la poursuite intentée contre elle par la veuve et l'orphelin : elle la devançait et la court-circuitait par le règlement à l'amiable. Fondée sur un principe de droit reconnu, l'entente à l'amiable signifiait le renoncement au droit de poursuite. Le cas de Charles Huard montre que les conséquences d'une pareille pratique – ou concession, pour les accidentés et leurs familles – pouvaient être désastreuses. Travaillant à l'usine de pâte à papier de la BCL, Charles Huard fut « victime d'une horrible mort » l'après-midi du 23 février 1922 lorsqu'il « chuta dans l'un des *digesteurs* étant chargé au même moment de copeaux et *d'alcool*. » Selon un compte rendu de l'incident fourni par la presse, il fallut seize heures pour retrouver le corps. Son décès « par noyade dans les substances toxiques ou par suffocation » laissa une veuve et cinq jeunes enfants seuls à subvenir à leurs besoins³¹. Lorsque le cas fut soumis à la Commission, trois ans plus tard, ses membres décidèrent que la somme de 7 160,25 \$ serait réservée à la veuve, Catherine Huard, et à ses cinq enfants³². Ce montant, la Commission n'eût pas à le rembourser à la BCL, puisque cette

31. *Moncton Daily Times*, 27 février 1922; WHSCCR, Minutes, réclamation n° 209852G-B47-6029, Charles Huard, 20 mai 1925.

32. WHSCCR, Minutes, 20 mai 1925. Une somme « réservée » signifiait que l'indemnité s'échelonnait sur plusieurs mois, voire quelques années; la durée des versements étant déterminée par la valeur du montant mensuel et les changements d'état civil de la veuve ou des enfants, par exemple.

dernière n'avait payé que les frais funéraires : une somme de 92,50 \$ que lui rendit la Commission conformément à la loi. Entre le 9 juillet et le 29 octobre 1924, la BCL reçut six remboursements similaires pour des accidents ayant terrassé ses employés, trois d'entre eux causant la mort de cinq hommes³³. À l'exception d'une tragédie survenue l'année suivant celle qui frappa Charles Huard, le règlement à l'amiable était la norme, d'ordinaire bien modeste et limité aux frais funéraires. Du point de vue d'une entreprise s'appêtant à contester la hausse des taxes scolaires adoptée par la Ville de Bathurst, ces actions prouvent que le souci d'exploiter les brèches d'une loi jugée contraire à ses intérêts l'emportait sur la compassion envers les êtres affligés³⁴.

Les représentants ouvriers qui militèrent pour l'adoption de la loi sur les accidents du travail se souciaient des familles atterrées. Les procès-verbaux des congrès annuels de la Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick (FTNB) confirment cette idée. Lus dans l'optique de la controverse entre la Commission et la BCL, ces procès-verbaux prouvent de plus que les dizaines de délégués réunis à Moncton, Saint-Jean et Fredericton au début des années 1920 agissaient comme sentinelles d'une loi jugée nécessaire au bien-être des segments vulnérables de la classe ouvrière. Les résolutions des sections locales et les échanges officiels entre les porte-parole de la Fédération et les membres du gouvernement éclairent la mosaïque historique, plus particulièrement lorsqu'ils sont examinés dans le contexte de la conférence de janvier 1924 « appelée par le gouvernement [...] pour considérer des amendements³⁵ ».

À la rencontre tripartite qui s'ouvrit à Saint-Jean le 10 janvier 1924, les amendements présentés par les mandataires de la Fédération, W. L. Best et J. T. Coughlin, contenaient cinq dispositions de majoration d'indemnité, mais aussi deux clauses de nature administrative. En voulant par ces dernières consolider les pouvoirs de la CIAT en ce qui avait trait au prélèvement des cotisations et aux décisions rendues, les deux hommes se butèrent à des agents patronaux n'exigeant rien de moins que le retour aux échelles de cotisation et d'indemnité de 1918, la constitution d'une Commission ayant une seule personne à sa tête, le droit pour les employeurs d'adopter leur propre système d'assurance et celui de recevoir sur demande des fonds de la Commission. Pour le président de la Fédération, James E. Tighe, il n'y avait plus aucune équivoque

33. WHSCCR, Minutes, réclamation n° 1846, Stanislas Paulin, 9 juillet 1924; WHSCCR, Minutes, réclamation non disponible, Edward C. Hachey, 23 juillet 1924; WHSCCR, Minutes, réclamation n° 5924, Alexander Major, 23 juillet 1924; WHSCCR, Minutes, réclamation n° 6095, Leo Bouchey, 15 octobre 1924; WHSCCR, Minutes, réclamation n° 609, Dossie Hebert, 29 octobre 1924; WHSCCR, Minutes, réclamation n° 6097, Ben Blanchard, 29 octobre 1924.

34. APNB, RS 44, dossier 187, *The King, Ex Parte The Bathurst Company Limited v The Assessors of the Town of Bathurst*. L'opposition de la Bathurst à la nouvelle taxe scolaire imposée par la municipalité avait sans doute été influencée par les conditions généreuses (par exemple, le dégrèvement d'impôt de 40 ans et la taxe scolaire fixe de 5 000 \$) consenties à la même période au géant américain *International Paper*. Parenteau, « The Woods Transformed », 30.

35. Proceedings NBFL, 1919–1924; *Moncton Daily Times*, 25 novembre 1922.

à la conclusion des trois jours de pourparlers : les employeurs tentaient de détruire le système d'indemnisation aux victimes des accidents du travail³⁶. Se heurtant de surcroît à un premier ministre qui avait ses propres idées ayant trait aux amendements, soit de rétablir un plafond des indemnités et de transférer aux travailleurs blessés une partie des frais médicaux, l'organisation syndicale dut remesurer la taille du défi que constituait l'immunité à long terme d'une pièce centrale de son programme législatif³⁷. La pression exercée sur ses moyens de défense par cette opposition édifiante fut de courte durée, puisque le jour suivant la clôture de son congrès annuel, tenu à Fredericton, la Cour suprême du Canada rendit un jugement favorable à la Commission. Par l'entremise de Pierre-Basile Michaud, la magistrature fit comprendre que l'article 61 de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick était la source de bien des ennuis et que « la législature serait bien avisée de revoir cette disposition de sorte à l'enlever de la catégorie des casse-tête législatifs³⁸ ». Suivant cet avis, il fallut trois semaines au gouvernement minoritaire du premier ministre Veniot pour éliminer les brèches devenues fossés depuis les premières contestations juridiques de la BCL³⁹.

Un examen des amendements de 1924 montre que la diligence des législateurs provinciaux fut rendue possible grâce au travail des membres de la Fédération, plus particulièrement celui du président Tighe, du représentant législatif John S. McKinnon et du délégué John S. Martin, de Miramichi. En effet, les sept sections de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail qui furent alors amendées représentaient presque un verbatim des propositions syndicales entérinées au congrès de Fredericton de 1924 (18–20 mars). Indices sans doute révélateurs de l'influence de la Fédération auprès du gouvernement, ou du peu de confiance placée en des élus gênés par leur propre finalité électorale, les nouvelles assises n'éliminèrent pas toutes les imperfections du régime transactionnel. En fait, les efforts des activistes qui rejetaient les arguments, les pratiques dilatoires et les « tentatives résolues [...] de rendre la loi presque inopérante » ne permirent pas de hausser les indemnités considérées « entièrement inadéquates pour subvenir » aux besoins des familles en crise. Impuissants à convaincre le législateur libéral qu'il fallait réduire l'écart

36. Proceedings NBFL, President's Report, 1924, 2; *Moncton Daily Times*, 21 mars 1924. Les employeurs ne partageaient pas tous la position de la BCL. Par exemple, dans les procès-verbaux de la FTNB de 1924, on cite la Canadian Pacific Railway (CPR) comme l'une des sociétés à contrecourant.

37. Compte tenu du fait que le législateur avait aboli le plafond des indemnités totales en 1920, la position du premier ministre Veniot s'apparentait à celle des employeurs qui souhaitaient retourner aux dispositions de 1918.

38. *Workmen's Compensation Board v The Bathurst Company*, [1924] S.C.R. 224; William Y. Smith, *Axis of Administration: Saint John Reformers and Bureaucratic Centralization in New Brunswick, 1911-1925*, mémoire de maîtrise en histoire, University of New Brunswick, 1984, 63.

39. *An Act to amend the Workmen's Compensation Act, 1918*, LN-B 1924, c 8, art. 4; *Gazette du travail*, 24 juin 1924; *Moncton Daily Times*, 7 février 1924.

avec les provinces de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique, les représentants syndicaux et les travailleurs accidentés ne soupçonnèrent toutefois pas que l'élection des Conservateurs de John Babington Macaulay Baxter, le 10 août 1925, allait provoquer autant de remous que l'opposition fomentée par la BLC durant la première moitié de la décennie⁴⁰.

Le gouvernement c. La Commission

Après l'élection du 10 août 1925, l'arrivée au pouvoir des Conservateurs de John Babington Macaulay Baxter coïncida avec le début des discussions sur l'adoption de mesures d'austérité. Dans un message aux membres de l'Assemblée, par exemple, le premier ministre indiqua qu'il avait entretenu avec son homologue de la Nouvelle-Écosse l'idée de créer une seule agence pour réduire les coûts. Malgré la rhétorique, le gouvernement Baxter ne modifia pas un mot de la loi avant la révision profonde qui fut complétée en avril 1932; il n'imposa par conséquent aucune mesure draconienne à la Commission en ces temps difficiles pour l'économie du Nouveau-Brunswick⁴¹. Les élus préoccupés par l'état des finances de la province savaient qu'une telle action était inutile. D'une part, les dirigeants de la Commission prouvèrent maintes fois leur intégrité administrative; de l'autre, les charbons de l'insuffisance des indemnités étaient trop ardents pour réclamer publiquement le retour aux échelles d'indemnité élaborées par le législateur en 1918. Les imperfections de la loi régissant la gestion du régime transactionnel offrirent au gouvernement des moyens d'action mieux adaptés aux pressions du moment⁴².

Fixer la compensation de la perte de revenu pour un décès, une fracture du crâne, un œil crevé, une main sectionnée ou une paraplégie survenant à l'occasion du travail incombait aux responsables du régime transactionnel. La tâche étant subordonnée aux pouvoirs que le législateur accepta de leur concéder, il est important de retourner aux origines du système – par la loi du 26 avril 1918 et les amendements des deux années suivantes – avant de souligner quelques faits marquants de son opérationnalisation. Par sa loi et ses amendements, le gouvernement du Nouveau-Brunswick élaborait en effet

40. Les amendements de 1924 n'incluaient pas de dispositions qui auraient consolidé le pouvoir discrétionnaire de la Commission. Voir LN-B 1924, c 8. Comme nous le verrons dans les prochaines sections, cette question allait pourtant devenir une source de tensions importantes. Par ailleurs, les citations du paragraphe reprennent les propos du président de la Commission, Frank A. Sinclair, tenus en 1922 devant les délégués de la FTNB. Après l'adoption des amendements de 1924, des délégués syndicaux soulignaient que les indemnités versées par la Commission demeuraient inférieures à celles que recevaient les accidentés de l'Ontario, de l'Alberta et de la Colombie-Britannique à la même époque. Cf. *Moncton Daily Times*, 15 novembre 1924.

41. APNB, RS 4, microfilm F257-F259, Published Synoptic Reports of the Debates of the Legislative Assembly, 1918–1933; LN-B 1932, c 36.

42. Parmi les imperfections de la loi, l'absence de dispositions sur l'inviolabilité de l'autorité administrative (par les élus) fut certainement la conséquence la plus lourde.

un cadre *général* d'indemnisation qui situait, au cœur du nouveau système, la gravité de l'accident et, dans les cas d'un décès, la relation de parenté avec la victime. Les données du tableau 3 présentent sommairement la nature de cette intervention législative. Reléguant aux oubliettes le régime de la faute patronale introduit par leurs homologues en 1903, le nouveau cadre d'indemnisation prévoyait des versements mensuels de 30 \$ à la veuve, de 7,50 \$ aux enfants et des montants aux autres parents variant selon leur état de dépendance à l'endroit du défunt⁴³. De plus, la loi établissait à 100 \$ la limite couvrant les frais funéraires. Pour les blessures, le législateur leva le plafond des montants de réserve à 2 500 \$ pour les lésions professionnelles causant une incapacité permanente et partielle (IPP) tout en baissant presque de moitié celui des incapacités totales, permanentes et temporaires – les dernières statistiquement plus fréquentes⁴⁴. Le fait marquant de son amendement du 24 avril 1920 concernait toutefois le quantum des indemnités totales versées aux ayants droit : établi à 3 500 \$ depuis la loi de 1918, ce plafond fut aboli dès 1920. Pour rendre logique et conséquent ce déplafonnement, le législateur autorisa la révision administrative des montants réservés aux familles endeuillées pour tous les ayants droit couverts depuis le 1^{er} janvier 1919. Combinée au pouvoir discrétionnaire d'indemnisation enchâssé depuis 1918 dans l'article 38 et aux dépenses substantielles qu'engageaient les nouvelles dispositions de l'article 39 sur les frais médicaux, cette intervention du législateur bouleversa le régime de plus d'une façon⁴⁵.

Conformément à l'article 36, alinéa 1c) de la loi de 1918, la première table d'indemnités pour les incapacités permanentes et partielles fut complétée le 14 février 1919. Influencés par le plafond de la réserve en vigueur pour ce type de blessures (1 500 \$), les commissaires réglèrent le maximum (50 \$) et le minimum (2,50 \$) de l'indemnité mensuelle, la durée limite (30 mois) de versements admissibles et le pourcentage d'incapacité correspondant à chaque lésion. Quatre jours après le dernier amendement législatif qui

43. À leur réunion du 15 décembre 1920, les commissaires adoptèrent une résolution selon laquelle les réserves utilisées pour le paiement des indemnités aux veuves seraient revues suivant la perspective offerte par la table sur le remariage et l'espérance de vie réalisée par le secrétaire de la Commission d'indemnisation des accidents du travail de la Colombie-Britannique, F. W. Hinsdale. Ils décidèrent également que toutes les réserves pour les veuves seraient à l'avenir calculées ainsi. Cf. WHSCCR, Minutes, 15 décembre 1920; U. S. Department of Labor, Bureau of Labor Statistics, *Comparison of Workmen's Compensation Laws of the United States and Canada Up to January 1, 1920* (Washington 1920).

44. WHSCCR, Minutes, 28 avril, 10 mai 1920; *An Act to amend the Workmen's Compensation Act, 1918*, LN-B 1920, c 12.

45. LN-B 1918, c 37, art. 36(7), 38–39; LN-B 1920, c 12, art. 2–3. La première table de frais médicaux fut adoptée par les commissaires à leur réunion du 12 mai 1920. Elle couvrait les débours ayant trait aux visites et consultations, radiographies, opérations, premiers soins, amputations, traitements pour fracture ou dislocation, et ayant trait à toutes autres dispositions générales. Trois mois plus tard, les commissaires décidèrent de majorer ces frais. Cf. WHSCCR, Minutes, 12 mai, 18 août 1920.

majorait l'indemnité aux victimes d'accidents du travail (24 avril 1920), les commissaires complétèrent une révision de cette table pour l'harmoniser au nouveau plafond de la réserve (2 500 \$)⁴⁶. En dépit ou en raison de leurs mesures bornées par les initiatives du législateur, le président Sinclair et le commissaire Sugrue déplorèrent l'insuffisance des indemnités devant les délégués de la FTNB réunis à Moncton du 14 au 16 février 1922. Donnant les travailleurs forestiers à titre d'exemple, les deux hommes soulignèrent que les indemnités prévues en cas de décès plongeaient femmes et enfants dans la misère. Appliquant le taux maximal de remplacement de revenu (55 p. 100) à un salaire mensuel variant entre 15 et 25 \$, ils soutinrent que les indemnités ne pouvaient pas dépasser 13,75 \$ par mois. La situation était d'autant plus critique, insista Sugrue, que « l'industrie forestière était responsable pour plus de la moitié des accidents rapportés à la Commission⁴⁷ ». Forte de l'appui reçu des délégués de la Fédération, la CIAT révisa ses tables d'indemnités deux mois plus tard, soit le 18 avril 1922.

Les mesures adoptées par les commissaires à cette occasion guidèrent les décisions d'indemnisation pour le reste de la décennie. Les plus importantes concernaient les blessures causant une incapacité permanente et partielle (IPP). L'intérêt historique de ces actions réside dans le fait qu'elles cherchaient à colmater les brèches résultant de dispositions législatives vagues, incapables de satisfaire les exigences d'un calcul devant s'adapter à la multitude de lésions et d'expériences professionnelles. D'une part, au plafond de 2 500 \$ fixé par la loi amendée de 1920, on ajouta un plancher de réserve (35 \$) correspondant au taux d'incapacité le plus bas, soit 1,4 p. 100, dans le cas de la perte d'une phalange distale d'un petit doigt. D'autre part, le montant dont avait droit le travailleur accidenté fut établi suivant deux calculs. Le premier réglait la valeur maximale de l'indemnité en multipliant le taux d'incapacité attribué à une lésion professionnelle par le montant maximum alloué pour ce type de blessure. Par exemple, on accordait un taux d'incapacité de 20 p. 100 à un travailleur ayant subi l'amputation d'un pouce. Comme cette incapacité était permanente et partielle, on appliquait le pourcentage de 20 p. 100 au maximum de l'indemnité stipulé par la loi, c'est-à-dire 2 500 \$. Selon ce premier calcul, la perte d'un pouce correspondait à une indemnité maximale de 500 \$. Le deuxième calcul suivait une logique tout aussi simple : les commissaires classaient d'abord l'occupation du travailleur accidenté dans l'une de quatre catégories professionnelles, chacune représentant un repère normatif de compétences ou de qualifications dans une échelle incluant, d'un extrême à l'autre, les hommes de métier et les manœuvres. Le taux spécifique de chacune des catégories servait ensuite à finaliser le calcul de l'indemnité. L'ouvrier, le camionneur, le charpentier et l'imprimeur avaient ainsi droit de

46. LN-B 1918, c 37, art. 36; WHSCCR, Minutes, 14 février 1919, 28 avril et 10 mai 1920; LN-B 1920, c 12.

47. Proceedings NBFL (1922).

recevoir respectivement 70, 80, 90 et 100 p. 100 du montant maximum pour la blessure en question⁴⁸. À compter du 19 avril 1922, c'était la façon de calculer les indemnités dues aux travailleurs accidentés. L'exemple de cette méthode élaborée par les commissaires est illustré dans le tableau 4. Pour les besoins de l'étude, il est toutefois préférable de tourner notre attention vers les données sur les réclamations consignées dans les procès-verbaux de la CIAT, car elles offrent une vue globale et précise de l'application journalière de cette méthode.

Déterminer l'indemnité consentie par la CIAT à un travailleur ou à une famille est une opération complexe qui repose sur la reconstitution des dossiers de réclamations. Bien que le dépouillement complet, les jumelages et l'édition des données donnent l'occasion de distinguer toutes les occurrences de blessures et de décès, l'attention du chercheur se tourne vite vers les montants de réserve et les versements mensuels approuvés par la Commission. Dans le premier cas, la valeur consignée dans les procès-verbaux représente la totalité de l'engagement financier envers l'accidenté ou la famille endeuillée; dans le second, le montant amorti ou fixé par les limites de la loi. Les graphiques 3 et 4 illustrent l'évolution des moyennes et des médianes annuelles des montants de réserve pour les décès et les blessures au cours de la période couverte par notre étude. Par cette représentation graphique des *dépenses*, nous pouvons mesurer la justesse des propos de contemporains préoccupés par les imperfections du système, plus particulièrement celles menaçant de « fracturer une famille qui, en raison d'un décès ou d'une incapacité, devait se priver de la contribution du gagne-pain naturel⁴⁹ ». Les données recueillies sur la compensation de la perte de revenu confirment que l'indemnité versée aux accidentés était plus près du minimum de 6 \$ par semaine que du plafond des montants de réserve de 2 500 \$ prescrit par la loi et que celle que recevaient les familles endeuillées ne reflétait ni leurs besoins réels ni le minimum susceptible de réduire leur état de dépendance, mais le souci de gérer une décroissance pour préserver un système contesté par les employeurs. La comparaison des graphiques 3 et 4 enrichit la connaissance sur les orientations de l'indemnisation en contexte de compressions budgétaires. La tendance (haussière) des montants réservés pour les accidents mortels étant nettement contraire à celle (baissière) des montants réservés pour les blessures, nous savons maintenant que les commissaires consentirent à placer les intérêts des familles endeuillées au-dessus de tous les autres à compter de 1926. L'étude du défi de gestion des *revenus* dans la seconde moitié de la décennie atteste ce fait.

Les *dépenses* annuelles d'indemnisation que les *revenus* de cotisations des employeurs ne réussirent pas à couvrir plaçaient le régime en situation déficitaire. En tentant d'équilibrer son budget par la majoration des évaluations sectorielles, nous avons vu que la CIAT suscita la grogne d'employeurs qui

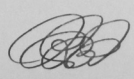
48. WHSCCR, Minutes, 18 avril 1922.

49. APNB, RS 841, Report on Mothers' Allowances Submitted to the Lieutenant-Governor in Council by The Commission on Mothers' Allowances and Minimum Wage, 4 juillet 1924, 4.

Claim #209852G-B47.-6029, Charles Huard, deod., who died Feb. 23, 1922, as a result of injuries received that day while in the employ of Bathurst Co.Ltd., Bathurst, N.B., was considered and the following award made:-

DEPENDENTS

Name	Relationship	Award	Date of Birth	Expec- tancy	Re- served
Raymond Huard, son,	\$4.64 per mo. until 18 yrs. of age or death,	June 6/08	2.32	127.17	
Terence Huard, son,	\$4.64 per mo. for 2.32 yrs., \$5.22 per mo. until 18 yrs. of age or death	Sept. 21/12	6.49	342.00	
Michel Huard, son,	\$4.64 per mo. for 3.32 yrs., \$5.22 per mo. for 4.17 yrs., \$5.97 per mo. until 18 yrs. of age or death,	Jan. 21/15	8.71	459.55	
Cleophus Huard, son,	\$4.64 per mo. for 2.32 yrs., \$5.22 per mo. for 4.17 yrs., \$5.97 per mo. for 2.22 yrs., \$6.96 per mo. until 18 yrs. of age or death,	June 20/21	13.27	705.93	
Margaret Huard, dtr.,	\$4.64 per mo. for 2.32 yrs., \$5.22 per mo. for 4.17 yrs., \$5.97 per mo. for 2.22 yrs., \$6.96 per mo. 4.56 yrs., \$7.50 per mo. until 18 yrs. of age or death,	Aug. 1922	14.84	786.79	



SAINT JOHN, N.B.

MAY 20, 1925.

DEPENDENTS

Name	Relationship	Award	Date of Birth	Expec- tancy	Re- served
Catherine Huard, widow,	\$18.56 per mo. for 2.32 yrs., \$20.88 per mo. for 4.17 yrs., \$23.85 per mo. for 2.22 yrs., \$27.84 per mo. for 4.56 yrs., \$30.00 per mo. until death or re-marriage.	Aug. 24, 1888	24.41	4738.81	

In addition to the above the sum of \$92.50 to be paid to Bathurst Co.Ltd. for funeral expenses.

Dossier de réclamation n° 209852G-B47-6029 [Charles Huard]

Archives provinciales du Nouveau-Brunswick, RS 260, Workplace Health, Safety and Compensation Commission Records, Minutes, 20 mai 1925.

n'hésitèrent pas à engager leurs ressources dans une lutte judiciaire pour se libérer du fardeau financier de ces hausses. Nous avons aussi vu que les travailleurs accidentés et les familles endeuillées payèrent le prix de ce litige. L'examen des états financiers, et surtout des procès-verbaux de la CIAT, révèle toutefois que la controverse était loin d'être réglée après l'arrêt de la Cour suprême du Canada de 1924. Occultée par la nature des pratiques administratives, elle gêna tout autant les opérations courantes que les objectifs du régime transactionnel lorsque les alliés politiques des employeurs du secteur forestier exercèrent des pressions sur la Commission au moment précis où l'accumulation des déficits budgétaires le rendit vulnérable⁵⁰.

De 1919 à 1929, la Commission enregistra huit bilans financiers déficitaires. Toutes classes d'emplois confondues, la dette pour la décennie se chiffrait à 165 342,96 \$. À elle seule, la dette du secteur forestier était de 225 655,60 \$. Le déficit annuel le plus important de ce secteur, soit 73 308,23 \$, fut enregistré l'année suivant la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire Bathurst Company Limited. La raison de cette balance déficitaire se trouvait dans des charges impayées, des évaluations sectorielles inadéquates et des versements d'indemnités rétroactifs. Dans ce contexte, les commissaires optèrent pour l'impensable : à leur réunion du 8 décembre 1925, ils élevèrent les taux d'évaluation sectorielle à leur niveau le plus haut de toute la décennie. Pour l'industrie forestière, la décision signifiait des augmentations de contribution au régime de l'ordre de 33 à 44 p. 100⁵¹. L'intervention rapide du nouveau gouvernement Baxter contraignit cependant la Commission à faire volte-face, fait des coulisses du pouvoir qu'il importe de situer dans le temps.

En donnant aux commissaires soucieux de l'insuffisance des indemnités la latitude pour revoir leur table d'évaluations sectorielles, le législateur devint lui-même largement responsable du conflit avec la BCL. Au plus fort de la controverse, lorsque le déficit de recouvrement de la classe 2 (secteur forestier) atteignit 170 000 \$ au mois de juin 1923, le gouvernement ne se porta pas à la rescousse de la Commission. Le 5 juillet, le premier ministre Veniot informa plutôt le président de la Commission de la décision prise par son Conseil : « L'avis de majoration des évaluations [...] concernant la classe 2 qui fut soumis pour publication à la Gazette royale ne paraîtra pas cette semaine. » Exprimant la pensée et la position de collègues contrariés par cette injonction, le président Sinclair rétorqua que la décision du gouvernement obligerait la Commission à « suspendre tous les paiements des indemnités réclamées, à l'exception de ceux dus aux employés des gouvernements du Canada et du Nouveau-Brunswick⁵² ». À la réunion extraordinaire tenue le 13 juillet dans les bureaux de Saint-Jean, à laquelle participèrent les trois commissaires, le premier ministre Veniot et autres membres de l'Assemblée, il fut convenu de

50. *Moncton Daily Times*, 22 avril 1926.

51. WHSCCR, Annual Report (1919–1930); WHSCCR, Minutes, 8 décembre 1925.

52. WHSCCR, Minutes, 27 juin, 10 juillet 1923.

ne pas publier l'avis de majoration des évaluations sectorielles et de ne pas suspendre le versement des indemnités. Le gouvernement promit en échange de transférer la somme de 30 000 \$ à la Commission, dès le lundi 16 juillet, et « d'autres montants requis pour couvrir les paiements d'indemnisation de l'ensemble des classes, y compris la somme évaluée à 170 000 \$ due aux accidentés du secteur forestier⁵³ ». Les événements subséquents prouvèrent que cette entente représentait pour la Commission une victoire à la Pyrrhus.

La liste des compagnies délinquantes continua de s'allonger avant et après la décision de la Cour suprême du Canada rendue au printemps 1924. Si la hausse des évaluations sectorielles était au cœur de cette situation éprouvante, la surcharge que représentait une évaluation cumulative déterminée sur la base des cotisations actuelles et antérieures était quant à elle responsable d'une autre source d'ennuis. Pour réintégrer le régime de plein droit, une entreprise délinquante devait en effet accepter que l'entièreté de sa dette comprenne les montants dus pour l'année en cours et les cotisations impayées depuis le refus de soumettre sa liste d'employés à la Commission. Amorti sur un an, ce montant servait alors le calcul de son évaluation révisée. Pour des porte-parole d'entreprises peinant à surmonter les défis de relance posés par une économie tournant au ralenti, il était sans doute assez facile de démontrer l'imprudence d'imposer cette forme d'acquiescement, voire opportun de médire contre les commissaires tenus de la considérer comme la condition première de réintégration au régime. Pour les porte-parole du gouvernement, il y avait d'autres recours pour réduire l'engorgement du système et accélérer le retour à la normale. Par leurs promesses de prêts, transmises depuis 1923 lorsque la Commission préparait sa table d'évaluations sectorielles en vue de la prochaine année, les gouvernements libéral et conservateur diminuèrent les probabilités que le régime termine l'année avec un déficit. À compter du 17 décembre 1925, les assurances et les gages de l'État s'accompagnaient toutefois de l'obligation de revoir à la *baisse* les évaluations du secteur forestier. À l'insu d'un public qui pouvait alors difficilement s'en indigner, les commissaires acquiescèrent : moins de dix jours après leur révision administrative du 8 décembre, ils rétablirent les évaluations au niveau où elles étaient en 1924. Ce sacrifice sur l'autel du profit fit chuter le nombre d'employeurs exclus du régime, au point de rendre le phénomène invisible au cours des deux dernières années couvertes par notre étude⁵⁴. Il confirma par contre que les revenus du régime

53. WHSCCR, Minutes, 13 juillet 1923.

54. Le 21 août 1923, quatre employeurs furent exclus du régime transactionnel en raison de cotisations impayées : Charles Crabb, Duncan Kelly, Medley J. Reid et Charles Furlong. Pour d'autres listes d'employeurs délinquants (exclus ou non du régime), voir WHSCCR, Minutes, 16 janvier et 10 décembre 1924, 20 mars 1925, 1^{er} juin et 6 juillet 1927. L'arrêt *Blackburn v McIntosh*, [1926] 53 N.B.R. 281, confirma par ailleurs que le refus de soumettre sa liste d'employés ne privait pas le travailleur de son droit à une indemnité. Sur la problématique des prélèvements rétroactifs et du rôle de l'État dans ce contexte, voir les procès-verbaux du 23 juillet et du 3 septembre 1924, et le *Moncton Daily Times*, 12 avril 1924, pour le règlement à

transactionnel seraient dorénavant assujettis à la volonté de l'entreprise privée, et non aux besoins réels des accidentés et de leurs familles⁵⁵. Dans ce contexte de gestion de la décroissance, le traitement comptable des réclamations s'est imposé comme moyen de préserver ce qui restait d'un système fragilisé par des prélèvements inadéquats et des alliances politiques aux effets toxiques sur la liberté d'action et le pouvoir discrétionnaire des commissaires. Au grand dam des accidentés et de leurs familles, le traitement comptable des réclamations portait toutefois en lui le pouvoir de miner les alliances et les relations d'intérêt.

La Commission c. Les travailleurs accidentés et leurs familles

À la fin de la Première Guerre mondiale, le bois d'œuvre était le moteur principal de l'économie du Nouveau-Brunswick, une dépendance vieille d'un demi-siècle que justifiait la nature de son écosystème. Après l'ouverture du canal de Panama en 1914, le secteur entra toutefois dans une période de déclin qui libéra ultimement un espace vital de l'économie du Nouveau-Brunswick au début des années 1920. Fondée en 1907, la Bathurst Lumber Company (BLC) fut l'un des nouveaux occupants de ce territoire. Produisant de la pâte à papier dès 1915, son usine de Bathurst devint l'une des premières, en 1923, à transformer cette pâte en papier journal. Au même titre que les actionnaires envoûtés par les prévisions de retour sur l'investissement soumises par le président Angus McLean, les élus préoccupés par l'appauvrissement fiscal de la province s'abreuverent à la fontaine de l'espoir qui ornait symboliquement l'entrée de chaque papetière au début des années 1920⁵⁶. Par ces croisements d'intérêts, on comprend mieux les enjeux de la production du papier journal à

l'amiable entre la Commission et la BCL ratifié après la décision de la Cour suprême. Pour les promesses de garanties de prêts, voir les procès-verbaux du 17 décembre 1925, 1^{er} décembre 1926, 2 novembre 1927 et 24 octobre 1928. Pour les pourparlers menant à la révision des taux, voir le *Moncton Daily Times*, 5 décembre 1925.

55. Pour le premier ministre Baxter, le rôle du gouvernement n'était pas de s'ingérer dans les affaires des entreprises privées. La contribution de l'État aux frais administratifs du régime – couvrant « la moitié de ces dépenses » – servait toutefois l'argument selon lequel il pouvait agir dans les affaires courantes d'organismes publics comme la CIAT. Cf. *Proceedings NBFL* (1928), 7 et 9.

56. Bertrand Brideau, *Entre profit et paternalisme : la papetière de Bathurst et ses ouvriers de 1907 à 1945*, mémoire de maîtrise en histoire, Université de Moncton, 1999; Nicole Lang, « De l'entreprise familiale à la compagnie moderne : la Fraser Companies Limited, de 1918 à 1974 », *Acadiensis*, xxv, n° 2 (printemps 1996); Mark J. McLaughlin et Bill Parenteau, « A «Fundamental Cost That We Can't Deal With»? The Political Economy of the Pulp and Paper Industry in New Brunswick, 1960–Present » dans M. Boudreau, P. G. Toner et T. Tremblay, dir., *Exploring the Dimensions of Self-Sufficiency for New Brunswick* (Fredericton: New Brunswick and Atlantic Studies Research & Development Center, 2009), 15–16; Bill Parenteau, « The Woods Transformed: The Emergence of the Pulp and Paper Industry in New Brunswick, 1918–1931 », *Acadiensis*, xxi, n° 1 (Automn 1992); *idem*, *The New Brunswick Forest Heritage*; L. Anders Sandberg, dir., *Trouble in the Woods: Forest Policy and Social Conflict in Nova Scotia and New Brunswick* (Fredericton: Acadiensis Press, 1992).

cette époque et l'ubiquité des intervenants du secteur forestier dans les affaires politiques et dans celles de la Commission. Les énormes quantités d'eau et de voltage électrique dont avaient besoin les papeteries pour leur production à grande échelle furent au cœur des pourparlers, tractations et débats.

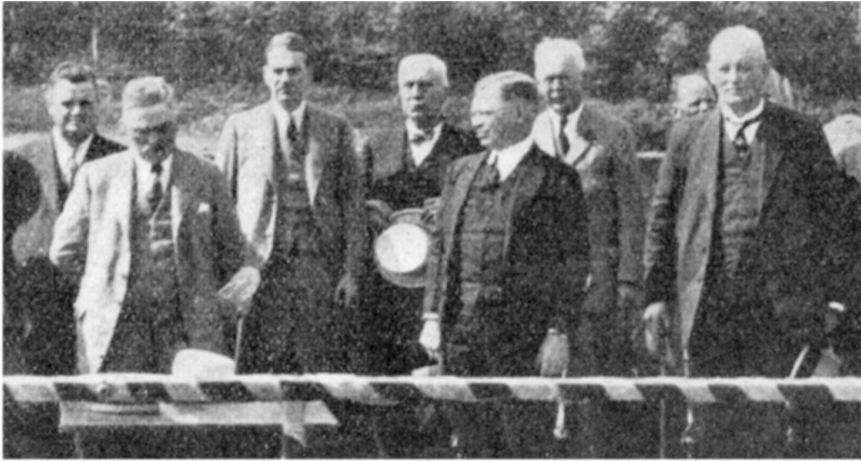
Dès l'entrée en fonction du premier ministre Veniot, au printemps 1923, les représentants acadiens du Nouveau-Brunswick tentèrent de convaincre le gouvernement de « la nécessité du développement immédiat » d'une centrale électrique à Grand-Sault. Les maires de Grand-Sault et d'Edmundston, accompagnés de représentants du monde des affaires, d'échevins et du parlementaire Pius Michaud, plaidèrent en faveur de ce projet non seulement pour approvisionner en électricité la « partie nord de la province » fortement représentée par les francophones, mais aussi pour « attirer chez nous des industries étrangères qui offriraient alors un remède à l'émigration toujours croissante qui sévit actuellement dans la province ». Les mérites de l'initiative furent scrutés durant la campagne électorale de 1925, les critiques de l'empressement jugeant qu'elle aurait (comme celle de Musquash) peu d'effets immédiats sur le « relèvement économique de la province », le portefeuille des consommateurs attendant l'énergie électrique à bon marché et l'émigration aux États-Unis⁵⁷.

Accusés par leurs adversaires et leurs alliés – dont le président McLean de la BCL – de dilapider les fonds publics et de nuire à la construction d'une centrale électrique à Grand-Sault, les Libéraux de Veniot furent vaincus par les Conservateurs de Baxter⁵⁸. Malgré la défaite de leur « timon », les électeurs acadiens des circonscriptions du Nord eurent apparemment vite de quoi se consoler. « Exactement un an après sa victoire du 10 août 1925, le premier ministre Baxter donnait le signal du commencement des travaux par lesquels on se propose de capter l'énergie du Grand Sault⁵⁹. » Parmi les discours prononcés à cette occasion, « en présence d'une foule considérable », celui du président de l'International Paper Company, A. R. Graustein, concernait la « construction à brève échéance de deux ou trois moulins de pulpe et de papier ». Durant une

57. *L'Évangéline*, 5 et 12 avril 1923. Sur l'émigration aux États-Unis, voir Bruno Ramirez, *La Ruée vers le Sud. Migrations du Canada vers les États-Unis, 1840–1930* (Montréal : Boréal, 2003).

58. Dan Soucoup, *Historic New Brunswick* (Lawrencetown Beach: Pottersfield Press, 1997), 215; Calvin A. Woodward, *The History of New Brunswick Provincial Election Campaigns and Platforms, 1866–1974* (Toronto: Micro Media Limited, 1976), 49–51; Parenteau, « The Woods Transformed », 26–28.

59. *L'Évangéline*, 19 août 1926; Centre d'études acadiennes Anselme-Chiasson (ci-après CEAAC), Dossier biographique de Grand-Sault (ci-après DB-GS), Saint John River Power Company, Grand Falls Hydro-Electric Plant, 18 mars 1927; CEAAC, DB-GS, Ville de Grand-Sault, Le barrage hydro-électrique et la centrale d'énergie, 15 mai 1999. Pour les négociations entre le gouvernement et le « triumvirat de la pulpe » (les présidents des compagnies International Paper, Fraser et Bathurst, soit Graustein, Archibald Fraser et Angus Mclean), voir Parenteau, *The New Brunswick Forest Heritage*, 350–359.



Première rangée, de gauche à droite : D. J. Collins (maire de Grand-Sault); Archibald R. Graustein (président de la Saint John River Power Company et de l'International Paper Company); John B. M. Baxter (premier ministre du Nouveau-Brunswick).

Centre d'études acadiennes Anselme-Chiasson, Dossier biographique de la ville de Grand-Sault, Saint John River Power Company, Grand Falls Hydro-Electric Plant, 18 mars 1927, 4.

période où la dette de la province passa de 6,7 à 17,3 millions de dollars entre 1911 et 1926 (une augmentation de plus de 351 p. 100), c'est l'annonce d'un investissement d'environ 40 millions de dollars qui suscita le plus d'intérêt et qui atténua le cynisme des observateurs intéressés ne croyant plus aux promesses faites depuis vingt ans par des « cormoran (*sic*) de passage ». Il fallut deux ans pour compléter la première phase des travaux. Le 30 septembre 1928, lorsque les turbines de la centrale électrique de Grand-Sault « furent mises à leur vitesse normale », la géante américaine canalisa ses investissements régionaux vers la construction de la papetière de Dalhousie, qui commencera à produire en 1930⁶⁰. Les usines des sociétés Fraser (Edmundston) et Bathurst Power & Paper (acquise en 1928 par International Paper) complétèrent le passage à la « seconde révolution industrielle » du Nouveau-Brunswick avant la fin de la décennie. Le transfert des terres de la Couronne vers les intérêts des pâtes et papiers fut de ce fait achevé, entraînant dans son sillage les emplois offerts depuis plus de trois générations par les moulins à scie, les camps de bûcherons, les quais de chargement et autres. Si les nouvelles papeteries stabilisaient le travail offert aux résidents des communautés d'Edmundston,

60. D'une capacité de 500 tonnes de papier, l'usine de Dalhousie s'approvisionnait en énergie par la centrale de Grand-Sault grâce à des lignes de transmission de deux cents kilomètres reliant le Madawaska au Restigouche. Voir *L'Évangéline*, 15 février 1923, 1^{er} avril 1926 et 4 octobre 1928. Sur l'activité économique « considérable » dans le nord de la province, y compris les tensions engendrées par l'embauche d'immigrants aux « noms difficiles à prononcer [...] qui poussent les nôtres à quitter la province », voir *Proceedings NBFL* (1928–1930).

de Bathurst et de Dalhousie, écrit Bill Parenteau, l'avènement d'une industrie mécanisée nécessitant peu de main-d'œuvre ne palliait pas la perte d'emplois dans le domaine du bois d'œuvre. Pour les actionnaires, les bienfaits de la relance ne furent pas plus intéressants. Le coût de transport pour la distribution du produit et la multiplication des papetières à l'échelle nord-américaine rendirent problématiques les nouvelles orientations industrielles de sociétés comme la Bathurst et modestes les retours sur l'investissement⁶¹. L'entrée difficile dans cette ère nouvelle explique en partie pourquoi la société américaine International Paper – géant mondial de la production de papier et spécialisée dans « l'achat de faillites » – mit la main sur la BCL et réorienta « la production de l'usine de Bathurst vers le carton ondulé » à compter de 1928⁶². En aidant à situer le débat sur l'indemnisation dans une perspective plus large, elle confirme aussi pourquoi les imperfections du régime transactionnel et les pressions exercées sur lui par les employeurs et les élus le rendirent vulnérables à de telles emprises. Pris dans l'étau des chefs d'entreprise, qui préférèrent s'attaquer au régime plutôt que sécuriser les lieux de travail, et dans celui des hommes politiques qui cautionnèrent une vision intéressée du partage du risque pour sortir de la crise la province, les accidentés et les familles endeuillées furent toutefois les premières et principales victimes d'un système contesté.

Les données sur les accidents du travail publiées dans les rapports annuels de la CIAT confirment que le virage économique entrepris par le Nouveau-Brunswick au milieu des années 1920 était lourdement hypothéqué. Au cours de la décennie, la région de Saint-Jean occupait invariablement l'échelon supérieur en ce qui avait trait au nombre d'accidents du travail. Le tableau 2 indique toutefois que le comté de Restigouche – l'infâme second du comté de Saint John à partir de 1923 – devint soudainement son égal à la fin de la décennie; il ne l'était pourtant pas sur le plan démographique. Malgré la hausse de 30 p. 100 enregistrée entre 1921 et 1931 (la plus importante de tous les comtés de la province pour la même période), la population totale du comté de Restigouche représentait moins de la moitié de celle du comté de Saint John en 1931, et sa population urbaine, moins du quart. Comme la croissance spectaculaire des accidents du travail dans le comté de Restigouche durant

61. Parenteau, *The New Brunswick Forest Heritage*, 221, 251 et 366. De 1926 à 1932, les emplois dans les moulins à scie de la province passèrent de 4 100 à 1 343 (une diminution de 67 p. 100) alors que ceux des « moulins à pulpe et papier », de 1 366 à 1 837 (une augmentation de 34 p. 100); Parenteau, « The Woods Transformed »; Sandberg, *Trouble in the Woods*. Par ailleurs, le profit réel obtenu en 1923 (18,15 \$ la tonne) et les profits réalisés en 1928 et 1929 (7,24 \$ et 3,77 \$) sur la production de papier se trouvaient effectivement bien loin du trente dollars la tonne que le président McLean utilisa pour attirer les investisseurs. Cf. Brideau, *Entre profit et paternalisme*, 117. Sur les difficultés de la Fraser, voir Lang, « De l'entreprise familiale à la compagnie moderne », 50.

62. Brideau, *Entre profit et paternalisme*, 45; Parenteau, « The Woods Transformed », 23; *The New Brunswick Forest Heritage*, 343–350; *Moncton Daily Times*, 5 septembre 1923.

la décennie (plus de 2 259 p. 100) – ici encore la plus significative à l'échelle provinciale – était bien difficile à masquer dans cette région où une personne sur trois vivait en milieu urbain, le capital investi par la société américaine International Paper pour la construction de la papetière de Dalhousie n'aurait donc pas fait que des heureux. Une étude sur les écarts ayant trait aux indemnités et sur les réclamations rejetées corrobore cette idée⁶³.

La courbe décennale des indemnités versées aux travailleurs et à leurs familles diffère de la trajectoire des accidents. Au lieu d'appuyer cette affirmation sur une lecture sédimentée des graphiques 1, 3 et 4, nous préférons juxtaposer la courbe des accidents à celle des montants de réserve consentis pour les décès (graphique 5) et à celle des montants de réserve consentis pour les blessures (graphique 6). Cette démarche illustre que la courbe des montants de réserve pour les accidents mortels suit plus fidèlement la trajectoire des accidents du travail que celle des montants de réserve pour les accidents n'ayant causé que des blessures, plus particulièrement dans la seconde moitié de la décennie. La gestion de la décroissance provoquée et entretenue par les déficits budgétaires, l'élection des Conservateurs, la crise dans le secteur du bois d'œuvre et les déboires de la « seconde révolution industrielle » aurait donc constitué une opération administrative hautement subjective (graphique 7). Si les effets de l'austérité n'éprouvèrent pas les familles endeuillées aussi directement que les travailleurs blessés, nos résultats sur les réclamations rejetées montrent toutefois que nul n'échappa complètement aux chocs de la transition.

Infâme emblème de la gestion de la décroissance, les réclamations jugées inadmissibles souillèrent la relation de confiance entre les ouvriers et la Commission à la fin des années 1920 autant que l'évangile de la « seconde révolution industrielle⁶⁴ ». De 1922 à 1929, par exemple, la Commission rapporta 6 112 accidents non indemnissables, soit 13 p. 100 du total des accidents. Après avoir oscillé entre 7 et 11 p. 100 durant la controverse judiciaire avec la BCL, le taux d'accident considéré non indemnissable augmenta à 13, puis à 19 p. 100 à la fin de la décennie. En chiffres absolus, les cas rapportés par la CIAT entre 1927 et 1929 s'élevaient à 766, 1 037 et 1 774, soit une augmentation de 133 p. 100 sans commune mesure avec celle enregistrée pour la même période par les accidents du travail qui était de 33 p. 100⁶⁵. Sur la base des rapports

63. Canada, Bureau de la statistique, *Septième recensement du Canada, 1931* (Ottawa 1935), vol. I, tableaux 1a et 5, 358, 374–375.

64. Les données sur les réclamations jugées inadmissibles sont présentées dans le tableau 1. Voir « Accidents mineurs (AM) non compensables (AMNC) ».

65. Voir le tableau 1. Avant le rapport annuel de 1928, le nombre d'accidents jugés non indemnissables s'obtient en soustrayant le nombre de cas fourni par les commissaires dans le tableau-synthèse des dépenses à celui que donne le tableau-synthèse sur le nombre d'accidents par année. Nous avons choisi d'inscrire « non disponible » pour les années 1919–1921, car il a été impossible de distinguer le nombre de cas rejetés du nombre de cas non traités. En 1932, le pourcentage de réclamations rejetées retombe à 7 p. 100. Dans un projet en cours, nous examinons l'explication la plus plausible de ce phénomène, soit la communication difficile

annuels, il est vrai que les réclamations rejetées concernaient principalement les travailleurs ayant subi une blessure mineure, mais l'examen des archives judiciaires et des procès-verbaux de la CIAT révèle que le couperet n'épargnait pas les proches des défunts. Parmi les cas de dommages collatéraux, les plus utiles sont certainement les réclamations des familles endeuillées ayant abouti à la Cour d'appel du Nouveau-Brunswick. Examinons l'arrêt *Crosby* pour comprendre en quoi sa portée jurisprudentielle sur le système d'indemnisation influence les conclusions de notre enquête⁶⁶.

Selon les termes d'une entente ratifiée entre la Ville de Bathurst et un employé de la Bathurst Company Limited (BCL), David Crosby reçut l'autorisation de « quitter son poste » à la BCL « le temps requis » pour aller colmater des fuites dans le système d'aqueduc de la municipalité du comté de Gloucester. Durant sa deuxième journée de travail, soit le 17 novembre 1926, Crosby se noya pendant qu'il effectuait sous l'eau des travaux sur les conduites. Moins d'une semaine plus tard, sa veuve, Helen Crosby, déposa une demande d'indemnité à la Commission. Dans un certificat daté du 30 décembre, cette dernière refusa la requête « parce que la condition d'emploi du défunt [...] ne relevait pas de la [partie I] de la loi. » La décision était signée par le président de la Commission, John A. Sinclair, et son secrétaire, Robert B. Irving. Impatiente de la contester conformément à l'article 35 de la loi, la veuve présenta sans délai une pétition au juge en chef de la Cour suprême, J. Douglas Hazen, le 3 janvier 1927. Six mois plus tard, elle apprit que le cas n'était « pas admissible en cour », car « déterminer si une blessure survint hors ou durant l'emploi dans le respect de la loi est une question de *fait* » relevant entièrement et exclusivement de la Commission. Le jugement de la magistrature était sans équivoque : le pouvoir enchâssé dans l'article 33 était absolu, puisque, d'une part, nul tribunal ne pouvait révoquer les décisions de droit et de fait prises par cette instance administrative et que, d'autre part, nulle erreur sur les faits ne pouvait invalider les conclusions des commissaires. Pour illustrer cette idée, la déclaration sous serment du président Sinclair est incontournable. Lue en cour par l'avocat de la Commission durant les plaidoiries du 11 février 1927, elle stipulait que la plongée était un métier couvert par le régime transactionnel. Elle renfermait aussi l'affirmation selon laquelle l'avis d'évaluation publié dans la *Gazette royale* du 29 décembre 1926 n'indiquait nulle part que cette profession relevait de la partie I de la loi; une position qui défiait le bon sens et souillait l'intégrité du président Sinclair, puisque l'annonce de la fin de l'année était accompagnée du taux d'évaluation fixant – conformément à la pratique de

entre les travailleurs francophones et le personnel unilingue anglophone de la Commission. Cette enquête connectée à l'étude de la dissidence trace la voie d'une analyse historique d'un problème tardivement reconnu par le gouvernement du Nouveau-Brunswick, soit celui de la fraude. Voir Nouveau-Brunswick, Commission de la santé, de la sécurité et de l'indemnisation des accidents au travail (CSSIAT), *Rapport annuel à l'Assemblée législative du Nouveau-Brunswick* (Saint John, 2003), 22.

66. Voir *Town of Bathurst and Crosby v Workmen's Compensation Board*, [1927] 53 N.B.R. 455.

gestion que ce dernier avait lui-même élaborée – les cotisations des employeurs pour la suivante. Les juges n'étant pas mandatés d'instruire les parties sur les principes élémentaires de logique ou d'éthique, ils se bornèrent à décider – au moment précis où le gouvernement Baxter imposa son ascendant sur elle – que la loi conférait à la Commission une autorité que les requérants étaient impuissants à contester⁶⁷. Quatre ans plus tard, l'arrêt *Nagy* précisa que les restrictions introduites par l'article 33 sur le recours aux tribunaux reflétaient une intention législative claire, soit celle d'affranchir le régime transactionnel des poursuites susceptibles de le paralyser, et ce, même au prix d'injustices contre les accidentés et leurs familles croyant à l'inviolabilité de leur droit à une indemnité⁶⁸. La lumière de ces faits ne doit pas aveugler le chercheur, car les décisions de la magistrature sur les pouvoirs de la CIAT ne neutralisent pas le déficit d'autonomie ni ses effets qui circulent dans les sphères du pouvoir jusqu'aux abîmes de l'indigence.

Dans le cas *Crosby* que nous venons de présenter, la veuve, les juges et le public ignoraient que la réunion d'examen de la réclamation avait été marquée par un désaccord. D'un côté, le président Sinclair et le commissaire Robinson refusaient de reconnaître que la plongée était « évaluée et classée comme une industrie suivant les dispositions de la Partie I de la loi ». De l'autre, James L. Sugrue, le premier président de la Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick, membre de la commission royale d'enquête qui recommanda l'adoption de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail et commissaire à la CIAT depuis sa fondation, offrait une lecture différente. Selon lui, l'intitulé de la catégorie sept, utilisé par la Commission pour distinguer les industries, incluait « la plongée » et le taux d'évaluation de ce métier⁶⁹. Ce refus d'adhérer à une position bientôt contestée en cour marqua l'entrée dans une ère où la dissidence n'était plus une anomalie, mais une affaire courante de l'administration du système⁷⁰. C'est le rejet des réclamations qui causa ce

67. Voir *Ibid.*; APNB, RS 43, dossier 32311, Petition of Helen Crosby, George Gilbert, solicitor (ci-après Petition [Crosby] 43-32311); WHSCCR, Minutes, 22 décembre 1926; LN-B 1918, c 37, art. 33, 35. Les décès au travail n'étant pas tous couverts par la loi, le recours aux tribunaux n'était ni impossible, ni inusité, durant les premières années d'existence du régime transactionnel. Il fallait alors, comme à l'époque où les accidents du travail étaient régis par le régime de la faute, prouver la négligence de l'employeur avant l'accident afin de recevoir une quelconque indemnité, démarche qui se concluait rarement de façon heureuse pour le demandeur. Cf. *Guilford v T. McAvity & Sons, Ltd.*, [1927] 54 N.B.R. 24.

68. Voir *Nagy v Workmen's Compensation Board*, [1931] 3 M.P.R. 516. Voir aussi *In the matter of The Workmen's Compensation Act; In the matter of an Application of Mrs. Caroline Goguen, for a pension*, [1935] 9 M.P.R. 186.

69. Voir *Town of Bathurst and Crosby v Workmen's Compensation Board*, [1927] 53 N.B.R. 455; Petition [Crosby] 43-32311; WHSCCR, Minutes, 22 décembre 1926. À propos de James Sugrue, voir « James L. Sugrue », *Labour History in New Brunswick Research Project*, consulté le 17 juillet 2008, http://www.lhtnb.ca/TH1/en_sugrue.cfm.

70. De 1920 à 1924, nous avons répertorié trois cas de dissidence au sein de la Commission;

remous et défia les représentants ayant décrié unanimement l'insuffisance des indemnités au début de la décennie à élever la probité au rang des attributs suprêmes de la fonction de commissaire. Soucieux de situer ce phénomène dans le temps, nous avons noté que, si la fréquence des avis dissidents devint plus régulière après la révocation par le gouvernement Baxter de l'augmentation des taux de cotisation proposée le 8 décembre 1925, les absences périodiques et prolongées d'un Sugrue malade isolèrent son collègue Robinson et précarisèrent les réclamations, soumises ainsi plus que jamais aux aléas de la posture idéologique⁷¹.

Compte tenu de la nature privée des délibérations et du caractère fragmenté des jugements d'indemnité, les résidents du Nouveau-Brunswick reconnaissant en Sugrue un défenseur de la classe ouvrière purent difficilement réaliser que le commissaire Robinson était lui aussi digne d'un tel estime. Avant les premiers avis dissidents de Robinson, le président Sinclair et le commissaire Sugrue furent les seules voix d'opposition à la CIAT. Le premier, dans ce qu'il considérait des cas de *pleure-misère* déformant le besoin réel de compensation; le second, dans des cas où l'on confondait le respect de la loi et l'obligeance ouvrière. Le président Sinclair, qui avait manifesté son désaccord dix-huit fois depuis 1925, ne le fit qu'une seule fois après l'entrée en fonction de Robert B. Irving à la Commission. Le remplacement de Sugrue signifiait donc que le dernier rempart ouvrier contre les effets d'appuis fugaces était gardé par Robinson. Ce dernier désavoua ses collègues lorsqu'ils contestaient les dépendances des accidentés, leur refusaient une indemnité ou acceptaient de leur en verser une largement inférieure aux montants fixés par les échelles d'indemnisation pour compenser la perte de revenu⁷². Coïncidant avec l'entrée

pour la deuxième moitié de la décennie (1925–1929), nous en avons trouvé quarante. WHSCCR, Minutes (1919–1929); WHSCCR, Annual Report 1928–1931, 5.

71. Robert B. Irving, secrétaire de la Commission depuis les premiers jours, remplaça James L. Sugrue comme intérimaire à compter de 1928. Il joignit alors les deux autres commissaires originaux, John A. Sinclair et Frank C. Robinson, à titre de commissaire substitut. Le 13 juillet 1932, Eugene R. Steeves et Alexandre J. Doucet furent nommés à la fonction de commissaire « pour combler les vides créés par le décès de monsieur James L. Sugrue et par la retraite de monsieur Frank C. Robinson ». WHSCCR, Minutes, 7 janvier 1919; WHSCCR, Annual Report 1928, 5; WHSCCR, Annual Report 1929, 5; WHSCCR, Annual Report 1930, 5; WHSCCR, Annual Report 1931, 5; WHSCCR, Annual Report 1932, 3. Malgré le fait que sa santé le tint à l'écart des travaux de la Commission à partir de septembre 1928, Sugrue montra son dévouement en se présentant à la rencontre du 9 juin 1930, deux semaines avant son décès. Cf. WHSCCR, Minutes, 9 juin 1930. Chacune des nominations à la Commission suscitait de l'intérêt, voire des débats, puisque le principe de postes « réservés » à des groupes de pression régissait le processus. De ce fait, il est facile de comprendre comment les allégeances idéologique ou politique déterminaient l'entrée en fonction, mais aussi la durée du mandat, et ce, au sein d'une agence supposément indépendante de la politique. Voir *supra*.

72. La Commission n'ayant pas embauché de médecin à temps plein pour traiter les blessures communes, les commissaires se considéraient parfois compétents en la matière. La réclamation soumise en 1936 par Herman Touchie illustre très bien les graves conséquences d'une pareille arrogance. Voir *Touchie v The Workmen's Compensation Board*, [1947] 20 M.P.R. 38; APNB, RS

en fonction de Robert B. Irving, le cas le plus intéressant du remaniement des oppositions internes concernait Everett A. Morris : un résident de Sussex, dans le comté de Kings, qui était payé 20 \$ par semaine pour son travail à Murray Wallace. Du moment de l'accident (9 novembre 1927) jusqu'au jour du décès (27 décembre 1928), la réclamation de Morris fut examinée à quatre occasions. Au cours des deux premières, les délibérations incluèrent James L. Sugrue, et au cours des deux dernières, son successeur, Robert B. Irving. Lorsque la réclamation fut examinée à l'origine, le 2 mai 1928, pour une blessure inconnue qui était « égale à vingt-cinq pour cent » d'incapacité, la Commission réserva la somme de 500 \$ payable à raison de 15 \$ par mois. À la seconde réunion, la Commission décida que le montant de réserve devait être annulé, qu'un examen médical devant être effectué à l'automne déterminerait l'étendue du nouveau règlement et que, dans l'intervalle, les paiements seraient majorés à 15 \$ par semaine, rétroactifs à compter de la journée suivant la décision du mois de mai. À la rencontre du 22 novembre 1928, le commissaire Robinson présenta des arguments pour la continuation des paiements hebdomadaires. Sinclair, et maintenant Irving, ne partageaient pas cette vue : ils voulaient tous les deux que le dossier soit « fermé » ou que le travailleur reçoive une indemnité suivant l'échelle de la catégorie quatre – nettement moins généreuse. Les trois hommes parvinrent à un compromis : les paiements hebdomadaires cesseraient le 1^{er} décembre 1928, mais seraient remplacés par des versements mensuels de 40 \$, et ce, jusqu'à épuisement d'une réserve de 1 250 \$ correspondant au statut d'accidenté temporaire qui fixait le taux d'incapacité professionnelle à 50 p. 100. Deux mois après le décès de son époux, Mildred Morris demanda la continuation des paiements, requête que lui refusèrent les commissaires⁷³. Il fallut huit ans avant que la Cour suprême du Nouveau-Brunswick n'invalide cette pratique privant la veuve de la part du montant de réserve non versé au moment du décès. Ironiquement, c'est sous la gouverne de l'ancien premier ministre Baxter que la magistrature rendit ce jugement favorable aux travailleurs et à leurs familles⁷⁴.

Les désaccords à la Commission sont semblables à des poupées gigognes : causés en grande partie par les réclamations rejetées que l'on décrypte grâce au dépouillement systématique des procès-verbaux, ils renferment des phénomènes de moindre importance ou émanent de plus grands avec lesquels ils forment un tout. Parmi ceux qui donnent un sens à la réforme législative

50, dossier n° 32, Oral Examination of Robert B. Irving before trial, *Herman H. Touchie v The Workmen's Compensation Board*, s.d.

73. WHSCCR, Minutes, réclamation n° 6461, Everett A. Morris, 2 mai, 8 août et 22 novembre 1928 et 20 février 1929; APNB, RS141C5, Statistiques de l'état civil de documents gouvernementaux SD141, Everett A. Morris (décès), 27 décembre 1928; *Moncton Daily Times*, 11 octobre 1928.

74. *In the matter of the Workmen's Compensation Board; In Re Patrick Morrissey, deceased*, [1935] 9 M.P.R. 209.

de 1932, on trouve la relation des commissaires avec la FTNB et la population francophone de la province.

Dans la seconde moitié des années 1920 et au début des années 1930, les délégués syndicaux réunis aux congrès annuels de la FTNB furent témoins de l'évanescence d'un front commun. Si les interventions régulières qu'y faisaient ses représentants dans la première moitié de la décennie permirent à la CIAT d'accumuler un capital de sympathie auprès des ouvriers et de leur porte-parole, et de sécuriser ainsi un régime exécré par de nombreux employeurs, les réserves furent vite épuisées sous l'effet combiné de la gestion de la décroissance, des réclamations rejetées, de la dissidence et du décès de Sugrue. En examinant les procès-verbaux de la Commission et de la FTNB, nous avons constaté qu'après une éphémère lune de miel s'annonçait la rupture. Dans son rapport aux membres réunis à Fredericton en 1927 (22–24 mars), le président de la FTNB, James E. Tighe, déplora les récentes décisions de la Commission – peu libérales selon lui – qui aggravaient la situation des accidentés et de leurs familles au point de rendre tolérable le recours aux tribunaux⁷⁵. L'année suivante, dans la foulée de l'arrêt *Crosby* reconnaissant le caractère final des décisions de la Commission sur les questions de fait, les délégués, contrariés par l'imprévisibilité des paiements des cotisations d'employeurs, déplorèrent « l'ingérence politique » dont la Commission était l'objet. À ce sujet, les délégués ne réfèrent pas aux événements du mois de décembre 1925 décrits dans la section précédente, mais aux dispositions moins explosives de l'article 18 stipulant que chaque commissaire était nommé par le lieutenant-gouverneur en conseil et pouvait être « destitué à n'importe quel moment pour cause⁷⁶ ». Au congrès de 1929, le souci de maintenir la Commission « le plus loin possible de la politique » fut à nouveau manifesté, mais l'urgence de cette question fut atténuée par le différend ayant éclaté l'année précédente entre les délégués et le président Sinclair sur la question de la réhabilitation des travailleurs blessés. Les chances qu'elle mène à un bras de fer entre la FTNB et le gouvernement furent anéanties lorsque Sinclair choisit d'exposer aux délégués le déficit de la caisse des accidents. En étayant de la sorte sa thèse sur l'« irréalisme » de la réhabilitation comme composante du système d'indemnisation, Sinclair camouflait mal son mépris pour le zèle réformateur⁷⁷. Affligé par la maladie à compter de cette période et absent au congrès de 1929, Sugrue n'eut pas

75. Proceedings NBFL, Report of President, 2^e jour, 23 mars 1927, 4. Le commentaire de Tighe ne pouvait clairement pas être influencé par l'affaire Crosby et par les propos du président Sinclair, puisque les auditions à la Cour d'appel ne débutèrent que le 11 février 1927.

76. LN-B 1918, c 37, art. 18. Bien que le travail des commissaires soit soumis, en vertu de la loi, aux prérogatives politiques et aux allégeances partisans, le pouvoir de destitution ne fut jamais exercé, même par les Conservateurs. Le premier changement de personnel régulier n'est apparu qu'après le décès du commissaire Sugrue survenu le 24 juin 1930.

77. Lors de son allocution, Sinclair prit soin d'expliquer aux délégués réunis à Fredericton en 1929 que le déficit était celui de l'année 1927, puisque les données du rapport annuel de 1928 n'étaient pas encore disponibles. Voir Proceedings NBFL, 1929.

l'occasion de se dissocier publiquement du président Sinclair ni de joindre ses confrères convaincus ou les indécis interpellés par le déficit d'autonomie. Au moment où son remplaçant à la Commission fut confirmé dans ses fonctions, la Crise de 1929 avait déjà exercé ses effets corrosifs et rendu extravagante la position idéologique d'un citoyen à l'acuité implacable. La réflexion avortée sur le déficit d'autonomie et le préjudice qu'il causait au système d'indemnisation laissa donc les délégués sous l'impression que l'insuffisance des indemnités surplombait toutes les initiatives d'amendement⁷⁸. La controverse entourant les projets de loi adoptés au printemps 1930 sur les pensions de vieillesse, les allocations aux mères et le salaire minimum (que la Crise priva de la sanction royale) accentua le dérapage des convictions et de l'engagement, privant une Fédération de moyens pour l'aider à reconnaître que la réforme du système d'indemnisation axée strictement sur les considérations matérielles masquait d'autres imperfections⁷⁹.

La question linguistique représentait l'un de ces écueils marginalisés par la segmentation des intérêts. Avant son départ, le commissaire Sugrue proposa à ses collègues d'embaucher du personnel francophone, ou du moins, du personnel en mesure de comprendre et d'être compris par les travailleurs, les employeurs et les familles francophones. Que l'écho de son appel ait atteint ou non l'élite acadienne, on ne le saura probablement jamais. N'empêche que le 6 juin 1932, soit deux mois après la réforme adoptée par le législateur, le journal acadien *L'Évangéline* se livra à une charge en règle contre la Commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick. *L'Évangéline* condamnait alors les problèmes rencontrés par des employeurs et des travailleurs francophones qui se trouvaient « incapables de s'entendre avec la Commission ou avec son représentant, par suite de leur ignorance de l'anglais » et qui avaient l'« impression » d'avoir été victimes d'une injustice. Le journal mentionnait que l'« absence d'un commissaire acadien [...] [et] de commis français dans le bureau central » de Saint-Jean était la cause de « bien des ennuis et de bien des malentendus malheureux ». Perdurant depuis « une quinzaine d'années », la situation affectait « des centaines d'ouvriers de langue française ». Exaspéré sans doute autant que les employeurs et les travailleurs francophones qu'il défendait, le journal conclut :

78. Dans notre projet en chantier, l'ingérence politique est examinée par l'entremise de deux autres phénomènes, soit la lenteur du gouvernement à nommer un digne successeur au commissaire Sugrue et l'adoption en catimini des recommandations de la Commission Grimmer-Stone chargée d'examiner la loi sur l'indemnisation des accidents du travail. Cette démarche confirmera qu'il y avait « beaucoup de mécontentement » au début des années 1930 et que l'absence à la Commission d'un représentant ouvrier constituait la source principale de tensions. Voir Proceedings NBFL, 1928–1933.

79. Au printemps 1930, le législateur adopta trois lois : la Loi sur les pensions de vieillesse (Bill No. 98), la Loi sur les allocations aux mères (Bill No. 99) et la Loi sur le salaire minimum (Bill No. 73) dont l'entrée en vigueur fut retardée par la Crise et, officiellement, par la décision politique qui était de priver ces lois de la sanction royale. Voir Proceedings NBFL, 1930–1933.

« Qu'une institution qui est censée s'inspirer des traditions britanniques, ait fait preuve de tant d'arbitraire dans ses rapports avec les petites gens, voilà qui mériterait bien un peu de réflexion de la part de nos sommités légales! Les Anglais pour leur part, n'eussent pas toléré un traitement semblable. Et ils auraient eu parfaitement raison⁸⁰. » Un mois et demi après la publication de cet éditorial, l'ancien député conservateur représentant le comté de Kent au Parlement (1923–1926), Alexandre J. Doucet, devint le premier commissaire francophone de la CIAT. Pour l'« élément acadien » qui jugeait ses droits minés par l'unilinguisme depuis l'ouverture des bureaux de la Commission, cette nomination du premier ministre Charles Dow Richards constituait une heureuse « réparation⁸¹ ». Dans les faits, la position de *L'Évangéline* et la nomination de Doucet n'offraient rien de bien réconfortant : pour les travailleurs qui revendiquaient des lieux de travail sécuritaires; pour les familles endeuillées que les querelles de la décennie avaient maintenues dans un état de misère; et pour les centaines d'autres qui – ayant eu peine à se faire comprendre par le personnel de la Commission – rentrèrent bredouilles à la maison. Les employeurs entièrement investis dans la « seconde révolution industrielle » pouvaient sans doute respirer mieux. En ciblant la CIAT et ses employés, en subordonnant les problèmes des ouvriers et de leurs familles à des questions de langue, la voix des Acadiennes et des Acadiens donnait à son indignation légitime une portée bien limitée. Au même titre que les journaux ne rapportant que les accidents les plus spectaculaires et de la même manière que les délégués syndicaux obnubilés par l'insuffisance des indemnités, l'alarme sonnée par *L'Évangéline* ne permit ni de voir l'ensemble des problèmes de contemporains rendus démunis, dépendants ou invalides par des employeurs et des élus enchaînés au pouvoir conféré par le profit matériel ou le statut parlementaire ni de voir le fondement de ces problèmes⁸².

Les risques de désastres

IL Y A UNE DIZAINE D'ANNÉES, Eric Tucker et ses collègues s'engagèrent à rendre plus inclusif le concept de désastre. En insistant sur les accidents du travail qui échappent à l'attention des médias trop souvent tournés vers le spectaculaire, ils ont plaidé les mérites des faits courants du passé. S'il est vrai

80. *L'Évangéline*, 6 juin 1932.

81. *Ibid.*, 18 et 23 juin 1932; *Ibid.*, 16 juillet 1932.

82. Nous concluons la section sur cette note, bien que, à cette étape, notre projet en chantier examine l'agentivité des travailleurs accidentés, plus particulièrement ceux ayant une famille endeuillée. En l'absence d'un « revenu familial » et d'un parti ouvrier, à une époque où la Commission était en déficit d'autonomie et les commissaires de plus en plus divisés entre eux, il est important d'identifier les actions – isolées ou populaires – privilégiées par les familles tentant de surmonter les défis de l'indemnisation, y compris celles frauduleuses, qui leur ont fait courir des risques importants ou qui ont permis d'ouvrir de nouvelles brèches dans l'idéologie patriarcale et le culte de la domesticité.

que ce projet très utile émerge du travail de l'historien du social, la démarche que nous avons entreprise s'en inspire elle aussi pour doter le panorama réflexif de précisions conceptuelles utiles à l'avancement de notre métier. Pour la rendre compatible à la réflexion de Tucker, la nôtre doit d'abord passer avec succès un test de pertinence que circonscrit l'idée suivante : la mise en œuvre d'un système d'indemnisation sans égard à la faute n'est pas une « affaire de routine » sans intérêt pour l'historien⁸³. Nous reconnaissons que l'histoire de l'indemnisation est indissociable de celle des accidents du travail et que ces derniers sont inséparables de la réflexion sur le désastre. Au lieu de la logique aristotélécienne invitant à se précipiter dans le syllogisme réducteur, nous avons opté pour la rigueur portée par un concept – le risque – permettant la formation d'un ensemble théorique homogène et heuristiquement pertinent.

Les risques de l'indemnisation

Comme l'introduction des moyens de production nouveaux qui crée des dangers inconnus en milieu de travail, l'avènement de l'indemnisation sans égard à la faute comportait sa part de risques⁸⁴. À titre d'exemple, rappelons le conflit qui opposa la CIAT et les employeurs du secteur forestier au début des années 1920. Pour éviter que le régime transactionnel ne soit paralysé par les employeurs qui l'abhorraient, les commissaires acceptèrent le risque de la contestation judiciaire. Malgré l'imprévisibilité de cette option, ils jugèrent essentiel d'interpeller la magistrature afin de convaincre ses membres que le pouvoir discrétionnaire de la Commission dans l'élaboration d'un plan de réserve actualisé ne devait pas être rendu inopérant. La victoire du printemps 1924 devant le plus haut tribunal du pays aura certes rendu profitable leur pari fort audacieux. Ses lendemains n'ayant pas été aussi glorieux, nous avons vu que le gouvernement offrit aux commissaires – en échange d'une baisse

83. Tucker, « Accountability and Reform in the Aftermath of the Westray Mine Explosion », *Working Disasters*, 304.

84. Notre réflexion sur le risque est influencée par les études suivantes : Barbara Adam, Ulrich Beck et Joost van Loon, dir., *The Risk Society and Beyond: Critical Issues for Social Theory* (Thousand Oaks: Sage Publications, 2000); Ulrich Beck, *La société du risque : sur la voie d'une autre modernité* (Paris : Aubier, 2001); Francis Chateauraynaud et Didier Torny, *Les sombres précurseurs. Une sociologie pragmatique de l'alerte et du risque* (Paris : Éditions de l'EHESS, 1999); André Dauphiné et Damienne Provitolo, *Risques et catastrophes : Observer, spatialiser, comprendre, gérer* (Paris : Armand Colin, 2013 [2001]); Mary Douglas, *Risk and Blame: Essays in Cultural Theory* (New York: Routledge, 1992); Mary Douglas et Aaron Wildavsky, *Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological and Environmental Dangers* (Berkeley: University of California Press, 1983); Frank Ferudi, *Culture of Fear: Risk-Taking and the Morality of Low Expectation* (Washington: Cassel, 1997); Jonathan Levy, *Freaks of Fortune: The Emerging World of Capitalism and Risk in America* (Cambridge: Harvard University Press, 2012); Arwen P. Mohun, *Risk: Negotiating Safety in American Society* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013); David A. Moss, *When All Else Fails: Government as the Ultimate Risk Manager* (Cambridge: Harvard University Press, 2002); David Niget et Martin Petitclerc, dir., *Pour une histoire du risque. Québec, France, Belgique* (Montréal/Rennes : Presses de l'Université du Québec, Presses universitaires de Rennes, 2012).

des taux d'évaluation sectorielle – les transferts de fonds nécessaires pour éponger leur déficit. N'acceptant pas ce pacte sans le damner, ils réalisèrent que le contrôle politique sonnait le glas d'une gestion équitable et indépendante de l'indemnisation des accidents du travail. Pour les travailleurs accidentés et leurs familles, accablés à leur insu par la gestion de la décroissance, l'intervention politique fut lourde à porter, puisque ceux qui se trouvaient au front osèrent rejeter des réclamations, réduire des indemnités déjà modestes et répartir l'austérité de façon moralement intéressée pour protéger les familles endeuillées. Coincés entre les obligations de leur fonction et leur sens de la justice, les commissaires rendirent des décisions sans se soucier de l'érosion de la dissidence : d'une part, sur leur front commun, d'autre part, sur leur relation avec les délégués de la FTNB – leurs alliés de la première heure.

Dans cette synthèse sur toile de fond du risque, il est important de situer la pensée théorique pour être en mesure d'établir la connexion avec le désastre⁸⁵. Le risque consiste en « l'événement-non-encore-survenu » qui influence et combine la perception de l'avenir et l'action du présent⁸⁶. Socialement construit, nous répètent les auteurs, il appartient aux réalités objectives du vécu matériel. À cet égard, il est un descendant du pragmatisme et de la logique probabilitaire voulant que l'action soit « motivée par une évaluation rationnelle d'un gain probable ou d'une perte éventuelle⁸⁷ ». Issus de la catégorie des risques sociaux, les accidents du travail marquèrent l'évolution des sociétés industrielles au point de justifier l'obsession que nous avons présentée pour l'insuffisance des indemnités. S'il se définit dans le cadre du social, le risque prend aussi son sens dans la culture et lui en donne, puisqu'il est alors question de déterminer « ce qu'il convient de faire », d'expliquer l'indignation lorsque les actions et leurs incidences sont contraires aux attentes et aux valeurs d'une société menacée et de qualifier les pratiques et les identités de ceux et celles qui institutionnalisent le conformisme⁸⁸. Ainsi appréhendé, le concept du risque devient le parent d'une « doctrine des limites » qui lie étroitement la « célébration de la sécurité » à l'histoire de la démocratie. En poussant ses agents culturels à développer une « attitude pessimiste à l'égard du potentiel humain », celle-ci remplace en effet les espoirs éteints par des valeurs

85. La littérature en science sociale sur la catastrophe est distincte, mais parente, de celle sur le désastre. Dans le cadre d'une étude en chantier, nous établissons qu'il ne s'agit pas simplement d'une distinction sémantique.

86. Beck, *La société du risque*, 60.

87. David Niget et Martin Petitclerc, « Le risque comme culture de la temporalité » dans David Niget et Martin Petitclerc, dir., *Pour une histoire du risque. Québec, France, Belgique* (Montréal et Rennes : Presses de l'Université du Québec - Presses universitaires de Rennes, 2012), 4.

88. Magda Fahrni, « "La lutte contre l'accident" : risque et accidents dans un contexte de modernité industrielle » dans David Niget et Martin Petitclerc, dir., *Pour une histoire du risque. Québec, France, Belgique* (Montréal et Rennes : Presses de l'Université du Québec - Presses universitaires de Rennes, 2012), 182; Ferudi, *Culture of Fear*; Niget et Petitclerc, « Le risque », 33.

conservatrices qui consolident une tradition et proscrivent le changement. À l'égard du temps, parce qu'il rend intelligible les relations entre le passé, le présent et le futur, le concept du risque nous aide à assigner au désastre sa juste place sur la ligne de temps et devient, par cette connexion, son inséparable compagnon qui « fait de l'avenir la question du présent⁸⁹ ». Par respect pour les temps historiques et l'histoire de l'indemnisation des accidents du travail que nous avons examinée, il va donc de soi que cette section s'intitule « les risques de désastres », et rien d'autre. Mais comment faire face aux risques pour éviter les désastres et sécuriser l'avenir ? La réponse nous introduit à « l'infrastructure de la prévention » au sein de laquelle on trouve des pratiques comme celles qui concernent les dangers en milieu de travail, mais aussi l'opération de transfert du risque financier sur lequel se fonde le régime transactionnel⁹⁰.

Les auteurs nous informent que la gestion du risque est une action politique et une source de compromis mouvante, puisqu'elle implique une négociation entre des intervenants qui refusent de s'y soumettre avec résignation comme s'il s'agissait d'une fatalité. Dans le cas qui nous intéresse, l'indemnisation comme forme de gestion du risque est orientée vers l'avenir et motivée par le souci d'éviter ce qu'il renferme, soit le désastre de la dépendance. Mais comment ? Par l'indemnisation, on a voulu avant tout stabiliser des attributs clés du capitalisme : d'une part, en s'assurant que les travailleurs n'aient pas à sacrifier leur vie pour la gagner ; d'autre part, en ne portant pas atteinte à la propriété privée. Le défi de l'indemnisation fut ainsi de maintenir en équilibre une opération que de nombreux cotisants voyaient comme essentiellement spoliatrice. Dans cette quête de sécurité pour les travailleurs et la propriété, la priorité de la gestion du risque fut de mettre en place une échelle de gouvernance capable d'exercer une emprise à la fois sur le capital et le « travailleur citoyen ». Celle qui s'est imposée sur les « territoires à risques » de la société industrielle durant la transition du juge au commissaire réunit le législateur provincial et sa bureaucratie⁹¹. Au Nouveau-Brunswick, l'implantation des pratiques de gestion du risque a donné la possibilité d'imposer des taux variables d'évaluation pour

89. Beck, *La société du risque*, 48–62; Ferudi, *Culture of Fear*, 8–9, 11, 19; Moss, *When All Else Fails*; Niget et Petitclerc, « Le risque », 4 et 9; Marie-Claude Thifault, « C'est une impossibilité scientifique et matérielle que de garantir l'avenir. Idiots, aliénés incurables ou déments séniles en congé d'essai, fin XIX^e début XX^e siècle », *Globe : Revue internationale d'études québécoises*, 16, n° 2 (2013).

90. Dauphiné et Provitolo, *Risques et catastrophes*; Fahrni, « "La lutte contre l'accident" », 191; Levy, *Freaks of Fortune*; Moss, *When All Else Fails*; Mariana Valverde, « Analyser les risques et la gestion du risque en dehors de l'opposition binaire entre tradition et modernité » dans David Niget et Martin Petitclerc, dir., *Pour une histoire du risque. Québec, France, Belgique* (Montréal et Rennes : Presses de l'Université du Québec – Presses universitaires de Rennes, 2012), 337–347.

91. David Montgomery, *Citizen Worker: The Experience of Workers in the United States with Democracy and the Free Market During the Nineteenth Century* (Cambridge: Cambridge University Press, 1993); Valérie November, Marion Penelas et Pascal Viot, dir., *Habiter les territoires à risques* (Lausanne : PPUR, 2011).

distinguer les employeurs qui sécurisaient la vie de leurs employés des autres qui la mettaient en danger. Par l'emploi judicieux de cet outil malléable, les commissaires ne menaçaient pas les profits, voire la pérennité des entreprises, mais les sécurisaient par la prévisibilité des contributions exigées à la caisse des accidents⁹². Au sein d'une société qui vantait les mérites de l'indépendance et de la liberté, il devint toutefois difficile de réconcilier cette forme d'aide aux lois du marché et à l'idéologie du laisser-faire, notamment à une époque où les coûts de la gestion du risque étaient transférés à des citoyens, des contribuables et des consommateurs qui peinaient à maîtriser leur propre destin⁹³. Avant la Crise, on se trouvait en fait au seuil du désastre de la dépendance avec des moyens mal adaptés pour affronter ses sombres perspectives.

Ne laissons pas les imperfections du système altérer notre capacité de jugement, car le régime transactionnel établi au Nouveau-Brunswick durant les années 1920 a servi un plus grand nombre d'individus que le régime de la faute patronale. Ne les laissons pas plus fausser l'opération de reconnaissance qui se trouve au cœur des réflexions sur le désastre, puisque les phénomènes échappant à l'attention des contemporains sédimentent les assises historiques du désastre tout autant que ceux qu'ils ont dénoncés⁹⁴. À ce sujet, il importe d'effectuer un retour sur le déficit d'autonomie. Même en supposant que les commissaires aient fait de lui leur cheval de bataille lorsqu'il est apparu dans la deuxième moitié de la décennie, la FTNB aurait eu du mal à prendre les rênes d'un déficit d'autonomie enseveli par les cendres des charbons ardents de l'insuffisance des indemnités et enfoui dans les décombres de décisions administratives que la magistrature jugea irrévocables. En déficit d'autonomie, la Commission a ainsi couru le risque de perdre la confiance des travailleurs, des familles et de leurs représentants syndicaux; elle a aussi été impuissante à nuancer une conviction populaire conférant à l'insuffisance des indemnités une influence déformante sur les maux du système. N'ayant pas accordé au déficit d'autonomie l'importance qu'elle lui réserva dans la première moitié

92. Cette constatation est inspirée des témoignages recueillis lors des forums publics ayant précédé l'adoption de la loi provinciale du 28 avril 1918. Voir Commission Inquiry [1917].

93. Levy, *Freaks of Fortune*, 5. Les données de Statistique Canada révèlent que, au cours des années 1920, l'indice des prix à la consommation se maintint au niveau atteint à la fin de la Première Guerre mondiale et ne chuta qu'après le déclenchement de la Crise. Voir Statistique Canada, consulté le 17 mai 2016, <http://www.statcan.gc.ca/tables-tableaux/sum-som/l02/cst01/econ46e-fra.htm>. En ce qui concerne l'impôt sur le revenu introduit par le gouvernement fédéral le 25 juillet 1917, peu de travailleurs subirent ses effets directs, puisque le taux d'imposition de 4 p. 100 touchait les salariés gagnant plus de 3 000 dollars par an. Toutefois, lorsque le gouvernement conservateur s'engagea à éponger les déficits annuels de la CIAT à la fin des années 1920, il soutira cet argent du fond des poches des contribuables. À l'échelle provinciale, la première loi d'impôt sur le revenu a été adoptée en 1961 : *Income Tax Act*, LN-B, 1961–62, c 2. Avant cette date, il existait d'autres lois permettant la perception des taxes. Voir Robert B. Bryce, *Maturing in Hard Time: Canada's Department of Finance through the Great Depression* (Kingston et Montréal : McGill-Queen's Press, 1986), 200 (tableau 7).

94. Cette idée reprend l'essence des contributions du recueil de Tucker, *Working Disasters*.

de la décennie durant sa confrontation judiciaire avec la Bathurst Lumber Company, la CIAT contribua à placer les engagements syndicaux sur une trajectoire déviante qui empêcha la réforme de 1932 de servir pleinement et de meilleure façon l'avenir. Vu sous cet angle, le déficit d'autonomie prend alors deux formes : celui que l'on a déploré, celui que l'on a ignoré. Comme historien, c'est la deuxième forme qui motive notre souhait de rejoindre Tucker et ses collègues sur le besoin d'enrichir le concept du désastre. Car si les contemporains n'ont pas été en mesure d'œuvrer efficacement à la prévention du risque, c'est l'examen d'une opération de reconnaissance inachevée qui nous fournit les pistes de réflexion les plus intéressantes.

La prévention des risques du métier

Pour éviter les ennuis engendrés par une vue étriquée du passé, l'historien est amené sans cesse à repousser les limites de la reconnaissance. Grâce aux travaux de Katherine Lippell, Carolyn McNally, Michael Piva, R. C. B. Risk, Robert Storey, Andrew Stritch et Eric Tucker, les besoins de notre propre intervention heuristique sont simples à identifier. En effet, depuis la remarque cinglante de Michael Piva formulée il y a plus de quarante ans sur les historiens qui « abhorrent » l'étude du mouvement à l'origine des lois sur l'indemnisation, les chercheurs ont non seulement répondu à l'appel, mais ont exploré d'autres questions importantes⁹⁵. Qu'il soit dirigé vers le droit, les défis de la prévention, les transformations du travail et l'activisme, ce travail est bien entendu inachevé⁹⁶. Par exemple, dans le contexte du Nouveau-Brunswick, l'étude sérieuse de McNally a récemment comblé le besoin de faire l'examen des forces sociales à l'origine de l'adoption de la loi de 1918, mais pas celui de les considérer comme sentinelles ou critiques après cette victoire. Par ailleurs, malgré le fait que l'inventaire des contributions se soit

95. Piva, « The Workmen's Compensation Movement in Ontario », 39. Voir aussi R. W. Kostal, « Legal Justice, Social Justice: An Incursion into the Social History of Work-Related Accident Law in Ontario, 1860–86 », *Law and History Review*, 6, n° 1 (Spring 1988); Tucker, *Administering Danger in the Workplace*.

96. Babcock, « Blood on the Factory Floor: The Workers' Compensation Movement in Canada and the United States » dans Raymond B. Blake et Jeff Keshen, dir., *Social Welfare Policy in Canada: Historical Readings* (Toronto: Copp Clark, 1995); Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité*; Lippell, « Droit des travailleurs québécois en matière de santé (1885–1981) »; McNally, *Menace pour la société*; Rennie, « The Historical Origins of an Industrial Disaster »; Risk, « This Nuisance of Litigation »; Storey, « Activism and the Making of Occupational Health », « From the Environment to the Workplace ... and Back Again? », « Don't Work Too Hard », « "Their only power was moral" », « "They Have All Been Faithful Workers" », « From Invisibility to Equality? »; Storey et Lewchuk, « From DUST to DUST to DUST »; Stritch, « Power Resources, Institutions and Policy Learning »; Tucker, « Remapping Worker Citizenship in Contemporary Occupational Health and Safety Regimes », *International Journal of Health Services*, 37, n° 1 (2007); van Horssen, « À faire un peu de poussière »; Fred Winsor, « Solving a Problem: Privatizing Worker's Compensation for Nova Scotia's Offshore Fishermen, 1926–1928 », *Acadiensis*, 18, n° 2 (Spring 1989).

enrichi sur le plan géographique, il est toujours vrai que l'Ontario domine le panorama de la connaissance historique, mais aussi que la catégorie des « autres provinces » ne satisfait pas encore les exigences nationales, même celles qu'établit la myopie centralisatrice⁹⁷. Le Nouveau-Brunswick n'étant pas « un détail », pour reprendre à notre compte une formulation consacrée en Acadie, nous avons privilégié une approche hybride boulonnée à l'économie politique, comme Piva, Stritch et Tucker, au droit, comme Lippell et Tucker et, au social, comme McNally et Storey. L'historiographie ayant été muette sur les activités journalières des systèmes d'indemnisation canadiens durant la phase d'implantation du début du 20^e siècle, l'orientation de notre projet s'est alors imposée, tout comme l'échelle de l'enquête.

Ce qui nous distingue des autres études se résume assez simplement : ayant choisi des documents originaux – par le hasard des explorations disciplinées dans les archives –, nous avons eu l'occasion de découvrir des réalités et des acteurs historiques jusqu'ici enfouis sous les lois, les rapports annuels, les journaux et les témoignages de contemporains. La reconnaissance des limites de la couverture journalistique nous a certes poussé vers les procès-verbaux et l'indemnisation et éloigné des accidents du travail, mais c'est la taille de la population du Nouveau-Brunswick qui a rendu légitime et réaliste leur examen systématique et qui a minimisé notre exposition aux risques du métier. Huit fois et demie plus petite que l'Ontario, et six fois plus petite que le Québec, la taille de la population du Nouveau-Brunswick confère au chercheur patient des privilèges aptes à valoriser les résultats de son enquête. Comme Tucker, notre projet touche l'administration d'une politique sociale, non pas du point de vue des rapports conflictuels sous le régime de la faute, mais de ceux qui émergent dans le cadre d'un système nouveau, largement affranchi du legs des contraintes judiciaires, que l'historien pressé pourrait appréhender par l'entremise presque exclusive de rapports annuels impersonnels. Pour prévenir le désastre de conditions gagnantes sabotées, nous avons plutôt consulté les procès-verbaux avec soin et minutie après la reconstitution rigoureuse et précise des dossiers de réclamation qu'ils renferment. Si, dans le cas de l'étude historique des accidents du travail et de l'indemnisation, l'élan initial vient en général du centre, souhaitons que notre contribution en périphérie y parvienne; dans le meilleur des scénarios, sans le compromis de l'échantillonnage – ou misère!, la référence aléatoire –, car une histoire qui se veut sociale ne peut tolérer l'ascendant des méthodes et des sources qui captent du haut des fragments d'instantanés de l'itinéraire individuel et familial pourtant bien documenté au sein d'un État bureaucratisé.

Les assises d'un corpus documentaire adapté à une échelle d'observation obéissant à la volonté du chercheur ont rendu juste et nécessaire notre demande d'adhésion au club sélect des intervenants qui pensent le désastre pour éviter d'en être une incarnation professionnelle. Heureux que notre reconstitution

97. Stritch, « Power Resources, Institutions and Policy Learning », 550.

des pratiques administratives définies par la loi et opérationnalisées par les commissaires du bureau de Saint-Jean ait finalement engendré la rupture d'une connexion où l'ignorance du déficit d'autonomie par les contemporains trouve son équivalent académique dans le mutisme presque total des historiens sur l'indemnisation, il serait regrettable de lui faire porter aussitôt le boulet de l'inachevé. Or, comme la reconnaissance historique de l'indemnisation demeure incomplète tant qu'elle ne dote pas le chercheur de meilleurs outils de prévention pour gérer les risques du métier, nous misons ici sur une opération de reconnaissance élargie au sein de laquelle l'indemnisation comme produit importé représente la cellule souche.

Les pratiques administratives que l'on instaure au Nouveau-Brunswick à compter du 28 avril 1918 circulaient au sein des juridictions occidentales depuis la fin du 19^e siècle⁹⁸. Au Canada, l'intervention du Nouveau-Brunswick suivit celle de l'Ontario (1^{er} mai 1914), de la Nouvelle-Écosse (23 avril 1915), du Manitoba (10 mars 1916) et de la Colombie-Britannique (23 mai 1916), et ce, malgré les réserves des membres de sa commission provinciale ayant reçu le mandat d'enquêter sur la nature de chacun de ces nouveaux systèmes⁹⁹. Dans leur rapport déposé le 14 mai 1917, les membres de la commission recommandèrent en effet de temporiser, puisque, selon eux, la taille d'une province comme l'Ontario lui permettait de faire ce que le Nouveau-Brunswick n'avait pas le loisir de réaliser à ce stade de son histoire. Si les similitudes avec la Nouvelle-Écosse – au niveau de la taille des listes d'employés – rassuraient les commissaires, l'entrée en vigueur de son régime transactionnel (1^{er} janvier 1917) était par contre trop récente pour déterminer s'il répondait « aux intérêts des employeurs ou des employés », et par conséquent, s'il pouvait bel et bien servir de modèle pour le Nouveau-Brunswick¹⁰⁰. De l'avis de ces représentants circonspects, il était préférable de se consacrer à la cueillette de renseignements supplémentaires, notamment pour déterminer si une vue complète du panorama de l'emploi au sein de la province rendait financièrement

98. Pour un survol sur les origines du régime transactionnel, voir McNally, *Menace pour la société*, 9–35.

99. Pour les dates, voir Report of the Commission [1917]. Par ailleurs, les contemporains confondaient parfois le régime transactionnel à celui de la faute patronale. Aux États-Unis, par exemple, le *National Industrial Conference Board* a inclus le Nouveau-Brunswick à son tableau-synthèse regroupant ainsi la cinquantaine de juridictions du monde qui avaient adopté une loi d'indemnisation. L'erreur résidait dans le fait que la date charnière (9 mai 1903) correspondait à l'adoption de sa loi sur la faute patronale, et non à sa loi sur l'indemnisation des accidents du travail (26 avril 1918). Les auteurs du rapport ont aussi erré en incluant le Québec dans leur tableau sélectif. Le régime qui était en place au Québec à compter de 1909 n'étant pas, à proprement dit, un régime transactionnel (parce qu'il contraignait les accidentés à recourir aux tribunaux), on peut comprendre pourquoi les membres de la commission d'enquête du Nouveau-Brunswick n'ont pas considéré ce régime dans leur analyse. Cf. United States, National Industrial Conference Board, *Workmen's Compensation Acts in the United States: The Legal Phase, 1919* (Boston 1919), 60.

100. Report of the Commission [1917].

viable le projet d'indemnisation. Comme la loi sur l'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick fut adoptée moins d'un an avant la conclusion de ce premier rapport, et à peine quelques mois après les audiences publiques de l'automne qui donnèrent la parole aux acteurs principaux et de soutien, il est possible de se demander – dans la foulée des recommandations de commissaires réticents – si l'introduction du régime transactionnel au Nouveau-Brunswick ne fut pas précipité par les pressions du moment. L'idée étant moins importante à vérifier que l'adaptation une fois le régime en place, nous éviterons volontairement ce débat dans les prochaines pages¹⁰¹.

En 1918 comme en 1932, le législateur du Nouveau-Brunswick a adopté et modifié sa loi sur l'indemnisation des accidents du travail suivant les dispositions de la loi en vigueur en Ontario. Si l'imitation est la plus sincère des flatteries, elle exige toutefois plus que des bonnes grâces pour être bénéfique en amont. Le degré de réussite du transfert dépendant de la liberté d'action des acteurs locaux et de la flexibilité des vues sur les besoins d'adaptation, on comprendra pourquoi cette approche intéresse l'étude qui puise dans les relations de pouvoir pour saisir le caractère distinct des orientations politiques et idéologiques d'une société. Nous savons que les intervenants du Nouveau-Brunswick adaptèrent le système de l'indemnisation aux réalités qu'ils estimaient propres à leur région. Voyons comment afin de comprendre l'« infrastructure de la prévention » et la fonction qu'y occupe le déficit d'autonomie¹⁰².

La première initiative d'adaptation locale fut l'inclusion des employeurs du secteur forestier dans le régime d'indemnisation des accidents du travail. Exclut par le législateur au moment de l'adoption de la loi, les employeurs de ce secteur furent au centre d'une résolution entérinée par la CIAT à sa réunion du 10 avril 1919. Il s'agissait de présenter une pétition au lieutenant-gouverneur en conseil suivant les dispositions de l'article 4 afin d'inclure les « personnes employées dans les forêts, le sciage, le bois d'œuvre, la pâte à papier, le bois de chauffage, les traverses de chemin de fer » et le transport de tous ses produits. Ratifiée une semaine plus tard par les Libéraux, la résolution fut amendée par le lieutenant-gouverneur en conseil conformément à l'article 74.3 de façon à

101. La réflexion qui suit s'inspire des travaux de Peter J. Wylie sur le processus d'importation de la technologie dans l'économie manufacturière canadienne. Voir « Technological Adaptation in Canadian Manufacturing, 1900–1929 », *Journal of Economic History*, 49, n° 3 (September 1989); « Indigenous Technological Adaptation in Canadian Manufacturing, 1900–1929 », *Canadian Journal of Economics/Revue canadienne d'économie*, 23, n° 4 (November 1990).

102. La question linguistique ne sera pas examinée dans les prochaines pages, notamment parce que les mesures d'adaptation sont introduites après la réforme de 1932, et surtout la critique de *L'Évangéline*. Le succès des initiatives de prévention se mesurant sur une période de plus d'un demi-siècle, nous laisserons à d'autres le soin de traiter cette question. Notre étude en chantier aborde toutefois les problèmes dénoncés par le journal acadien du point de vue du personnel de soutien mis sous contrat par la Commission au cours des années 1920, avant l'entrée en fonction d'Alexandre J. Doucet, le premier commissaire acadien.

reporter son applicabilité au 1^{er} août, un délai qui représentait une consolation bien mince pour les sociétés forestières n'ayant pas réussi à neutraliser le pouvoir revendicateur de la FTNB.¹⁰³ Lors de son congrès annuel tenu au printemps, cette dernière fut en effet la première à favoriser l'introduction d'une telle mesure dans l'« infrastructure de la prévention ». Sa résolution sur la formation d'un parti ouvrier ne fut sans doute pas étrangère au fait que le gouvernement privilégia à ce moment la nouvelle orientation apportée au régime, proposée par la FTNB, plutôt que le statu quo défendu par les employeurs. L'omniprésence du commissaire Sugrue dans les affaires de la FTNB, de la Commission et de son incarnation antérieure supporte l'idée selon laquelle la préoccupation sur la taille provinciale des listes d'employés – enracinée dans les esprits depuis les travaux de 1917 – trouva en lui un porteur rêvé pour rejaillir¹⁰⁴. Vue dans son ensemble, cette première initiative d'adaptation revêt donc tous les attributs d'une mesure de prévention que souhaitaient des contemporains préoccupés par l'avenir d'un système d'indemnisation à peine debout¹⁰⁵. L'adaptation dont il est ici question représente un renversement d'allégeance politique qui culmina avec l'amendement de 1924 et grâce auquel les employeurs réfractaires ne pouvaient plus se réfugier dans la partie II de la loi en refusant simplement de fournir leur liste d'employés à la Commission. En effet, l'exclusion initiale des employeurs du secteur forestier et les termes alambiqués de l'article 61 que la Cour suprême du Canada invita à élaguer représentaient deux des rares dispositions législatives de la loi de 1918 qui n'ont pas été élaborées suivant le texte phare du gouvernement ontarien. Des forces sociales plus influentes que McLean et ses homologues convainquirent les élus que la tentative initiale de mettre en place un cadre législatif adapté aux prérogatives des sociétés forestières était insoutenable. Le caractère éphémère des victoires syndicales et du modèle importé que l'on adapta de façon sélective à la réalité régionale fut consacrée dans la seconde moitié de la décennie lorsque les Conservateurs diluèrent à leur tour la portée de la loi et des résolutions de la Commission. Au moment du compromis, acceptable du point de vue des employeurs, l'état de dépendance de la Commission devint aussi tangible que celle des travailleurs accidentés et des familles. Dans ce contexte, l'exhortation de la FTNB à légiférer pour aider les chômeurs, les vieillards et les femmes démunies et la

103. WHSCCR, Minutes, 10 avril et 1^{er} mai 1919; LN-B 1918, c 37, art. 74(3); *Gazette du travail*, 19 octobre 1919.

104. Proceedings NBFL, 1919; *Gazette du travail*, 19 octobre 1919. Le commissaire Sugrue avait fait partie de l'enquête menée sur les régimes d'indemnisation de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse en 1917 qui, à la conclusion des travaux de ses membres, reconnut le besoin de recueillir plus de renseignements pour déterminer si « la province était suffisamment large (*sic*) » pour un tel système. Cf. Report of the Commission [1917].

105. L'adaptation dont il est ici question représente le renversement d'une décision contestée à l'origine par la FTNB. Elle constitue aussi pour nous une anomalie extrêmement intéressante, puisque le législateur du Nouveau-Brunswick s'éloigna rarement du phare ontarien durant la rédaction de sa première loi d'indemnisation.

« recommandation spéciale » de la Commission Grimmer-Stone de détacher la CIAT de « toute influence politique » ne devraient pas nous étonner¹⁰⁶. Avant de conclure à l'échec de l'adaptation, ou pire, au désastre de l'indemnisation, examinons brièvement une autre composante de l'« architecture de la prévention » aménagée pour gérer les risques et éviter les désastres, soit le taux d'indemnisation pour compenser la perte de revenu.

Au cœur des préoccupations soulevées en 1917 sur le panorama de l'emploi, on trouve la question des coûts de maintien du régime transactionnel. Simplement présentée, la question se résumait à ceci : le Nouveau-Brunswick avait-il les moyens de reproduire le modèle ontarien? Les représentants patronaux et les élus estimaient que non. Les écarts et les différences entre les deux économies ne signifiaient toutefois pas que ces derniers jugeaient invraisemblable l'introduction d'un système d'indemnisation sans égard à la faute. Comme en Ontario, le Nouveau-Brunswick a d'abord fixé à 55 p. 100 le taux d'indemnisation pour la perte de revenu dès sa première intervention législative, et l'a maintenu à ce niveau durant toute la période couverte par notre étude. Reprenant presque mot pour mot les dispositions normatives de la loi ontarienne, le législateur du Nouveau-Brunswick n'a pas été plus créatif en ce qui a trait au cadre d'indemnisation, puisque, à l'exception du nombre de classes (44 en Ontario), les données que nous avons exposées dans le tableau 3 peuvent confondre le lecteur de la loi ontarienne adoptée en 1914¹⁰⁷. Si la conjoncture de guerre n'incita pas les intervenants du Nouveau-Brunswick à exagérer la potentialité d'une économie des ressources, les élus convertis à la « doctrine des limites » – ou que la Crise rendit partisans involontaires – furent tout aussi prudents lorsqu'ils décidèrent de réformer le système d'indemnisation en 1932. Relativement à la majoration du taux d'indemnisation proposée par la FTNB et à l'actuaire du régime ontarien, ils optèrent pour la continuité. Leur décision confirma non seulement les perspectives pessimistes du régime, offertes par ses sentinelles, mais aussi le déficit d'influence d'une FTNB mutilée par la Crise. En fait, comme l'alliance avec les porteurs de la « seconde révolution industrielle » leur offrait cette fois plus de sécurité politique qu'avec les représentants d'une fédération syndicale amputée de ses membres, leur décision marginalisa le déficit d'autonomie dans l'inventaire

106. Proceedings NBFL, 1924–1933; APNB, RS24 -1932/re/File 3-4, Boîte 9755, Report of the Commission Appointed to Investigate the Act Respecting Compensation to Workmen for Injuries, Being Chapter 157 of the Revised Statutes of 1927 (ci-après Report of the Commission [1931]), 28 août 1931, 108. Compte tenu de leur importance, nous réservons une place prépondérante aux travaux des commissaires W. C. H. Grimmer et George A. Stone dans le cadre de notre étude en chantier. Les témoignages qu'ils ont recueillis, les mémoires qu'ils ont reçus et les recommandations qu'ils ont formulées marquent un moment charnière qui fait voir la complexité des pressions exercées par la conjoncture économique et les intervenants locaux et nationaux à l'aube de la réforme de la loi sur l'indemnisation des accidents du travail.

107. *The Workmen's Compensation Act*, L-O 1914, c 25, art. 33(5), 37, 38(1), 39.

des préoccupations d'une époque – tout en consacrant le sien – au point de le rendre aussi inaccessible et mystérieux que les trésors antiques des Torlonia¹⁰⁸.

La réforme de 1932 fut une réponse aux imperfections du régime transactionnel et à la menace qu'elles représentaient pour la paix sociale¹⁰⁹. Sans l'intention d'en préjuger les mérites, nous avons recueilli et exposé des renseignements qui empêchent de croire qu'elle pût être bénéfique pour les travailleurs accidentés et les familles endeuillées¹¹⁰. Fondé en apparence sur les seules cotisations patronales, le régime d'indemnisation que le législateur du Nouveau-Brunswick réforma en 1932 annonçait toutefois l'avènement d'une infrastructure de la prévention reposant sur les cotisations de l'ensemble des contribuables¹¹¹. Les conséquences de cette brèche sont nombreuses, mais celle qui mène au seuil du désastre mérite d'être soulignée, car la redéfinition du partage du risque bouloignée au déficit d'autonomie déposséda la Commission et les travailleurs du moyen à leur disposition depuis 1918 pour sécuriser les lieux de travail. Alors que l'indemnisation des accidents du travail recule durant les années 1920 sous le poids du déficit d'autonomie, c'est avant tout l'échec du projet visant à sécuriser les lieux de travail qu'il met en lumière. Le désastre : c'est ici qu'on le trouve. Dans ce contexte, l'État qui choisit de prioriser ses alliances intéressées avec le secteur forestier n'est pas moins vulnérable, puisqu'il fait alors disparaître la « transparence de l'administration [...] [comme] seule sécurité durable » ainsi que les « observateurs curieux [requis] pour tout examiner avec attention¹¹² ».

Conclusion

DANS L'HISTORIOGRAPHIE SUR LES ACCIDENTS du travail, l'attention des chercheurs s'est portée, dans le contexte canadien, sur les origines des

108. Report of the Commission [1931], *passim*. La *Gazette du travail* ayant déjà comparé les échelles des indemnités au sein du pays, nous préférons examiner les pratiques administratives et les défis de gestion des régimes transactionnels, car ils aident à identifier des risques porteurs de conséquences qui, selon nous, sont plus graves. Voir aussi Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité*, 137. Sur les statues Torlonia, voir « Invisible classical sculpture collection to open to public », *The Guardian*, consulté le 16 mars 2016, <https://www.theguardian.com/artanddesign/2016/mar/15/invisible-classical-sculpture-collection-to-open-to-public>.

109. Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité*, xxii.

110. Cette réflexion est inspirée de deux articles du recueil de Tucker intitulé *Working Disasters* : Richard Rennie, « "All Part of the Game": The Recognition of and Response to an Industrial Disaster at the Fluorspar Mines, St. Lawrence, Newfoundland, 1933–1978 », 77–102 et Annette Thörnquist, « The Long Road to Action: The Silicosis Problem and Swedish Occupational Health and Safety Policy in the 20th Century », 103–138.

111. À ce sujet pour le Québec, voir Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité*, xv–xvi.

112. Bentham, *Panoptique*, 26.

régimes transactionnels et les acteurs influents de leur formation, notamment en Ontario; plus récemment et à l'autre extrême, sur la mise en contexte historique de l'engagement contemporain pour la commémoration des accidents du travail; et entre les deux, sur les imperfections de « victoires historiques » et les défis de leur mise en œuvre, principalement par l'étude du mouvement de réforme et des luttes ouvrières des années 1960 et 1970. Au lieu de reprendre le travail pionnier de Tucker sur les conditions menant aux réformes de l'ère progressiste, les travaux de Frank et de Lang sur la commémoration et les tragédies de Minto et d'Escuminac, ou la contribution de Storey sur l'activisme placé devant les injustices du régime ontarien, nous avons examiné la première décennie du régime d'indemnisation établi au Nouveau-Brunswick en 1918. De cet angle rare, notre étude historique a notamment confirmé que les changements au régime transactionnel et le recul qu'ils ont engendré n'ont pas attendu les militants et les actions des années 1960 ni l'avènement du néolibéralisme dans les années 1980. Les amendements introduits par le législateur et les commissaires durant et au terme de sa première décennie d'existence répondaient en effet aux attentes et aux préoccupations des ouvriers et, dans un second temps, à celles des employeurs. Dans cette perspective, notre enquête rejoint celle de Tucker sur le pouvoir exercé par la classe ouvrière, celle de Stritch sur l'influence des employeurs et de la « société se [protégeant] contre les conséquences du libéralisme » et celle de Storey sur les biais du régime. Elle s'éloigne toutefois des conclusions de Silvestre, puisque les industries du Nouveau-Brunswick ne sont pas devenues plus sécuritaires au cours de la période pour réduire – de la perspective des employeurs – les coûts du régime transactionnel¹¹³. Si la valeur d'une indemnité est un indice fidèle de la gravité d'un accident du travail, les décisions quotidiennes d'une commission assujettie aux pressions politiques sont des variables corrélées que l'étude historique doit traiter avec autant de finesse pour comprendre et faire comprendre comment une société conférant la gestion des risques de désastres à des administrateurs rogne sans bruit leur travail lorsque le contrat de confiance n'est pas scellé du sceau de l'indépendance.

Conscient que les droits régulateurs protégeant les intérêts de groupes de pression étaient mouvants, car soumis au caractère éphémère de la configuration politique et au caprice de la lourdeur de considérations matérielles bien précises, nous avons jugé pertinent de poser la pensée et les actions de contemporains dans le terreau du pouvoir et du changement. Qu'il soit incarné par des élus, des employeurs, des délégués syndicaux, des administrateurs, des « citoyens ouvriers » ou des familles, qu'il soit accentué ou sapé par des conditions objectives et des préceptes idéologiques comme la

113. Frank et Lang, *Lieux historiques ouvriers au Nouveau-Brunswick*; Lippell, *Le droit des accidentés du travail à une indemnité*; Silvestre, « Improving Workplace Safety in the Ontario Manufacturing Industry »; Storey, « Don't Work Too Hard », 392; Stritch, « Power Resources, Institutions and Policy Learning », 559; Tucker, *Administering Danger in the Workplace*.

liberté, voire contesté de l'intérieur comme de l'extérieur par un fait divers ou un « désastre », le pouvoir occupe sa juste place dans notre étude du régime d'indemnisation sans égard à la faute du Nouveau-Brunswick. La première abscisse de notre enquête est la victoire législative du 26 avril 1918, qui a réjoui les citoyens mobilisés autant que les travailleurs et leurs familles¹¹⁴. La deuxième est la réforme de la loi et du régime d'indemnisation consommée par le vote du 1^{er} avril 1932. Au centre de ces coordonnées, on trouve une société démocratisée par un virage progressiste que menotta une promotion subjective de l'intérêt public. À la sortie de la Première Guerre mondiale, les sociétés occidentales confrontées aux défis de la reconstruction effectuèrent un retour à la normale laborieux. À une époque où l'établissement des régimes d'indemnisation pour les accidentés du travail et les familles endeuillées reléguant aux oubliettes le principe de la faute ajouta une charge considérable aux contraintes régionales générées par l'ouverture du canal de Panama en 1914, par la contraction de l'économie mondiale et par la réhabilitation sociale et professionnelle des anciens combattants¹¹⁵, des agents corporatifs locaux et étrangers orchestrèrent les projets de relance sans trop craindre la crise des accidents du travail et celle de l'indemnisation. L'étude du régime transactionnel du Nouveau-Brunswick entre 1918 et 1932 a révélé pourquoi.

Nous avons introduit la toile de fond régional qui dominait dans les années 1920 – soit la récession qui frappa l'industrie du bois d'œuvre à compter de 1921 – pour enrichir les perspectives d'investigation. Durant la période que couvre notre étude, la Commission d'indemnisation des accidents du travail du Nouveau-Brunswick dut en effet livrer deux combats en lien avec cette conjoncture : d'une part, face aux entreprises qui refusaient de payer leurs cotisations; d'autre part, face aux élus qui imposaient aux commissaires ce que les patrons du secteur forestier ne réussirent pas à obtenir par la voie des tribunaux. La toile de fond du Nouveau-Brunswick des années 1920 se définissait aussi par une « seconde révolution industrielle », elle-même dominée par la construction de papeteries et la production de papier journal. Au-delà des faits familiers qui caractérisent le passé, notre attention a porté sur la face cachée de cette révolution. Car les emplois qui furent créés par les papeteries à la fin des années 1920 voilaient mal l'augmentation significative des accidents du travail et le resserrement des indemnités versées au sein des

114. Sur l'accueil retenu, mais favorable, suivant l'adoption de la loi d'indemnisation des accidents du travail, voir *Saint John Daily Telegraph*, 25 et 29 avril 1918; *L'Évangéline*, 15 mai 1918.

115. Serge Marc Durflinger, *Veterans with a Vision: Canada's War Blinded in Peace and War* (Toronto: UBC Press, 2010); David A. Gerber, dir., *Disabled Veterans in History* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2012); Beth Linker, *War's Waste: Rehabilitation in World War I America* (Chicago: University of Chicago Press, 2011); Peter M. Neary, *On to Civvy Street: Canada's Rehabilitation Program for Veterans of the Second World War* (Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press, 2011); Fiona Reid, *Broken Men: Shell Shock, Treatment and Recovery in Britain, 1914–30* (New York: Continuum, 2010).

régions et des secteurs privilégiés par les investisseurs. Dans le contexte du Nouveau-Brunswick des années 1920 où le lieu de travail, la nature de l'emploi et l'expérience professionnelle transformèrent en fossé la rupture avec le passé, l'étendue de la vulnérabilité des ouvriers ne devrait étonner personne¹¹⁶. Du point de vue des ouvriers blessés et des familles endeuillées, cette vulnérabilité trouvait aussi ses formes dans la contestation d'une loi jugée essentielle à la protection des segments vulnérables de la société et dans l'emprise exercée par les élus sur la liberté de commissaires contraints de choisir entre l'application stricte d'une loi et l'équilibre des budgets d'opération. Minée par les actions intéressées de représentants patronaux et d'hommes politiques qui favorisaient l'austérité en période de crise, la Commission perdit une partie de son indépendance, et ainsi, sa capacité à remplir ses devoirs fiduciaires de façon équitable. Inspirée par les contributions réunies par Tucker dans son ouvrage *Working Disasters*, notre « intervention » a modestement tenté d'établir que l'histoire de l'indemnisation mérite autant d'égards que celle des accidents du travail. Le devoir professionnel rivé sur les risques du métier ayant mené à une opération de reconnaissance au terme de laquelle le déficit d'autonomie oriente et précise la réflexion sur le désastre, nous avons tenu à élargir ses horizons en considérant l'indemnisation comme un produit importé de l'infrastructure de la prévention. S'il faut laisser à d'autres le soin d'évaluer les bénéfices de cette démarche, c'est aussi à d'autres – défenseurs et promoteurs – que nous léguons, pour ne pas le perdre, ce projet d'histoire sociale.

116. Craig Heron et Robert Storey, dir., *On the Job: Confronting the Labour Process in Canada* (Montréal-Kingston: McGill-Queen's University Press, 1986); Tucker, *Administering Danger in the Workplace*.

Tableau 1. Accidents du travail et demandes d'indemnité au Nouveau-Brunswick par type d'incapacité (1919–1929)

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	Total
Accidents fatals (AF)	25	47	35	30	37	38	31	23	28	34	36	364
Incapacité permanente et totale (IPT)	0	0	1	1	2	1	1	0	0	1	0	7
Incapacité permanente et partielle (IPP)	183	254	241	245	248	269	252	234	274	327	313	2 840
Incapacité temporaire et totale (ITT)	1 832	2 967	3 032	3 225	4 047	3 823	3 612	3 658	3 913	4 475	4 700	39 284
Accidents mineurs (AM)	656	796	1 037	1 310	1 835	1 978	2 075	2 150	2 751	2 899	4 232	21 719
Total des accidents (T)	2 696	4 064	4 346	4 811	6 169	6 109	5 971	6 065	6 966	7 736	9 281	64 214
Total brut des réclamations (TBR)	2 696	4 064	4 343	4 808	6 165	6 101	5 960	6 049	6 961	7 414	8 983	63 544
ITT devenue IPP (exclue du TBR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	299	292	591
ITT devenue IPT (exclue du TBR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
ITT devenue AF (exclue du TBR)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	6	13
ITT devenue Contingence (exclue du TBR)	0	0	3	3	4	8	11	16	5	15	0	65
Accidents mineurs (AM) non compensables (AMNC)	N/D	N/D	N/D	341	653	624	511	406	766	1 037	1 774	6 112
Total net des réclamations (TNR)	2 696	4 064	4 343	4 467	5 512	5 477	5 449	5 643	6 195	6 377	7 209	57 432

Source : WHSCCR, Report of the Workmen's Compensation Board (1919–1930).

Note : La deuxième moitié du tableau permet de distinguer les accidents des réclamations, notamment en soustrayant du total d'incapacités permanentes et totales (« ITT -> ») les totaux annuels pour chacun des autres types de blessure. À partir de 1922, le total brut (TBR) et net des réclamations (TNR) confirme que les accidents n'ont pas tous mené à une réclamation.

Tableau 2. Accidents du travail par comté, au Nouveau-Brunswick (1919–1929)*117

	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926	1927	1928	1929	TOTAL	Augm. (%)
Albert	29	96	62	37	74	92	69	68	102	114	86	897	196,6
Carleton	28	91	75	141	221	167	133	141	131	132	128	1 482	357,1
Charlotte	72	130	139	193	227	217	236	202	202	246	239	2 264	231,9
Gloucester	91	225	233	230	454	448	404	375	436	463	491	4 101	439,6
Kent	36	56	59	76	69	67	68	39	69	65	47	715	30,6
Kings	35	152	93	127	106	133	131	110	190	184	207	1 574	491,4
Madawaska	53	106	114	223	229	270	326	422	514	668	646	3 702	1 118,9
Northumber- land	155	342	329	525	589	592	596	599	578	621	542	5 837	249,7
Queens	61	148	180	254	283	271	269	277	406	407	364	3 129	496,7
Restigouche	96	276	275	578	657	671	619	526	538	930	2 265	7 773	2 259,4
St. John	671	903	757	1 134	1 400	1 372	1 373	1 365	1 901	2 116	2 425	16 241	261,4
Sunbury	5	23	22	14	31	38	34	42	37	72	66	408	1 220,0
Victoria	23	110	93	201	222	216	222	319	522	397	293	2 728	1 173,9
Westmorland	158	221	156	329	428	447	541	725	845	811	975	5 806	517,1
York	104	306	331	406	524	484	439	449	485	494	500	4 908	380,8
Total des comtés	1 617	3 185	2 918	4 468	5 514	5 485	5 460	5 659	6 956	7 720	9 274	58 256	473,5

Source : WHSCCR, Report of the Workmen's Compensation Board (1919–1930).

117. La différence entre les données du tableau 1 et du tableau 2 est attribuable aux réclamations rejetées, aux accidents survenus à des travailleurs vivant au Québec et à l'irrégularité des procédures de dénombrement élaborées par la Commission.

Tableau 3. Échelles des indemnités et lois provinciales (1918-1920)

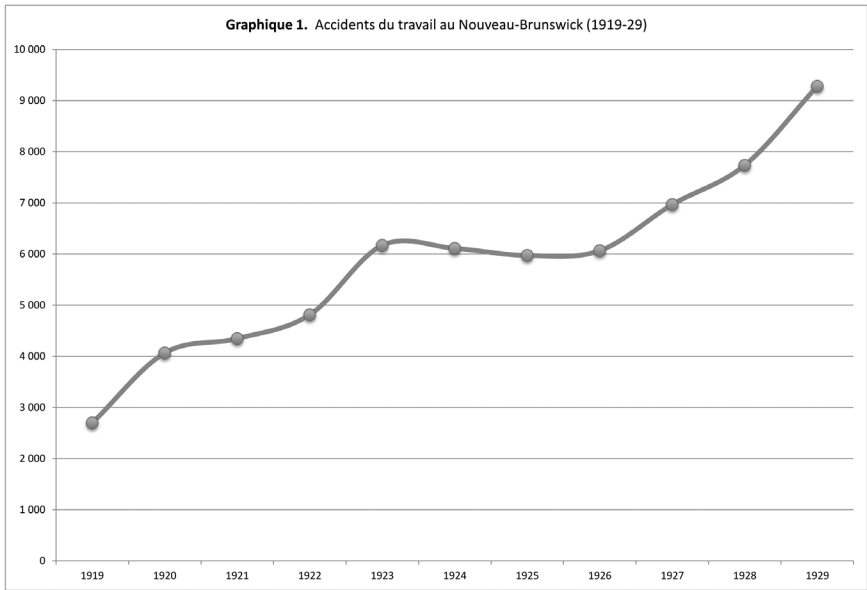
Classe	Type d'incapacité	1918		1919		1920	
		Indemnités	Loi	Indemnités	Loi	Indemnités	Loi
1	Décès	75 \$ max. (frais funéraires)	Art. 36 §1(d) (I)			100 \$ max. (frais. funéraires)	Art. 2 §1(d) (I)
		20 \$/mois à vie (veuve)	Art. 36 §1(d) (II)			30 \$/mois à vie (veuve)	Art. 2 §1(d) (II)
		20 \$/mois à vie (veuve) 5 \$/mois (enfant 16 ans)	Art. 36 §1(d) (III)			30 \$/mois à vie (veuve) 7,50 \$/mois (enfant)	Art. 2 §1(d) (III)
		Montant discrétionnaire (parents)	Art. 36 §1(d) (IV)			Montant discrétionnaire (parents)	Art. 2 §1(d) (IV)
2	Incapacité permanente et totale	55 % salaire : Min. (6 \$/sem.) Max. (125 \$/m.)	Art. 36 §1(b)	55 % salaire : Min. (6 \$/ sem.) Max. (1 500 \$/a)	Art. 3	55 % de (125 \$/m.) Max. (68,75 \$/m.)	Art. 1 §(c) Art. 2 §(b)
3	Incapacité permanente et partielle	Taux d'incapacité Max. 1 500 \$	Art. 36 §1(c)			Taux d'incapacité Max. 2 500 \$	Art. 2 §(c)
4	Incapacité temporaire et totale	55 % salaire : Min. (6 \$/sem.) Max. (125 \$/m.)	Art. 36 §1(b)	55 % salaire : Min. (6 \$/ sem.) Max. (1 500 \$/a)	Art. 3	55 % de (125 \$/m.) Max. (68,75 \$/m.)	Art. 1 §(c) Art. 2 §(b)
5	Incapacité mineure	55 % du taux d'incapacité Max. (125 \$/m.)	Art. 36 §1(a)			55 % du taux d'incapacité Max. (125 \$/m.)	Art. 2 §(a)
Plafond des montants de réserve (indemnité)		3 500 \$	Art. 36 §7			Aucun	

Source : LN-B 1918, c 37; LN-B 1919, c 7; LN-B 1920, c 12.

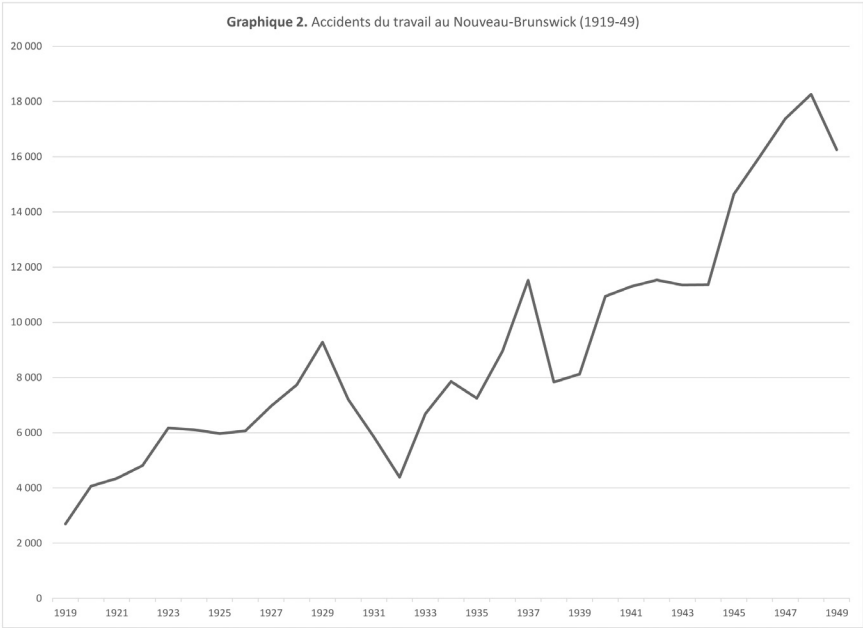
Tableau 4. Calcul des indemnités pour incapacité permanente et partielle (1922–1929)

	Blessure	(A) Taux d'incapacité selon la blessure	(B) Plafond de l'indemnité pour IPP	(C) Plafond de l'indemnité pour incapacité selon la blessure [B*A] (\$)	(D) Taux d'équivalence selon la profession (%)	(E) Montant de l'indemnité [C*D] (\$)
		(%)	(\$)			
<i>Manœuvre</i>	Pouce amputé	20	2 500	500	70	350
<i>Camionneur</i>	Pouce amputé	20	2 500	500	80	400
<i>Charpentier</i>	Pouce amputé	20	2 500	500	90	450
<i>Imprimeur</i>	Pouce amputé	20	2 500	500	100	500

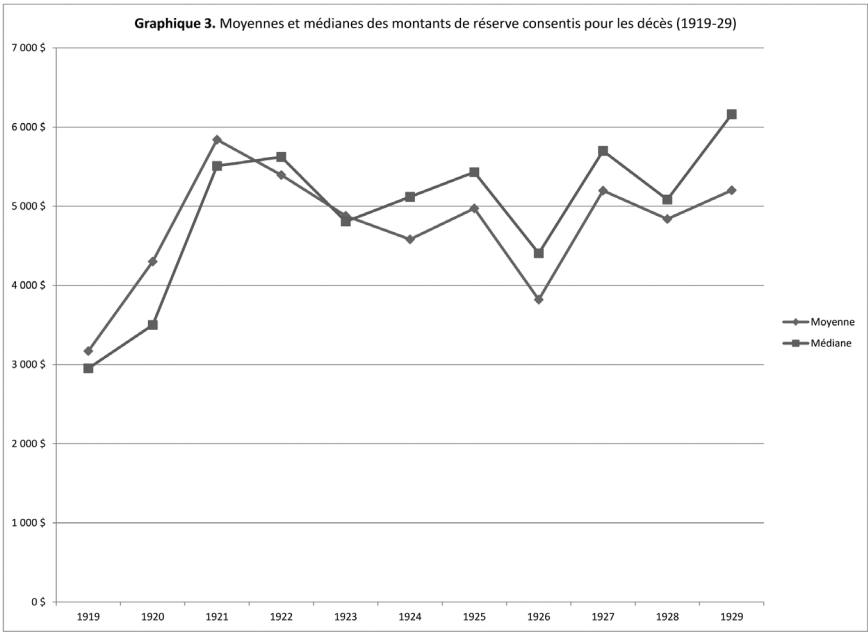
Source : WHSCCR, Minutes, 18 avril 1922.



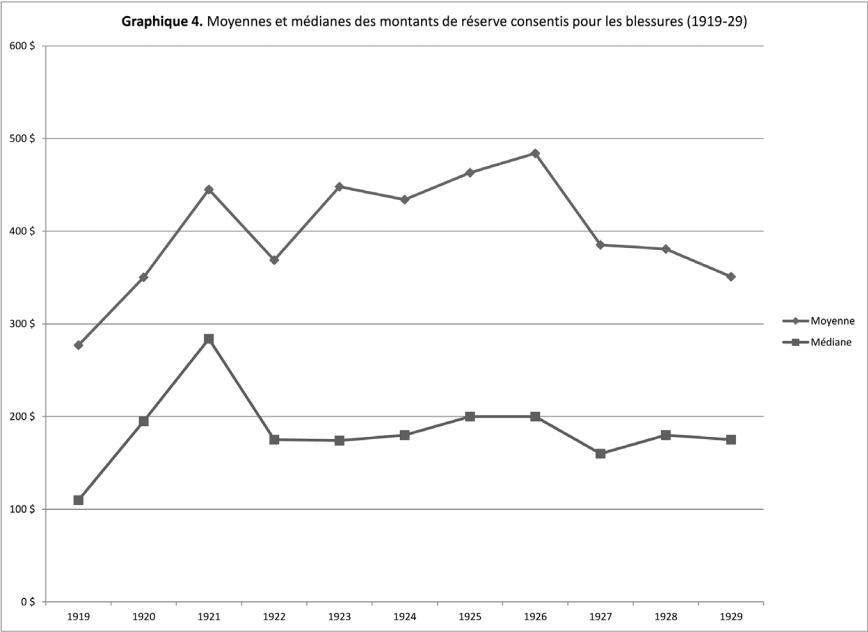
Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.



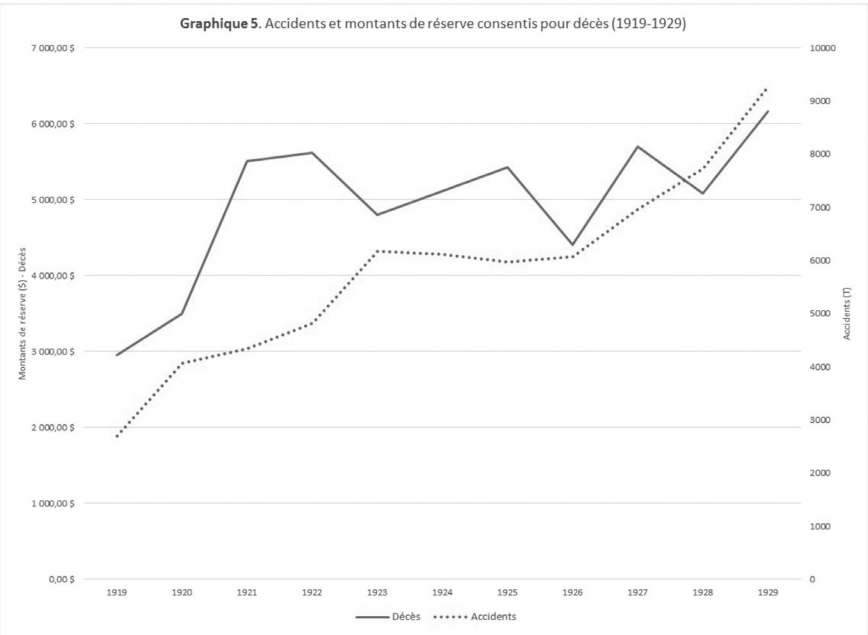
Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.



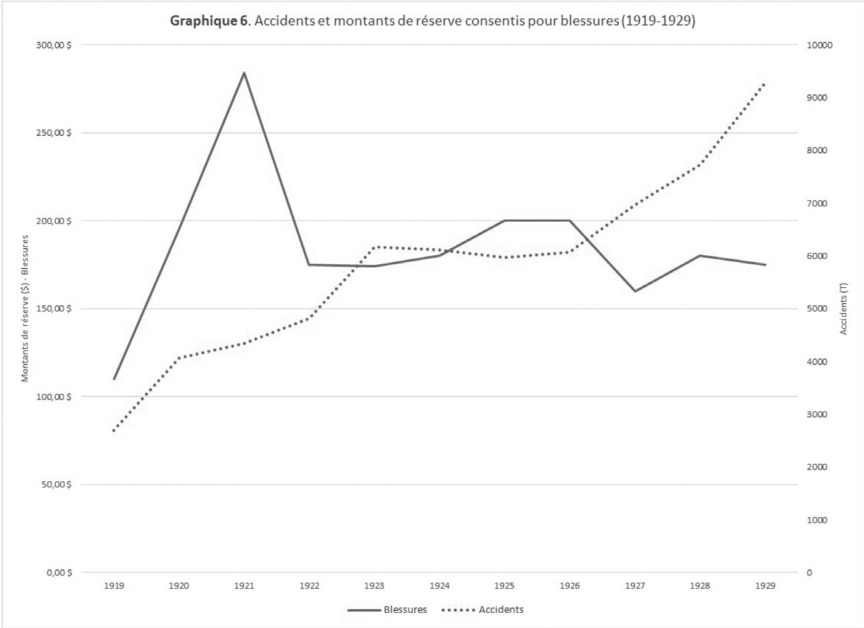
Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.



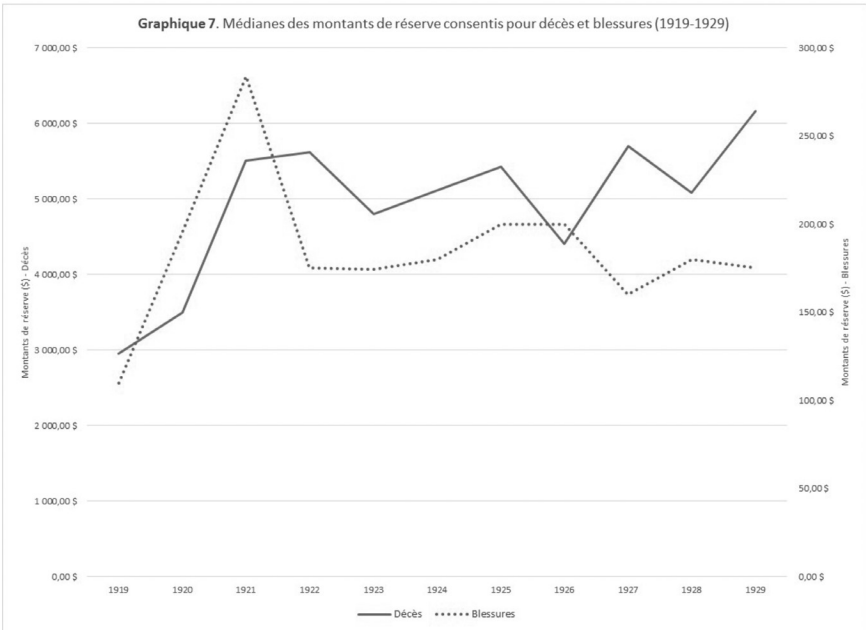
Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.



Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.

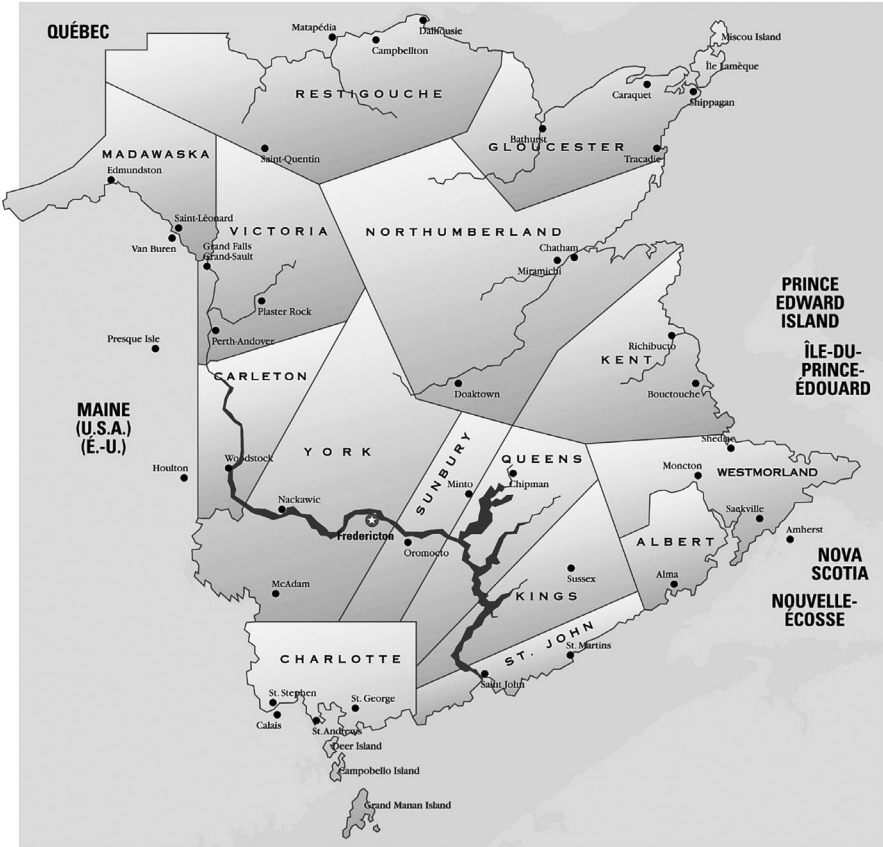


Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.



Source : WHSCCR, Minutes, 1919–1929.

CARTE 1. Le Nouveau-Brunswick et ses comtés



Source : http://www.gnb.ca/cnb/ImageBank3/JPG_2000/IB1193.jpg

Ce texte a bénéficié de l'aide financière du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada, programme Alliances de recherche universités-communautés. Je tiens à remercier les membres de l'équipe de recherche qui m'ont invité à participer au projet Nouveau regard sur l'histoire du travail au Nouveau-Brunswick : Les enjeux contemporains vus dans une perspective historique (2005–2011), grâce auquel le mien a vu le jour. Merci à David Frank, Greg Kealey, Linda Kealey, Nicole Lang, Raymond Léger et Bill Parenteau, et à nos deux chargées de projets, Carol Ferguson et Denise Paquette, d'avoir contribué à élargir l'horizon de mes intérêts historiques. Les étudiants qui ont pris part à la recherche dans les archives méritent autant d'égarde, plus particulièrement Carolyn McNally et Alex Baccouche, ainsi que le personnel des Archives provinciales du Nouveau-Brunswick et du Centre d'études acadiennes Anselme-Chiasson de l'Université de Moncton. Pour leur part, les lecteurs anonymes de la revue et mes collègues, Nicole Lang et Phyllis LeBlanc, m'ont permis de clarifier des idées, encore hier, étrangères à mon activité journalière.