

Les Cahiers de droit



A la découverte d'un droit fiscal "interstatal" canadien

J. A. H. Canonne and Pierre Beaudoin

Volume 7, Number 1, April 1965

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/1004213ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/1004213ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (print)

1918-8218 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Canonne, J. H. & Beaudoin, P. (1965). A la découverte d'un droit fiscal "interstatal" canadien. *Les Cahiers de droit*, 7(1), 58–70.

<https://doi.org/10.7202/1004213ar>

Tous droits réservés © Université Laval, 1965

This document is protected by copyright law. Use of the services of Érudit (including reproduction) is subject to its terms and conditions, which can be viewed online.

<https://apropos.erudit.org/en/users/policy-on-use/>

érudit

This article is disseminated and preserved by Érudit.

Érudit is a non-profit inter-university consortium of the Université de Montréal, Université Laval, and the Université du Québec à Montréal. Its mission is to promote and disseminate research.

<https://www.erudit.org/en/>

A la découverte d'un droit fiscal "interstatal" canadien

J. A. H. CANONNE *

et

PIERRE BEAUDOIN †

2e PARTIE

Cet article est le second d'une série lancée à la découverte d'un droit fiscal "interstatal" canadien. Il s'efforcera de découvrir, à travers une revue sommaire de l'histoire fiscale canadienne (Note 21), si l'indispensable harmonisation fiscale interstatale, — dont nous avons tenté d'élaborer une théorie fondamentale (Bibl. 12) dans notre premier article, — a existé au Canada et plus spécialement au Québec depuis la découverte jusqu'au début des temps contemporains (1914).

Afin d'en donner un tableau aussi complet que possible, nous nous intéresserons aux fiscalités canadiennes d'avant comme d'après le Pacte "Confédératif" de 1867. Elles nous éclaireront sur les origines de la situation actuelle et notamment sur les causes qui "président" à l'anarchie présente de la répartition des différents champs de taxation entre les divers ordres de gouvernement du pays.

La connaissance de ces données devrait guider l'économiste, le juriste et le politique dans la quête d'une solution scientifique d'un problème sur la solution duquel repose une partie du devenir canadien.

(*) L.L.L. (Lille), Jur. Drs (Amsterdam), Conseiller de la Commission Royale d'Enquête sur la Fiscalité du Québec, Professeur auxiliaire à la Faculté de Droit.

(†) Conseiller juridique, Assemblée législative.

Note 21) Quelques auteurs anglophones (v.g. S. Roy Weaver *Journal of Fiscal Policy* 1914, "Taxation in New-France" XXII, J. Harvey Perry "Taxes, Tariffs and Subsidies" 1955, University of Toronto Press) ont traité, descriptivement et énumérativement, de l'histoire fiscale canadienne; mais l'histoire fiscale québécoise en français sous la forme d'une "Histoire sincère de la fiscalité québécoise" reste à écrire.

Bibl. 12) J. A. H. Canonne, *Les Cahiers de Droit*, avril 1965, (volume VI no 2).

1) LA FISCALITÉ CANADIENNE PRÉ-MODERNE (1650-1914)**A) Le régime français**

La première taxe de l'histoire de la Nouvelle-France fut une taxe d'excise levée en 1650 à l'exportation des peaux de castor et d'originaux au moment où le monopole de la traite fut retiré à la Cie de la Nouvelle-France et cette lucrative activité ouverte à tous les "habitants". Elle s'analysait en un prélèvement en nature de 50% (puis 25%) – castors – et 10% – originaux – des peaux exportées. Le prélèvement sur les peaux de castors, dont la fraude par le Sud était considérable, fut aboli en 1703, et selon les besoins du Trésor de la Nouvelle-France, tous les produits ou les seuls produits de luxe furent taxés à l'importation au Canada. Ainsi, en 1675, restaient seuls à être imposés la boisson (10% ad valorem) et le tabac du Brésil (cinq sous la livre). L'Administration fiscale fut pendant le même temps aux mains successives du Roi, de la Compagnie des Indes occidentales et des Fermiers généraux pour revenir définitivement au Roi en 1730.

Un important réaménagement des taxes d'excise (sortie) et accise (entrée) fut décrété en février 1748 (Bibl. 13). A ce moment, la guerre recommençait ; Louis XV établit un droit général de trois pour cent sur les marchandises à l'entrée ou à la sortie :

"article 1 : Il sera levé à notre profit, dans notre colonie de Canada, un droit de trois pour cent sur toutes les marchandises, qui entreront au dit pays de Canada, de quelque qualité qu'elles puissent être . . .

article 2 : Il sera pareillement levé, à notre profit, . . . un droit de trois pour cent sur toutes les marchandises . . . qui en sortiront" . . . (Bibl. 13)

"Certaines exceptions furent faites en faveur de l'agriculture, de la pêche et du commerce du bois. Ainsi depuis 1666 jusqu'aux dernières années de la domination française en Amérique, les marchandises et les

Bibl. 13) "Édit du roi concernant l'imposition des Droits d'entrée et de sortie, sur toutes les marchandises qui entreront au pays de Canada, ou qui en sortiront, payables par toutes sortes de personnes, suivant l'état et tarif des dits droits attachés au dit Édit."

Cf: Edits, ordonnances royales, déclarations et arrêts du Conseil d'Etat du Roi concernant le Canada, Québec 1851, Presse à vapeur de E. R. Fréchette, vol. I, p. 591.

produits agricoles n'ont payé aucun droit d'entrée ou de sortie en Canada, hors les vins, les eaux-de-vie et le tabac du Brésil. Les restrictions du commerce canadien avaient seulement pour objet les rapports avec l'étranger . . ." (Bibl. 14) (Note 22) aucun droit de douanes intérieures n'y ayant jamais été levé.

Le cens et les rentes, lointains ancêtres de l'impôt foncier, furent introduits avec le régime seigneurial, au début de la colonie, par la charte de 1627-28. Le cens était la redevance payée par les roturiers au seigneur sur la terre duquel ils étaient installés pour en avoir la jouissance. Cette jouissance s'étendait jusqu'à la protection armée due par le seigneur. Mais "aucune limite déterminée n'a jamais été fixée en Canada pour la quotité du cens et des rentes seigneuriales" (Bibl. 15) ; le taux en resta cependant toujours très bas et bien inférieur à ceux pratiqués en France.

"Ce ne sont pas les lois ni la Coutume de Paris qui fixent la nature et la quotité des cens et des rentes. Les modalités en sont spécifiées au contrat. Il est exigé du censitaire une à 5 livres de rentes, selon l'étendue de la concession, un à trois chapons vifs par arpent de front, et un à huit sous de cens pour le tout". (Bibl. 16) (Note 23)

La taille — le plus important et le plus impopulaire des impôts de France —, impôt de rachat du service militaire —, ne fut jamais perçue au Canada français. En France la taille était levée contre les seuls roturiers : les nobles qui se battaient la payaient en personne et les clercs ne se battaient point. Sans doute faut-il trouver dans la qualité de laboureur-soldat des premiers colons canadiens la justification philosophique de cette exemption, ainsi que dans l'absence d'un régime politique des Ordres identiques au régime français.

La propriété fut directement imposée pour la première fois à Montréal le 5 mai 1716. Le produit de cette charge fiscale annuelle devait

Bibl. 14) Edmond Lareau, *Histoire du Droit Canadien*, Montréal, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1888, Tome I, page 325 (voir aussi pour de légères divergences J. Harvey Perry *Taxes, Tariffs and Subsidies*, University of Toronto Press 1955, pp. 21 et 22).

Note 22) Une situation analogue prévaudra dans les rapports de la France avec les colonies de l'Empire constitué lors de sa seconde expansion coloniale (1830-1939).

Bibl. 15) Lareau, opus cité, page 186.

Bibl. 16) *Les Origines Economiques du Canada*, Paul-Emile Renaud, Gabriel Enault Editeur, Mamers, 1928, p. 334.

Note 23) Les cens et rentes se payaient une fois l'an, fête de la Saint-Martin.

servir à la construction et à l'entretien d'une muraille de défense en pierres autour de la ville. (Bibl. 17)

La Nouvelle-France vit également fleurir les impôts de "service personnel", ainsi nommés par Renaud (Bibl. 18) : la corvée, la milice et le logement des troupes. La corvée était due par l'habitant qui devait construire chemins et fortifications. Le logement des troupes était dû par tous, sauf les officiers et les nobles.

Quant au premier impôt sur le revenu de notre histoire, la vénérable dîme, elle vit le jour aux tout débuts de la colonie et servait au culte et à l'entretien du clergé ainsi que de ses oeuvres : écoles et hôpitaux. Une querelle doctrinale surgit d'ailleurs au sujet de la nature de cet impôt. La dîme était-elle de droit naturel, positif ou divin ? (Note 24). Les arguments déployés de part et d'autre nous indiquent que la querelle entre les positivistes et les jusnaturalistes n'est pas née d'hier. Au surplus, une troisième école, les divinistes, se plut à brouiller les cartes (Note 25) (Bibl. 19).

Le 26 mars 1663, François, évêque de Pétrée, rendit un "mandement" pour l'établissement d'un séminaire à Québec (Bibl. 20). L'ordre stipulait que :

"d'autant qu'il est absolument nécessaire de pourvoir le dit séminaire et clergé d'un revenu capable de soutenir les charges et les dépenses qu'il sera obligé de faire, nous lui appliquons . . . pour toujours toutes les dixmes de quelque nature qu'elles soient . . . à condition qu'il fournira la substance de tous les ecclésiastiques" . . . etc. (Bibl. 20).

Le séminaire devrait également voir à l'entretien des ecclésiastiques

Bibl. 17) "Arrêt au sujet des Fortifications de Montréal", Edits, Ordonnances, etc., opus cité, p. 355.

Bibl. 18) Renaud, opus cité, p. 460.

Note 24) Au XVII^e siècle, le Concile de Trente et Dumoulin s'affrontèrent une première fois. Le Concile ayant déclaré que les dîmes étaient de "droit divin", Dumoulin soutint que, bien que "spirituelle" par destination, la dîme n'était ni de droit divin, ni de droit naturel et qu'elle n'appartenait au ministre que par une loi émanée de la personne du Souverain.

Note 25) Sans rapport avec la "monnaie de carte" en cours en Nouvelle-France faute d'un autre médium fiduciaire (Bibl. 15) la dîme était en effet prélevable en nature.

Bibl. 19) Breton (P) *Histoires des monnaies et jetons du Canada*, Breton and Co. Montréal 1894.

Bibl. 20) *Edits, ordonnances royaux, déclarations et arrêts du Conseil d'Etat du Roi concernant le Canada*. Presse à vapeur de E. R. Fréchette, Québec, 1854, vol. I, p. 33.

sains et malades, à leurs frais de traversée, à la construction des églises, à employer ses surplus "en aumônes et en autres bonnes oeuvres pour la gloire de Dieu".

L'évêque ne pourrait aliéner "aucun fonds du dit séminaire en cas de nécessité, sans l'express consentement de quatre personnes du corps du dit séminaire et clergé". Le roi sanctionna cette ordonnance (Bibl. 21) en avril 1663. Le roi donnait ainsi au séminaire la totalité des dîmes dans toute la Nouvelle-France.

En France, la dîme était de treize portions l'une, c'est-à-dire que le possesseur (propriétaire ou locataire) d'une terre, devait verser au curé en nature un treizième de toutes choses produites. En Nouvelle-France, les nouveaux colons ne payaient pas la dîme pendant les cinq premières années (Note 26) et le taux sur l'intervention de Mgr de Laval fut limité à la vingt-sixième portion l'une. Ainsi qu'il est fréquent, l'accoutumance aux avantages fiscaux engendra la résistance latente puis patente à l'impôt. (Bibl. 21)

L'Acte de Québec de 1774 consacra le droit des curés à la dîme. Elle s'est perpétuée jusqu'à nos jours bien que la dîme ne suffise point à l'entretien du clergé, des églises et des cimetières ; depuis longtemps aussi, la majeure partie du financement des hôpitaux et maisons d'enseignement est passé à d'autres mains, — qui réclament à leur tour les moyens suffisants pour y pourvoir —.

A comparer leur situation fiscale les Français de la Nouvelle-France jouirent donc aux XVII^e et XVIII^e siècles d'un traitement beaucoup plus favorable que les Français de France.

Dans la mère-patrie, les charges fiscales françaises sur le revenu et le capital prenaient des formes multiples et concurrentes ; la gabelle atteignait selon les Généralités des taux variant de 1 à 30 ; les octrois et péages organisaient une concurrence à rebours entre les marchés (Note 27). Le Canada, au contraire, sous le régime de l'administration fiscale

Bibl. 21) "Approbation du roi pour l'établissement du Séminaire de Québec" Edits, Ordonnances royaux etc... opus cité, p. 35. Voir aussi: Lareau, opus cité, page 468: "le 27 mars 1713, l'intendant rendit un jugement condamnant 8 habitants à payer la dîme; et par une ordonnance du même jour, il ordonna que les dîmes soient portées au presbytère."

Note 26) Comparez avec les avantages fiscaux ou connexes du programme A. R.D.A. et des programmes de développement régional.

Note 27) Impôts directs: tailles, capitation, dixième, contribution du clergé, impôts de luxe, corvées.
Impôts indirects: aides, octrois de péages, gabelles, tabac.
Droits d'enregistrement: Sceau, contrôle, insinuation, centième denier.
La Généralité était le ressort territorial concédé à un fermier général.

indirecte (Cie des Indes orientales ou fermiers généraux) ou de l'administration directe (officiers du Roi) présente, tout au long de sa vie française, l'exemple d'une harmonisation fiscale parfaite.

B) Le régime anglais

Les impôts douaniers

"La France peut être heureuse sans Québec" écrivait Voltaire qui, par ailleurs, vante la Cie des Indes qui exploitait les Antilles, colonie de plantations. Mais Voltaire était actionnaire de la Cie des Indes. (Bibl. 22)

Les philosophes étaient anticolonialistes et "hexagonaux" : "Je croirai avoir rendu service à ma patrie si j'empêche un seul homme d'en sortir" (Bibl. 23).

Le Roi Louis XV était colonisateur et défendait le Canada, la république des lettres voulait "le Canada au fond d'une mer glaciale". Le nouveau premier ministre, le Duc de Choiseul, acquis aux idées nouvelles signa le traité de Paris. La France garda les Antilles... et perdit le Canada.

Pragmatique à son habitude, l'Angleterre respecta, dans un premier temps, les procédés administratifs du pays nouvellement conquis (Note 28). Ainsi le régime fiscal français de 1768 subsista en quasi totalité : Tarif général à l'entrée : 3% avec franchise pour les articles d'alimentation et de nécessité – Tarif général à la sortie : 3% avec surtaxe à 10% pour les peaux d'originaux. Seule était changée la nationalité des vaisseaux qui transportaient ces marchandises : les Navigation Laws réservaient tout le commerce aux navires anglais.

Mais, en 1778 "An Act for Removing all doubts and Apprehensions concerning Taxation by the Parliament of great Britain in any of the Colonies, Provinces and plantations in North America and the West Indies", – The Declaratory Act 18 Geo III c 12, – transféra au Parlement de Londres le droit d'imposer le tarif douanier et abolit le régime français. En contrepartie les droits ainsi levés ne pouvaient être dépensés que dans la colonie. Cette déclaration d'intention ne modifiait

Bibl. 22) P. Gaxotte, *Le Siècle de Louis XV*, A. Fouyard, Paris 1953, p. 245 et s.

Bibl. 23) B. de St-Pierre, *Voyage en Ile de France*, Préface.

Note 28) L'erreur de la britannisation trop rapide de la Proclamation de 1763 fut corrigée dès 1774 (Acte de Québec).

rien à la situation sous le régime français : (Note 29) la colonie du Canada toujours coûta au Trésor public français plus qu'elle ne lui rapporta. (Bibl. 24)

"Divide et impera"

L'Acte constitutionnel de 1791 débaptisa le Québec, le divisa en deux Provinces Britanniques et fournit le premier exemple de la désharmonie fiscale canadienne : Dans le champ fiscal des droits douaniers d'entrée et de sortie : il instaura la concurrence des pouvoirs. Au Tarif Impérial de 1778 se superposait le Tarif Colonial de chacune des deux provinces constitutives du nouveau Canada. A cette double imposition verticale (Bibl. 25 et Bibl. 26) une autre, horizontale, ne pouvait manquer de s'ajouter, où s'affrontent les tarifs de chacune des deux provinces. Génératrice de fraudes cette multi imposition était, dans le même temps, le germe, entre les deux Canadas, d'une guerre des tarifs et des ports d'entrée.

Un taux général indentique en vigueur dans les deux provinces (2½%) arrêta en 1813 la guerre des tarifs. La guerre des ports n'en continua que de plus belle et notamment après que les navires américains eussent été autorisés à accoster dans tous les ports de la colonie.

Les soulèvements de 1837, — dont la cause en Bas-Canada, — l'acaparement du Trésor de l'Assemblée par le Pouvoir exécutif, — fut financière et non fiscale —, la féroce répression, le rapport du Lord Durham (1839) aboutirent par l'Acte d'Union de 1840 à un gouvernement unique du Canada-Uni, puis, en 1842, à l'abolition du Tarif impérial sur les marchandises britanniques et, enfin, en 1850 à un accord de réciprocité entre les diverses colonies Britanniques de l'Amérique du Nord. Ces deux mesures supprimaient les doubles impositions tant verticale, sauf sur les marchandises étrangères à l'Empire, qu'horizontale. En 1859 Galt, l'un des artisans et pères de la Confédération, fit adopter le tarif douanier qu'unifiait la fiscalité indirecte du Canada-Uni.

Note 29) En 1756 le Trésor public envoya à Montcalm 2,000 hommes et 109 millions. Du côté anglais on vit 60,000 hommes en ligne pour s'emparer de Québec. Après la capitulation il restait en France plus de 40 millions de bois du Canada impayés.

Bibl. 24) Documents relating to Canadian Currency Exchange and Finance during the French Period Ottawa — King's Printer, 1927 13-7-37.

Bibl. 25) Cf J. A. H. Canonne, 1er article de cette série Les Cahiers de Droit de l'Université Laval, 1965, vol. VI, no 2.

Bibl. 26) R. Craig McIvor, Canadian Monetary Banking and fiscal development Macmillan Toronto 1958 p. 12 note 3. — Le budget général du Bas-Canada fait apparaître en 1793, \$5,692 de recettes du Tarif Impérial et \$1,613 de recettes du Tarif Provincial.

Les impôts fonciers

Le soulèvement de 1837 et ses développements politiques eurent une autre conséquence fiscale : la généralisation de l'impôt foncier engendrée par le renforcement du pouvoir municipal.

Lord Durham, qui recommanda le renforcement dans son rapport, perçut, sans doute, que, pour encadrer une population canadienne-française turbulente, — dont les guides naturels, Nobles et Haut clergé, s'enfuirent en 1763, — il fallait retirer à leur relève, le Bas clergé campagnard, le pouvoir d'administration des esprits et des biens que la "politique des rats" (Note 30) lui avait conféré sur une population éparpillée sur des terres sans maîtres.

L'organisation municipale, dérivée du régime politique anglais des communes, fut la solution. Introduite en 1785 à St-John au Nouveau-Brunswick, opposée à l'organisation française royale des Seigneuries et Paroisses, elle suppose l'existence d'une communauté territoriale de propriétaires responsables sur leurs biens de la couverture des dépenses publiques tandis que la seconde est le rassemblement de fermiers libérés par le paiement d'un cens de principe.

Un siècle sera nécessaire, après la conquête, pour réaliser la transformation et aboutir à un système municipal définitif édicté en 1855. (Note 31)

Le Haut-Canada (1793) et le Bas-Canada (1796) adoptèrent leurs premières, mais vaines, lois fiscales municipales; et en 1819, une nouvelle loi (59, Geo. III, c. 7), efficace, permit aux municipalités du Haut-Canada d'imposer les terres, maisons, moulins et usines et certaines formes de propriété personnelle.

L'année de l'Union des deux Canadas, 1840, les villes de Montréal et Québec se voient décerner par le Conseil Spécial des Chartes permanentes les autorisant à lever des impôts réels et personnels. En 1845, le Bas-Canada adopte une loi des municipalités aux Conseils électifs. Les revenus des licences de tavernes leur furent dévolus, qui s'ajoutaient aux impôts réels sur les biens fonds.

Les lois municipales faisaient violence aux usages ancestraux. Elles

Note 30) "Dispersez-vous dans les campagnes, et multipliez-vous. Les Anglais sont trop paresseux pour aller vous y chercher."

Note 31) En France la Révolution avait extirpé d'un coup l'ancien Régime et créé de toutes pièces un appareil municipal unique pour l'ensemble du territoire. "La liberté est toute dans l'impôt" (à la Constituante).

furent très mal accueillies. La répugnance qu'on y montra fut considérablement augmentée par "le grand épouvantail de la taxe" (Bibl. 27). L'axiome n'était point encore vérifié au Canada : "un nouvel impôt n'est jamais bon, mais, à la longue, il finit par devenir supportable".

"Les conseils municipaux refusèrent de procéder : les membres en avaient été élus à la condition de ne rien faire, et de paralyser la loi, en refusant de prélever les fonds nécessaires pour la faire fonctionner. En général les hommes instruits, qui avaient des vues plus étendues, furent soigneusement écartés. Ce fut le règne des éteignoirs." (Bibl. 28)

Il fallut s'y reprendre à plusieurs fois (1847, 1850, 1851 – charte de Montréal –) pour aboutir, par le biais de l'Acte des Municipalités et des chemins du Bas-Canada (1855) au Code Municipal de 1870. Les municipalités s'étaient vu octroyer, contre le gré de leurs administrés, tous les impôts sur le capital en vigueur à cette époque (propriété foncière, propriété commerciale ou professionnelle, – à Québec et Montréal seulement –) de même que les impôts sur le revenu, commerces et professions et les licences.

Le Canada-Uni, de formule politique centralisée ou "jacobine" ne pouvait, en l'absence de pouvoirs fiscaux concurrentiels, connaître, juridiquement, la double imposition tant verticale qu'horizontale.

Il n'est que plus justice de reconnaître qu'en dépit de sa toute-puissance, le pouvoir central, non seulement n'instaura aucune surimposition des mêmes personnes ou matières imposables, mais s'évertua à fournir aux municipalités des sources de revenus différentes des siennes. Quels que fussent ses mobiles "anglicisateurs" cette perfection fiscale théorique devait être signalée qui aux dernières années du Canada-Uni assurait à son gouvernement unique, de fait et de droit, les impôts indirects, – les plus fructueux, – et abandonnait, de son seul gré, aux municipalités les très discutés impôts directs.

Bibl. 27) Lareau opus cité, Vol. II p. 257.

Bibl. 28) Lareau opus cité, Vol. II, pp. 257-258.

C) Le régime du British North America Act 1867.**La période constitutionnelle (1867-1914)**

"L'esprit originaire du B.N.A. 1867 était de considérer le Canada comme une quasi fédération destinée à se transformer plus tard en union législative." (Bibl. 29) (Bibl. 30).

Lors des conférences préparatoires, tous étaient d'accord sur la nécessité de la centralisation des pouvoirs entre les mains du gouvernement fédéral. Les Pères de la Confédération, futurs dirigeants du Dominion à naître souhaitaient, dans leur ensemble, le doter de moyens importants assurés par des pouvoirs prééminents (Note 32). D'où, traduit dans les articles 91 et 92 du B.N.A. 1867 : au Dominion tous moyens et modes d'imposition lesquels comprenaient surtout les douanes et accises (d'un rapport considérable en proportion des autres sources fiscales) ; aux Provinces — et à elles réservé exclusivement — l'impôt direct : de fait l'impôt foncier très impopulaire et de rendement médiocre.

Cette explication est celle de la grande majorité des auteurs, spécialement ceux de langue anglaise. Ainsi, Perry dit : "... The Financial arrangements of 1867 are of particular interest. The new national government was given an untrammelled power to levy taxation in any form, while the provinces were to receive subsidies from the Dominion and were to be restricted to direct taxation. The granting of the broadest financial powers to the Dominion suggests that the Fathers of Confederation expected that it would be the major level of government. At the same time the limitation of the provinces to direct taxation, so unpopular in 1867 that the right was considered more of an embarrassment than a privilege, suggests that a relatively minor role was anticipated for the provinces".

L'idée était claire; mais sa transcription, pensée et rédigée en anglais (Bibl. 31), n'est pas empreinte du juridisme latin et cartésien qui,

Bibl. 29) G. Turi, Le déséquilibre constitutionnel fiscal au Canada. *Revue Thé-
mis*, Montréal 1959-60 no 33, p. 36.

Bibl. 30) Rapport de la Commission Royale (Rowell-Sirois) des relations entre
le Dominion et les Provinces, Ottawa, Imprimeur du Roi, 1939, Livre
XI, p. 31.

Note 32) Cette tendance des hommes d'Etat canadiens n'était point une excep-
tion: à la même époque Bismark édifiait le 1er Reich, Cavour le Royau-
me d'Italie, la Grande-Bretagne et la France chacune leur emprise
coloniale.

Bibl. 31) J. H. Perry, *Taxation in Canada* University of Toronto press 1951, p. 4.

longtemps, après, eût permis d'en extraire, par le raisonnement abstrait, les solutions nécessaires . . . ou d'en constater la désuétude. Il n'est pas non plus interdit d'imaginer qu'il advint au B.N.A. 1867 ce qui arrive fréquemment dans la rédaction de tout compromis; les parties, volontairement, introduisent ou laissent subsister des notions ambivalentes dont chacune espère, dans l'avenir, tirer le maximum d'avantages. Ex : le "notwithstanding" de l'article 91. (Cf *infra*).

Tout empreint de britannicisms juridiques le B.N.A. 1867 est, avant tout, une énumération descriptive. Dans un pays d'administration anglaise, soumis pendant un siècle à la juridiction suprême du Comité judiciaire du Conseil Privé siégeant à Londres, l'interprétation judiciaire "obligatoire pour tous" (Bibl. 32) le transformera en un document réglementaire. Mais sa rigidité deviendra telle que, à terme, les gouvernements fédéral et provinciaux n'auront d'autres ressources que de procéder par ententes en marge de la constitution et de torturer les textes et les faits pour les présenter sous l'aspect formaliste admis, sans retour possible, par la juridiction suprême.

Adopté pour résoudre des problèmes politiques et économiques, précis, puis dépassés (menace d'expansion territoriale américaine, fait canadien-français, inégalité des provinces à fédérer, exploitation des richesses naturelles, développement des transports, etc . . .), plus discuté à mesure de l'évolution de la conjoncture, le B.N.A. ne disparaîtra pas, il sera adapté.

La fiscalité n'échappera pas à cette évolution.

Le rapport Rowell-Sirois a noté que "the nature of financial settlement is the least contradictory part of all the evidence about the general design of Confederation" (Bibl. 30) et que "Le règlement financier par lequel le Dominion reçut un pouvoir fiscal absolu et le droit exclusif d'exploiter les plus importantes sources de revenu de l'époque (près des quatre cinquièmes des revenus provinciaux antérieurs furent codés au nouveau gouvernement fédéral) constitue l'indication la plus frappante du rôle prépondérant que l'on réservait au nouveau gouvernement fédéral ainsi que des obligations qu'il était censé assumer" (Bibl. 30) (Bibl. 32) (Bibl. 33).

De même l'histoire des rapports des puissances fiscales du Canada

Bibl. 30) Rapport Rowell Sirois, opus cité, livre I, p. 37.

Bibl. 32) A. H. Birch, *Federalism, finance and Social legislations*, Clarendon Press, Oxford 1955, pp. 52 et s.

Bibl. 33) J. A. Maxwell, *Recent developments in Dominion-Provincial fiscal relations in Canada*-National Bureau of Economic Research 1948, pp. 1 et s.

porte beaucoup plus la marque des Beaux pères de la Confédération (Bibl. 34) que de ses créateurs originaires.

Il suffit pour s'en convaincre de se poser une seule question : Quelle serait aujourd'hui la répartition des recettes fiscales au Canada et par conséquent qui détiendrait, de fait le pouvoir effectif, du Dominion ou des Provinces riches ? si

1) Les Lords du Conseil privé avaient interprété au pied de la lettre l'article 91 du B.N.A. 1867, écarté comme incidente secondaire le "notwithstanding" et jugé, en conséquence, que le "Dominion" avait le pouvoir, exclusif de tout autre, que de légiférer en toutes matières non réservées aux Provinces par l'article 92 (Bibl. 35) (Bibl. 36).

2) Pour distinguer l'impôt direct de l'impôt indirect, les mêmes lords au lieu de choisir (Note 33) la théorie économique moderne à l'époque (Note 34) de répercussion avait adopté l'un des autres critères alors connus : rôle, charte de 1814, subdivision administrative (Bibl. 37).

A la poursuite de l'introuvable denier contribuable gouvernements et tribunaux coururent de 1867 à 1940. Le Canada vivait à l'heure victorienne. Le "sens de l'histoire" était à la centralisation impériale.

Pourtant, alors que de 1867 à 1914 le Dominion se cantonne au tarif douanier les Provinces créent ou confortent leurs impôts directs traditionnels (Ontario 1869 augmentation des licences de tavernes et de débits de boissons — British Columbia 1873 Wild lands Tax, — New-Brunswick 1875 General Assessment Act, — Québec (1876) — à Montréal — taxe sur la valeur locative, — British Columbia (1876) Assesment Act comprenant un impôt proportionnel sur le revenu 0.50%).

Elles s'essayaient aussi dans de nouvelles activités fiscales : ainsi à la même époque (1892-1906) tous les impôts provinciaux sur les suc-

Bibl. 34) Les Lords du Conseil privé selon J. Ch. Falardeau, *Essai sur le Québec contemporain*, Presses de l'Université Laval, Québec 1953, p. 140.

Bibl. 35) J. A. H. Canonne, *L'articulation fiscale dans les pays de type confédératif* (en préparation).

Bibl. 36) Gaëtan Legault, *La taxe directe, problème constitutionnel canadien*, Thèse, Université de Montréal 1953.

Note 33) A. G. *Quebec vs Reed* (1884) 10 AC 141. *Bank of Toronto vs Lambe* (1887) 12 AC 575 puis parmi d'autres *Cotton vs The King* (1914) AC 176. *The King vs National Trust* (1933) 4 S.C.R. 670.

Note 34) J. Stuart Mill, 1848 application des vues des physiocrates et de Adam Smith.

Bibl. 37) Notre cours: *Le Critère impôt direct — impôt indirect* pp. 2 et s.

cessions apparurent sous la forme d'un impôt qualifié direct car il était réclamé au seul héritier; naquirent aussi des impôts sur le capital (Québec 1882, Nouveau-Brunswick 1892, Manitoba 1900, Nova Scotia 1903); puis des impôts sur le revenu des personnes physiques (Colombie-Britannique 1876, Ontario 1887, Québec (Sorel) 1889, Ile-du-Prince-Edouard 1894 et des impôts sur le revenu des compagnies British Columbia 1901.

Les Provinces tentaient de se libérer du corset trop étroit du B.N.A. 1867 et dans ces débats dépassèrent parfois les frontières apparentes de l'impôt direct. Les juges le leur rappelèrent (Note 35).

En résumé, réserve faite des "licences" québécoises d'assurances et de l'impôt québécois de transfert d'actions boursières les Provinces ne sont pas sorties du cadre de l'impôt direct, tel que défini par J. Stuart Mill et adopté comme tel par les Lords du Conseil Privé. L'article 92, 9e sur les licences et le procédé des royalties leur fournit une liberté de manœuvre assez éloignée de la stricte orthodoxie juridique. (v.g. Coal Tax de Colombie-Britannique 1900-1905-1908).

De son côté, le pouvoir fédéral n'outrepassa les limites du champ d'action des impôts indirects ou de consommation où il s'était cantonné que pour venir au secours des provinces et percevoir à leur place l'impôt fixe sur l'immigration chinoise déclaré "ultra vires" par la Cour Suprême de Colombie-Britannique (B.C.R. vol. I, p. 2, p. 150), 1885.

L'année 1914 marque à la fois un point d'arrivée et un point de départ.

Point d'arrivée d'une évolution lancée par Lord Durham et Galt, puis consacrée par les Pères de la Confédération, la caractéristique principale de cette période fiscale est l'absence quasi-totale de concurrence entre les pouvoirs. Le contribuable était à l'abri de la multiplication des allégeances fiscales.

Point de départ d'une ère économique où la valeur de la propriété mobilière va définitivement l'emporter sur l'importance traditionnelle de la propriété immobilière, l'année 1914 verra en outre le Canada confronté avec les problèmes financiers d'une puissance internationale qui se prépare à répondre aux besoins gigantesques de la première guerre mondiale. (Note 36).

Note 35) *Queen v. Queen Ins. Co* (1878) 3 A.C. 1090 déclara, à raison de leur forme, ultra vires, les "licences" québécoises sur les primes d'assurances instaurées en 1875, Québec "rectifia le tir" en 1882.

Note 36) Un prochain article examinera les périodes jurisprudentielle (1914-1940) et consensuelle (1940-1962) de l'interprétation du B.N.A. 1867.