

LE MÉMOIRE À OTTAWA DE L'HON. M. DUPLESSIS

Après le texte du mémoire soumis jeudi dernier, à la conférence fédérale-provinciale d'Ottawa, par l'hon. Maurice Duplessis, premier ministre de la province de Québec :

Le gouvernement fédéral a convoqué les gouvernements provinciaux au mois d'août 1945 dans le but de leur soumettre certaines propositions. Les relations entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux ont donné naissance, ces dernières années, à de multiples problèmes. Les uns intéressent l'ensemble des provinces; les autres, une province en particulier, ou quelques provinces seulement. Les propositions du gouvernement fédéral ne touchent qu'une partie de ces problèmes. Pour l'instant, la province de Québec entend limiter ses observations à l'examen des propositions fédérales dans leur ensemble. Le gouvernement de la province de Québec s'est donné comme objectif, en entreprenant l'étude de ces propositions, d'assurer la grandeur et la prospérité de tout le pays. Il a donné, croyons-nous au gouvernement fédéral et au gouvernement des autres provinces, des preuves multiples de sa collaboration loyale et sincère.

Pour apprécier à leur juste valeur le sens et la portée des propositions soumises aux provinces, il importe de les examiner d'abord en regard de l'histoire et de nos lois constitutionnelles.

Les principes fondamentaux du pacte de 1867

Dans notre histoire politique, l'importance de l'année 1867 n'échappe à personne. En effet, à la suite de discussions et de conférences, les deux provinces du Haut et du Bas-Canada, la Nouvelle-Ecosse et le Nouveau-Brunswick, donnèrent naissance à la Fédération canadienne.

Les termes et les conditions de cette nouvelle fédération sont contenues dans un document historique qui s'appelle "Les Résolutions de Québec". Les provinces refusèrent alors l'union législative et préférèrent le système fédératif parce que chacune voulait conserver ses lois, ses traditions et désirait protéger ses intérêts économiques et géographiques particuliers.

"Les Résolutions de Québec" sont véritablement la résultante d'un accord survenu entre les quatre provinces qui donneront naissance à la Confédération. Les Résolutions de Québec avaient implicitement stipulé que chacune des provinces du Haut et du Bas-Canada redevenaient une entité distincte et autonome consacrant une fois de plus la nécessité d'une fédération à l'encontre d'une union législative.

Née de l'accord des volontés de quatre provinces autonomes, et sanctionnée par donner effet au désir exprimé par ces provinces "de la contracter", la Confédération est donc essentiellement un pacte. Il est puéril de rechercher si le pacte fédératif réunit toutes les conditions requises pour la validité des contrats du droit civil. Les conventions entre États sont d'un autre ordre, puisqu'elles relèvent du droit public.

Sans doute, l'accord fédératif est devenu une loi du parlement impérial. Mais, pour reprendre le mot de l'un de nos hommes politiques, le rôle du parlement de Westminster s'est borné à "authentifier les clauses de l'entente fédérale canadienne".

Aussi le parain du projet de loi qui devint l'Acte de l'Amérique britannique du Nord le sous-secrétaire d'État, aux colonies Adley déclarait-il à la Chambre des communes de Londres :

"If again, federation has in this case specially been and compact between the provinces. It is clearly necessary that there should be a third party ab extra to give sanction to the treaty made between them." Si donc, dans ce cas la fédération a fait du sujet particulier d'un traité et pacte très calculé (délicat) entre les provinces, il faut évidemment qu'il y ait un tiers de l'extérieur pour le traité conclu entre elles.

Un traité d'union, dit lord Carnarvon

Et lord Carnarvon, qu'on appelle le législateur de l'acte de 1867, et qui présentait le projet de loi à la Chambre des lords, disait :

"The Quebec Resolutions, with some light changes, form the basis of a measure that I have now the honor to submit to Parliament."

"To those resolutions all the British Provinces in North America were, as I have said, consenting parties, and the measure founded upon them must be accepted as a treaty of union".

(Les résolutions de Québec, sauf de petits changements, constituent la base de la mesure que j'ai l'honneur de présenter au Parlement.

À ces résolutions ont consenti, comme je l'ai dit, toutes les provinces britanniques d'Amérique du Nord, et la mesure fondée sur elles doit être acceptée comme un traité d'union).

La Confédération, un pacte dit lord Sankey

La doctrine que la Confédération est de la nature d'un pacte a été constamment proclamée, jusqu'à ces dernières années, par tous nos hommes publics, sans distinction de parti, de race ou de religion.

Elle est d'ailleurs sanctionnée par l'autorité judiciaire. En 1922, lord Sankey, parlant au nom du Conseil privé, déclarait que l'Acte de l'Amérique britannique du Nord

"embodies a compromise under which the original provinces agreed to federate".

"the process of interpretation as the years go on ought not to be allowed to dim or to whittle down the provisions of the original contract upon which the federation was founded."

(In re: Regulations and control of aeroplanes, in Canada 1932, A. C. p. 70).

L'Acte de l'Amérique britannique du Nord réalise le compromis en vertu duquel les premières provinces ont consenti à se fédérer. — Il ne faut pas permettre que le progrès de l'interprétation, à mesure que le temps passe, obscurcisse ou diminue les dispositions du contrat d'origine sur lequel repose la fédération.

"Règlementation et contrôle de l'aéronautique, Cour d'appel du Royaume-Uni, 1932, p. 70.

Condition essentielle du pacte interprovincial

Et lord Atkins en 1937, commentant la distribution des pouvoirs entre le gouvernement central et les provinces, déclarait :

"No one can doubt that this distribution is one of the most essential conditions, probable the most essential condition in the interprovincial compact to which the British North America Act gives effect."

(Personne ne peut douter que ce partage ne soit une condition des plus essentielles, probablement la plus essentielle du pacte interprovincial auquel la loi de l'Amérique britannique du Nord donne effet).

Déclaration de principe devant la Commission Rowell-Sirois

C'est la raison pour laquelle le gouvernement de la province avait tenu à faire devant la commission Rowell-Sirois, en mai 1937, une déclaration de principe destinée à établir nettement sa position. Dans cette déclaration, le gouvernement avait affirmé :

"Ce n'est pas du gouvernement central que découlent les pouvoirs et attributions des provinces; c'est au contraire, de l'accord des volontés des provinces qu'est né le gouvernement central."

"Ce caractère conventionnel du pacte fédératif a été trop souvent proclamé, tant par les hommes d'État que par les juristes, pour qu'il soit nécessaire d'insister. Cette doctrine, le gouvernement de cette province déclare la faire sienne."

Il n'y a donc aucune conséquence primordiale participant de la nature des conventions; le pacte fédératif ne peut être modifié, sans l'assentiment de toutes les parties, c'est-à-dire de toutes les provinces. "Il n'appartient ni à une majorité des provinces fédéral d'y apporter des changements."

Ceux qui, durant ces dernières années, ont soutenu que la Confédération n'est pas un pacte, sont en opposition avec la tradition politique et la jurisprudence des tribunaux.

Pas de changement sans le consentement des provinces

Du principe que la constitution fédérale est de nature contractuelle découle une conséquence certaine: c'est que la loi organique de la Confédération ne doit être modifiée que du consentement unanime des provinces qui lui ont donné naissance. Toute modification introduite

autrement constitue une atteinte au respect dû aux contrats et ne peut que changer l'harmonie et la stabilité des relations intergouvernementales canadiennes.

Concessions librement consenties

Ce qui caractérise notre système fédératif, c'est que la répartition des pouvoirs entre le gouvernement central et les gouvernements provinciaux est le résultat de concessions librement consenties par les provinces. Ce serait donc une erreur historique de prétendre que les provinces tiennent leurs attributions et leurs prérogatives du gouvernement fédéral. C'est au contraire d'un acte librement consenti par les provinces qu'est né le gouvernement fédéral.

Les provinces ont voulu se fortifier

Il est manifeste que, libres de leurs destinées, les provinces n'ont pas voulu travailler à leur disparition, mais qu'au contraire, elles ont voulu se fortifier. C'est d'ailleurs ce que déclare en termes fermes lord Watson :

"But, insofar as regards these matters which by sect. 92, are specially reserved for provincial legislation, the legislature of each province continues to be free from the control of the Dominion, and as supreme as it was before the passing of the Act." (Law rep. 1892, A.C., pp. 441, 442).

(Mais en ce qui concerne les matières que l'article 92 réserve expressément à la législation provinciale, la législature de chaque province reste libre du contrôle fédéral, et aussi souveraine qu'elle l'était avant l'adoption de l'Acte.— Rapports judiciaires du Royaume-Uni, 1892, Cour d'appel, pages 441-442).

Et lord Fitzgerald avait proclamé avant lui :

"For provincial purposes in relation to the matters enumerated in sect. 92, it conferred powers not in any sense to be exercised by delegation from the Parliament, but authority as plenary and as ample within the limits prescribed by the sect. 92, as the Imperial Parliament in the plenitude of its power possessed and could exercise. Within these limits of subject-matter, the local legislature is supreme, and has the same authority as the Imperial Parliament of the Dominion." (Hodge & Queen — 9 A.C. p. 117).

(Quant aux fins provinciales attribuées aux manières énoncées à l'article 92, l'Acte conféra des pouvoirs qui n'étaient en rien destinés à être exercés par délégation ni mandat du Parlement impérial, mais une autorité aussi entière et générale que celle que le Parlement impérial, dans la plénitude de sa puissance, possédait et pouvait conférer. Dans ces limites de juridiction (subject area), la législature locale est souveraine, et jouit de la même autorité que le Parlement impérial ou le Parlement fédéral. — Hodge contre la Reine, Rapports des Cours d'appel du Royaume-Uni, tome 9, page 117).

Pouvoirs de taxation à laisser aux provinces

C'est l'une des prérogatives essentielles des États souverains de pouvoir prélever, par voie de taxation, de la manière qu'ils croient la meilleure, les deniers nécessaires au bon fonctionnement des services publics et la mise en vigueur des lois adoptées par leur Parlement, non seulement en vue du présent, mais en vue de l'avenir. Le système fédéral qui comporte une répartition des pouvoirs publics entre les divers États fédérés doit comporter également une répartition corrélatrice des sources de revenus, à quoi servirait aux provinces de posséder les pouvoirs législatifs les plus étendus, si, par ailleurs, elles étaient empêchées de prélever les deniers qui requièrent l'exercice de ces pouvoirs et si le gouvernement central qui s'approprierait toutes les sources de taxation, réduirait, en fait, les provinces à l'impuissance législative. Il est facile de constater que la province qui n'aurait d'autre revenus que ceux qu'elle obtiendrait par l'impôt fédéral, se verrait l'État central cesser d'être un État souverain, pour devenir une espèce d'organisme gouvernemental inférieur, sous la tutelle de l'autorité d'où elle tirerait ses moyens de subsistance.

Pouvoir exclusif des provinces

D'après l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, les provinces ont le pouvoir exclusif de légiférer en des matières excessivement importantes, notamment, dans les matières concernant l'éducation, les institutions de bienfaisance, les travaux publics dans la province, les hôpitaux, asiles, institutions et hospices de charité, l'administration de la justice et, généralement, tout ce qui touche à la propriété, ou au droit civil. Toutes ces matières sont d'une importance primordiale et une législation progressive, dans ces divers domaines, entraîne des dépenses et comporte évidemment pour les provinces, le pouvoir de prélever les deniers nécessaires à ces fins.

Pour faire face à ces dépenses, les provinces se sont, en premier lieu, réservé les ressources naturelles: terres publiques, forêts, mines et minéraux, pouvoirs hydrauliques et hydro-électriques. Elle se sont, en outre, attribuées, comme source de revenus, la taxe directe.

La taxation directe réservée aux provinces

Parmi les matières qui sont réservées exclusivement aux provinces, en vertu de l'article 92 de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, se trouve, en effet, la taxation directe, ainsi que les successions. La province qui, est traitée, par ailleurs, l'article 91 de la même loi ne reconnaît au Parlement fédéral le droit de prélever des deniers "par tous les moyens ou systèmes de taxation". Ces textes ne sont pas contradictoires, mais indiquent que les provinces auxquelles le texte confère l'exclusivité de la taxe directe doivent avoir un droit de priorité dans ce domaine.

Ce fut là, d'ailleurs, l'interprétation donnée à ces articles par les parties au pacte fédératif. Jusqu'à la première guerre mondiale, c'est-à-dire pendant cinquante ans, le gouvernement fédéral s'était abstenu d'une manière générale, de recourir à la taxe directe, pour le prélèvement des deniers dont il avait besoin. Lorsque, en 1917, fut établi l'impôt fédéral sur le revenu, le ministre des finances jugea bon de préciser que ce n'était là qu'une mesure provisoire, de la nature d'une mesure de guerre.

Opinion de sir Thomas White

D'ailleurs, le ministre des Finances, sir Thomas White, déclarait à la Chambre des Communes, au cours de la session de 1917: "L'impôt sur le revenu tombe sous la juridiction de la province et se prête parfaitement au besoins de la province et de la municipalité". (Débats de la Chambre des Communes, Session de 1917, vol. II, page 1432).

De plus, dans la brochure qu'il publiait en 1921, sous le titre "The Story of Canada's War Finance", sir Thomas White écrivait:

"My view was that the income tax should, if possible, be left to provinces or municipal governments".

D'états d'avis que l'on devait, si possible, laisser l'impôt du revenu aux provinces pour leur permettre de continuer les gouvernements municipaux.

Conséquences de la seconde guerre mondiale

Il est bon de faire remarquer que cette interprétation vaut à la fois pour l'impôt sur le revenu des particuliers et pour l'impôt sur le revenu des corporations. Il a fallu la guerre mondiale pour que le gouvernement fédéral s'arroge le droit de taxer la succession et à enlever d'autres champs de taxation jugés à réservés aux provinces.

Or, il est évident que la meilleure règle d'interprétation des conventions est celle qui résulte de la conduite des parties.

Tels sont les principes fondamentaux qui, de l'avis du gouvernement de la province de Québec, ont été consacrés par l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, à la tradition politique et par l'histoire.

Il faut tenir l'autonomie des provinces

Le gouvernement de la province de Québec a donc raison de soutenir que le pacte fédératif a créé une association d'États autonomes et souverains dans leurs sphères respectives.

Il est de plus fermement convaincu que le maintien de l'autonomie complète des provinces constitue la meilleure protection des minorités, ainsi qu'une condition essentielle de l'unité nationale et du progrès au Canada.

"Les résolutions de Québec" ont été la résultante de longue et laborieuse délibération auxquelles furent débattus les avan-

tages et les désavantages de l'union législative. Elles ont été arrêtées par des hommes d'État appartenant à des partis politiques divers, de race et de religion différentes. Et elles ont été adoptées, parce que les provinces les ont jugées appropriées au progrès d'un pays peuplé par des races diverses et où les intérêts économiques diffèrent considérablement d'une région à une autre.

Gare à la centralisation

L'accumulation des pouvoirs entre les mains d'un petit groupe d'hommes conduit à l'autocratie, tandis que la répartition des pouvoirs est un des meilleures sauvegardes de la démocratie. La démocratie elle-même n'est-elle pas la manifestation la plus évidente du décentralisme?

C'est dans les pays totalitaires que se rencontre la centralisation. Mais la terrible expérience de la guerre nous fait voir quel est l'ultime aboutissement du totalitarisme. L'un des principaux objets de la dernière guerre fut de détruire ce qui s'appellerait le socialisme. L'établissement de ce pays, à l'entour d'un pacte qui a voulu précisément le contraire.

L'autonomie est désirable, pour toutes les provinces, et particulièrement pour la province de Québec, qui constitue la minorité dans l'État canadien. D'ailleurs, chaque province, prise isolément, constitue une minorité dans le tout fédéral. La centralisation est une condition sine qua non du socialisme et du comportement des fascistes et du nazisme et c'est là une raison supplémentaire pour que la province de Québec affirme son irréductible volonté de maintenir l'autonomie provinciale.

Les États-Unis d'Amérique ne sont-ils pas une confédération dans laquelle, chacun des nombreux États est autonome et souverain? Tous reconnaissent le merveilleux développement économique, la puissance et la prospérité des États-Unis. Il est donc évident que l'existence de la confédération provinciale ne peut constituer un obstacle à la prospérité du pays; loin de là.

Québec respectera toutes les clauses du pacte

Les principes fondamentaux du pacte de 1867 inspirent et inspirent toujours la conduite politique du gouvernement de la province de Québec sous les clauses du pacte, elle en assumera loyalement toutes les obligations, mais elle entend défendre jalousement toutes les prérogatives qui lui appartiennent et qui lui sont garanties par la constitution canadienne. C'est pourquoi elle se propose de conserver toute son autonomie et toute sa souveraineté dans les matières qui relèvent de la juridiction provinciale, et de ne pas se laisser imposer, présentes et futures, exercer ses droits et prérogatives. Il est nécessaire qu'elle conserve son autonomie financière. Elle réclame non seulement le respect de ses droits, mais la sauvegarde complète des droits des autres provinces.

Elle espère sincèrement que les autres provinces, animées du même esprit suivront la même ligne de conduite. La province de Québec est fermement convaincue que le système fédératif est le seul système capable de maintenir l'unité au pays. Ce système est à la fois une garantie pour les minorités et une garantie pour la protection des intérêts économiques de chaque région du pays.

La portée véritable des propositions fédérales

Les propositions soumises par le gouvernement fédéral peuvent se grouper sous trois titres différents:

- 1—Les propositions financières;
- 2—Les propositions en matière de sécurité sociale;
- 3—Les propositions relatives au placement d'État.

1—Les propositions financières

Les propositions financières sont les seules au sujet desquelles il n'y a aucune difficulté d'interprétation. Le gouvernement fédéral sollicite des provinces le monopole exclusif des principales taxes directes; il propose de plus l'abandon de ses responsabilités financières actuelles envers les provinces. En retour, le gouvernement fédéral promet aux provinces une subvention annuelle basée sur la production nationale.

Le gouvernement central sollicite des provinces le monopole exclusif dans le domaine de l'impôt sur le revenu des particuliers, de l'impôt sur les successions et de l'impôt sur le revenu et le capital des corporations. Les trois taxes directes sont les plus importantes de tout le régime fiscal provincial et l'acte de l'Amérique britannique du Nord donne aux provinces un droit de priorité incontestable sur ces sources de revenus. Pour en mesurer toute l'importance, il suffit de souligner que la province de Québec, par exemple, a fourni au trésor fédéral durant les dernières années de la guerre, avec les seuls impôts sur le revenu des particuliers et des corporations, un montant d'environ \$450,000,000 par année, soit un montant cinq fois plus considérable que tous les revenus du gouvernement de la province durant la même période.

Ces sources d'impôt, par leur nature, relèvent de la juridiction provinciale. Le fédéralisme qui possède une priorité constitutionnelle à ce sujet.

A—L'impôt sur les successions

La succession est une institution de droit civil. Ses règles ont normalement pour objet d'assurer la transmission des biens dans la famille et des biens appartenant à des juridictions qui régissent l'organisation de la propriété la distinction des biens les relations entre conjoints ainsi que les relations entre ces derniers et leurs parents. Le problème se pose d'ailleurs, dans la province de Québec, de savoir si la province de Québec possède un système juridique qui lui est particulier, que nous avons droit de conserver. L'impôt,

par une loi fédérale, il peut pas être équitablement établi sur des régimes successoraux différents. Aussi la loi fédérale a-t-elle entrepris d'établir, pour les fins du fisc, l'uniformité successorale, en donnant de la succession une signification commune à toutes les provinces. Mais les termes de cette définition, étrangers à la langue juridique de notre province, sont intelligibles pour les juristes de droit civil et le gouvernement de Québec considère que la législation fédérale en matière de droits de succession édictée pour la première fois en 1941, près de 75 ans après la constitution canadienne, est contraire à l'article 92 de la constitution. Nous pourrions citer sur l'opinion du regretté juge P.-B. Michaud, dans "The Canadian Bar Review", décembre 1941, page 719.

La province de Québec est prête à coopérer avec les autres provinces, comme elle l'a fait avec la province d'Ontario, pour simplifier le prélèvement de cette taxe et éviter la double taxation, lorsque les biens dépendant d'une même succession sont situés dans plusieurs provinces.

B.—L'impôt sur le capital et le revenu des corporations

Au premier rang des corporations soumises à l'impôt se placent celles qui exploitent nos ressources naturelles. Il y a 12, en plus de l'argument de droit en vertu duquel ces taxes appartiennent aux provinces, un argument basé sur la loi fédérale qui, dans les dispositions existantes, ne permet pas aux corporations d'exploiter nos ressources naturelles: forêts, mines, pêcheries, forces hydrauliques, etc.

Les provinces sont propriétaires absolues de leurs ressources naturelles et elles doivent prendre les moyens de les conserver et d'en assurer le développement. Il n'est que juste que le revenu de ces corporations, qui sont des entreprises provinciales de faire face à ces obligations. De plus, comme les ressources naturelles appartiennent à toute la communauté provinciale, il n'est que raisonnable que les revenus de ces richesses servent à la communauté provinciale pour améliorer ses services éducatifs et sociaux.

Dans ce domaine, comme dans celui de l'impôt sur les successions, il est possible de simplifier les méthodes de perception et d'en diminuer le coût au moyen d'entente entre les provinces ou par l'unité de perception.

C.—L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu de particuliers est d'un ordre différent des deux autres. Il n'en constitue pas moins, de nos jours, une taxe d'importance importante. Les provinces, sur cette question, sont d'accord. Les provinces ont un droit de priorité sur les revenus fédéraux.

Droit des provinces de prélever des impôts méconus

D'ailleurs, au point de vue historique, plusieurs provinces ont utilisé cette source de revenu bien

avant le gouvernement fédéral. Dans ces conditions, il est étonnant de constater que la loi fédérale de 1941, qui est censée contenir des dispositions qui méconnaissent le droit incontestable des provinces de lever des impôts. Si nous référons à l'article 10, chapitre 34, des statuts du Canada, nous constatons que le ministre du revenu national a le droit de désavouer pour les fins de l'impôt sur le revenu, certains impôts provinciaux et municipaux. En effet, cet amendement de 1940 se lit comme suit:

"1.—Une taxe, un droit de patente ou autre impôt ou le montant que représente l'augmentation d'une taxe, d'un droit de patente ou d'un impôt institué, exigé ou accru après le 24e jour de juin 1940, en vertu de l'autorité législative d'une province ou d'un statut ou d'un arrêté ministériel provincial, sauf le montant que le ministre peut admettre, à sa direction".

Il est inconcevable qu'en utilisant les sources de revenu qui appartiennent aux provinces, le gouvernement fédéral méconnaisse en même temps le droit des provinces de prélever d'autres impôts. C'est pourquoi la province de Québec demande que cette disposition de la loi de l'impôt sur le revenu soit abrogée, comme d'ailleurs tous les statuts fédéraux similaires.

Si les propositions fédérales étaient acceptées par les provinces, les trois sources de revenu que nous venons de mentionner deviendraient la propriété exclusive du gouvernement fédéral.

L'offre de \$12 par tête

En second lieu, les propositions financières fédérales ont pour but évident de libérer le gouvernement central de l'obligation de payer aux provinces les subsides prévus en vertu de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord et le montant des arriérés d'impôts sur les corporations doivent être payés aux provinces, en vertu de l'entente de 1942. En effet, à la page 54 du texte des "propositions du gouvernement du Canada", il est écrit:

"Le gouvernement fédéral propose donc, en remplacement des subsides statutaires et des versements à titre de régle d'accords concernant les impôts en temps de guerre, de verser à chaque gouvernement provincial, la somme de \$12 par tête".

Les obligations du fédéral

Il y a, de la part du gouvernement fédéral, une tendance à se confondre à décrire l'harmonie et la coopération qu'il doit exister entre les différentes parties du pays et à montrer clairement le danger évident de remplacer des pouvoirs de taxation provinciale par des subsides fédéraux.

Le gouvernement de la province de Québec est opposé à la disposition des subsides prévus en vertu

de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord. Le régime n'a pas toujours donné satisfaction aux provinces et n'a certainement pas été appliqué conformément à l'esprit qui en a inspiré l'établissement, mais il y a la croyance, nous, une question de principe d'une importance capitale.

Lors de la conférence de Québec, les provinces qui ont donné naissance à la Confédération ont consenti à abandonner au gouvernement central les principales sources de revenus provinciaux, à cette époque: soit les droits de douane et d'accise. Ces subsides rappellent les quelque sorte les sacrifices faits par les quatre provinces pionnières, et ces sacrifices, il convient non seulement de ne pas les oublier, mais de ne pas les aggraver au profit du bénéficiaire et aux dépens du donateur. L'Acte de l'Amérique britannique du Nord prévoit, en guise de compensation pour la cession par les quatre provinces pionnières des droits de douane et d'accise, un subside qui devait normalement être basé sur l'augmentation des revenus fédéraux et sur l'augmentation des besoins des provinces.

Ces subsides, d'après les termes mêmes de l'Acte de l'Amérique britannique du Nord, étaient payés pour permettre aux provinces de maintenir leur "gouvernement et législation". Finalement, les questions occasionnées par le mouvement civil et la législation pour fins locales devaient suivre une courbe ascendante, jusqu'à ce que les besoins nouveaux de la province.

Subvention inadéquate

En 1868, le gouvernement fédéral recevait, en droits de douane et d'accise, la somme de \$1,730,000. En 1939, il en percevait près de 12 fois plus, soit la somme de \$20,000,000. Durant la même époque, la subvention totale de la province de Québec, était de \$913,000 en 1868, et de \$2,534,000 en 1939. Soit une augmentation de un à quatre seulement, alors que les revenus du gouvernement fédéral passaient de un à douze. En 1867, cette subvention représentait 59% du budget de la province; en 1939, elle n'en représentait plus que 35 pour cent.

Même si ces subsides prévus dans l'entente de 1942 ont donné au gouvernement de la province de Québec ce qu'il est extrêmement important de les conserver et que le seul moyen pour le gouvernement fédéral de donner satisfaction aux provinces, c'est pas de les faire disparaître, mais de les ajuster aux besoins actuels.

En troisième lieu, les propositions financières actuelles tendent à libérer le gouvernement fédéral de ses obligations, qu'il a prises, en 1942. En effet, en 1942, les provinces firent avec le gouvernement fédéral une entente d'après laquelle elles édaient pour la durée de la guerre leur droit de prélever l'impôt sur le revenu et le capital et l'impôt sur le revenu et le capi-

tal des corporations. Le gouvernement fédéral prit alors l'engagement formel de faciliter aux provinces l'usage de ces sources de revenu, à la fin des hostilités. L'entente stipule que:

Reduction prévue des taxes de la province de l'impôt

"Le Dominion aura seul le droit de prélever des impôts sur le revenu des individus et des corporations pour l'année de calendrier se terminant le 31 du mois de décembre le plus rapproché de la date de l'expiration de la présente convention et s'engage à réduire les taux de ces impôts sur le revenu des individus et des corporations pour l'année de calendrier suivante, d'un montant qui permettra à la province de recueillir du non sur le revenu et de l'impôt sur les ventes dans le domaine de l'impôt, corporations, et le Dominion s'engage à réduire les taux d'impôt sur le revenu des corporations d'un moins dix pour cent de ces revenus".

Cette dernière condition fut insérée à la demande de la province canadienne où la taxe sur le revenu des corporations était de 10 p. c. en 1912, alors qu'elle était de 5 p. c. dans la province de Québec. D'ailleurs, le ministre des Finances, l'hon. M. Tisdale, déclarait en 1911:

"Nous nous proposons de demander aux provinces, à titre de mesure applicable uniquement pour la durée de la guerre, de renoncer à exploiter ces deux sources d'impôts".

Le ministre des Finances faisait allusion à l'impôt sur le revenu des particuliers et des corporations. Il admettait également en même temps que ces impôts appartiennent de droit aux provinces.

De plus, par une stipulation expresse, le gouvernement fédéral avait été autorisé à réduire des subventions actuelles, établies aux provinces, tous les arriérés passés, lors de la convention, que prélevaient les provinces après 1912, sur les taxes qu'elles avaient ainsi cédées et certains autres montants mentionnés dans la convention.

Somme de \$21,000,000 prévue

La province a perçu à date une somme de \$21,000,000 et le gouvernement fédéral, qui a déduit des subventions qu'il devait payer à la province, la somme de \$2,470,000, en devient débiteur à l'expiration de la convention. Par arrêté ministériel en date du 21 décembre 1945, la loi des hostilités a été fixée au 2 septembre de la même année, pour les fins de la convention, et, conséquemment, la durée de la convention prendra fin le 31 mars 1947. Or, il résulte des propositions actuelles et des déclarations du gouvernement fédéral, au cours de cette conférence, que si la province de Québec acceptait les propositions fédérales, elle perdrait cette somme très importante de

Et dans le cas de l'assurance-santé, le fédéral de la santé et du dentaire social a déclaré, lors des pourparlers entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux, que le gouvernement fédéral, pour payer une partie des dépenses nécessaires, une taxe additionnelle de 5 pour 100 sur le revenu de tous les contribuables sans exception.

Cette mesure, outre qu'elle augmenterait le pourcentage du revenu national absorbé par la fiscalité fédérale, diminuerait encore les possibilités financières de la province de Québec.

Coopération possible

De plus, une législation sociale sera d'autant plus bénéficiaire qu'elle s'adaptera davantage aux besoins, aux aspirations culturelles de la population à laquelle elle s'applique. L'intérêt local est alors à la base de l'intérêt général et les législatures provinciales, par ce contact plus direct avec les citoyens, sont plus en état que le fédéral de déterminer le type de loi qu'il convient d'adopter. Dans ce domaine, le meilleur système est, sans conteste, celui d'une coopération respectueuse entre les gouvernements central et les gouvernements provinciaux. C'est là le système qui fut adopté pour les pensions aux aveugles et c'est d'ailleurs le même système que les propositions à l'étude prévoient pour les pensions de vieillesse de 65 à 70 ans.

Le système fédéral offre probablement dans le domaine de la législation sociale des avantages qui ne se rencontrent pas dans les pays qui n'ont qu'un seul gouvernement. En effet, la coexistence de plusieurs gouvernements, tous autonomes dans leur sphère respective parce qu'elle fournit des points de comparaison, est de nature à créer une émulation bénéficiaire, et cela pour le plus grand bien des administrés.

Mode de contribution singulier

Enfin, le gouvernement de la province de Québec trouve singulier le mode de contribution exigé par le gouvernement fédéral, soit par exemple dans le cas de la loi sur les travaux publics, le

gouvernement fédéral d'une part, demande aux provinces le monopole exclusif des principales sources de revenu et, d'autre part, il exige pour la mise en application de plusieurs de ses projets une contribution disproportionnée relative des provinces. Cette contribution est extrêmement variable et, dans le cas des travaux publics, par exemple, le gouvernement fédéral offre de payer 20 pour cent du coût des travaux, puis en laisse 30 pour cent aux provinces et aux municipalités. La disparité entre ces contributions respectives devient plus frappante, si l'on considère que le gouvernement fédéral réclame un impôt de 20 à 33 pour cent du revenu national, tandis que toutes les provinces n'en perçoivent que 5 pour 100.

Les propositions fédérales au sujet des placements

Les propositions fédérales accordent une importance très considérable au placement d'Etat, c'est un

problème très vaste et les propositions fédérales sont bien limitées. Les propositions fédérales à ce sujet semblent se rapporter à des matières qui sont de la juridiction provinciale. Nous nous contentons de souligner que le gouvernement fédéral se propose de se consacrer entièrement et exclusivement, entre autres, des recherches générales et fondamentales sur l'exploitation des ressources; les problèmes et les méthodes de conservation de la production, recherche qui exigent un gros personnel et des techniques hautement qualifiées.

Voici d'ailleurs une partie de l'énumération contenue dans les propositions du gouvernement fédéral à ce sujet, (page 261).

"(1) ressources minières et forestières, y compris travaux de recherches sur la préparation de minéraux, métaux, combustibles, problèmes particuliers à l'exploitation des produits de la forêt; (2) les minéraux, sylvestre et

Le gouvernement de la province de Québec est d'avis, puisque ces sujets relèvent de la juridiction provinciale, que l'acceptation des propositions fédérales équivaudrait à un double emploi et augmenterait, en conséquence, sans raison, les frais de l'administration publique. Jusqu'à l'adoption, le gouvernement de la province de Québec ne se propose pas d'exploiter ces ressources naturelles et il est convaincu qu'une meilleure et plus facile et augmenterait ses moyens pour assurer la protection de la juste répartition des impôts publics versés d'action dans ce domaine.

Mauvaise danger

De plus, les propositions fédérales équivaudraient à une mauvaise indirecte et dangereuse par le point de vue central dans le domaine des ressources naturelles provinciales. Ces ressources naturelles sont essentielles à l'existence même des provinces. C'est un patrimoine qu'elles doivent conserver jalousement dans le but d'assurer et leur développement économique et leur survie. Le droit de propriété des provinces dans ce domaine est si étendu que les impôts et les dettes du gouvernement fédéral ne peuvent en rien le modifier. Les ressources naturelles d'une province jouissent en quelque sorte de l'exterritorialité en faveur de la province et la pénétration fédérale dans ce domaine essentiellement important, agit à détruire et dévaloriser, et ouvre la porte à des empiètements qui pourraient devenir ruineux pour la province et ses droits.

Les offres du gouvernement fédéral en matière de chômage ne tiennent pas compte des grandes responsabilités financières du pouvoir central à ce sujet et elles imposent aux provinces un fardeau financier très lourd. Les propositions fédérales, les provinces seraient privées de leurs principales sources de revenu.

Conclusion

Les autorités fédérales déclarent que l'acceptation de leurs propositions aurait pour effet de sauvegarder l'autonomie des provinces d'appliquer une politique sociale, tout en diminuant les impôts, progressive, de répondre aux besoins du 1938 en même temps qu'aux besoins des provinces, et

Une théorie illogique

Il est bien difficile de comprendre comment il serait possible d'augmenter les revenus des provinces, d'augmenter les revenus du gouvernement d'Ontario et de diminuer les taxes en même temps. Cette théorie est évidemment illogique.

L'autonomie des provinces ne peut être sauvegardée en substituant un subside fédéral à l'indépendance financière des provinces.

La souveraineté et l'autonomie des provinces sont à l'antipode de toute tutelle fédérale. La province de Québec, entre autres, a attendu sa majorité il y a longtemps. Il est facile de convenir que la tutelle ou la censure est incompatible avec les droits, prérogatives et libertés qui sont l'appanage de la province et qui lui sont reconnus par la constitution canadienne.

Droits des provinces à sauvegarder

Les droits exclusifs des provinces en matière de législation sociale, d'éducation, de droit civil doivent être intégralement reconnus et sauvegardés, si la confédération doit survivre. Les propositions fédérales telles que formulées et expliquées par les autorités fédérales, portent atteinte directement et indirectement aux droits inaliénables de toutes les provinces.

Les propositions fédérales tendent à la centralisation centralisée de l'esprit du pacte fédératif; elles tendent à établir et à accroître une bureaucratie qui ne convient et ne pourra jamais convenir à une démocratie, ni à un pays régi par les institutions parlementaires.

Opinion de M. Samuels

Un des hommes d'Etat distingués des Etats-Unis, M. Hutton W. Samuels, du Texas, qui fut président de l'important comité judiciaire de l'Assemblée des représentants à Washington, déclarait il y a quelques mois ce qui suit :

"En mettant les intérêts de gouvernement des Etats-Unis sous la dépendance financière du gouvernement fédéral, celui-ci acquiert les libertés de ses membres. L'ensemble de la souveraineté des gouvernements d'Etat aura été liquidée.

"En affaiblissant les Etats, nous affaiblissons la structure même du gouvernement libre. Le principe du gouvernement libre, c'est son caractère. La force la plus destructrice de l'univers est inutile, si nous n'usons des pouvoirs d'autonomie qui nous restent aux Etats. Nous nous éveillons un jour pour constater que nous avons perdu le gouvernement d'Etat nous-mêmes dans la collectivité locale. C'est là que les problèmes se dissolvent avec le plus de clarté, parce qu'ils sont les plus proches de nous. L'indépendance, l'Etat, de la nécessité. A mesure qu'on soulage la tâche de se gouverner, un être civilisé veut l'indépendance. Quand les gens cessent de penser, ils cessent d'être humains. C'est pourquoi, qu'un qui est prêt à venir penser pour eux.

"La nature n'a confié à aucun groupe d'hommes l'entière responsabilité de l'humanité. Elle nous a donné la multitude de problèmes fédéraux et locaux dont on s'est débarrassé sur Washington.

"Il faut que les Etats reprennent la qualité d'organismes res-

ponsables et souverains de gouvernement général, sans quoi la démocratie ne peut vivre aux Etats-Unis."

Les principes énoncés dans cette déclaration trouvent parfaitement leur application dans le système confédératif canadien.

La province de Québec est en faveur d'une saine législation sociale, le domaine exclusivement réservé aux provinces.

La véritable sécurité sociale doit offrir des éléments de durée et de stabilité que seuls peuvent lui procurer le respect de la constitution et le respect des droits de chacun des contribuables en particulier. La constitution canadienne est le résultat d'une coopération bien prise entre les provinces; cette coopération doit se continuer pour le plus grand bien du pays. Les propositions du gouvernement fédéral semblent contraires à cet esprit de coopération.

Trois choses nécessaires au pays

De l'avis du gouvernement de la province de Québec, le pays a besoin de trois choses : la clarification et la délimitation précise des pouvoirs de taxation du gouvernement fédéral et des provinces, autant l'esprit et la lettre de la constitution canadienne, en tenant compte du passé, du présent et du futur.

Deuxièmement, la simplification de l'impôt public pour en diminuer le poids et en faciliter la perception.

Troisièmement, la collaboration de tous les pouvoirs pour en arriver à la modération dans le domaine de l'impôt et pour diminuer le fardeau imposé à un citoyen ou à un contribuable.

Ces trois qualités fondamentales peuvent se réaliser facilement en constituant un comité permanent composé des représentants élus de tous les gouvernements du pays, étudiant et travaillant en véritablement les frères de la grande famille canadienne respectueuse et soucieuse des droits, prérogatives et libertés de chacun de ses membres.

Concertation temporaire suggérée

Pendant le temps nécessaire à l'étude et au règlement de ces problèmes canadiens, une convention impartiale, précise, claire et équilibrée, dont la durée serait limitée en tenant compte des besoins du fédéral et des besoins des provinces, pourrait être tenue comme mesure transitoire, mais fondée sur les bases mêmes de la constitution canadienne.

Bref, il serait possible de luter. 1. nous insistons sur l'expression d'avis, moyennant une compensation, non seulement matérielle, mais aussi constitutionnelle, aux provinces, qui pourraient être raisonnablement touchées sans diminuer en rien la marche ascendante de la province, son progrès, sa prospérité.

Nous nous réjouissons dans le sincère désir de la province de Québec de contribuer et de coopérer à la prospérité et à la grandeur du pays. Cet idéal ne pourra certainement pas se réaliser sans que la grandeur et la prospérité des provinces canadiennes soient également sauvegardées et sauvegardées.