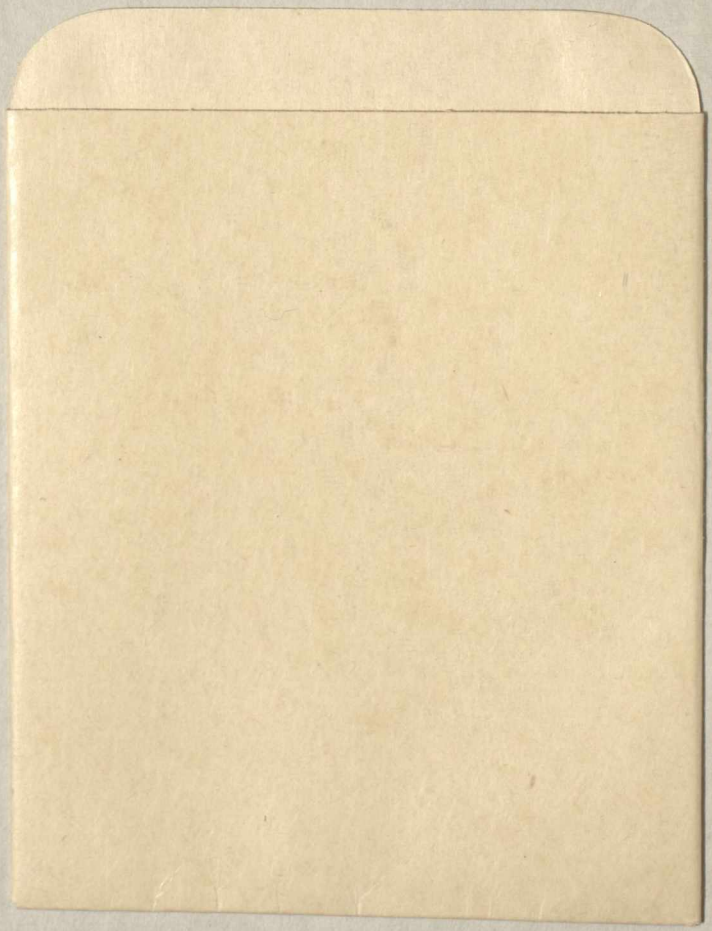
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT



J
103
H72
1946
I488
A4

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule No 1

SÉANCE DU MARDI 26 MARS 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

DOCUMENTS PRÉSENTÉS:

1. "La mise en application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu", par D. A. MacGibbon.
2. Extrait d'une lettre adressée au président par le professeur J. L. MacDougall, de l'Université Queen's, à Kingston, Ontario.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: (1) Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

(2) que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

(3) que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le mercredi 20 mars 1946.

En conformité de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation, la perception des impôts sous le régime de ces lois par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport de ces sujets, se réunit à 2 h. 30 de l'après-midi.

Présents: Les hon. sénateurs Aseltine, Beauregard, Crerar, Euler, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, Moraud et Robertson—11.

Est aussi présent: M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

L'hon. sénateur Euler, C.P., élu président, prend le fauteuil.

Sur la motion de l'hon. sénateur Hayden, le Comité décide que le compte rendu des délibérations du Comité spécial de la dernière session sera ajouté au compte rendu du Comité de la présente session et en fera partie.

M. H. H. Stikeman, avocat du Comité, invité à prendre la parole, relate l'activité à laquelle il s'est livré depuis la dernière session du Parlement et présente certains avis au sujet de l'œuvre future du Comité.

A la suite de l'examen et de la discussion de l'ordre d'institution, le Comité décide de présenter au Sénat un rapport recommandant ce qui suit:

1. Que le quorum du Comité soit réduit à neuf membres;
2. Que le Comité soit autorisé à siéger durant les séances et les ajournements du Sénat;
3. Qu'il soit autorisé à faire imprimer, au jour le jour, 1,000 exemplaires en anglais et 200 exemplaires en français de ses délibérations, et que l'application de l'article 100 du Règlement soit suspendue à cet égard.
4. Que le Comité soit autorisé à employer les techniciens et les commis aux écritures dont les services lui seront nécessaires, à l'occasion.

A 2 h. 35 de l'après-midi, le Comité s'ajourne au mardi 26 mars, à 2 h. 30 de l'après-midi.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 MARS 1946.

En conformité de la motion tendant à l'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation, la perception des impôts sous le régime de ces lois par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 2 h. 30 de l'après-midi.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Aseltine, Beauregard, Buchanan,, Campbell, Crerar, Haig, Hugessen, Lambert, Léger, MacRae—11.

Est aussi présent: M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

Sur la motion de l'hon. sénateur Haig, appuyé par l'hon. sénateur Campbell:

L'hon. président (l'hon. sénateur Euler, C.P.) et les hon. sénateurs Campbell, Bench, Haig, Hugessen, Lambert et Léger sont désignés pour constituer un comité du programme.

L'hon. sénateur Haig lit une brochure intitulée: *La Mise en application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu,* par D. A. McGibbon (tirage à part d'un article paru dans le *Canadian Journal of Economic and Political Science,* vol. 12, no 1, février 1946).

L'hon. sénateur Euler, C.P., président, lit un extrait d'une lettre qu'il a reçue du professeur J. L. McDougall, M.A., de l'Université Queen's, de Kingston, Ontario.

Sur la motion de l'hon. sénateur Aseltine, appuyé par l'hon. sénateur Campbell,

Le Comité décide d'inviter M. Charles Oliphant, conseiller général adjoint à la Trésorerie de Washington (États-Unis), à comparaître devant le Comité.

A 3 h. 25 de l'après-midi, le Comité s'ajourne au jeudi 28 mars, à 11 heures du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

LE MARDI 26 MARS 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 2 h. 30 de l'après-midi en conformité du mandat suivant:

1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des conclusions en vue de l'amélioration, de la mise au point et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par une nouvelle rédaction, au besoin, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité se compose des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins et de faire produire lettres et documents.

L'hon. M. EULER préside.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous n'avons convoqué aucun témoin pour aujourd'hui. Jeudi, M. Thorvaldsen terminera son exposé. Puis, la Bourse de Montréal en présentera un dont vous avez des exemplaires sous les yeux.

Je suis d'avis que nous commencions par constituer un comité du programme.

(Sur la motion de l'hon. M. Haig, appuyée par l'hon. M. Campbell, le comité du programme de la dernière session est reconstitué.)

Le PRÉSIDENT: Je désirerais connaître votre avis sur un point. Il y a peu de doute qu'on nous présentera des mémoires traitant de la ligne de conduite du Gouvernement. Quand l'auteur d'un tel mémoire se présentera pour le lire et nous demandera si nous pouvons recevoir un tel document, devrions-nous l'arrêter immédiatement?

L'hon. M. HAIG: Le mémoire de la Bourse ne traite que de la somme d'impôt sur le revenu qu'une société d'agents de change devrait acquitter.

Le PRÉSIDENT: Apparemment, le grand public pense à tort que notre Comité est censé examiner, non seulement le fonctionnement, mais la ligne de conduite du service de l'impôt sur le revenu.

L'hon. M. HAIG: Sauf erreur, nous nous efforçons de déterminer l'exécution ou le mécanisme de la loi, et nous devons proposer des moyens de fonder les décisions sur un texte législatif plutôt que sur le caprice d'un fonctionnaire.

Le PRÉSIDENT: Certains groupements seraient fort déçus que nous ne leur permettions pas d'exposer leur opinion sur le taux de l'impôt.

L'hon. M. LÉGER: Il me semble, monsieur le président, que, lorsqu'un groupe a pris la peine de préparer un mémoire à notre intention, nous devrions l'entendre. Il nous appartiendra ensuite de décider si nous devons tenir compte de ses propositions.

Le PRÉSIDENT: Il serait sans doute bien difficile de séparer ce qui touche à la ligne de conduite de ce qui n'y touche pas.

L'hon. M. McRae: A mon avis, monsieur le président, mieux vaut laisser ces gens venir exposer leur opinion sur la politique administrative, tout en leur apprenant que nous n'avons pas mandat d'étudier ces questions. Il n'y aurait pas de mal à publier ces exposés dans notre compte rendu, mais nous signalerons à ces gens que le Comité ne peut s'en occuper.

Le Président: Oui, il serait bien déprimant pour tous que nous refusions de les recevoir.

L'hon. M. Lambert: Monsieur le président, le mémoire de la Bourse des valeurs de Montréal doit nous être présenté jeudi. Vu qu'il ne se rapporte pas à notre mandat, le secrétaire du Comité ou M. Stikeman devrait signaler aux délégués de la Bourse l'ordre d'institution en vertu duquel nous agissons, pour bien leur faire comprendre qu'ils perdent leur temps en venant ici s'ils s'attendent que nous les soumettions à l'interrogatoire contradictoire sur ce sujet. On devrait les prévenir par écrit qu'ils ne traitent pas des questions relevant de notre mandat. Ne les laissons pas présenter leur mémoire sans leur dire qu'ils s'écartent des questions de notre ressort.

L'hon. M. McRae: Voilà qui paraît logique.

L'hon. M. Haig: Oui, je partage l'avis du sénateur Lambert.

L'hon. M. Hugessen: Le secrétaire ou notre avocat a-t-il fait connaître la nature de notre mandat à ces organismes?

M. Hall: Oui, monsieur, nous l'avons fait. Nous avons cité l'ordre d'institution dans la plupart de nos lettres à ces groupements.

L'hon. M. Hugessen: Ne serait-il pas bon, quand nous recevons un mémoire semblable à celui de la Bourse de Montréal, de signaler aux auteurs que ce document n'intéresse pas l'objet de notre examen?

M. Hall: Je ne pense pas que nous l'ayons fait à la réception du mémoire.

L'hon. M. Hugessen: Ne pensez-vous pas que l'idée soit bonne?

M. Hall: Oui.

L'hon. M. Haig: Je pense que le sénateur Lambert a trouvé le bon moyen. Je ne pense pas que nous devions citer l'ordre d'institution à ces gens; nous devrions plutôt leur apprendre sans ambages que nous ne pouvons nous occuper de leur document.

L'hon. M. Lambert: En réalité, nous pourrions nuire considérablement à notre utilité, à l'égard de l'essence même de notre tâche.

L'hon. M. Haig: La première proposition du sénateur Lambert est excellente: qu'on signale simplement à ces gens que notre mandat ne nous permet pas de recevoir certains documents. S'ils veulent quand même nous présenter leurs mémoires, fort bien; mais ils comprendront que nous ne nous en occuperons pas quand viendra le temps de rédiger notre rapport.

L'hon. M. Léger: Nous pouvons faire comme les tribunaux qui entendent certains plaidoyers: entendons les mémoires, puis renvoyons-les au ministère des Finances.

Le Président: Je voudrais que nous déterminions bien si le président doit interrompre les gens qui voudraient débattre ici la ligne de conduite de l'administration.

L'hon. M. Léger: Je pense qu'il ne le devrait pas.

Le Président: Il devrait leur permettre de terminer leur exposé?

L'hon. M. Léger: Oui.

L'hon. M. Hugessen: Il ne serait que juste, s'ils se présentent ici, de leur dire que nous ne sommes pas autorisés à prendre certaines parties de leurs mémoires en considération.

Le Président: Les laisseriez-vous venir nous présenter ces mémoires?

L'hon. M. Hugessen: S'ils le désirent.

Le PRÉSIDENT: C'est-à-dire, dans tous les cas, à condition de les prévenir, s'ils veulent parler de la politique administrative, que cette question ne rentre pas dans notre mandat?

L'hon. M. HAIG: Le mémoire dont il est maintenant question ne traite pas seulement de la ligne de conduite. Les auteurs en veulent démontrer la façon dont s'applique l'échelle de l'impôt. Ils ne s'élèvent pas contre cette échelle, mais ils exposent qu'elle agit au détriment d'une catégorie de gens, par comparaison avec une autre. Nous devrions vraiment entendre cette partie de l'exposé, si possible.

Le PRÉSIDENT: On ne peut guère séparer cette partie de l'autre.

L'hon. M. HAIG: C'est difficile.

L'hon. M. CAMPBELL: Je crois savoir où veut en venir la Bourse de Montréal, sachant que la Bourse de Toronto se préoccupe du même sujet. Il me semble qu'on aurait dû nous présenter ces observations lors de la dernière modification de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices. Bien qu'on eût alors l'intention de dégrever le contribuable, la loi, dans sa forme actuelle, fait verser au contribuable plus qu'il ne payait lorsque l'impôt était à 100 p. 100. Voilà surtout ce que ces gens critiquent et qu'ils veulent, je pense, exposer au Comité. Il est vrai que notre mandat ne nous permet pas d'examiner cette question, mais il importe de la porter à l'attention du ministère de Revenu national. Si nous entendions le témoignage, nous jugerions peut-être à propos d'en saisir le ministère.

L'hon. M. LAMBERT: Il est un aspect que nous ne devons pas négliger. Les témoignages rendus au Comité reçoivent une grande publicité dans les journaux. Si nous sortons des bornes de notre mandat pour traiter de questions touchant à l'incidence de l'impôt, prenons garde de ne donner à personne l'occasion de penser que nous faisons une faveur à certains groupes en particulier. Le public pourrait tenir pour plus digne d'attention la demande de dégrèvement provenant d'un groupe ouvrier ou d'une autre catégorie de petits contribuables, que celle d'une bourse des valeurs. Il serait sage, me semble-t-il, de nous en tenir strictement à la tâche qui consiste à faire appliquer la Loi de l'impôt sur le revenu avec justice envers toutes les catégories sans qu'intervienne aucun élément d'arbitraire. Nous pouvons renvoyer au ministère des Finances ou au ministère du Revenu national les auteurs de mémoires semblables à celui de la Bourse de Montréal. Nous n'aurions qu'à leur dire que les questions dont ils traitent sortent de nos attributions et qu'il importe d'en discuter avec les ministères mêmes.

Le PRÉSIDENT: Mais quand un mémoire traite de questions que nous sommes autorisés à étudier, puis d'autres aussi, que faire?

L'hon. M. HAIG: Je suis d'avis que nous nous en remettions à vous, monsieur le président. Je suis d'accord avec le sénateur Lambert.

Le PRÉSIDENT: Je me demande quel mal il y aurait à laisser les témoins s'écarter un peu de la question. Naturellement, nous ne pouvons préparer de rapport sur les questions que ne mentionne pas notre mandat.

L'hon. M. HAIG: A mon sens, quand le mémoire arrive, nous devrions prévenir les auteurs que nous ne pouvons disposer de certains des points qu'il expose.

Le PRÉSIDENT: Je me demande si nous pourrions le leur dire. Le mémoire traite de certaines questions que nous sommes autorisés à examiner, puis aborde la question de la ligne de conduite. Nous devrions prévenir les auteurs que nous ne nous occupons pas de ce dernier sujet.

L'hon. M. HAIG: Le sénateur Lambert a mis le doigt sur la plaie. Nous nous proposions, en tout cas, je me proposais de faire modifier la loi de telle sorte que loi et règlements fussent bien nets. Quant à moi, je ne voulais pas traiter de la question de la ligne de conduite, c'est-à-dire du taux de l'impôt. Je veux

bien entendre le mémoire, mais je suis d'avis qu'il traite de questions étrangères à l'objet de nos études, que cet objet soit ou non exposé en toutes lettres dans l'ordre d'institution du Comité.

Le PRÉSIDENT: Vous n'avez pas répondu à ma question.

L'hon. M. LÉGER: Qui nous assure que le ministre des Finances n'aimerait pas à connaître cet exposé? Nous pourrions le lui renvoyer, après qu'on nous l'aurait présenté.

L'hon. M. CAMPBELL: Le ministre des Finances ne veut pas du tout que nous nous occupions des questions d'orientation politique. Il m'a dit qu'il préférait que nous ne nous éloignions pas de notre mandat et s'est élevé contre le fait que certains de nos témoins aient traité de ces questions.

Le PRÉSIDENT: Fort bien! Que ferai-je, jeudi, quand on nous présentera ce mémoire, qui traite nettement de sujets touchant à l'orientation politique?

L'hon. M. HAIG: Je pense que nous devrions suivre l'avis du sénateur Lambert.

L'hon. M. CAMPBELL: Recevons le mémoire, qui n'est pas long.

Le PRÉSIDENT: N'empiéterons-nous pas sur un domaine où le ministre des Finances ne veut pas nous voir pénétrer?

L'hon. M. CAMPBELL: Nous ne pouvons adopter de règle intangible. Si une personne a parcouru une assez longue distance pour venir ici, nous ne devrions pas refuser de l'entendre. Nous nous acquitterons de notre devoir en demandant à cette personne de se confiner aux questions qui relèvent de notre mandat.

L'hon. M. HUGESSEN: D'après l'ordre d'institution, nous devons "examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices". Ces mots évoquent la question des impôts. Quand nous aurons examiné les dispositions et l'application de la loi, nous devrons nous borner à "déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, puis à faire rapport sur ces sujets".

Le PRÉSIDENT: L'ordre d'institution spécifie que nous devons examiner "les dispositions et l'application" de la loi, ce qui comprend nettement l'orientation politique. Nous pourrions entendre les exposés relatifs à ce sujet, sans toutefois déposer de conclusions à ce propos.

L'hon. M. LAMBERT: Sauf erreur, les mineurs se plaignent de l'insuffisance de leurs salaires, vu la besogne qu'ils accomplissent, et ils prétendent qu'ils acquittent un impôt trop lourd sur leur revenu. Supposons qu'ils désirent nous exposer en quoi cet impôt est trop lourd, nous ne voudrions pas les entendre, j'imagine, bien que le cas soit en somme le même que celui qu'on veut nous exposer dans le mémoire dont nous sommes saisis: mais ce dernier vient d'un autre groupe. Mieux vaut ne pas trop ouvrir la porte.

Le PRÉSIDENT: Le Comité désire-t-il que nous recevions et examinions les mémoires qu'on nous présentera, puis, s'ils renferment des questions étrangères à notre mandat, que nous prévenions les auteurs que nous ne sommes pas autorisés à traiter de ces aspects de leurs exposés, tout en étant disposés à les entendre si on le désire?

L'hon. M. HAIG: Sûrement, si nous prévenons ces gens.

L'hon. M. CRERAR: Monsieur le président, quand a été constitué le Comité, je pense qu'il était bien entendu qu'il n'examinerait pas l'incidence de l'impôt et qu'il ne déposerait de conclusions qu'au sujet des questions administratives. Si, dans un mémoire où l'on critique l'administration, on traite aussi de l'incidence de l'impôt, nous ne devrons pas tenir compte de ce dernier aspect quand nous présenterons notre rapport.

Le PRÉSIDENT: Parfaitement.

L'hon. M. CRERAR: Quand ces gens déposeront, nous leur dirons que nous ne nous occupons pas de ces questions; que nous étudions les méthodes administratives, mais que, s'ils désirent consigner leurs exposés au compte rendu, par exemple le mémoire que nous avons sous les yeux, personne n'en souffrira et l'on y pourra même puiser des données utiles.

L'hon. M. HAIG: Il faudrait les prévenir avant leur arrivée ici.

Le PRÉSIDENT: C'est entendu: on les préviendra. S'ils persistent à traiter dans leurs mémoires de telles questions étrangères à notre mandat, nous leur dirons que nous ne pouvons établir de rapport à ce propos.

L'hon. M. CRERAR: Les gens qui veulent comparaître ici ont peut-être déjà préparé leurs exposés. Si nous les prévenons de cette manière, ils se verront peut-être forcés de récrire leurs mémoires ce qui entraînerait un retard de deux ou trois semaines.

L'hon. M. HUGESSEN: Sénateur Crerar, vous n'étiez pas ici, je pense, quand notre avocat nous a dit que chaque personne invitée à présenter un mémoire a reçu avis du mandat. Si leurs mémoires traitent de questions que nous ne sommes pas autorisés à étudier, il n'y a là que de leur faute.

Le PRÉSIDENT: Leur permettriez-vous de comparaître?

L'hon. M. HAIG: Je le leur permettrais.

L'hon. M. LÉGER: Je partage l'avis du sénateur Crerar. Nous ne pouvons guère les arrêter maintenant. Je ne les préviendrais pas d'avance. Si nous le faisons, ils ne viendront pas et ils seront froissés parce qu'on leur aura, en somme, enjoint de ne pas venir.

L'hon. M. CRERAR: Dans ce cas, le Comité devra borner l'interrogatoire des témoins qui présentent des mémoires, M. Thorvaldson par exemple, aux questions administratives, sans aborder l'incidence de l'impôt, même si ces gens traitent de ce sujet dans leur exposé.

Le PRÉSIDENT: Les membres du Comité devront se restreindre eux-mêmes, dans leur interrogatoire, au mandat du Comité.

L'hon. M. HAIG: Si nous en avons fini avec ce sujet, j'aimerais à appeler l'attention du Comité sur un article écrit par M. D. A. MacGibbon, ancien professeur à l'Université de l'Alberta et l'un des commissaires des céréales du Dominion. Cet article a paru dans le *Journal of Economics and Political Science*, vol. 12, no 1, février 1946. En voici le texte:

LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

PAR D. A. MACGIBBON

Reproduit du Canadian Journal of Economics and Political Science, vol. 12, no 1, février 1946

LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

A l'heure actuelle, la loi de l'impôt de guerre sur le revenu, puisqu'il faut l'appeler par son nom, fait l'objet d'une assez grande attention parmi le public. Le ministre des Finances a laissé entendre qu'on songe à la révision générale de cette mesure. Toutefois, cet événement ne se produira sans doute pas, tant que ne sera pas intervenue une entente entre le gouvernement fédéral et les provinces sur la répartition des sources fiscales. On se rappellera que, en 1942, le gouvernement fédéral, afin de se mettre en mesure de supporter les fardeaux financiers que lui imposait la guerre, a conclu avec les provinces un accord aux termes duquel celles-ci renonçaient à recourir à l'impôt sur le revenu pour se procurer des recettes durant la guerre, moyennant un dédommagement. De la sorte, les autorités fédérales gardaient seules la direction de cet important instrument de taxation directe dont elles pouvaient en conséquence faire de plus en plus usage au cours de la crise nationale.

Un rapide relèvement de l'impôt fédéral sur le revenu suivait cet accord et le rendement de cet impôt augmenta dans des proportions énormes, augmentation due à diverses causes. L'impôt atteignait un plus grand nombre de gens; le taux en était notablement relevé et l'on veillait avec soin à la perception. On mit fin aux échappatoires que permettait la loi en vue d'éluder

l'impôt et l'on prit des mesures sévères pour empêcher que certaines sociétés ou certains particuliers n'échappent au filet du percepteur. Enfin, une cause importante résidait dans l'accroissement très substantiel du revenu pécuniaire au Canada.

Toutefois, il importe de relever un aspect de la situation, c'est-à-dire le mécontentement croissant qui se manifeste parmi les contribuables à l'égard de l'exécution de la loi. Les récriminations deviennent générales au sujet de la lenteur avec laquelle se font les cotisations, de la complexité de plus en plus grande de la loi, de la grande latitude dont jouissent les fonctionnaires du fisc en vertu des dispositions de la loi qui créent la discrétion administrative et les incertitudes résultant de la difficulté à obtenir des décisions promptes à l'égard des appels interjetés auprès des hauts fonctionnaires du service en cause. Une autre source d'ennuis tient au retard fréquent des remboursements au contribuable, après qu'il a été démontré que celui-ci y a droit. Dans l'ensemble, toutefois, le public canadien n'a pas tendance à critiquer à l'excès la mise en application de la loi de l'impôt de guerre sur le revenu. Le public comprenait que, durant la guerre, les faiblesses du mode d'exécution de la loi tenaient, en partie du moins, à l'énorme fardeau retombé soudainement sur les épaules des fonctionnaires de ce service. Il apparaissait nettement que l'expansion du service entraînait des difficultés quant au recrutement, à la formation et au logement d'un personnel approprié, ainsi qu'à l'acquisition du matériel et des fournitures de bureau à l'époque des raretés créées par la guerre. Il est de notoriété publique que les fonctionnaires supérieurs vivaient dans un état chronique de surmenage.

La paix revenue, il est temps que le gouvernement fédéral réorganise ce bureau en vue de lui donner une plus grande efficacité interne et procurer aux contribuables un service mieux défini et plus expéditif. On ne saurait douter de la nécessité d'une amélioration. La perception de l'impôt sur le revenu constitue une tâche de la plus haute importance pour l'administration fédérale. Elle acquiert l'importance d'une "grande affaire". En un certain sens, c'est l'affaire la plus considérable dont s'occupe le gouvernement fédéral, puisque le service de l'impôt sur le revenu intéresse plus de contribuables, directement et lourdement, que toute autre division de l'administration. Quel que soit le point de vue où l'on se place, l'organisation de la besogne courante qui consiste à préparer des formules appropriées, à cotiser des milliers de déclarations, a régler les problèmes d'interprétation et à encaisser les sommes dues à la Trésorerie fédérale, exige l'attention la plus minutieuse si l'on veut obtenir les meilleurs résultats. Il y va de l'intérêt public que le contribuable ne regarde pas le bureau fédéral de l'impôt sur le revenu avec un mélange d'ennui et de frustration, mais plutôt avec l'assurance qu'il jouira d'un service prompt et équitable.

La présente note ne traite pas du problème fondamental de l'équité et de la justice que posent les taux de base de l'impôt sur le revenu, l'échelle de progression, les circonstances particulières entraînant dégrèvements, déductions ou crédits. Elle ne touche qu'aux avantages qu'il y aurait à améliorer l'aspect administratif de la loi. Le contribuable a sûrement droit à un service prompt et sans ambiguité, attendu que, si la mise à exécution de la loi fonctionnait sans à-coups et sans délais, la responsabilité du ministre des Finances serait allégée en ce qui concerne les décisions sur la mesure où l'on doit recourir à l'impôt sur le revenu.

A l'égard de toute réorganisation relative à la mise en application de l'impôt sur le revenu, il faut tenir compte de certains points d'importance majeure, pour que l'organisme en cause remplisse ses fonctions avec efficacité et le moins d'ennuis possibles pour le contribuable. A cette fin, le directeur de la division de l'impôt sur le revenu devrait être libéré autant que possible de la besogne courante de l'administration de façon qu'il puisse consacrer assez de temps aux grands problèmes que pose la taxation des revenus. L'impôt sur le revenu doit s'intégrer avec soin dans l'ensemble de la vie économique du pays. Il y faut de l'étude. L'impôt s'est révélé très souple pour ce qui est de satisfaire aux besoins de l'échiquier, mais les modifications à l'impôt sur le revenu ont des effets considérables. "On peut facilement relever ou abaisser le taux de l'impôt sur le revenu; chaque hausse a un effet de déflation sur les revenus parce qu'elle réduit les dépenses des gens; toute baisse a un effet d'inflation sur les revenus puisqu'elle tend à augmenter les dépenses"[1]. Si le directeur de la division doit sans cesse s'occuper des divergences de point de vue sur les cotisations et les problèmes connexes, sans parler de la perte de temps, il y perdra tout probablement le sens de la perspective et des proportions qu'il est si important d'apporter à l'étude des questions touchant à la politique fiscale au sujet desquelles il sera appelé à conseiller le gouvernement. On s'absorbe facilement dans les fascinantes aventures qui consistent à déjouer les plans destinés à éluder l'impôt ou en d'autres problèmes d'ordre également courant. Mais le directeur de la division de l'impôt sur le revenu peut rendre de bien plus grands services à l'Etat. A cause de la nature de son poste, il a une occasion unique de surveiller les mouvements de hausse et de baisse du revenu national, d'évaluer le fardeau de l'impôt à l'égard de divers groupes de revenu, d'examiner les preuves de fraude généralisée, d'étudier la possibilité de mettre fin à des inégalités de traitement et, en général, d'étudier les larges effets sociaux des changements apportés à la perception quant à leurs effets d'ensemble sur la vie économique du pays. Le directeur de la division de l'impôt sur le revenu devrait être en mesure d'examiner les grands problèmes de cette nature tout en maintenant une surveillance d'ordre général sur l'activité de sa division.

Il s'ensuit qu'il doit avoir un adjoint qui agira à titre de fonctionnaire principal à l'administration. De son côté, l'adjoint doit agir par l'intermédiaire des chefs des diverses sections de la division. Du point de vue administratif, ces chefs de section relèveraient directement de lui et seraient responsables envers lui de l'accomplissement de leurs fonctions. Il surveillerait aussi, directement, les succursales des diverses parties du Canada, en vue de maintenir l'uniformité des méthodes et d'empêcher que ces succursales ne se laissent aller à la négligence. En un mot comme en cent, à titre d'adjoint chargé de l'administration de la division du point de vue de la besogne courante, il aurait le devoir d'en systématiser le fonctionnement afin d'en accélérer le rendement. Ce mode d'organisation aurait deux avantages. Le directeur de la division, libéré d'une bonne partie de la besogne courante, pourrait se consacrer à l'examen des grandes questions qui se poseraient. D'un autre côté, centralisant entre ses mains les hautes fonctions administratives, l'adjoint, que ne dérangeraient pas les autres problèmes, pourrait vraiment accomplir de bonne besogne dans ce domaine restreint.

Le troisième point, par ordre d'importance, a trait à la protection du contribuable contre les décisions arbitraires des fonctionnaires. La loi actuelle est remarquable par les dispositions nombreuses qui, ne posant pas de règle précise, résolvent le problème envisagé en laissant l'administration libre d'exercer sa discrétion. Quand se produisent des divergences entre le contribuable et le fonctionnaire chargé de le cotiser, dans un cas où entre en jeu la discrétion administrative, le contribuable devrait avoir un recours s'il se croit victime d'un traitement injuste ou inégal. Voilà qui est important. La possibilité d'une injustice ou d'une inégalité de traitement existe toujours quand peut être invoqué le pouvoir discrétionnaire. On pourrait créer le droit de nouvel examen sans trop de difficulté en instituant, au sein de la division, un bureau d'appel complètement libéré de la besogne administrative courante et dont la seule fonction consisterait à examiner les décisions des fonctionnaires chargés des cotisations, à la suite d'appels interjetés par les contribuables. Ce bureau pourrait se composer d'un président possédant des titres d'ordre judiciaire, d'un comptable et d'un économiste ou d'un homme d'affaires. Les appels qu'entendrait ce bureau donneraient lieu à des décisions écrites motivant la conclusion qui serait obligatoire pour la division. Ce serait la meilleure sauvegarde contre l'abus, par inégalité de traitement, du pouvoir discrétionnaire dont jouissent les fonctionnaires du fisc. En outre, il se constituerait sans doute très rapidement un ensemble de "décisions ayant force de loi" à l'égard des problèmes qu'étudierait le bureau, qui serait fort utile aux particuliers ou aux sociétés, en leur exposant nettement la portée et les limites de la loi. Il serait également utile aux fonctionnaires chargés des cotisations en ce qu'il poserait des précédents fermes sur lesquels ils pourraient fonder la continuité de la pratique. Les différends entre contribuable et fonctionnaire, soumis au bureau, comporteraient, en cas de décision inacceptable par l'un ou l'autre des intéressés, le droit d'appel à la Cour d'échiquier.

Le point qu'il faut enfin souligner est l'importance qu'il y a de développer la section de statistique de la division de l'impôt sur le revenu. Cet impôt occupe une telle place dans le régime fiscal du Dominion que le directeur de cette division et le gouvernement devraient être en mesure de disposer de l'analyse statistique la plus minutieuse des données résultant de son fonctionnement. La fonction primordiale d'une telle section de statistique consisterait à fournir les renseignements les plus complets sur lesquels pourraient se fonder les décisions au sujet des modifications possibles à la loi. En outre, la nature des données d'ordre économique que fournissent les déclarations au titre de l'impôt sur le revenu devraient permettre assez facilement à la division de préparer des rapports d'une valeur immense pour le gouvernement quand il s'agit de déterminer la ligne de conduite fondamentale en matière économique. Les études de cette sorte, faites au sein de la section, pourraient utiliser nombre d'éléments dont on ne dispose pas d'habitude en vue des analyses statistiques. Cette section constituerait aussi la source naturelle des renseignements qui permettraient au directeur de la division de fonder ses conclusions quand il serait appelé à conseiller le gouvernement.

La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu comporte sans doute nombre d'autres aspects administratifs qu'on pourrait améliorer. Les changements prônés dans la présente étude comportent la réorganisation de la division de l'impôt sur le revenu visant à en accroître le rendement à titre d'organisme de cotisation et de perception de l'impôt; de permettre au directeur de consacrer plus de temps aux principes fondamentaux de la taxation des revenus; de lui fournir le personnel de techniciens nécessaire sur lesquels il pourrait compter pour se procurer les données dont il a besoin; enfin, mais ce qui n'a pas une importance moindre, de protéger le contribuable contre le danger de décisions arbitraires de la part des fonctionnaires du fisc.

D. A. MacGibbon.

Winnipeg.

The Canadian Journal of Economic and Political Science, février 1946

TABLE DES MATIÈRES

L'effet de soudains accroissements de fonds sur les prix et les salaires réels ..... H. MICHELL
La sécurité intérieure du Canada ..... LESTER H. PHILIPPS
L'organisation officieuse de la profession médicale ..... OSWALD HALL
Étude sur l'Arctique
VII. L'administration du Grand Nord canadien ..... C. C. LINGARD
La mise en application de la loi de l'impôt de guerre sur le revenu ..... D. A. MACGIBBON
Les documents de Bristol: note sur le favoritisme ..... NORMAN WARD
Rapport de la Commission royale sur la taxation des rentes viagères et des corporations de famille, 1945 ..... J. R. M. WILSON
Les bibliothèques européennes et le *Journal*
Sedley Anthony Cudmore (1878-1945) ..... H. MARSHALL
Charles Norris Cochrane (1889-1945) ..... H. A. INNIS

THE CANADIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

Président: R. MACGREGOR DAWSON

Anciens présidents

R. A. MACKAY
K. W. TAYLOR

Membres élus du Comité

J. R. BEATTIE
S. D. CLARK
J. T. CROTEAU
J. E. L. GRAHAM
H. F. GREENWAY
B. HIGGINS
D. C. MacGREGOR
T. F. McILRAITH
J. R. MALLORY
J. R. PETRIE
A. N. REID
E. J. RICHES
A. STEWART
MLLE S. THRUPP
G. WILSON

Vice-présidents

E. MINVILLE
J. A. CORRY
F. A. McGREGOR
W. M. DRUMMOND

Secrétaire-trésorier

C. B. MacPHERSON

Directeur du Journal
V. W. BLADEN

Fondée en 1913, la *Canadian Political Science Association,* était réorganisée en 1929. Elle a pour objet de favoriser les recherches et les études sur les questions économiques, politiques et sociales au Canada.

Abonnement annuel $3.00
Abonnement d'étudiant $1.50

L'Association accueille parmi ses membres quiconque s'intéresse aux buts qu'elle poursuit. Les membres reçoivent le *Canadian Journal of Economics and Political Science,* publié trimestriellement pour le compte de l'Association par *l'University of Toronto Press.*

Adresser les demandes d'adhésion au secrétaire-trésorier, 272 Bloor St. W., Toronto, Ontario.

Sur la motion de l'hon. M. Haig, appuyé par l'hon. M. Léger, le Comité ordonne de faire paraître au compte rendu de ses délibérations, l'article lu par l'hon. M. Haig.

Le PRÉSIDENT: J'ai reçu cette lettre de M. John L. McDougall. *(Il lit la lettre.)* J'y ai répondu ainsi qu'il suit. *(Il lit sa réponse.)* Le professeur McDougall a répliqué dans les termes que voici. *(Il lit cette troisième lettre.)*

Quelle est la volonté du Comité au sujet de cet échange de correspondence?

L'hon. M. CAMPBELL: Je ne pense pas que nous devions faire paraître aucune de ces missives à notre compte rendu.

Le PRÉSIDENT: Si nous imprimions le dernier alinéa de sa première lettre:

"Enfin, sur la page de couverture du fascicule 6 de votre compte rendu, je suis désigné comme le "représentant de l'Association des contribuables canadiens de l'impôt sur le revenu". Je ne puis réclamer cet honneur. J'ai entrepris mon étude à la demande de ce groupement. Tandis que je m'y livrais, on m'a demandé de vous la présenter, une fois terminée, au lieu de l'expédier à l'Association. Je l'ai fait à titre privé et professionnel. J'en assume l'entière responsabilité."

Est-ce acceptable?

Des VOIX: Oui.

L'hon. M. MCRAE: Monsieur le président, je désire mentionner maintenant un point, que nous pourrons examiner plus tard. Sauf erreur, aux États-Unis, un organisme local ou régional entend les appels interjetés contre les cotisations: on ne les renvoie pas à Washington. Il me semble important que nous nous renseignions sur ce sujet, qui touche à des questions sur lesquelles nous devrons nous prononcer.

Le PRÉSIDENT: M. Stikeman m'a dit, l'autre jour, qu'il y a, au service de l'impôt sur le revenu à Washington, un fonctionnaire fort compétent tout disposé à venir témoigner ici, pour nous faire bénéficier de ses connaissances et de son expérience.

Sur la motion de l'hon. M. Aseltine, appuyé par l'hon. M. Crerar, le Comité décide d'inviter M. Oliphant, du service de l'impôt sur le revenu aux États-Unis, à comparaître devant le Comité.

Sur la motion de l'hon. M. Haig, le Comité s'ajourne, pour se réunir de nouveau le jeudi 28 mars, à 11 heures du matin.

1946

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule no 2

SÉANCE DU MARDI 28 MARS 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

DOCUMENT PRÉSENTÉ:

Mémoire de la Chambre de commerce d'Edmonton

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: (1) Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

(2) Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

(3) Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. Moyer.

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 28 mars 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par une nouvelle rédaction au besoin, se réunit à 11 heures du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président, les hon. sénateurs Aseltine, Beauregard, Campbell, Crerar, Haig, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud et Sinclair.—11.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.
M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. H. H. Stikeman, avocat du Comité, lit un mémoire soumis par la Chambre de commerce d'Edmonton, Alberta.

M. H. H. Stikeman, avocat, présente un mémoire sur l'application et les procédures d'appel des lois de taxation sur le revenu dans divers autres pays. Ce mémoire sera examiné plus tard.

M. G. S. Thorvaldson, K. C., de Winnipeg, Manitoba, représentant la *Income Tax Payers' Association*, continue la présentation de son mémoire et est de nouveau interrogé par l'avocat.

A une heure de l'après-midi, le Comité s'ajourne au mardi 2 avril, à 10 h. 30 du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

Le JEUDI 28 mars 1946.

Le Comité du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 11 heures du matin sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, comme il y a maintenant un quorum, je me permets de réclamer le silence. Nous n'avons qu'un seul témoin à entendre ce matin. Je pensais que nous en aurions deux, mais les représentants de la Bourse de Montréal se sont vus dans l'impossibilité de se rendre ici. Nous n'avons comme témoin que M. Thorvaldson, représentant de la *Income Tax Payers' Association.* Il est arrivé par avion il y a à peine vingt minutes et il sera ici dans quelques instants.

En attendant son arrivée, je vais lire une lettre que j'ai reçue de la Chambre de Commerce d'Edmonton. Voici:

> La Chambre de Commerce d'Edmonton est heureuse de saisir l'occasion qui lui est offerte de présenter ses vues au Comité du Sénat qui fait enquête sur l'organisation fiscale au Canada.
>
> Dans le premier paragraphe du mémoire ci-inclus, nous recommandons qu'une étude complète soit faite de la base actuelle de la taxation du revenu; dans le deuxième paragraphe, nous indiquons quelques parties de la présente loi qui devraient être corrigées, modifiées ou éliminées pour le plus grand bien du contribuable.
>
> Il va de soi que ces recommandations ne sont faites qu'au sujet de la loi actuelle, et nous sommes encore d'avis que plusieurs principes de base de la présente loi de l'impôt sur le revenu devraient être modifiés.

L'hon. M. CRERAR: D'après la lettre que vous venez de lire, on semble viser presque exclusivement l'incidence de l'impôt.

Le PRÉSIDENT: D'après la lettre, oui. Je n'y vois cependant pas d'objection.

L'hon. M. LÉGER: Je propose que la lettre soit portée au dossier.

Le PRÉSIDENT: Et lue?

L'hon. M. LÉGER: Et lue.

M. STIKEMAN: Voici le texte de cet exposé:

CHAMBRE DE COMMERCE D'EDMONTON

RAPPORT DU COMITÉ DE LA TAXATION, APPROUVÉ PAR LE CONSEIL DE LA CHAMBRE DE COMMERCE D'EDMONTON

20 mars 1946

1. Nous recommandons la nomination d'une Commission Royale qui serait chargée de faire enquête sur la présente base de taxation du revenu et sur l'effet que la taxation actuelle a sur le développement économique du pays; et aussi de recommander, *a*) quant à l'application de la loi, des amendements destinés à simplifier l'organisation fiscale; et *b*) des amendements propres à favoriser plutôt qu'à retarder le développement économique du pays.

La Chambre croit que la loi actuelle dénote une regrettable tendance à traiter sans méthode rationelle cet important aspect de la vie économique du Canada, au lieu de l'envisager dans un large esprit de politique nationale conforme aux conditions d'après-guerre dans le pays.

2. Le Comité recommande les modifications suivantes qu'il juge désirable d'apporter à la présente loi:

a) Une réduction générale de tous les impôts, surtout sur le revenu et sur les surplus de bénéfices;

b) Que l'impôt normal soit supprimé et que, en vue de la simplification, une révision des taux soit faite pour compenser toute perte de revenu;

c) Que les déductions admises en premier lieu pour les familles soient augmentées. Une grande inégalité existe aujourd'hui entre le fardeau des taxes que doivent supporter les personnes mariées et celui que doivent supporter les célibataires et la méthode actuelle de taxation, en ce qui concerne les déductions admises pour les familles, n'encourage pas les gens à se marier et à élever des enfants;

d) Que la déduction d'impôt de $150 accordée au mari d'une femme touchant un revenu qu'elle gagne soit éliminée.

e) Le Comité reconnaît que tous les établissements commerciaux doivent être taxés équitablement. A ce sujet, il recommande en outre que les établissements de commerce nouvellement établis soient exemptés de l'impôt sur le revenu durant une période n'excédant pas un an, et que ceci s'applique à tous les genres quelconques d'affaires.

f) Le Comité croit qu'on devrait permettre de déduire les dépenses légitimes faites par toute personne salariée que son occupation oblige à faire ces dépenses pour produire son revenu. Par exemple, l'indemnité accordée aux membres du Parlement devrait être considérée comme un revenu imposable, mais on devrait admettre la déduction des dépenses qu'ils font pour accomplir le devoir qu'ils ont d'assister aux sessions du Parlement.

(1) Nous recommandons au ministère d'admettre comme dépenses d'exploitation les dépenses qu'exige la pratique des affaires et qui ne rapportent aucun actif permanent, dépenses qui, par suite d'une étroite interprétation de la loi, ne sont pas déduites.

g) Nous croyons que l'industrie minière de l'Ouest souffre d'une inégalité de traitement, attendu que les taux de l'impôt sur le revenu ne sont pas comparables à ceux de l'Est canadien.

Nous croyons que toutes les industries extractives devraient bénéficier de déductions sur une base identique, soit comme pourcentage du revenu net, soit comme pourcentage du produit extrait, et qu'on devrait permettre à toutes la même déduction pour épuisement en ce qui concerne les dividendes. Signalons à ce sujet plusieurs inégalités de traitement d'une importance vitale, comme par exemple dans le cas de la pâte de bois dans l'Est canadien, le bois de construction dans l'Ouest canadien, les métaux communs et la houille, le pétrole et l'or. Nous croyons que la standardisation des méthodes de taxation dans ces industries encouragerait le placement des capitaux dans des entreprises nouvelles.

h) (i) La déduction pour dépréciation devrait être reconnue comme un droit de chaque contribuable, et les exceptions prévues à cet égard dans l'article 6 devraient être abolies. La Loi ne devrait pas restreindre le droit que doit avoir le contribuable de faire établir des taux de base par le ministère, sans égard à ceux sur lesquels se fondaient ses réclamations des années antérieures. Pour fins de bonne administration, la restriction accordée durant

la guerre quant aux déductions pour dépréciation devrait cesser afin que tous les contribuables puissent bénéficier des taux de base connus.

(ii) La dépréciation fonctionnelle devrait être reconnue tout autant que la dépréciation physique.

i) L'article 15-A devrait être modifié de façon à ne pas décourager le placement de capitaux dans de nouvelles entreprises et devrait être considéré comme ne s'appliquant qu'aux compagnies actuelles qui se divisent sur place ou en divers endroits du pays, en compagnies subsidiaires en vue d'augmenter le revenu qui reste après le paiement des impôts.

Nous considérons que les taxes spéciales prescrites par la loi (telles que la taxe sur les gains provenant de placements sur les obligations de l'Alberta) ne devraient pas exister.

Nous recommandons le maintien du principe qui veut que les gains provenant de placements ne soient pas taxés et que les pertes provenant de placements ne puissent être déduites. Le Comité considère que les prélèvements sur le capital pour des raisons spéciales ne devraient pas être faits, mais que, si l'on en fait, on ne devrait pas les inclure dans la Loi de l'impôt sur le revenu, laquelle devrait porter uniquement sur la taxation du revenu.

j) Les pouvoirs discrétionnaires étendus que possède maintenant le ministre devraient faire l'objet d'une étude et d'une révision.

k) On devrait établir une commissison indépendante d'appel de taxation, pour permettre aux intéressés de porter appel devant des personnes autres que celles qui ont ordonné la cotisation (comme c'est maintenant le cas), mais sans enlever à la Couronne ou au contribuable le droit d'interjeter appel devant les tribunaux.

l) Tous les contribuables devraient avoir le droit de porter en appel devant les tribunaux les décisions de la commission des arbitres.

m) Tous les règlements et toutes les directives du ministère devraient être codifiés et publiés.

n) Les directives, règlements ou amendements apportés à la loi ne devraient pas avoir un effet rétroactif.

o) Aucun intérêt ne devrait être exigé sur les taxes non payées après une période de deux années suivant le dépôt de la déclaration au ministère.

Le PRÉSIDENT: Je pense que quelques-unes de ces recommandations demandent des éclaircissements; elles sont un peu difficiles à comprendre.

L'hon. M. CRERAR: Les neuf dixièmes de ce mémoire portent sur l'incidence des impôts.

Le PRÉSIDENT: Quelques-unes ne sont pas dans ce cas.

L'hon. M. CRERAR: C'est certainement le cas pour la dernière partie.

M. STIKEMAN: La question de la cour de taxation paraît être de notre juridiction.

L'hon. M. MCRAE: Et celle de l'intérêt sur les paiements.

Le PRÉSIDENT: Et aussi la question des appels.

L'hon. M. HUGESSEN: Et des pouvoirs discrétionnaires.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman, y a-t-il autre chose à présenter au Comité?

M. STIKEMAN: Je puis donner quelques explications sur ce document, monsieur, si vous le désirez. A la dernière réunion à laquelle j'ai assisté, nous avons dit aux honorables sénateurs que, durant les vacances de Noël, nous étudierions les méthodes de taxation et celles des appels en matière de taxation dans d'autres pays du Commonwealth, aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne. Nous avons jugé bon de jeter sur le papier le résultat de cette étude afin de vous permettre de comprendre plus facilement les divers sujets dont le Comité pourra être saisi. C'est pourquoi nous avons fait miméographier et distribuer ce document.

On remarquera que ce document porte sur cinq juridictions. Pour le bénéfice de ceux qui désirent avoir un sommaire de tous les sujets traités, nous avons préparé un synopsis et un tableau qu'on trouvera à la fin. Par exemple, si vous parcourez les huit ou neuf pages de la premère partie, qui concerne l'Australie, vous voyez deux tableaux indiquant la méthode administrative du ministère et les moyens à prendre pour porter les cotisations en appel. Nous avons fait la même chose à la fin de chaque partie, de sorte que vous pouvez facilement comparer les résultats dans chaque cas. Nous avons fait préparer une grande feuille contenant un tableau comparatif. Cette feuille doit nous arriver ici demain. Je conseille aux membres du Comité qui voudront examiner ce document de le faire avant d'entendre exposer les vues des représentants de l'Association du Barreau et de la *Chartered Accountants' Association,* attendu que ces vues porteront sur des sujets à peu près semblables à ceux dont il est question dans ce document.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Stikeman, pouvez-vous, de mémoire, nous dire s'il y a ou non appel des décisions discrétionnaires de l'administration quant aux questions soulevées dans l'annexe B, quant au pouvoir qu'a la Commission de décider certaines choses? Je veux parler de l'Australie.

M. STIKEMAN: Oui. Si vous jetez un coup d'œil sur le tableau qui précède immédiatement la page où se trouve l'annexe B, vous verrez dans le troisième bloc à partir du bas: "Décision du Commissaire"; et dans le bloc de gauche au-dessus: "Commission de Révision. Tribunal indépendant composé du président et de deux autres membres nommés par le gouverneur général. Revise les décisions du Commissaire et peut exercer les mêmes pouvoirs que le Commissaire pour déterminer les cotisations. Décision finale sur les questions de fait."

L'hon. M. CAMPBELL: Cette Commission peut donc reviser les décisions administratives du Commissaire?

M. STIKEMAN: Oui, monsieur, mais on ne peut soumettre que des questions de droit à cette Commission de revision.

Le PRÉSIDENT: Les membres du Comité désirent-ils que M. Stikeman prépare un autre rapport? J'imagine que nous obtiendrons tous les renseignements que nous voudrons au sujet de l'organisme de l'impôt sur le revenu aux Etats-Unis quand nous entendrons M. Oliphant.

M. STIKEMAN: Ces renseignements sont contenus dans le rapport que j'ai préparé, monsieur.

Le PRÉSIDENT: Ce rapport-ci ne concerne donc pas uniquement l'Australie?

M. STIKEMAN: Non; il renseigne sur la procédure suivie en Australie, en Nouvelle-Zélande, dans l'Afrique du Sud, dans le Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

L'hon. M. MCRAE: Nous pourrons poser à M. Oliphant les questions que nous jugerons opportunes.

Le PRÉSIDENT: Quand aimeriez-vous à le faire venir ici, monsieur Stikeman?

M. STIKEMAN: J'ai pensé qu'il pourrait venir mardi, le 9 avril, et qu'il pourrait être entendu comme témoin si le Comité le désire. Il est possible que l'un des témoins que nous comptions avoir à la séance du 9 ne puisse pas venir. M. Oliphant a exprimé le désir d'être présent à une des réunions du Comité afin d'avoir une notion générale des objections soulevées, car il se manifeste aujourd'hui aux Etats-Unis un mouvement analogue qui n'est pas encore aussi avancé qu'ici, mais qui dénote un mécontentement du public, surtout au sujet des appels. Aux Etats-Unis, il y a quelques années, on a formé une commission des appels en matière de taxation, qui ne fut d'abord qu'une commission officieuse mais qui fut ensuite transformée en tribunal, en commission officielle. Dès que cette institution fut devenue un tribunal, il y eut un encombrement de causes dont la marche était inévitablement ralentie par le besoin de preuves testimoniales et par les procédures qui engendrent des délais. L'impasse fut accentuée par le fait qu'on pouvait appeler des décisions de cette Commission à la Cour Suprême des Etats-Unis, et c'est ce qui arrivait généralement aussitôt que la Commission avait rendu une décision. La Cour Suprême, qui ne vit pas augmenter le nombre de ses juges, se trouva incapable d'entendre tous ces appels. Il en est résulté que la Cour Suprême des Etats-Unis est aujourd'hui en arrière de quatre ou cinq ans pour ses jugements sur quelques causes concernant les impôts, et que l'administration de la justice se trouve dans la même position qu'avant la création du tribunal des appels en matière de taxation. Cette situation a suscité un mouvement populaire, dirigé par certains économistes, comptables et juristes, pour demander l'établissement d'une annexe de la Cour Suprême des Etats-Unis qui serait chargée exclusivement d'entendre les appels interjetés des décisions des divers tribunaux de taxation, et cela afin de faire cesser cette impasse. Dans le camp opposé, on désire que les décisions rendues par la cour des appels en matière de taxation soient finales dans tous les cas. M. Oliphant est donc particulièrement intéressé à savoir comment nous procédons ici.

L'hon. M. CAMPBELL: Les appels à la Cour Suprême des Etats-Unis portent exclusivement sur des questions de droit, n'est-ce pas?

M. STIKEMAN: Oui.

Le PRÉSIDENT: M. Thorvaldson est maintenant ici. Je crois savoir que M. Stikeman désire lui poser quelques questions.

M. G. S. Thorvaldson, K.C., de Winnipeg, est entendu au nom de la *Income Tax Payers' Association.*

M. STIKEMAN: Monsieur Thorvaldson, quand vous nous avez quittés, le 12 décembre, vous n'aviez pas eu l'occasion de répondre à ma dernière question. Je pense que je ne puis faire mieux que de vous poser de nouveau cette question, qu'on trouvera en page 20 du fascicule 7, séance du 12 décembre 1945. A la page 8 de votre mémoire, vous disiez. "Mais, au Canada, l'un des résultats des multiples pouvoirs discrétionnaires que comportent nos deux lois, c'est de rendre entièrement inopérants la plupart des décisions judiciaires et quelques-uns des principes essentiels de la Loi de l'impôt sur le revenu, destinés à protéger le contribuable." Je vous ai demandé quelles sont les décisions des tribunaux qui ont été rendues sans effet par les pouvoirs discrétionnaires.

M. THORVALDSON: Je ne pense pas avoir dit que des décisions des tribunaux ont été rendues sans effet. J'ai dit que les tribunaux étaient devenus inefficaces parce que trop de questions soulevées au Canada en

matière d'impôt sur le revenu sont décidées, non pas selon des principes de droit, mais en vertu des pouvoirs discrétionnaires de l'administration.

M. STIKEMAN: Voivi votre texte, monsieur Thorvaldson: "l'un des résultats des multiples pouvoirs discrétionnaires que comportent nos deux lois, c'est de rendre entièrement inopérants la plupart des décisions judiciaires et quelques-uns des principes essentiels de la Loi de l'impôt sur le revenu, destinés à protéger le contribuable."

M. THORVALDSON: Eh! bien, ce que j'ai réellement voulu dire, c'est que la plupart des principes de droit applicables à la Loi de l'impôt sur le revenu sont sans effet par suite des pouvoirs discrétionnaires. Quand j'ai parlé des décisions judiciaires, j'ai voulu parler uniquement des décisions judiciaires rendues sous l'empire de la loi anglaise de l'impôt sur le revenu. J'ai donc voulu dire que les principes de l'impôt sur le revenu devraient être les mêmes ici qu'en Angleterre, mais que, par suite des trop grands pouvoirs discrétionnaires accordés par les lois canadiennes, les décisions anglaises étaient absolument inapplicables, même dans les cas où les principes de droit pouvaient être exactement les mêmes.

M. STIKEMAN: Ne pensez-vous pas que l'une des raisons qui font que les décisions anglaises sont inapplicables ici est la différence qui existe entre les textes des deux lois?

M. THORVALDSON: Cela peut expliquer pourquoi plusieurs des décisions anglaises sont inapplicables ici.

M. STIKEMAN: Pouvez-vous nous citer un exemple établissant que les multiples pouvoirs discrétionnaires prévus dans nos deux lois rendent sans effet l'application des décisions anglaises?

M. THORVALDSON: Je n'ai pas d'exemple à la mémoire en ce moment. Je m'en tiens aux principes généraux.

L'hon. M. HUGESSEN: Est-il vrai que les pouvoirs discrétionnaires accordés par la loi anglaise sont plus restreints que ceux qui existent ici sous l'empire de la loi canadienne?

M. THORVALDSON: Beaucoup plus restreints, oui. Je ne pense pas qu'il puisse y avoir de doute à ce sujet.

L'hon. M. HUGESSEN: Est-ce aussi votre avis, monsieur Stikeman?

M. STIKEMAN: Je préfère ne pas répondre à cette question, monsieur. J'ai toujours pensé que, d'une façon générale, les pouvoirs discrétionnaires prescrits dans notre loi étaient plus étendus et par conséquent peut-être plus restrictifs pour le contribuable dans leurs effets possibles, que ceux prescrits dans la loi anglaise.

M. THORVALDSON: Oui, c'est exact.

M. STIKEMAN: Au Canada?

M. THORVALDSON: Oui.

M. STIKEMAN: Je pense toutefois que le caractère restrictif des pouvoirs discrétionnaires du ministre n'a limité les décisions ni des tribunaux canadiens ni des tribunaux anglais, car jusqu'ici les jugements ont généralement confirmé le principe sous l'empire duquel le pouvoir discrétionnaire a été exercé.

M. THORVALDSON: Si vous voulez dire que nos tribunaux ne sont pas restreints dans l'application de la loi de l'impôt sur le revenu, je ne suis nullement d'accord avec vous. C'est précisément ce dont nous nous plaignons, à savoir que nos tribunaux sont absolument restreints parce qu'ils sont généralement obligés de décider qu'ils ne peuvent intervenir quand le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une façon conforme aux principes de droit. La première décision qui s'écarte de celles rendues jusqu'ici est celle que la Cour Suprême a rendue récemment dans la cause de

Wright's Canadian Ropes. J'ai souvent parlé de cette cause dans l'exposé que j'ai fait ici en décembre. C'était peu de temps après que le juge de la Cour d'Echiquier eut rendu une décision défavorable au contribuable et en faveur du ministre. Depuis cette époque, vous le savez, la Cour Suprême a rejeté cette décision. Ceci a peut-être ouvert la porte à un principe absolument nouveau que les tribunaux pourront suivre au sujet du pouvoir discrétionnaire du ministre. Cela n'empêche cependant pas que nous sommes absolument opposés à ce que le Parlement laisse au ministre tous les pouvoirs discrétionnaires qu'il lui a accordés, ce qui, selon nous, équivaut à investir du pouvoir législatif le ministre du Revenu national.

M. STIKEMAN: Vous ne vous opposez pas à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, mais vous ne voulez pas que la loi autorise l'exercice du pouvoir discrétionnaire de façon que les tribunaux ne puissent faire autre chose que confirmer l'exercice de ce pouvoir.

M. THORVALDSON: Oui. J'espère me faire bien comprendre. Si le Parlement juge à propos d'accorder des pouvoirs discrétionnaires au ministre, je ne puis blâmer ce dernier, mais j'ai à me plaindre du Parlement qui lui a accordé ces pouvoirs.

M. STIKEMAN: Je n'ai pas bien saisi ce que vous avez dit au sujet de quelques principes essentiels de la Loi de l'impôt sur le revenu pour la protection des contribuables. Je présume que vous voulez dire que le citoyen britannique moyen a le droit d'interjeter appel d'une décision de toute autorité quelconque devant les tribunaux?

M. THORVALDSON: Oui; et il est absolument contraire aux principes parlementaires sains que le Parlement confère un pouvoir législatif à un individu ou à un comité. Nous prétendons que c'est ce que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu a fait dans une trop grande mesure.

Le PRÉSIDENT: Dans la cause que vous avez mentionnée, celle de Wright's Canadian Ropes, la Cour d'Echiquier a décidé que le pouvoir discrétionnaire avait été exercé conformément à la loi.

M. THORVALDSON: Oui, c'est exact.

Le PRÉSIDENT: On en a appelé à la Cour suprême.

M. THORVALDSON: A la Cour suprême du Canada.

Le PRÉSIDENT: Et ce tribunal a infirmé la décision.

M. THORVALDSON: Oui.

Le PRÉSIDENT: Il a interprété la loi autrement que ne l'avait fait la Cour d'Echiquier?

M. THORVALDSON: Oui.

Le PRÉSIDENT: Et vous pensez que ce pourrait être un précédent?

M. THORVALDSON: De fait, la Cour suprême a dit à peu près ceci: Il est vrai que le ministre a exercé son pouvoir discrétionnaire, mais, dans ce cas-ci, la discrétion n'a pas été basée sur la raison, mais sur l'absurdité. Tel est le terme qu'une couple de juges de la Cour suprême ont employé.

Le PRÉSIDENT: Est-ce que la Cour suprême ne base pas sa décision sur la loi?

M. THORVALDSON: Le jugement a été publié dans les rapports judiciaires. Il ne m'est guère facile d'en parler avec exactitude sans avoir le texte de ce jugement sous les yeux. Je crois toutefois que tel est le jugement qui a été rendu. Les expressions employées par les juges devraient être portées à l'attention du Comité et consignées au compte rendu.

L'hon. M. CRERAR: Pouvons-nous en déduire, monsieur Thorvaldson, que la Cour suprême a jugé la loi déraisonnable?

M. THORVALDSON: Oh! je pense que vous pouvez en tirer cette conclusion. Il va de soi qu'un tribunal n'aime jamais à aller jusqu'à dire qu'une loi est déraisonnable. Le tribuanl dit: Quelque déraisonnable que soit la loi, nous sommes ici uniquement pour l'interpréter, et c'est au Parlement qu'il appartient de décider si elle est déraisonnable ou non.

L'hon. M. CAMPBELL: Est-ce que le tribunal n'a pas en réalité décidé que la discrétion exercée par le ministre dépassait les pouvoirs accordés par les dispositions de l'article en question?

M. THORVALDSON: Je ne crois pas que ce soit exactement cela. La cour s'est fort offusquée de ce que le ministre ait refusé de révéler à l'appelante, la Wright's Canadian Ropes, la raison qui l'a porté à exercer son pouvoir discrétionnaire, et elle s'est permis de sévères critiques à ce sujet. Puis la cour a dit que, d'après les faits qui lui étaient soumis—non pas les faits soumis au ministre, puisque ce dernier a refusé de dire sur quoi il se basait pour exercer sa discrétion—la décision du ministre ne pouvait reposer que sur l'absurdité. Voilà le court et le long de cette décision, si j'ai bonne mémoire.

M. STIKEMAN: Je crois savoir que cette décision a été portée en appel devant le Conseil Privé.

M. THORVALDSON: Je l'ai entendu dire. Voilà qui donne d'autant plus de raison au Parlement fédéral de s'occuper de cette question.

Le PRÉSIDENT: Et de rendre la loi telle qu'elle ne puisse prêter à aucun doute.

M. THORVALDSON: Oui, et de faire en sorte que ces pouvoirs discrétionnaires soient supprimés le plus tôt possible.

M. STIKEMAN: A qui voudriez-vous voir accorder ces pouvoirs?

M. THORVALDSON: Aux tribunaux.

L'hon. M. HUGESSEN: J'ai pris connaissance de cette cause. Il s'agissait, n'est-ce pas, d'une filiale de la compagnie mère anglaise, laquelle en est entièrement propriétaire.

M. THORVALDSON: Non, je ne le pense pas; la compagnie mère ne possède qu'environ 49 p. 100 des actions.

L'hon. M. HUGESSEN: Cette filiale n'avait-elle pas avec la compagnie mère anglaise un contrat par lequel elle s'engageait à lui fournir certains services?

M. THORVALDSON: Oui, et la compagnie anglaise fournissait aussi certains services à la compagnie canadienne.

L'hon. M. HUGESSEN: Services pour lesquels elle lui réclamait une certaine somme?

M. THORVALDSON: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Somme que la compagnie canadienne voulait déduire de son impôt sur le revenu à titre de dépense, mais le commissaire de l'impôt sur le revenu a dit: Cette déduction est trop élevée; cette réclamation de la compagnie mère anglaise n'est pas raisonnable, et je vais réduire le montant à un chiffre que j'estime raisonnable. Dans ce cas, monsieur Thorvaldson,—pour en revenir à la question posée par M. Stikeman qui vous a demandé à qui vous voudriez voir accorder ce pouvoir discrétionnaire—laisseriez-vous à ces deux compagnies, sans aucun contrôle, le soin de décider quel montant la compagnie mère doit réclamer à sa filiale? Supposons que le commissaire de l'impôt sur le revenu considère que le montant réclamé de sa filiale par la compagnie mère soit

déraisonnable en ce qu'il abaisse outre mesure le revenu de la compagnie canadienne, ce qui permettrait à cette dernière de payer moins d'impôts, entre les mains de qui voudriez-vous voir laisser ce pouvoir discrétionnaire?

M. THORVALDSON: Est-il besoin ici de donner des pouvoirs discrétionnaires à quelqu'un?

L'hon. M. HUGESSEN: Je pense que le commissaire devrait avoir quelque discrétion exercer dans un cas de ce genre. Si je comprends bien, le remède que vous proposez consiste en une procédure simple d'appel qui permettrait de faire reviser la décision rendue par le ministre en vertu de son pouvoir discrétionnaire. Il me semble qu'une certaine discrétion est nécessaire.

M. THORVALDSON: Oui, nous reconnaissons que, dans une loi fiscale, il faut un pouvoir discrétionnaire dans certains cas.

L'hon. M. HUGESSEN: Je veux vous ramener à cet article en vertu duquel un pouvoir discrétionnaire a été exercé. Je ne vois pas comment on puisse appliquer la loi à moins qu'il n'existe un pouvoir discrétionnaire, sujet à revision si l'on veut, dans un cas comme celui-ci.

M. THORVALDSON: Vous voulez sans doute parler de l'article 6, paragraphe 2, qui donne au sous-ministre le pouvoir absolu de déterminer si une dépense faite par un contribuable doit être déduite ou non. En donnant ce pouvoir à une personne, vous lui donnez le droit de vie et de mort sur la stabilité des compagnies et des individus.

L'hon. M. HUGESSEN: Ce n'est pas tout à fait mon avis.

M. THORVALDSON: Si l'on décide de laisser subsister tel quel l'article 6, paragraphe 2, on doit alors permettre d'en appeler de la décision du ministre non seulement sur des questions de droit, mais sur des questions de fait. Et cet appel devrait être porté devant le tribunal d'appel que nous réclamons.

Le PRÉSIDENT: Ne peut-on pas aujourd'hui en appeler devant la Cour d'Echiquier?

M. THORVALDSON: Oui, mais, jusqu'au jour où la Cour suprême a rendu le jugement en question, les appels contre les décisions rendues en vertu des pouvoirs discrétionnaires étaient généralement défavorables au contribuable. De fait, je trouve que ce recours en appel ne lui rend guère service. Il est vrai que, dans la cause de la Pioneer Laundry et dans une couple d'autres, une très faible majorité des juges du Conseil Privé a décidé que le ministre avait eu tort, mais je ne pense pas que les contribuables...

Le PRÉSIDENT: Les frais d'appel sont si considérables que, si le montant en jeu est peu élevé, le contribuable ne voudra pas les assumer, surtout s'il pense qu'il ne pourra pas réussir, quoi qu'il advienne.

M. THORVALDSON: C'est exact. Les membres du Comité qui sont avocats savent que les litiges relatifs à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires sont extrêmement compliqués, ainsi que les jugements rendus dans ces causes.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Thorvaldson, ce que vous prétendez, en somme, n'est-ce pas, c'est que, d'après le texte de la loi actuelle, le pouvoir discrétionnaire accordé au ministre est tel que sa décision ne peut être réformée que dans des cas extrêmes.

M. THORVALDSON: En effet.

L'hon. M. CAMPBELL: Et vous pensez que cette décision du ministre devrait être appelable devant une cour, une commission de revision ou un autre tribunal qui pourraient la reviser?

M. THORVALDSON: C'est exactement cela.

M. STIKEMAN: A propos de vos remarques sur cette question, monsieur Thorvaldson, je constate qu'au bas de la page 8 de votre mémoire, en signalant la tendance qu'ont les fonctionnaires subalternes des divers bureaux régionaux à exercer un pouvoir discrétionnaire, vous dites: "Il est facile de concevoir que la seule décision prudente que puisse rendre un cotiseur ou un commis, est une décision défavorable au contribuable". Vous dites plus loin dans votre mémoire que les bureaux régionaux n'ont aucune latitude et que toutes les décisions émanent du bureau principal à Ottawa. J'en déduis donc que vous proposez un système de décentralisation qui permettrait à chaque bureau régional d'exercer un pouvoir discrétionnaire, et vous demandez que les jeunes cotiseurs et commis dont vous parlez soient autorisés à rendre leurs décisions de la façon qui leur paraîtra la plus convenable dans les diverses circonstances. S'il en est ainsi, pensez-vous qu'une grande variété de raisons et de méthodes dans l'exercice de la discrétion est désirable ou nuisible?

M. THORVALDSON: Votre question est assez longue et un peu embarrassante, monsieur Stikeman.

L'hon. M. LÉGER: C'est une question d'avocat.

M. STIKEMAN: Je vais la poser de nouveau.

M. THORVALDSON: Je crois saisir la première partie de la question. Vous dites qu'il est facilement concevable que les seules décisions prudentes que puissent rendre les cotiseurs et les commis sont des décisions défavorables au contribuable. Puis vous dites que les commis et les fonctionnaires n'ont aucun pouvoir...

M. STIKEMAN:Non. Je dis que l'une de vos objections est que les bureaux régionaux n'ont aucune latitude.

M. THORVALDSON: Je ne sais trop quand j'ai dit cela. Je ne dis pas qu'ils n'ont pas de latitude. Voulez-vous m'indiquer l'endroit de mon mémoire dont vous voulez parler?

M. STIKEMAN: Oui, je vais le faire.

Le PRÉSIDENT: Je désire vous poser une question pendant que M. Stikeman consulte le document. Dites-vous que toutes les cotisations, peu élevées ou considérables, doivent être confirmées par Ottawa, qui doit prendre une décision sur toutes?

M. THORVALDSON: Non, je ne crois pas cela du tout.

Le PRÉSIDENT: Il y a une limite prescrite?

M. THORVALDSON: Oui. Je pense que, dans la pratique aux Etats-Unis, une grande partie des cotisations, celles qui s'élèvent à une certaine somme déterminée, sont du domaine exclusif des bureaux régionaux, et que les plus élevées vont à Washington.

Le PRÉSIDENT: N'est-ce pas ce qui se fait ici?

M. THORVALDSON: C'est ce qui se fait ici. M. Stikeman possède ce renseignement. La dernière fois que nous nous sommes rencontrés ici, il a parlé, je pense, du montant fixé pour cette limite.

M. STIKEMAN: J'ai souligné quelque part dans votre mémoire, monsieur Thorvaldson, le passage en question. Pour épargner du temps au Comité, je charge M. Wood de parcourir le mémoire pour trouver ce passage. Laissons ma question de côté pour l'instant. Je veux savoir de vous si vous croyez qu'on devrait accorder aux fonctionnaires subalternes

qui exercent des pouvoirs discrétionnaires une latitude leur permettant de suivre des méthodes différentes. Comme vous prétendez que leurs décisions sont généralement défavorables au contribuable, vous devez répondre affirmativement. Cependant, d'une façon générale, pensez-vous ou votre comité croit-il qu'il serait utile et avantageux que plusieurs méthodes différentes fussent employées dans le ministère pour l'exercice des pouvoirs discrétionnaires?

M. THORVALDSON: Non, je ne crois pas que ce soit une bonne chose. Je pense qu'il est toujours nécessaire d'établir un ensemble de principes juridiques régissant l'application de toute la loi. Et je ne prétends pas que cette question de décentralisation soit exempte de difficultés.

Le PRÉSIDENT: Vous ne demandez pas que les commis de second ordre dont vous avez parlé soient appelés à rendre des décisions finales sur le montant des cotisations dans les divers bureaux régionaux?

M. THORVALDSON: Non, non.

Le PRÉSIDENT: Je pense qu'au lieu d'envoyer tous ces nombreux rapports à Ottawa, on ferait bien d'en laisser quelques-uns à la discrétion de l'inspecteur, je veux dire du chef de chaque bureau régional.

M. THORVALDSON: De fait, ce que j'avais à l'esprit quand j'ai écrit cela, c'est qu'on peut facilement concevoir que les seules décisions prudentes que puissent rendre un cotiseur ou un commis sont des décisions défavorables au contribuable. Après tout, le commis et le cotiseur sont engagés par le Gouvernement et ils sont naturellement portés à percevoir autant de taxes qu'ils peuvent. On ne saurait le contester et il n'y a aucun mal à cela. Puis les jeunes cotiseurs ou commis savent que, lorsqu'il s'agit d'un item de deux ou trois cents dollars, ils peuvent fort bien rendre une décision défavorable au contribuable, car ce dernier ne voudra pas débourser quatre cents dollars pour en appeler devant la Cour de l'Echiquier. Le contribuable est obligé de déposer quatre cents dollars en argent comptant ou en valeurs équivalentes avant de pouvoir en appeler d'une décision d'un jeune cotiseur ou commis sur une affaire de deux ou trois cents dollars. Nous disons donc qu'il faudrait instituer un mode facile de procédure pour les appels de ce genre.

Le PRÉSIDENT: Dites-vous qu'un cotiseur est toujours porté à rendre sa décision en faveur du Gouvernement et de la Division de l'impôt sur le revenu? Ne peut-on concevoir qu'il ait un certain sens de justice capable de le porter à juger une affaire équitablement?

M. THORVALDSON: C'est fort convenable, mais prenons le cas d'un procureur de la Couronne qui est en fonction depuis cinq ou dix ans. Il oublie de s'occuper de ce qui peut militer en faveur de l'accusé et il en arrive à considérer qu'il n'a de devoir qu'envers la Couronne. Il est vrai qu'en théorie le procureur de la Couronne doit être absolument neutre, mais il a un penchant à être entièrement du côté de la Couronne. Ce n'est qu'humain. Il en est ainsi du cotiseur qui a été engagé pour obtenir et percevoir autant d'impôts qu'il le peut. Je ne blâme pas les individus, car je crois qu'il est naturel qu'ils penchent beaucoup en faveur de leur patron.

L'hon. M. CAMPBELL: Je désire poser une question à M. Thorvaldson. Est-ce dans les bureaux régionaux de tout le pays ou du moins de tous les endroits où vous avez exercé votre profession d'avocat, que vous avez constaté l'état de choses dont vous parlez?

M. THORVALDSON: Je ne puis pas dire que j'ai constaté cet état de choses dans mes relations avec les fonctionnaires de l'impôt sur le revenu. Ces gens ont toujours été aimables envers moi et je considère qu'ils m'ont toujours très bien traité.

L'hon. M. CAMPBELL: Je pense que, d'une façon générale, c'est ce que tous les avocats ont constaté. Je tenais simplement à ne pas laisser passer ces paroles sans les relever.

M. THORVALDSON: C'est sans aucun doute ce que les avocats ont constaté. Toutefois, plusieurs lettres que nous avons reçues de contribuables reflètent le sentiment dont j'ai parlé.

L'hon. M. LÉGER: L'abolition du dépôt requis serait-il un remède à la situation?

M. THORVALDSON: Ce serait un remède jusqu'à un certain point. D'après la procédure actuelle, il faut que l'appel aille d'abord au ministre. Si ce dernier le rejette, il faut aller devant la Cour d'Echiquier. Sans parler du dépôt, un procès devant la Cour d'Echiquier coûte très cher. Ce procès peut être suivi d'un appel à la Cour suprême. C'est-à-dire que, si le contribuable gagne son point devant la Cour d'Echiquier, il ne sait jamais jusqu'où il pourra être traîné, sous le régime de la procédure actuelle.

M. STIKEMAN: Monsieur Thorvaldson, j'ai trouvé dans votre mémoire le passage que je cherchais. Il se trouve à la page 2 de votre mémoire. Cela se trouvait peut-être dans une lettre que vous avez écrite aux membres de votre association pour connaître leurs vues sur votre recommandation ou votre proposition relative à l'abolition du poste de sous-ministre. Vous avez ensuite inséré un paragraphe sur la façon dont la chose pourrait être effectuée. Vous dites: "En vertu du présent régime, toutes les questions doivent être déférées au sous-ministre à Ottawa, et il en résulte des retards considérables, des pertes de revenu et des injustices pour les contribuables." J'en déduis que vous voudriez voir décentraliser l'administration et donner aux inspecteurs régionaux le pouvoir de remplir en somme les fonctions du sous-ministre, comme vous l'indiquez dans le paragraphe précédent.

M. THORVALDSON: Oui.

M. STIKEMAN: Ceci étant donné, puis-je vous demander si, advenant le maintien du pouvoir discrétionnaire, vous voudriez le voir exercer selon des règles uniformes dans tout le pays?

M. THORVALDSON: Il doit être exercé selon des règles uniformes.

M. STIKEMAN: Mais vous dites aujourd'hui que chaque cotiseur l'exerce généralement dans un sens unique.

M. THORVALDSON: Oui, c'est ce que je prétends.

M. STIKEMAN: N'est-ce pas là, de fait, une règle uniforme?

M. THORVALDSON: Evidemment, mais je parle surtout des centaines et des milliers de petites contestations qui s'élèvent entre les contribuables et les fonctionnaires et qui ne sont jamais soumises à un avocat ni à un comptable.

M. STIKEMAN: Allons plus loin et venons-en aux fonctionnaires supérieurs. Nous constations que le sous-ministre a cité dans son témoignage un mémoire qu'il a adressé à tous les inspecteurs et dans lequel il établit une règle pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire en se fondant sur les décisions des tribunaux.

M. THORVALDSON: Oui.

M. STIKEMAN: Croyez-vous que ces règles ne sont pas suivies uniformément?

M. THORVALDSON: Oui, je crois que ces règles sont suivies. Nous n'avons pas d'objection à cela. Nous ne nous plaignons pas que le ministre se conforme à la loi. Le ministre est obligé de se conformer à la loi, et il

lui faut exercer sa discrétion dans ces cas, car la loi lui en donne le droit et l'occasion. Encore une fois, nous prétendons que c'est la loi qui devrait être modifiée.

M. STIKEMAN: Voici ma question. Vous dites que nous devrions maintenir le pouvoir discrétionnaire exercé conformément à des règles uniformes. Ne croyez-vous pas que c'est ce qui se pratique actuellement?

M. THORVALDSON: Il est impossible de répondre à la question: "Désirez-vous voir maintenir le pouvoir discrétionnaire?" Ce que nous avons dit et ce que nous continuons de répéter, c'est qu'il doit naturellement y avoir un pouvoir discrétionnaire pour l'application de la loi, mais que ce pouvoir discrétionnaire ne devrait pas être étendu au point de donner à ceux qui l'exercent des pouvoirs judiciaires ou quasi-judiciaires qui devraient être réservés aux tribunaux.

M. STIKEMAN: Pour la gouverne du Comité, vous pourriez peut-être donner une idée de la façon dont, selon vous, un régime des appels devrait fonctionner. Imaginons le cas d'un individu qui cherche à faire déduire 10 p. 100 pour la dépréciation d'une pièce de machine. Comme il n'a réclamé qu'une déduction de 5 p. 100 jusqu'à 1940, le pouvoir discrétionnaire est exercé et on lui refuse la permission de déduire plus que 5 p. 100. D'après le système actuel, il en appelle de cette cotisation au ministre, lequel passe l'affaire à son sous-ministre et à ses fonctionnaires. Quel changement désireriez-vous dans ces circonstances, dans ce cas hypothétique?

M. THORVALDSON: Je ne puis répondre à votre question sans me reporter à l'article concernant la dépréciation. Je désire le lire au Comité.

M. STIKEMAN: C'est l'article 6 (1) *n*).

M. THORVALDSON: Nous prétendons que c'est là un des pires articles de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le paragraphe 6 (1) est libellé comme suit:

> Dans le calcul de la somme des profits ou gains à imposer, il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne *n*) la dépréciation, sauf le montant que le ministre peut discrétionnairement admettre.

L'hon. M. CAMPBELL: Cela a été amendé à la suite de la clause de la Pioneer Laundry.

M. THORVALDSON: La Loi a été amendée ainsi à la suite de l'affaire de la Pioneer Laundry parce que le comité judiciaire s'est prononcé contre le pouvoir accordé au ministre par l'ancien article. Nous prétendons que c'est là peut-être l'exemple le plus frappant d'un pouvoir discrétionnaire. C'est en réalité un pouvoir de vie ou de mort sur le commerce. Si le ministre a le pouvoir de dire soit à vous, soit à moi, à qui que ce soit, qu'aucune déduction pour dépréciation ne sera admise sur certaine propriété au cours de certaines années, que cette propriété vaille dix sous ou un million de dollars, nous soutenons qu'on ne peut trouver rien de tel dans aucune loi.

Le PRÉSIDENT: Vous prétendez que cela devrait être laissé à la décision des tribunaux?

M. THORVALDSON: Non pas aux tribunaux, mais le Parlement devrait établir une norme régissant les questions de dépréciation et déterminer quelle dépréciation sera admise.

L'hon. M. HUGESSEN: Le pourcentage exact de la dépréciation pour toutes sortes de biens devrait être porté à la connaissance du public par des décrets ministériels ou par la loi.

M. THORVALDSON: Oui. Et le Parlement ne devrait pas déléguer au ministre le pouvoir de déterminer la dépréciation qui doit être admise.

L'hon. M. HUGESSEN: Cela est reconnu. Mais quel remède proposez-vous?

M. THORVALDSON: On devrait établir des règles.

L'hon. M HUGESSEN: Oui, mais devraient-elles être formulées dans une loi?

M. THORVALDSON: Pas nécessairement. Pour l'application de toute loi d'impôt sur le revenu, il faut des règlements, mais point n'est besoin de les insérer dans la loi, car cela l'allongerait énormément. Il faudra peut-être, par exemple, une règle régissant le pourcentage de la dépréciation à admettre pour divers biens.

L'hon. M. HUGESSEN: Ces règlements pourraient être adoptés par décret du conseil?

M. THORVALDSON: Oui; et nous disons dans notre mémoire que ces décrets du conseil ne devraient entrer en vigueur qu'après avoir été soumis à l'approbation du Parlement. Revenons à l'article 6 (1) *n*). Nous soutenons que cet article devrait être modifié et qu'on ne devrait pas accorder un pouvoir pareil à un individu.

L'hon. M. CRERAR: Quelle est la pratique actuelle quant à la dépréciation? Parlons par exemple de la dépréciation admise pour les imprimeries. Le taux qui s'y applique est-il uniforme?

M. STIKEMAN: Pas tout à fait. Tout dépend des taux qui étaient en vigueur avant la guerre. Il a été décidé qu'après 1940 on n'accorderait pas, pour la dépréciation, une déduction plus considérable que celle qui avait été comptée jusque là.

L'hon. M. CRERAR: Mais les taux sont uniformes, n'est-ce pas?

M. STIKEMAN: Les taux sont uniformes, mais leur application est limitée au maximum qui a été déduit au cours des années antérieures. En d'autres termes, si une imprimerie a fait déduire 10 p. 100 sur ses machines en 1939, elle continue de faire déduire selon ce taux depuis 1940 jusqu'à ce jour. Si elle a fait déduire 3 ou 4 ou 5 p. 100 sur ses machines en 1939, on ne lui permet pas d'augmenter ce taux au cours des années de guerre.

L'hon. M. CRERAR: Imaginons le cas d'une imprimerie qui fonctionne huit heures par jour et qui fait tout son travail durant ce temps, puis celui d'une autre imprimerie très populaire qui doit fonctionner vingt-quatre heures par jour. Qu'arrive-t-il alors?

M. STIKEMAN: Il y a une disposition spéciale prescrivant que la dépréciation peut être portée, je crois, au double du taux normal, si les machines fonctionnent vingt-quatre heures par jour. Le taux peut être augmenté de moitié si les machines fonctionnent dix-huit heures par jour.

L'hon. M. CRERAR: Est-ce laissé à la discrétion du ministre?

M. STIKEMAN: Absolument; et il a établi cette règle.

Le PRÉSIDENT: Ne fait-on pas aussi une distinction entre les divers genres de machines dans une imprimerie? Et il y a aussi le cas des machines qui deviennent hors d'usage?

M. STIKEMAN: On n'accorde aucune déduction pour les machines devenues hors d'usage, mais cela joue de fait un certain rôle dans l'évaluation de l'actif sur laquelle on accorde une déduction pour dépréciation. La règle établie par le ministre est que le contribuable possédant une machine qui se déprécie en fonctionnant ne peut se dédommager du montant que lui coûte cette machine qu'à même ses profits.

Le PRÉSIDENT: Certaines imprimeries ont des presses fort compliquées qui peuvent se déprécier plus rapidement que les machines à composer. La dépréciation peut être de 10 ou 15 p. 100 dans un cas et de seulement 5 p. 100 dans l'autre. Ne prévoit-on pas une différence de ce genre?

M. STIKEMAN: Non.

L'hon. M. MCRAE: Je ne vois pas beaucoup comment cela pourrait se faire.

Le PRÉSIDENT: J'imagine que cela ne pourrait pas être inséré dans les règlements.

L'hon. M. MCRAE: Et je ne vois pas non plus comment on pourrait insérer cela dans la loi. Si je comprends bien, les règles sont passablement uniformes pour les diverses catégories de machines dans tout le pays.

M. STIKEMAN: Monsieur Thorvaldson, je ne voudrais pas m'écarter du sujet que nous discutions et je m'excuse de vous avoir fait perdre votre temps en parlant de dépréciation. Je vous ai demandé si vous pouviez nous donner un exemple pour expliquer au Comité pourquoi vous désirez voir remplacer la méthode actuelle des appels par la création d'une commission des appels en matière de taxation. Imaginons le cas d'un contribuable, d'une compagnie à responsabilité limitée qui veut déduire de son impôt un certain salaire. Le ministre, qui juge excessif ce salaire, rejette partiellement cette déduction, et le contribuable en appelle de cette décision. D'après la loi actuelle, l'appel va au ministre qui, jugeant qu'il a eu raison, confirme la cotisation. Appel est interjeté à la Cour d'Echiquier, et le juge dit: "Le ministre est l'homme auquel le Parlement a permis d'exercer sa discrétion. Je ne puis substituer mon opinion à la sienne, et la cotisation est confirmée. Si je comprends bien, vous réclamez une procédure différente. Je vous prie de bien vouloir nous l'expliquer.

M. THORVALDSON: Au paragraphe 40 de notre mémoire, page 16, nous disons: "Nous recommandons l'institution d'une méthode d'appel qui ne soit pas coûteuse. L'appel en première instance—c'est-à-dire l'appel au sujet de la cotisation—devrait être adressé aux commissaires de l'impôt sur le revenu, dont il a été précédemment fait mention." Vous vous rappelez que nous avons proposé l'établissement d'une commission qui serait connue sous le nom de Commission de l'impôt sur le revenu. Cette commission serait composée d'un avocat ou d'un juge, qui serait président, ainsi que d'un comptable et d'un négociant. Ce serait une commission de trois membres. On pourrait, au besoin, nommer deux commissions. Tous les appels contre les cotisations devraient être entendus par ces commissaires. Puis nous disons dans notre mémoire: "La commission entendrait les appels à Ottawa et elle se déplacerait pour en entendre par tout le pays. Celui qui en appellerait à la commission n'aurait pas à verser une garantie pour les frais, et nuls frais ne seraient à la charge de la Couronne ou du contribuable."

Je pense que cela est conforme au système anglais des appels à l'origine—c'est-à-dire des appels aux commissaires—et aussi au système en vigueur aux Etats-Unis. Je ne crois pas que ni l'une ni l'autre des parties aient à payer de frais dans le Royaume-Uni et aux Etats-Unis.

Nous disons aussi, au paragraphe 41 de notre mémoire: "La Couronne et le contribuable auraient ensuite le droit d'en appeler devant les tribunaux civils ordinaires." Certes nous reconnaissons que c'est là recommander une chose qui est absolument nouvelle ici. Nous demandons que les appels en matière d'impôt sur le revenu aillent devant les tribunaux

civils, et non pas nécessairement devant la Cour d'Echiquier, comme cela se fait aujourd'hui. Nous ne voyons pas pourquoi les tribunaux civils ne pourraient pas s'occuper des appels en matière d'impôt sur le revenu comme ils s'occupent d'autres questions relevant des lois fédérales. Ainsi, le Code criminel est une loi fédérale, mais il n'est pas appliqué par un tribunal fédéral; il est appliqué par les tribunaux provinciaux. Nous savons bien que les tribunaux civils sont partiellement fédéraux: leurs juges sont nommés et rémunérés par le Dominion; seule l'administration de ces tribunaux est provinciale. Nous ne voyons pas pourquoi les décisions rendues par la commission que nous réclamons ne pourraient pas être portées en appel devant les tribunaux civils, comme cela se fait en Angleterre, je crois. M. Stikeman peut confirmer cela. Je crois savoir qu'en Angleterre les appels contre les décisions de la commission première sont portés devant les tribunaux civils, devant les cours de comté dans certains cas et devant la haute cour dans d'autres. Je crois qu'aux Etats-Unis il y a des tribunaux d'appel, et qu'on peut en appeler des décisions de ces derniers devant certaines cours établies comme cours fédérales.

Le PRÉSIDENT: Vous dites que les appels pourraient être portés devant les cours de comté?

M. THORVALDSON: Je pense qu'en Angleterre certains appels vont aux cours de comté, mais je n'en suis pas tout à fait sûr.

Le PRÉSIDENT: Le montant en jeu dans les causes ainsi entendues doit être limité.

M. THORVALDSON: Probablement.

M. STIKEMAN: Le Comité peut constater que la procédure anglaise est indiquée sur les grandes feuilles que j'ai fait distribuer ce matin.

M. THORVALDSON: Je me permets de lire le reste du paragraphe 41 de notre mémoire. J'étais rendu à la fin de la première phrase. Voici la suite: "Enfin, la Cour suprême du Canada entendrait les appels des décisions rendues par les tribunaux civils ordinaires. Le contribuable ne serait requis en aucun cas de verser une garantie pour les frais à subir." Telles sont en résumé nos propositions quant aux appels.

L'hon. M. HUGESSEN: Quelle objection réelle avez-vous à présenter contre la procédure actuelle des appels à la Cour d'Echiquier en première instance?

M. THORVALDSON: La Cour d'Echiquier est tellement surchargée de causes que le ministère lui-même attend depuis longtemps après des décisions. J'ignore le nombre des causes qui n'ont pas encore été jugées, mais j'en ai plaidé une devant la Cour d'Echiquier en septembre dernier, c'est-à-dire en septembre 1944, et le jugement n'a pas encore été rendu. La raison qui m'a induit à porter cette cause devant le tribunal, c'est qu'elle comporte un principe que je considère important. Le service de l'impôt sur le revenu attend lui-même le jugement dans cette cause depuis un an et demi. D'autres avocats m'informent qu'ils sont dans une situation semblable. De fait, certains jugements ont été retardés encore plus longtemps que cela.

Le PRÉSIDENT: Il arrive aussi aux tribunaux civils d'être parfois en retard.

M. THORVALDSON: Oui, cela arrive de temps à autre, mais je pense que c'est à peu près général à la Cour d'Echiquier, et que c'est là une situation sérieuse.

L'hon. M. HUGESSEN: N'a-t-on pas nommé un troisième juge à la Cour d'Echiquier, il y a environ un an, afin de réduire ces retards?

M. THORVALDSON: Oui, c'est exact.

L'hon. M. HUGESSEN: Je vous ai demandé quelle objection fondamentale vous avez contre les appels à un tribunal tel que la Cour d'Echiquier.

M. THORVALDSON: Nous n'en avons pas contre la Cour d'Echiquier en particulier. Nous disons simplement que nous ne voyons pas pourquoi les litiges relatifs à l'impôt sur le revenu ne pourraient pas être jugés par les tribunaux civils tout comme les causes relatives à la loi de l'accise et celles qui relèvent des innombrables autres lois fédérales.

L'hon. M. HUGESSEN: Cela n'est guère une raison pour que les appels ne soient pas soumis à une cour spéciale qui a la compétence voulue pour s'en occuper.

L'hon. M. ASELTINE: Le tribunal est trop éloigné de la plupart des contribuables.

L'hon. M. HUGESSEN: J'essayais de savoir quelles sont les objections.

L'hon. M. HAIG: L'une des fonctions principales du tribunal est de juger des causes dans lesquelles le gouvernement lui-même est intéressé. De la sorte, le tribunal est inconsciemment porté à juger en faveur du gouvernement.

M. THORVALDSON: La Cour d'Echiquier aurait assez à faire en s'occupant des causes d'arbitrage, de brevet, de marques de commerce et de droits d'auteur.

L'hon. M. HUGESSEN: Pourquoi la Cour d'Echiquier devrait-elle s'occuper plus de la Loi des brevets que de la Loi de l'impôt sur le revenu?

M. THORVALDSON: Je pense qu'une excellente raison est que la Loi des brevets est une loi toute spéciale. Les juges et les avocats ne connaissent probablement pas grand'chose de la Loi des brevets et de celle des marques de commerce.

L'hon. M. HAIG: Et toutes ces affaires se règlent exclusivement à Ottawa.

L'hon. M. HUGESSEN: Il me semble préférable que la Loi de l'impôt sur le revenu soit interprétée par un tribunal unique au lieu de l'être par les tribunaux provinciaux qui en donneraient des interprétations différentes.

M. THORVALDSON: La réponse à cela est simple, sénateur. Le Code criminel et d'autres lois fédérales sont interprétés par les tribunaux provinciaux, et les principes établis dans une province sont suivis dans une autre. Un juge du Nouveau-Brunswick, par exemple, peut fonder son jugement sur une décision rendue par un tribunal de la Colombie-Britannique. Une jurisprudence sur les lois canadiennes de l'impôt sur le revenu pourrait aisément être établie si les appels inscrits sous l'empire de la loi étaient déférés aux tribunaux civils ordinaires.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous discutez en ce moment les appels sur des questions de droit?

M. THORVALDSON: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: N'est-il pas vrai que les contribuables des provinces des Prairies souffrent de ce que la Cour d'Echiquier n'aille pas assez souvent chez eux pour entendre les appels? Voilà ce que je voulais savoir.

M. THORVALDSON: Je ne saurais dire que c'est là notre principal souci; c'en est un. La Cour d'Echiquier se rend dans l'Ouest à peu près une fois par année, parfois deux fois.

M. STIKEMAN: Que feriez-vous de vos appels? Vous en tiendriez-vous à votre commission de taxation ou bien les porteriez-vous plus loin?

M. THORVALDSON: C'est là certes une question d'opinion et mon opinion ne vaut pas plus que celle d'un autre. Je pense que, sur des questions de fait, je m'en tiendrais à la commission de taxation, car elle serait composée d'hommes pratiques. Il n'y aurait là qu'un juge et deux hommes d'affaires.

M. STIKEMAN: A toutes fins, vous permettriez de substituer l'opinion de cette commission à celle du ministre dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire?

M. THORVALDSON: Oui, pourvu, bien entendu, que les pouvoirs discrétionnaires soient grandement réduits.

M. STIKEMAN: Persisteriez-vous à demander la réduction de ces pouvoirs dans ces nouvelles conditions?

M. THORVALDSON: Oui. Je pense qu'il est essentiel que le Parlement s'abstienne d'accorder à quiconque des pouvoirs tels que ceux qui sont accordés dans la loi actuelle, et cela sans égard à la procédure d'appel qu'on peut établir.

M. STIKEMAN: Quels sont, selon vous, les pouvoirs qui devraient être éliminés?

M. THORVALDSON: Je pense que les pouvoirs indiqués dans l'article 6, (1), (*m*), devraient certainement être modifiés. Par exemple, le pouvoir en vertu duquel le ministre a agi dans l'affaire de Wright's Canadian Ropes.

M. STIKEMAN: Et d'article 6 (2)?

M. THORVALDSON: Je pense qu'il n'est absolument pas raisonnable d'accorder un tel pouvoir discrétionnaire. Ce pouvoir devrait être supprimé.

M. STIKEMAN: Que feriez-vous de cette discrétion? Cet homme a le pouvoir que possède le ministre. Il peut penser que le chiffre d'une dépense a été indûment majoré, disons de 100 p. 100 dans le but de réduire l'impôt d'une façon exagérée. Comment règlementeriez-vous les majorations de dépenses?

M. THORVALDSON: Je ne suis pas prêt à dire comment l'article devrait être rédigé.

L'hon. M. CAMPBELL: Est-ce que la disposition qui se trouve dans la loi anglaise vous satisferait?

M. THORVALDSON: Je ne connais pas le texte des dispositions de la loi anglaise à ce sujet, monsieur Campbell, mais je ne pense pas que ces dispositions soient aussi larges que celles qui se trouvent dans notre loi. Il ne devrait pas être difficile d'étudier les lois de la Grande-Bretagne et des Etats-Unis et d'en arriver à des principes généraux qui seraient satisfaisants, après quoi nous pourrions établir une législation civile sur ce sujet, tant pour la dépréciation que pour les dépenses.

L'hon. M. HAIG: Vous n'avez pas de propositions précises à faire en ce moment?

M. THORVALDSON: Non.

M. STIKEMAN: Les articles 6 (*m*) et 6 (2) sont-ils les seuls?

M. THORVALDSON: Non.

M. STIKEMAN: Quels sont les autres?

M. THORVALDSON: Non. Je dois vous signaler en général les pouvoirs discrétionnaires mentionnés dans la loi actuelle. Il est inutile de les énumérer de mémoire. Vous avez tout cela sous les yeux.

M. STIKEMAN: Vous n'avez pas dit quels sont les pouvoirs que vous désirez voir abolir et quels sont ceux que vous voulez voir maintenir.

M. THORVALDSON: Non. Nous ne pensons pas qu'il soit opportun d'entrer ici dans ces détails et de choisir, parmi les cent pouvoirs discrétionnaires, quels sont ceux qu'on devrait supprimer et quels sont ceux qu'on devrait maintenir.

M. STIKEMAN: Mais j'estime important, monsieur Thorvaldson, que le Comité connaisse votre opinion sur ce qu'il faudrait laisser dans la loi et sur ce qu'il faudrait en éliminer en fait de pouvoirs discrétionnaires.

L'hon. M. HAIG: Pourquoi ne pas les supprimer tous?

M. THORVALDSON: Je vais répondre à cette question. Nous reconnaissons que toute loi fiscale doit laisser une certaine discrétion dans l'accomplissement de certaines fonctions, c'est-à-dire de fonctions purement administratives, telles que la préparation des formules à employer. Il faut pour cela laisser beaucoup de discrétion à l'administration du ministère. Toutefois, on devrait éliminer tout pouvoir discrétionnaire quant à la fixation du montant de l'impôt que doivent payer un contribuable ou une compagnie.

L'hon. M. HAIG: Vous pensez que cela devrait être prévu dans la loi?

M. THORVALDSON: Oui.

L'hon. M. HAIG: Et si les choses fonctionnent mal, on pourra modifier la loi?

M. THORVALDSON: Oui.

L'hon. M. HAIG: C'est mon avis.

M. STIKEMAN: Par conséquent, au lieu du pouvoir donné par l'article 6 (2) au ministre pour lui permettre de refuser de déduire des dépenses qu'il juge anormales, vous préféreriez voir insérer dans la loi une liste indiquant les proportions des dépenses avec les profits?

M. THORVALDSON: Non, je ne pense pas que cela soit pratique.

L'hon. M. HAIG: Puis-je interrompre ici M. Stikeman? La Cour suprême n'a-t-elle pas décidé récemment que le ministre doit fournir les raisons qui l'ont porté à rejeter certaines déductions?

M. THORVALDSON: C'était dans la cause de la Wright's Canadian Ropes.

M. STIKEMAN: La Cour suprême a dit que le ministre est obligé de fournir toutes ses raisons au contribuable. Le ministre ne l'avait pas fait, et le tribunal a déclaré qu'il avait eu tort.

L'hon. M. ASELTINE: Si le ministre avait fourni ses raisons, y aurait-il eu possibilité de gagner un appel?

M. STIKEMAN: Non.

Si je comprends bien l'objection de M. Thorvaldson contre les pouvoirs discrétionnaires, il voudrait enlever de la loi l'article 6 (2). Or je me demande comment il pourrait donner une forme législative à l'article 6 (2) autrement qu'en accordant le pouvoir discrétionnaire. Je crois que c'est là une question fort importante.

Le PRÉSIDENT: Cette question de la discrétion est la plus importante que vous ayez soulevée, n'est-ce pas?

M. THORVALDSON: Oui, je pense que c'est ce qui est le plus important dans toute l'affaire. En d'autres termes, sous l'empire de l'article 6 (2), le ministre peut, après avoir reçu les rapports de mon bureau, venir me dire que le chiffre de mes dépenses connexes à mon travail doit être réduit de $20,000 à $5,000. Je serai donc taxé sur les autres $15,000. Tel est exactement le cas de la Wright's Canadian Ropes.

L'hon. M. CRERAR: Selon vous, l'article va-t-il jusqu'à donner au ministre le pouvoir de déterminer le montant de dépenses à déduire de l'impôt dans un genre d'affaires donné?

Le PRÉSIDENT: C'est à cela que le témoin s'oppose.

L'hon. M. CRERAR: Je veux savoir si l'article va jusqu'à permettre la situation suivante. Supposons qu'une compagnie décide d'engager un bon gérant général et consente à lui payer un salaire de $20,000. C'est là une dépense. Le ministre peut-il user de son pouvoir discrétionnaire et intervenir en disant que, pour le genre d'affaires auquel se livre la compagnie, un salaire de $12,000 est suffisant?

M. THORVALDSON: Oui, il a ce pouvoir.

L'hon. M. CRERAR: Dites-vous qu'il a ce pouvoir, monsieur Stikeman?

M. STIKEMAN: Oui.

L'hon. M. MCRAE: Cela a déjà été fait.

M. STIKEMAN: Monsieur Thorvaldson, vous dites que vous voulez voir abolir ce pouvoir et lui substituer quelque chose dans la loi. Je dis que nous aurions intérêt à savoir comment cela pourrait se faire d'une façon pratique. Si vous ne pouvez pas placer le remède dans une loi, il me semble qu'il devrait y avoir quelqu'un chargé de vérifier les dépenses anormales.

M. THORVALDSON: Oui.

Le PRÉSIDENT: Confieriez-vous ce soin à la commission dont vous proposez l'établissement?

M. THORVALDSON: Non. Il doit y avoir une revision. Il peut fort bien arriver qu'une compagnie essaie d'être malhonnête et décide de verser un salaire d'un quart de million de dollars à un employé qui ne devrait recevoir que $10,000. C'est évidemment là un cas extrême. Je soutiens que cette revision ne devrait pas être faite par une seule personne.

L'hon. M. HAIG: Elle devrait être faite par une commission indépendante du gouvernement?

M. THORVALDSON: Oui, à savoir par cette commission d'appel que nous réclamons.

M. STIKEMAN: Vous proposez que la discrétion mentionnée dans l'article 6 (2) soit sujette à être revisée par les tribunaux?

M. THORVALDSON: Non, par la commission de taxation. Ce serait une méthode.

M. STIKEMAN: Vous ne voulez pas nécessairement enlever de la loi l'article 6 (2)?

M. THORVALDSON: Non. On pourra établir un système de revision. Ce serait alors parfait.

L'hon. M. CAMPBELL: Suggérez-vous qu'on modifie le texte pour prescrire que les dépenses admises en dégrèvement de l'impôt devront être conformes aux normes générales du commerce.

M. THORVALDSON: Je pense que cela s'approche passablement de ce que nous devrions avoir. Cette commission, qui serait composée de deux hommes d'affaires et d'un juge, aurait une assez bonne connaissance de la pratique générale et en arriverait avec le temps à établir un ensemble de règles, quant aux questions de droit et aux questions de fait, sur la façon de régler ces problèmes.

L'hon. M. CAMPBELL: Pour la gouverne du Comité, pouvez-vous sommairement nous dire la différence qui existe entre l'article de notre loi concernant les dépenses et l'article correspondant de la loi anglaise?

M. STIKEMAN: Si je comprends bien, monsieur, la loi anglaise n'a pas d'article correspondant à notre article 6 (2), mais elle contient un article analogue à notre article 6 *a*) et qui prescrit que les dépenses non déductibles sont celles qui ne sont pas totalement et exclusivement faites pour les fins du commerce. Les autorités fiscales anglaises se servent de ce pouvoir pour examiner une dépense et elles disent: "Cette dépense est peut-être anormale, mais elle est aussi anormale parce qu'elle n'est pas faite pour les fins du commerce, et conséquemment nous allons l'exclure." Notre article qui se rapproche beaucoup de la loi anglaise est l'article 6 (1) *a*), qui dit que, dans le calcul du revenu imposable, il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne les dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu. Notre loi est moins large. Nous ajoutons le mot "nécessairement" et nous disons: "en vue de la production du revenu." Par conséquent, nous n'avons peut-être pas la même latitude pour appliquer le paragraphe (1) *a*) que n'en ont les Anglais pour appliquer la disposition correspondante de leur loi. Il s'ensuit donc que, dans notre pays, la tendance de l'administration est de se prévaloir de l'article 6 (2), qui est très large et purement discrétionnaire. Pour répondre à la question du sénateur Campbell, je dois dire qu'en Angleterre l'administration semble fort bien se tirer d'affaire sans qu'il y ait dans sa loi, du moins à ma connaissance, un article tel que notre article 6 (2).

L'hon. M. HUGESSEN: Mais elle obtient le même résultat.

M. STIKEMAN: Oui.

M. THORVALDSON: Je pense que cette réponse n'est pas complète, à moins qu'on n'ajoute que, là-bas, l'appel va à la commission spéciale ou générale, laquelle est un corps indépendant.

M. STIKEMAN: En ce qui concerne le besoin d'un texte de loi, l'effet obtenu est le même. Le recours immédiat que vous désirez dans l'application de la loi est cependant différent. C'est là-dessus que vous réclamez, si je comprends bien.

A propos de votre commission de taxation, monsieur Thorvaldson, pensez-vous qu'il soit nécessaire de rendre publiques les instructions ou les directives des hauts fonctionnaires du ministère? Ne pensez-vous pas qu'advenant la formation d'une telle commission, il s'établirait rapidement des précédents découlant des décisions rendues par cette commission, et que les instructions du ministère deviendraient des anachronismes et resteraient lettre morte?

M. THORVALDSON: Oui, je le reconnais.

M. STIKEMAN: Ne reconnaissez-vous pas aussi que les règlements du ministère sont maintenant tous publiés dans la *Gazette du Canada*?

M. THORVALDSON: Oui, je pense que la plupart sont publiés. Je n'ai jamais dit qu'ils ne l'étaient pas. Si vous savez qu'ils le sont, je vous l'accorde.

M. STIKEMAN: Je me demande si vous établissez une distinction entre les directives et les règlements, et si vous désirez que les directives soient maintenant publiées comme le sont les règlements actuels.

M. THORVALDSON: Non. Toutefois, si nous avions une commission d'appel indépendante, il n'y aurait pas le même besoin de publier les directives du ministère.

M. STIKEMAN: Vous dites dans votre mémoire que certaines directives du ministère sont maintenant portées à la connaissance de la *Chartered Accountants' Association.*

M. THORVALDSON: Oui.

M. STIKEMAN: N'ayant eu aucun contact avec cette association, j'aimerais savoir sur quelle autorité vous vous appuyez pour dire cela.

M. THORVALDSON: J'ai ici une lettre écrite par un expert comptable. Je lui ai écrit pour lui demander d'autres explications. Voici la deuxième lettre du même bureau de comptables agréés. Je vais vous la lire:

> Nous avons reçu votre lettre du 30 novembre relative à celle que nous avons écrite à M. Atkinson le 9 novembre.
>
> Nous croyons que notre lettre laissait voir bien clairement que nous avons toujours pu obtenir des fonctionnaires locaux du ministère les détails de toute directive que nous désirions connaître. Dans plusieurs cas, nous sommes allés voir un inspecteur du ministère et avons obtenu de lui tous les renseignements requis, quand ces renseignements étaient disponibles. Ce à quoi nous trouvons à redire, ce n'est pas que nous ne puissions pas obtenir ces renseignements quand nous les demandons, mais nous pensons que les instructions d'application générale devraient être portées à la connaissance des intéressés tels que les comptables publics, sans que ces derniers aient à les demander.

En d'autres termes, elles devraient être publiées et adressées à l'association.

M. STIKEMAN: A la page 18 de votre mémoire, vous dîtes qu'un certain nombre de directives sont communiquées à l'*Institute Chartered Accountants*.

M. THORVALDSON: Oui, c'est ce qu'on nous a appris.

M. STIKEMAN: D'après la lettre que vous avez lue, il arrive simplement que les comptables, en apprenant que des instructions ont été données, vont voir un inspecteur pour se les faire expliquer.

M. THORVALDSON: Oui.

M. STIKEMAN: On ne peut guère dire que c'est là communiquer les directives à l'*Institute fo Chartered Accountants*. Si je soulève cette question, c'est parce que je ne crois pas qu'un haut fonctionnaire du ministère soit réellement autorisé à donner une directive, et que, si des directives parviennent à la connaissance du public, il s'agit de l'application de la loi générale à des cas particuliers.

L'hon. M. HAIG: Pourquoi ces directives ne seraient-elles pas publiées?

M. STIKEMAN: Je ne puis guère expliquer pourquoi elles ne le sont pas. La raison que l'on donne, c'est que c'est un principe d'administration, et que l'interprétation de la loi change de temps à autre avec une grande rapidité. Par conséquent, si l'on publiait aujourd'hui un grand nombre d'instructions du ministère, cela pourrait porter les contribuables à agir de telle ou telle façon. Or une modification apportée à telle ou telle directive pourra la rendre sans effet dans deux semaines.

L'hon. M. HAIG: C'est précisément de cela que nous nous plaignons.

M. STIKEMAN: Voilà pourquoi les instructions ne sont pas rendues publiques. Les contribuables devraient s'en rapporter aux principes de la loi plutôt qu'à l'attitude que prend le ministère dans l'application de la loi.

L'hon. M. HAIG: Vous avez frappé juste.

M. STIKEMAN: Le ministère ne veut pas porter préjudice au contribuable en modifiant ses directives.

Le PRÉSIDENT: Quand le ministère donne des instructions favorables au contribuable, ces dernières sont-elles rétroactives?

M. STIKEMAN: Il...

L'hon. M. CAMPBELL: Les instructions n'ont aucun effet sur le contribuable, aucun effet légal ou autre. Le public pourrait les confondre avec les droits que lui accorde la loi.

M. STIKEMAN: Les publier serait porter le public à s'en rapporter uniquement à la façon dont le ministère envisage la loi, et cette façon peut être erronnée.

L'hon. M. HAIG: Il pourrait y avoir appel, mais l'intéressé n'est plus là.

M. STIKEMAN: Le contribuable ne connaît généralement pas les instructions et ces dernières n'influent pas sur lui. Il se laisse guider par l'idée qu'il se fait de la loi, et il a ordinairement raison.

L'hon. M. LAMBERT: Monsieur le président, quand on emploie le mot "loi", veut-on parler des changements qu'on apporte tous les quinze jours aux instructions?

M. STIKEMAN: Non, la loi est dans le statut. C'est la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, et les litiges sont jugés d'après cette loi par les tribunaux canadiens. Les instructions n'ont aucune valeur judiciaire; ce sont des directives de régie interne adressées par le sous-ministre à son inspecteur régional sur la façon dont le ministère interprète la loi dans certains cas particuliers.

L'hon. M. HAIG: Puis-je aller plus loin? L'inspecteur régional fait une inspection à la suite d'une de ces directives. Et, à moins qu'il ne porte sa cause en appel, le contribuable est lésé, même si le ministère a mal interprété la loi.

M. STIKEMAN: Oui. Même si le contribuable a eu connaissance des directives en question, je doute fort que cela le mette en meilleure posture pour un appel. L'inspecteur ne fait pas autre chose que se conformer aux instructions qui lui ont été communiquées.

L'hon. M. HAIG: Oui, mais ces instructions peuvent être erronées en droit?

M. STIKEMAN: Oui.

L'hon. M. LAMBERT: N'est-il pas vrai que, dans tout cela, il est difficile de savoir exactement ce qu'est la loi?

M. STIKEMAN: C'est parfaitement vrai. Et, comme l'a dit M. Thorvaldson, si l'on établissait une commission qui donnerait les raisons de ses décisions, il y aurait bientôt une jurisprudence qui ferait la lumière sur la loi et rendrait inutiles les instructions du ministère. Exception faite, ajouterai-je, des directives administratives toujours nécessaires sur la manière de diriger le ministère.

M. THORVALDSON: J'ai maintenant sous les yeux la lettre dont j'ai parlé. C'est une lettre émanant d'un bureau de comptables agréés. En voici une partie:

> Les deux points les plus contestables des lois de l'impôt sur le revenu, à part les taux, sont: en premier lieu, le nombre des pouvoirs discrétionnaires que la loi accorde au ministre; et en second lieu, le grand nombre des directives adressées à ses cotiseurs et qui ne sont pas portées à la connaissance du public.
>
> Quant au premier point, vous savez ce qui en est: il intéresse toutes les compagnies, y compris la nôtre. Quand nous sommes appelés à prendre des décisions dans le cours ordinaire des affaires, il nous faut constamment songer au pouvoir discrétionnaire qui permet au ministre de refuser d'admettre toute dépense, en tout ou en partie.

Le second point intéresse aussi toutes les compagnies, en ce que les directives, qui doivent s'appliquer à tous les genres d'affaires en général, sont communiquées aux cotiseurs sans être portées à la connaissance du public. Il est vrai qu'on peut se renseigner sur une directive en particulier en s'adressant au bureau de l'impôt sur le revenu et en faisant connaître les circonstances de chaque cas. Toutefois, cela n'est pas tout à fait satisfaisant. Il n'est pas toujours commode de communiquer avec le ministère de l'impôt sur le revenu avant de prendre une décision sur telle ou telle affaire.

Ce dernier point a gêné considérablement les experts comptables depuis plusieurs années. Un certain nombre de ces directives sont communiquées à l'*Institute of Chartered Accountants*. Nous savons néanmoins que, pour chaque directive communiquée à cette institution, il y en a au moins dix qui ne sont pas portées à la connaissance du public, et qui s'appliquent au monde du commerce en général. Pour tout dire, les lois de l'impôt sur le revenu sont appliquées par un bureau qui ne rend pas publique sa méthode d'application.

J'ai tenu à lire, comme exemple, cette lettre d'une compagnie de comptables autorisés.

M. STIKEMAN: A ma demande, M. Wood, du service de l'impôt sur le revenu qui est ici aujourd'hui, a demandé à l'inspecteur du bureau de Montréal des renseignements sur le nombre des directives qu'il a émises au cours d'une année, ainsi que sur le nombre des autres n'ayant qu'un caractère administratif. L'inspecteur a répondu: "J'ai fait une enquête afin de vous renseigner sur le nombre des directives envoyées aux cotiseurs de notre bureau au cours des dernières années. Voici ce que j'ai constaté:

Année 1945-1946 (incomplet)	*Impôt sur le revenu*	*Impôt sur les S. de B.*
Directives	31	14
Lettres	9	5
	40	19
1944-1945		
Directives	64	17
Lettres	14	1
	78	18
1943-1944		
Directives	73	33
Lettres	11	..
	84	33
1942-1943		
Directives	68	30
Lettres	8	3
	76	33

De ce tableau, nous avons éliminé toutes les directives qui sont d'ordre purement administratif. Il ne s'agit ici que des directives concernant la fixation des impôts.

On peut voir par ce tableau qu'environ cent directives par année, en moyenne, ont été envoyées aux bureaux régionaux.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman, je vais vous ramener à une question que je vous ai posée il y a quelques instants. Une directive est donnée; en vertu de cette directive, un contribuable paie un certain montant d'impôt. Supposons qu'une autre directive soit donnée quinze jours plus tard, directive qui, si elle avait été donnée plus tôt, aurait eu pour effet de réduire considérablement l'impôt que le contribuable a été appelé à payer. Il peut même arriver que le contribuable ait payé un égal montant en impôt au cours de plusieurs années. Dans la pratique courante, le ministère, après avoir constaté qu'il a donné une directive erronée qui a obligé un contribuable à payer un impôt excessif, répare-t-il son erreur et rembourse-t-il le contribuable de l'excédent que ce dernier a payé?

M. STIKEMAN: D'après ce que j'en connais, dans tous les cas où le ministère s'est rendu compte qu'un contribuable a été obligé de payer un montant excessif d'impôt par suite d'une directive de sa part et non pas à cause de la loi elle-même, il a corrigé cette directive tôt ou tard, quand la chose a été portée à sa connaissance. Si le contribuable découvre qu'il a droit à un remboursement...

Le PRÉSIDENT: Ce n'est pas lui qui découvre cela. Le ministère constate que le contribuable a droit à un remboursement.

M. STIKEMAN: Quand le ministère découvre que, par suite d'une action de sa propre part, un contribuable a droit à un remboursement, il rembourse toujours.

Le PRÉSIDENT: En êtes-vous bien sûr?

M. STIKEMAN: Je ne puis me rappeler aucun cas où cela n'a pas été fait. Il y a peut-être eu des exceptions.

L'hon. M. ASELTINE: Supposons que le contribuable n'ait pas payé un impôt assez élevé?

Le PRÉSIDENT: Le ministère l'oblige à payer.

L'hon. M. ASELTINE: Il établit le montant de l'impôt du contribuable et lui demande de payer le solde.

M. STIKEMAN: Oui. La difficulté est qu'il peut arriver que le ministère soit quelque temps sans constater quels sont les contribuables qui ont souffert de la directive en question. Toutefois, dès qu'il l'apprend, il rembourse dans chaque cas, je pense. C'est ce qui est arrivé dans les cas qui ont été portés à ma connaissance.

Le PRÉSIDENT: J'imagine qu'il peut fort bien arriver que, dans certains cas, il soit impossible de découvrir que certains contribuables ont été appelés à payer un impôt trop élevé.

M. STIKEMAN: Oui, il y a naturellement la question du "statute bar" qui peut empêcher le ministère d'agir. Monsieur Thorvaldson, j'arrive à la fin. A la page 23 de votre mémoire, vous dites: "Le relâchement apparent dans l'application des dispositions de la loi quant au revenu des cultivateurs, tel que le démontrent les statistiques publiées sous l'autorité du ministre du Revenu national, est un autre cas d'inégalité." Qu'entendez-vous par les mots "relâchement apparent"?

M. THORVALDSON: Je veux dire réellement "relâchement". Le mot "apparent" n'est pas nécessaire ici.

M. STIKEMAN: Vous voulez dire que la loi n'a pas été appliquée aux cultivateurs?

M. THORVALDSON: Nous soutenons que, si les statistiques publiées par le gouvernement dans tout le Canada sont exactes, la loi n'a certainement pas été appliquée aux cultivateurs au cours des années allant de 1936 à

1943. Nous ne blâmons pas les cultivateurs, nous signalons simplement ce fait. Tant de gens prétendent que la loi de l'impôt sur le revenu est la plus équitable qui soit parce qu'elle est fondée sur la capacité de payer! Le fait est que, quand il est difficile de découvrir la capacité de payer de certaines gens, comme les cultivateurs, les camionneurs et autres travailleurs qui ne sont à l'emploi de personne, on ne peut guère percevoir d'impôt sur le revenu de ces gens-là. D'un autre côté, l'impôt sur le revenu pèse lourdement sur les salariés et sur les personnes qui touchent des dividendes et des intérêts et dont le revenu est facilement calculable. Nous ne condamnons pas les lois fiscales canadiennes pour cela; nous citons simplement ce fait pour montrer que le régime de l'impôt sur le revenu n'est pas un régime parfait de taxation.

M. STIKEMAN: Avez-vous des conseils à offrir sur la façon dont nous pourrions être taxés d'une façon parfaite?

M. THORVALDSON: Non. La raison qui nous porte à soulever cette question est que trop de gens dans notre pays désirent éliminer toutes les autres taxes pour ne maintenir que l'impôt sur le revenu. Nous pensons que la situation devrait être exposée devant le public afin qu'il puisse savoir que l'impôt sur le revenu n'est pas le régime fiscal parfait.

M. STIKEMAN: Quel est le régime fiscal parfait?

M. THORVALDSON: Je ne pense pas qu'il y en ait.

M. STIKEMAN: Diriez-vous que le système de l'impôt sur le revenu est le moins imparfait?

M. THORVALDSON: Je ne veux pas exprimer d'opinion sur ce point, mais je veux lire au Comité l'opinion d'un agent des machines aratoires Massey-Harris à Crystal-City, Manitoba. Je n'ai jamais vu traiter cette situation aussi bien qu'elle l'est dans cette lettre. L'état de choses que décrit l'auteur devrait être porté à la connaissance du public. Si le Comité veut bien me le permettre, je vais lire cette lettre, qui a été écrite le 7 novembre 1945:

> En réponse à votre lettre du 2 novembre, je veux vous écrire quelques mots pour vous faire connaître l'attitude générale de la population de notre région à l'égard de l'impôt sur le revenu. La plupart des gens considèrent que c'est un impôt injuste. Ils travaillent moins afin de ne pas avoir à payer tant d'argent comme impôt sur le revenu. Je crois que c'est là une des raisons pour lesquelles nous manquons de beurre et de viande. Quelques cultivateurs ont vendu la plupart de leurs vaches laitières et se sont débarrassés de leurs porcs. Ils ne veulent pas passer des heures supplémentaires à traire des vaches et à nourrir des porcs pour payer un supplément d'impôt sur le revenu. Une foule de gens prétendent que cet impôt cause du préjudice à l'homme qui travaille pour produire quelque chose pour son pays.
>
> Cet impôt éloigne aussi du pays les capitaux et engendre le chômage. Il est très difficile aujourd'hui de se procurer des marchandises. Je crois que les manufacturiers et les grossistes s'abstiennent délibérément de mettre sur le marché plus qu'une certaine quantité de marchandises. S'ils en mettaient plus, cela les ferait passer à un palier supérieur pour l'impôt sur le revenu. C'est pourquoi je suis d'avis que la seule chose à faire pour la prospérité du pays est de modifier l'impôt sur le revenu ou de l'abolir et de le remplacer par un impôt plus juste.

Je dois ajouter que Crystal-City est une municipalité rurale du Manitoba.

M. STIKEMAN: J'ai fini de poser des questions, monsieur Thorvaldson.

L'hon. M. CRERAR: Quand le régime de l'impôt sur le revenu a été proposé pour la première fois, aucun de ceux qui l'ont préconisé n'a prétendu qu'il devait s'appliquer au revenu des compagnies.

Le PRÉSIDENT: Les membres du Comité ont-ils d'autres questions à poser?

L'hon. M. HAIG: Le Comité doit remercier M. Thorvaldson d'être venu ici.

Le PRÉSIDENT: Oui. Nous vous remercions cordialement, monsieur Thorvaldson, de votre excellent exposé. Je pense que tous les membres du Comité reconnaissent que cet exposé leur est d'une grande utilité.

Quelques hon. SÉNATEURS: Très bien!

L'hon. M. CAMPBELL: Répondant à une question, M. Thorvaldson a dit que, selon lui, la loi devrait être modifiée quant à certains pouvoirs discrétionnaires. Aura-t-il la bonté de dressser une liste de ces pouvoirs discrétionnaires et de nous la remettre? Un témoin peut difficilement répondre catégoriquement à une question comme celle-là sans lire toute la loi. Je pense que les articles dont il a parlé ont besoin d'être étudiés et peut-être modifiés. Je sais que d'autres articles qui accordent des pouvoirs discrétionnaires au ministre, atteignent les contribuables d'une façon vitale. Si M. Thorvaldson veut bien nous soumettre un mémoire à ce sujet, je pense qu'il conviendra de le consigner au compte rendu.

L'hon. M. HUGESSEN: Je suis disposé à approuver cette suggestion. M. Thorvaldson voudra peut-être insérer dans son mémoire les amendements qu'il suggère à l'article 6 (1) *n*) concernant la dépréciation.

M. THORVALDSON: J'aurais fait insérer une liste des pouvoirs discrétionnaires dans mon mémoire s'il n'existait déjà une liste facile à trouver, et dont j'ai parlé. M. Stikeman pourra la procurer au Comité. Cette liste est contenue dans l'article que M. Ladner a publié dans The *Canadian Bar Review*. Tous ces pouvoirs y sont énumérés—il y en a plus de cent—avec indication des articles et paragraphes de la loi où ils sont mentionnés. Je m'attendais que cette liste serait soumise au Comité pour être consignée au dossier.

M. STIKEMAN: Cela a été fait. Dans son témoignage, devant le Comité, le sous-ministre a déposé une liste des pouvoirs discrétionnaires ainsi que les détails quant à leur nature.

M. THORVALDSON: Ce serait un gros travail que de faire ce que vous suggérez, sénateur Campbell. C'est là la principale tâche qui incombera aux fonctionnaires du gouvernement quand ils seront appelés à refaire la Loi de l'impôt sur le revenu. Quelques membres éminents du comité de taxation de l'Association Canadienne du Barreau m'ont dit qu'il faudra plusieurs années pour rédiger une nouvelle loi de l'impôt sur le revenu. Je ne suis pas de cet avis, mais je pense que cela prendra des semaines et des mois. Le travail que vous me demandez de faire, ou même de commencer, est en réalité le fond de tout le problème. C'est un travail de rédaction qu'un seul homme n'est pas capable de faire ni même de tenter.

L'hon. M. CAMPBELL: Je ne voulais pas vous demander d'entreprendre une telle tâche. Je voulais seulement vous demander une liste d'environ une douzaine de pouvoirs discrétionnaires et de nous indiquer les changements que vous conseillez.

M. THORVALDSON: Ces changements dépendront beaucoup de la décision qui sera prise sur notre proposition de nommer une commission d'appel. Plusieurs de ces pouvoirs discrétionnaires seraient parfaits s'ils devaient être exercés, non pas par le ministre, mais par un tribunal indépendant. Tout se tient ici, et c'est un problème très compliqué.

L'hon. M. CAMPBELL: Pensez-vous avoir complété votre exposé?

M. THORVALDSON: Oui. Nous pensons que, dans la présentation des principes généraux que nous préconisons, nous sommes allés aussi loin qu'une association privée peut le faire.

Le Comité s'ajourne au jeudi 2 avril, à 10 h. 30 du matin.

1946

LE SENAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets

Fascicule No 3

SÉANCE DU MARDI 2 AVRIL 1946

PRÉSIDENT:

L'honorable W. D. Euler, C.P.

DOCUMENTS PRÉSENTÉS

APPENDICE: Causes relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les surplus de bénéfices, de 1917 à mars 1946, disposées par ordre alphabétique et par ordre de sujets.

Mémoire présenté par l'Association des manufacturiers canadiens

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbeaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: (1) Qu'un comité spécial soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

(2) que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

(3) que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS VERBAL

Le MARDI 2 avril 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 10 h. 30 du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Campbell, Crerar, Haig, Hayden, Lambert, Léger, McCrae, Robertson et Sinclair —10.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat. M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. H. H. Stikeman, avocat du Comité, dépose à titre d'appendice au compte rendu des délibérations, un document intitulé: "Causes relatives à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les surplus de bénéfices, de 1917 à mars 1946, par ordre alphabétique et disposées par ordre de sujets."

M. H. W. Macdonell, secrétaire légiste de l'Association des manufacturiers canadiens, lit un mémoire présenté par l'Association des manufacturiers canadiens, puis l'avocat l'interroge.

M. K. L. Carter, de Toronto, Ontario, est entendu puis interrogé par l'avocat.

M. A. C. Thompson, du service du contentieux à l'Association des manufacturiers canadiens, est entendu puis interrogé par l'avocat.

M. Basil Wood, examinateur en chef de l'impôt sur le revenu, au ministère du Revenu national, est entendu.

A midi et demi, le Comité s'ajourne au mercredi 3 avril, à 10 h. 30 du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité.
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

LE MARDI 2 avril 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 h. 30 du matin, sous la présidence de l'hon. M. Euler.

LE PRÉSIDENT: Messieurs, nous avons parmi nous, ce matin, des représentants de l'Association des manufacturiers canadiens: MM. H. W. Macdonnell et A. C. Thompson, tous deux du service du contentieux de l'Association; M. John Whitelaw, K.C., de la division de Québec et M. K. L. Carter, quatrième membre du Conseil de l'Association. Je vais d'abord prier M. Macdonnell de présenter son mémoire. Il est entendu que ce sont MM. Whitelaw et Carter qui, presque toujours, répondront aux questions que M. Stikeman posera ensuite.

M. H. W. MACDONNELL, du service juridique de l'Association des manufacturiers canadiens: Monsieur le président, honorables membres du Comité,

L'Association des manufacturiers canadiens accueille avec plaisir l'occasion qui lui est offerte par le Comité spécial du Sénat d'exposer son point de vue sur les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ainsi que sur la Loi de taxation des surplus de bénéfices. Aucun groupe, au sein de la nation, plus que les 5,500 membres de cette Association (qui fournissent ensemble les quatre cinquièmes de la production industrielle du pays), n'a un intérêt vital à la mise au point des deux principaux instruments du fisc national, d'après les données d'une expérience qui remonte à près de 30 ans ainsi qu'à la lumière des exigences fiscales de la nation à l'heure actuelle. Le premier objectif, tient-on pour acquis, est le maximum d'*efficacité* dans le sens large d' "habileté dans la perception d'une somme donnée de recettes n'obérant que le moins possible le revenu national". Il est un objectif secondaire dont on ne saurait méconnaître l'importance, c'est-à-dire la nécessité de mettre au point, de simplifier et de rendre les plus expéditives possible, les méthodes de cotisation et de perception de ces impôts. Quand les impôts restaient modiques, l'*efficacité* et le mécanisme de cotisation et de perception n'avaient pas une importance majeure. Maintenant, toutefois, que l'impôt accapare une si grande proportion des recettes brutes de l'industrie, il est fortement à désirer que les contribuables aient l'assurance que les impôts mêmes sont équitables et *efficaces*, que la perception s'en fait de la manière la plus efficace et la plus équitable possible. Les critiques et propositions d'amendement qui suivent ne doivent pas faire croire que l'Association n'apprécie pas la façon dont le ministère s'est acquitté d'une tâche, jamais légère, qui, durant la guerre, a pris une ampleur et une complexité sans précédent.

LA LOI SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

Comme la Loi de taxation des surplus de bénéfices était nettement une mesure de guerre et que le Gouvernement a fait connaître son intention de la révoquer bientôt, il ne paraît pas nécessaire d'en examiner dans le détail ni

l'incidence ni le mécanisme de cotisation et de perception. Qu'il suffise de noter que les 5,500 membres de l'Association croient sans exception qu'elle incite au gaspillage et favorise l'inefficacité; que, pour motivée qu'elle fût en temps de guerre, elle constitue un sérieux obstacle au retour des industries à la production du temps de paix ainsi qu'à l'expansion industrielle.

La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu

(1) Élimination de la double imposition des recettes des sociétés

Nous exprimons l'avis que la double imposition qui frappe les recettes des sociétés, s'inspire d'un principe faux et devrait disparaître. La Commission royale Rowell-Sirois a signalé que, vu que le revenu net d'une société commerciale appartient à ses actionnaires, l'impôt fixe qui frappe ce revenu (et que les actionnaires ne peuvent invoquer à titre d'abattement de leur impôt sur le revenu) consacre une disparité de traitement entre les diverses catégories de biens (par exemple, entre les obligations et les actions) et entre les divers niveaux de revenu, puisqu'on applique le principe de l'impôt progressif sur le revenu (c'est-à-dire qu'il tend à percevoir une proportion plus élevée des revenus supérieurs que des revenus modiques). La Commission ajoute que l'impôt spécial qui grève les bénéfices des sociétés commerciales, peut avoir un effet notable sur les placements: du point de vue de l'épargniste pris individuellement, il peut suffire à faire pencher la balance du côté de la thésaurisation ou du placement dans les obligations par opposition au placement dans les titres mobiliers, ou bien d'inciter l'organisateur d'une société à faire les fonds de son entreprise, dans toute la mesure possible, au moyen d'obligations plutôt que d'actions ordinaires. Nous prétendons que la Commission avait raison de soutenir que le type du capital constitué au moyen d'obligations ne mérite guère l'avantage que lui procure le régime fiscal du Canada, entre autres raisons parce que "les frais fixes fort élevés qu'il comporte entraînent une rigidité de l'économie nationale, dangereuse en période de marasme économique". Une autre anomalie notable résulte du fardeau injuste (dû à la double imposition qui frappe les recettes des sociétés commerciales) imposé aux sociétés à fonds social, par opposition aux associations et aux entreprises individuelles d'un côté, puis aux entreprises étatisées et aux groupements comme les coopératives, de l'autre.

Nous sommes d'avis que, au lieu d'entraver et de traiter défavorablement les sociétés à fonds social, la politique fiscale devrait être conçue de façon à les favoriser à une époque comme celle que nous traversons, où il est essentiel d'assurer le plus possible l'expansion industrielle et l'embauchage. Il ne serait peut-être pas judicieux d'abolir entièrement l'imposition des recettes nettes d'une société, entre autres raisons parce qu'une telle imposition empêche les étrangers d'échapper à un impôt proportionné à leurs placements directs au Canada; cependant, l'équité et les bonnes méthodes d'administration exigent qu'on dégrève le contribuable particulier dans la mesure de l'impôt acquitté par la société. Il est de notoriété publique que le régime fiscal de la Grande-Bretagne s'inspire de ce principe. Nous sommes en outre d'avis qu'un tel dégrèvement n'abaisserait pas les recettes du fisc dans la mesure même du rendement actuel de l'impôt sur les sociétés, attendu que les bénéfices non répartis sous forme de dividendes resteraient assujettis à l'impôt des sociétés et que les dividendes versés aux actionnaires seraient censés comprendre l'impôt maintenant acquitté par la société, de sorte qu'ils seraient plus élevés qu'à l'heure actuelle: d'où accroissement du montant total de l'impôt sur le revenu personnel.

(2) Les pouvoirs discrétionnaires du Ministre

L'un des aspects le plus remarquables de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ressort du grand nombre de cas où, dans la fixation de l'impôt sur le revenu qui frappe les bénéfices des sociétés commerciales, la décision sur des points essentiels est laissée à la discrétion du ministre. On trouve 60 fois la mention de la discrétion ou de l'avis du ministre, dans les articles de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et dans la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices et leurs annexes, qui touchent aux sociétés commerciales. Le ministre délègue son autorité au commissaire. Puis le commissaire prévient les inspecteurs fiscaux du pays de la façon dont il entend exercer la discrétion que lui laissent les diverses dispositions. Les contribuables n'ont pas accès à ces directives données aux inspecteurs.

Dans l'exposé qu'il a présenté sur cette question au Comité, le commissaire à rappelé les règles arrêtées par les tribunaux au sujet de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, soulignant celle-ci: "La discrétion doit s'exercer réellement dans chaque cas pris en particulier; elle ne saurait s'exercer par le moyen d'application générale, bien qu'une décision de ce dernier genre puisse servir jusqu'au point de la confirmation d'un cas pris en particulier au cours d'un différend à l'étude". Le commissaire a cité, à titre d'exemple de subordination à ce principe, la coutume que suit le ministère de déterminer "les règles d'application générale comme celle en vertu de laquelle on accorde une dépréciation de 10 p. 100 des machines ou celle en vertu de laquelle on accorde une dépréciation maxima des automobiles tout en se réservant le droit de déterminer une proportion différente quand les circonstances du cas le permettent". Nous prétendons que, s'il est possible de déterminer de telles règles d'application générale et de les faire connaître aux contribuables en général dans certains cas, il faudrait agir de même dans tous les cas, à moins de motifs graves. Notons que, dans le cas de la Loi de taxation des surplus de bénéfices, le ministère reconnaît que les contribuables ont besoin d'une interprétation officielle de la loi et d'éclaircissements sur la façon dont le ministre se propose de faire usage de sa discrétion en certains cas, puisqu'il a publié une brochure, plus tard mise à jours, lors de la mise en vigueur de ce texte législatif. S'il existe une brochure explicative à propos de la Loi de taxation des surplus de bénéfices, pourquoi n'en pas publier une au sujet de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu? Il serait peut-être exagéré de demander au commissaire d'interpréter la loi à l'avantage des contribuables; un contribuable a tout de même droit à des renseignements sur la façon dont s'exerceront les pouvoirs discrétionnaires. Il existe des points nombreux au sujet desquels on n'a pas fourni d'explications aux contribuables, notamment les suivants:

Articles de la loi de l'impôt de guerre sur le revenu:

Article 5 (*b*) Taux raisonnable d'intérêt sur le capital emprunté.

Article 6 (*d*) Sommes inscrites à la réserve à la rubrique des créances douteuses.

Article 6 (2) Dépenses raisonnables ou normales d'un commerce.

Article 6 (4) et (5) Partage des frais entre le revenu gagné et le revenu de placements, puis entre le revenu imposable et le revenu non imposable.

Article 6 (3) Examen des salaires, etc., en vue de déterminer s'ils sont proportionnés aux services rendus.

Article 13 Accumulation des bénéfices de la société en excédent des sommes réellement nécessaires pour les fins de l'entreprise.

L'adoption de la proposition précitée améliorerait de beaucoup l'application de la loi du point de vue des contribuables, nous semble-t-il; nous sommes

d'avis, toutefois, qu'il faudrait une revision bien plus fondamentale. Nous convenons que la rapidité et l'efficacité de l'administration exigent l'exercice d'une certaine discrétion de la part de quelqu'un. Toutefois, nous pensons que l'exercice de cette discrétion devrait relever non pas d'un seul personnage, et moins que tout d'un fonctionnaire administratif, mais d'un tribunal indépendant. Un tel tribunal se trouverait, par rapport au ministre, dans la même situation que la Commission arbitrale qui agit à l'égard de la Loi de taxation des surplus de bénéfices. Il reste à noter que, comme nous le demandons plus haut au sujet de la discrétion qu'exerce maintenant le commissaire de l'impôt sur le revenu, un tel tribunal devrait renseigner les contribuables sur la façon dont il se propose d'exercer sa discrétion.

(3) Publication des ordonnances et des décisions

A la suite de nos observations sur la nécessité de renseigner les contribuables au sujet de la façon dont s'exercent les pouvoirs discrétionnaires, nous exprimons l'avis qu'il faudrait adopter la coutume de publier les ordonnances, règlements et décisions établis sous l'empire de la loi, comme on le fait au Royaume-Uni ou aux États-Unis. Il n'est pas sans intérêt, à ce sujet, de noter qu'un auteur américain, traitant de l'application de la loi canadienne de l'impôt de guerre sur le revenu, a exprimé l'opinion que "le régime canadien de décisions particulières qu'on ne rend pas publiques n'est pas aussi satisfaisant que celui des règlements et décisions mis à la disposition du public aux États-Unis". Les meilleurs auteurs s'accordent sur ce principe qu'il y a tout autant d'importance à faire connaître la loi qu'à la rendre équitable. Si l'on ne dévoile pas au contribuable les nombreuses ordonnances, réglementations et décisions qu'entraîne forcément l'application d'une telle loi, le contribuable ne peut connaître pleinement la loi ni posséder l'assurance qu'il est traité de la même façon que les autres contribuables. Un tel état de choses produit inévitablement le malaise et la suspicion, que législateurs et administrateurs devraient avant tout se préoccuper d'éviter à tout prix.

(4) Modification des dispositions actuelles au sujet des appels

Sous le régime des dispositions qui régissent actuellement le recours en appel, le premier appel d'un contribuable à l'encontre de la cotisation est jugé par le même fonctionnaire qui a la responsabilité de la cotisation, c'est-à-dire le commissaire. Quand un contribuable, mécontent, envoie un "Avis de mécontentement", la "Réponse du ministre" qu'il reçoit a sans doute pour auteur le même fonctionnaire, c'est-à-dire le commissaire. Si le mécontentement du contribuable persiste, il doit s'adresser à la Cour de l'Echiquier, où il doit fournir un gage de $400; de la Cour de l'Echiquier, l'appel va à la Cour suprême du Canada, puis au Comité judiciaire du Conseil privé. Il n'est pas exagéré de dire que la perspective ne sourit guère à un contribuable mécontent de l'interprétation que le ministère donne à la loi. Si la somme en cause reste modique, le contribuable,—vu les frais possibles, les moyens financiers de la Couronne et l'incertitude du résultat,— jugera sans doute que le jeu n'en vaut pas la chandelle. En outre, il y a lieu de penser que, depuis toujours, le ministère a pour ligne de conduite de prévenir nettement les appels. Vu ces circonstances, le contribuable canadien se voit souvent forcé de chercher l'interprétation des lois canadiennes dans les causes jugées par les tribunaux d'autres pays sous le régime des lois de ces pays, quand ces lois ont quelque similitude avec les lois canadiennes.

Pour peu satisfaisant que fût cet état de choses quand l'impôt restait modique, il est infiniment plus désagréable depuis que l'impôt a atteint son niveau actuel. Il y a lieu de croire que, à cause des importantes sommes en

jeu, les contribuables répugneront de plus en plus à accepter la décision d'un seul homme et que les grandes entreprises commerciales ou industrielles auront de plus en plus recours aux tribunaux. Nous prétendons, toutefois, qu'il n'est guère satisfaisant que les contribuables se voient forcés d'intenter des poursuites judiciaires, entre autres raisons parce que ces poursuites constituent un luxe que l'homme aux petits moyens, ou la petite société ne peut se permettre.

Nous proposons respectueusement que soient créés des Conseils régionaux, ou bien un Conseil itinérant, composés, mettons, de trois personnes, qui recevront les "Avis de mécontentement" que prévoit l'article 60 de la loi, qui tiendront des audiences et se prononceront sur les faits qu'on leur exposera. Leur compétence comprendrait le pouvoir d'examiner toute directive ou décision émanant du ministre ou du tribunal à qui, avons-nous proposé, serait délégué le pouvoir d'exercer la discrétion dont jouit maintenant le ministre. Les membres de ce Conseil, ou des conseils, seraient des personnes versées dans le droit et la comptabilité, tout à fait indépendante du service de l'impôt sur le revenu. Ces organismes fonctionneraient sans frais pour les contribuables et sans qu'un contribuable soit forcé de fournir un gage. Il faudrait, prétendons-nous, prévoir le recours habituel contre les décisions de ces conseils. Au cas où le ministère porterait un appel jusqu'au Conseil privé, les frais en seraient entièrement à la charge du ministère, peu importe le résultat de cet appel.

Vu la longue expérience que les Anglais ont acquise de l'impôt sur le revenu, il est intéressant de noter la procédure du recours que prévoit la loi du Royaume-Uni et qu'on peut résumer ainsi qu'il suit:

Les appels contre les cotisations sont d'habitude étudiés par les groupes de Commissaires généraux, nommés pour les divers districts de l'Angleterre, de l'Écosse et du pays de Galles. Ces Commissaires sont des gens du lieu, bien cotés, et servant à titre bénévole; ils dispensent la justice de façon sommaire et expéditive, mais, dans l'ensemble, cette justice s'inspire du sens commun. En certains cas, toutefois, les requérants peuvent opter pour l'appel aux Commissaires spéciaux, constituant un groupe restreint de fonctionnaires réguliers, avocats à l'ordinaire, dont la compétence s'étend à l'ensemble du pays; ces gens ont un bureau à Londres, mais ils siègent aussi ailleurs, quand les circonstances l'exigent.

Quand l'un ou l'autre de ces organismes d'appel a rendu une décision, on n'a de recours que sur un point de droit, alors que la cause passe à la Cour du Banc du roi, à Cour d'appel et, finalement, à la Chambre des lords.

Notons que la Commission du revenu intérieur, qui constitue l'organisme administratif, compte de véritables spécialistes. On les dit d'abord très facile: il est possible d'obtenir de ces gens des décisions contredisant celles de leurs propres inspecteurs de l'impôt sans qu'il soit besoin de demander l'audition définitive de l'appel par les soins des Commissaires généraux ou spéciaux.

Enfin, il importe de souligner qu'un appel aux Commissaires n'entraîne pas de frais, à moins que le requérant ne veuille s'en faire en demandant à un avocat, un avoué ou un comptable de le représenter comme il en a le droit.

(5) Adoption des méthodes comptables courantes

A notre avis, il importe de suivre, pour déterminer le revenu imposable et les bénéfices exonérés, les méthodes courantes de comptabilité. A l'heure actuelle, bien que les méthodes courantes de comptabilité aient évolué et changé considérablement en ces dernières années, les dispositions de la loi (modelées, remarquons-le bien, sur la loi anglaise qui remonte à un siècle et demi) n'ont guère changé, si bien qu'en certains cas elles n'ont plus rien de commun avec les méthodes actuelles. On en a un exemple dans le jugement rendu récemment

dans la cause de Trapp c. le ministre du Revenu national (1946), *Canada Tax Cases*, 30. Dans cette affaire, on avait déduit l'intérêt d'une hypothèque non acquitté au cours de l'année fiscale à titre de dépense engagée; le tribunal rejeta l'appel, parce que, en vertu des dispositions pertinentes de la loi, le contribuable ne pouvait réclamer un dégrèvement à moins d'avoir véritablement décaissé l'argent. Si l'on n'admet pas la méthode, courante en comptabilité, de déterminer les bénéfices quand le revenu et les dépenses se calculent d'après les créances et les dettes, le chaos en résulterait dans la comptabilité commerciale.

Nous prétendons qu'il est urgent de modifier, pour les rendre conformes aux méthodes actuelles, les dispositions de la loi qui s'opposent aux modes actuels de comptabilité, comme celle qui a servi de fondement au jugement rendu dans la cause de Trapp.

(6) Propositions additionnelles

(1) *Limitation de l'intérêt exigé pour les moins-payés d'impôt.* A notre avis, il n'est pas juste d'exiger un intérêt sur les moins-payés d'impôt durant toute la période qui s'écoule entre la déclaration et la cotisation, quelle qu'en soit la durée, puisque la cotisation dépend entièrement du ministère. Nous proposons respectueusement que l'intérêt ne soit pas exigé pour plus d'une année à la suite de la déclaration ou en attendant la cotisation, selon que l'une ou l'autre date est la plus rapprochée.

(2) *Remise en question des cotisations.* Le contribuable a droit à certaines protection contre la remise en question des cotisations. Nous exprimons donc l'avis que la loi devrait renfermer une disposition en vertu de laquelle les cotisations ne pourraient être remises en question, après les trois années qui suivent la date de la déclaration, à la seule exception des cas de fraude.

(3) *Décentralisation de l'administration.* Afin d'assurer un meilleur service aux contribuables demeurant loin d'Ottawa et pour hâter l'administration en général, il serait bon que les fonctionnaires régionaux de l'impôt sur le revenu reçussent des pouvoirs plus considérables qu'à l'heure actuelle. Ce serait d'autant plus possible que l'on donnerait suite aux vœux précipités sur l'exercice de certaines discrétions prévues par la loi ainsi que sur la publication des décisions.

(4) *Personnel du service de l'impôt sur le revenu.* L'Association a remarqué le témoignage du sous-ministre du Revenu national au sujet de la difficulté qu'on éprouve à conserver un haut personnel: par exemple les avocats et les comptables agréés, à cause de la rémunération supérieure qu'offre l'entreprise particulière. L'Association demande donc que le ministère reçoive un budget suffisant pour lui permettre de retenir les services du personnel voulu en vue de cette besogne d'importance si considérable pour la nation.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Macdonnell, vers la fin de votre exposé, vous parlez du sous-ministre du Revenu national, bien que vous mentionniez, par ailleurs, le commissaire. Ils ne forment qu'une seule et même personne.

M. MACDONNELL: Parfaitement.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman, voulez-vous poser les questions qui vous viennent à l'esprit?

M. STIKEMAN: Le témoin peut-il me dire si la majorité des membres de l'Association, au nombre de 5,500 a-t-il dit, ont vu ou approuvé le mémoire?

M. MACDONNELL: Monsieur le président, voici comment l'Association procède dans les affaires de ce genre. Elle comprend cinq divisions: une dans l'Ouest, y compris la Colombie-Britannique; une dans les Prairies; une en Ontario, une dans Québec et enfin une dans les Provinces maritimes. Une question de ce genre est soumise aux divisions qu'on invite à exposer leur point

de vue. A la suite de quoi, notre comité législatif central résume et classe ces expressions d'opinion, puis confie à un sous-comité le soin de rédiger un mémoire. Voilà à peu près comment nous procédons.

M. STIKEMAN: On peut donc dire que la majorité des membres de l'Association approuvent les idées exposées dans le mémoire?

M. MACDONNELL: Oui.

M. STIKEMAN: Au sujet de la Loi de taxation des surplus de bénéfices, à la première page, vous ne vous étendez guère. Mais, vers la fin de ce passage, vous affirmez: "Les 5,500 membres de l'Association croient sans exception qu'elle incite au gaspilage et favorise l'inefficacité". Pourquoi le pensent-ils? Pouvez-vous nous citer des exemples précis?

M. MACDONNELL: Non, je ne crois pas pouvoir citer d'exemple précis. Il s'agit de cette notion que, bien qu'en général on s'efforce de réduire les frais afin de relever le revenu net, maintenant, sachant que la plus grande partie des bénéfices s'en ira en impôt, on se néglige sous ce rapport.

L'hon. M. HAYDEN: Vous voulez dire que, lorsqu'on songe à des dépenses un peu extraordinaires et qu'on sait que l'argent ne sortira pas de son propre gousset, on considère la chose sous un autre jour?

M. MACDONNELL: Oui.

Le PRÉSIDENT: Mettons qu'un compte de publicité accaparant d'habitude $10,000 pourrait fort bien, à cause de la taxation des surplus de bénéfices, passer à $15,000 ou $20,000?

M. MACDONNELL: Oui.

M. STIKEMAN: On ne vise rien en particulier quand on dit que l'application de la loi tend à implanter l'inefficacité?

M. MACDONNELL: Non.

L'hon. M. HAIG: Prenons la General Motors. Il y a environ trois ans, cette société publiait des annonces de quatre pages dans les revues, à 50c. de la ligne environ, bien qu'on n'eût ni voitures ni camions à vendre à cette époque. Tous les autres fabricants d'autos ont suivi cet exemple.

Le PRÉSIDENT: Prenons un autre exemple, celui des brasseries et des distilleries. Elles ne peuvent faire de réclame à leurs marchandises, mais elles annoncent à pleines pages des choses qui n'ont rien à voir à leur activité, se bornant à mettre en bas de page: "Réclame publiée sous l'égide de X".

L'hon. M. HAIG: La maison O'Keefe, par exemple.

Le PRÉSIDENT: Oui. Je suppose que ces gens peuvent déduire ces frais de leurs bénéfices.

L'hon. M. HAYDEN: Voilà un indice certain qu'ils entrent dans la catégorie de ceux qui ont un excédent de bénéfices.

M. STIKEMAN: Si ma mémoire ne me fait défaut, on a restreint les frais de réclame admissibles.

L'hon. M. HAIG: Comparativement aux frais d'avant-guerre, voilà tout. Mais, avant la guerre, l'annonce était légitime, puisque les fabricants d'autos avaient des voitures et des camions à vendre.

M. STIKEMAN: Monsieur Macdonnell, dans votre section relative à l'impôt de guerre sur le revenu (premier alinéa, colonne de gauche, page 1), vous affirmez que la méthode actuelle de taxation du revenu des sociétés et des actionnaires "consacre une disparité de traitement entre les diverses catégories de biens (par exemple, entre les obligations et les actions) et qu'on applique le principe de l'impôt progressif sur le revenu". Dois-je conclure de votre argumentation que, parce que l'intérêt d'obligations est déduit, il y a tendance à faire les fonds par le moyen d'emprunts, que cette tendance s'accroît?

M. MACDONNELL: Oui.

M. STIKEMAN: Par "disparité de traitement", vous entendez en réalité qu'on favorise le financement au moyen d'emprunts plutôt qu'au moyen de capital de placement?

M. MACDONNELL: Oui.

Le PRÉSIDENT: Vous voulez dire, par exemple, que l'intérêt d'obligations peut être imputé sur les dépenses et échappe ainsi à l'impôt, tandis que les dividendes des actions restent imposables?

M. MACDONNELL: Oui.

M. STIKEMAN: L'Association a-t-elle relevé bien des indices de la généralisation de cette tendance?

M. MACDONNELL: Je le pense.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Macdonnell, ne peut-on penser que cette tendance augmente parce que l'intérêt des obligations est inférieur au dividende des actions privilégiées, plutôt que par suite d'une tentative de la part des contribuables de faire réduire l'impôt?

Le PRÉSIDENT: Cet aspect entre aussi en ligne de compte.

M. MACDONNELL: Je voudrais que M. Carter répondît à cette question, monsieur le président.

M. CARTER: Monsieur le président, divers éléments entrent en ligne de compte quand une société détermine le moyen de faire ses fonds. Dans le mémoire, nous ne pouvions que constater l'avantage que constitue, pour la méthode de l'emprunt, ce fait que la somme nette de l'impôt acquitté par les actionnaires ou les propriétaires de l'entreprise serait moindre dans ces circonstances et que ce fait entrerait en ligne de compte. Il est vrai que d'autres éléments compensent.

M. STIKEMAN: Par exemple, l'impôt sur les surplus de bénéfices.

M. CARTER: Oui, et bien d'autres.

M. STIKEMAN: Mais, dans la majorité des cas où les sociétés font les fonds par emprunt obligatoire, vous constatez généralement que le désir de détruire l'intérêt des obligations l'emporte sur la crainte de perdre le capital engagé?

M. CARTER: Il s'agit là de l'impôt sur le revenu. Nous ne nous occupons pas des bénéfices normaux.

M. STIKEMAN: Mais la même loi entre en jeu, puisque l'emprunt obligataire pourrait dans l'avenir priver la société d'un avantage que lui procurerait la loi.

M. CARTER: En temps de guerre, me semble-t-il, l'un pourrait contrebalancer l'autre.

M. STIKEMAN: Vous pensez donc qu'il y a généralisation, en dépit des éléments restrictifs?

M. CARTER: Oui. Quant à l'impôt progressif sur le revenu, reportons-nous à un passage du rapport Rowell-Sirois qui signale que l'impôt des sociétés mal appliqué répartit également le fardeau sur tous les actionnaires, de sorte que le pauvre paie autant que le riche.

M. STIKEMAN: Veuillez expliquer au Comité comment l'actionnaire d'une société à fonds social subit plus la double imposition que le partenaire d'une association.

M. CARTER: Les bénéfices des associations sont frappés de l'impôt comme s'ils étaient encaissés en entier par le propriétaires de l'affaire. A part l'impôt sur les bénéfices excédentaires, quand il y a lieu, il ne reste qu'une contribution au fisc, c'est-à-dire l'impôt sur le revenu de chaque particulier. Dans le cas d'une société à fonds social, il y a d'abord l'impôt des sociétés, puis une fois

les bénéfices répartis la même année ou plus tard ou bien à la liquidation ultime de la société, ils sont encore frappés de l'impôt à titre de revenu des actionnaires pris en particulier. Voilà qui indique une grave disparité de traitement au détriment du détenteur d'actions de la société.

L'hon. M. CAMPBELL: Puis-je vous poser une question immédiatement? N'est-il pas vrai qu'il est bien plus facile d'établir une entreprise, de nos jours, sous la forme d'une société à fonds social que sous la forme d'une association, parce que l'impôt frappant les particuliers est si lourd qu'il équivaut presque à la confiscation des recettes quand elles atteignent un certain point, tandis qu'une société, à part l'impôt sur les surplus de bénéfices, n'acquitte qu'un impôt bien moindre?

M. CARTER: Oui, sénateur, à cet égard, une société peut souvent créer des "prévisions fiscales", espérant que l'impôt finira par s'abaisser. Naturellement, on peut se tromper.

L'hon. M. HAYDEN: Nous espérons qu'il n'en sera rien.

L'hon. M. CAMPBELL: De nos jours, une personne dont l'affaire prend de l'ampleur et qui dans les circonstances d'autrefois devrait constituer une association pour la développer, est presque forcée de recourir, à cette fin, à la constitution d'une société par actions afin de faire servir ses fonds en excédant à l'expansion de son commerce.

M. CARTER: Exact. Mais je pense qu'en agissant de la sorte cette personne espère que, dans dix ans peut-être, une mesure législative la sortira d'embarras.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous voulez dire que, si la double imposition persiste, la personne en question pourrait, un beau jour s'apercevoir qu'elle menace son affaire?

M. CARTER: Exactement.

M. STIKEMAN: Demandez-vous que l'impôt frappe les sociétés par actions comme les associations et les particuliers?

M. CARTER: Non, pas du tout. Je pense que ce serait impossible. Dans ce cas, me semble-t-il, les actionnaires devraient acquitter l'impôt sur un revenu qu'ils ne toucheraient pas, ce qui serait si malencontreux qu'une société ne pourrait se développer. Notre groupement est d'avis qu'il importe de prélever l'impôt sur la société par actions puis d'établir le revenu des actionnaires et d'en déduire l'impôt acquitté par la société.

Le PRÉSIDENT: On agissait de la sorte, il y a une vingtaine d'années, n'est-ce pas, monsieur Stikeman?

M. STIKEMAN: Oui.

M. CARTER: Sauf erreur, le changement s'est produit en 1926.

M. STIKEMAN: Dans cette partie de votre mémoire intitulée: "Pouvoirs discrétionnaires du Ministre", vous signalez que, lors de la mise en application de la Loi de taxation des surplus de bénéfices, on a publié une brochure explicative, mise à jour par la suite. N'est-il pas vrai qu'on a retiré cette brochure explicative au bout de quelques années et qu'elle a causé beaucoup d'ennuis aux contribuables et au ministère?

M. THOMPSON: On a publié une édition originale, puis, un an après, une édition revisée, après quoi on a abandonné cette publication.

L'hon. M. HAIG: Pourquoi l'a-t-on abandonnée?

M. CARTER: Parce que la loi changeait constamment. Il faudra demander au ministère la raison de ces modifications.

M. STIKEMAN: Pensez-vous qu'on aurait dû modifier la brochure chaque fois que la loi changeait?

M. CARTER: Assurément. Voilà ce que nous exposons dans notre mémoire.

L'hon. M. HAIG: A mon sens, la loi changeait parce que le ministère s'embrouillait dans ses propres décisions. Chaque fois que la chose se produisait, le ministère s'amenait avec un projet d'amendement à la loi afin de prévenir l'intervention des tribunaux.

L'hon. M. CAMPBELL: A votre avis, au lieu d'une brochure visant à interpréter la loi, ne vaudrait-il pas mieux que la loi même renfermât les interprétations?

M. THOMPSON: Ce ne serait pas possible. La loi ne peut être si nette qu'aucune directive ne serait nécessaire. Rien ne s'opposait à la réédition de la brochure expliquant la Loi de taxation des surplus de bénéfices, revisée dans le sens des décisions judiciaires.

L'hon. M. HAIG: Chaque loi est subordonnée à l'interprétation. La législation relative à un sujet se compose du texte législatif pertinent auquel s'ajoutent les décisions judiciaires. Pourquoi la loi de l'impôt sur le revenu différerait-elle des autres à cet égard?

M. THOMPSON: On n'a pas soumis assez de causes aux tribunaux.

M. MACDONNELL: Messieurs, nous pensons que la raison s'en trouve dans la nature des dispositions relatives aux appels et à la façon dont on s'y prend pour empêcher les appels. Comme il ne s'en est pas produit beaucoup, il ne s'est pas établi un ensemble de précédents.

L'hon. M. HAIG: N'y aurait-il pas d'appels, si la procédure devenait simple, juste et peu coûteuse?

M. MACDONNELL: Parfaitement. Sauf erreur, l'ancien commissaire si célèbre. M. Breadner, se vantait qu'il ne se fût jamais produit d'appel, état de choses sans précédent qu'il se préoccupait de préserver. Il n'aimait pas les appels. A mon avis, on a conservé cette tradition.

L'hon. M. HAYDEN: Sans appels, il va sans dire, la loi a beaucoup plus de souplesse.

L'hon. M. HAIG: L'application en reste exclusivement confiée aux fonctionnaires.

M. STIKEMAN: Monsieur Macdonnell, pouvez-vous nous dire combien de causes ont été soumises aux tribunaux depuis 1917?

L'hon. M. HAYDEN: Le nombre n'en atteint pas la centaine, n'est-ce pas?

M. MACDONNELL: Nous possédons cette statistique. Vous parlez des appels interjetés par des sociétés par actions?

M. STIKEMAN: Non, de tous les appels.

M. MACDONNELL: Je regrette de ne pas posséder cette statistique.

M. STIKEMAN: Nous avons présenté au Comité, ce matin, la liste de tous les appels interjetés auprès des tribunaux du Canada et du Conseil privé au sujet de l'impôt sur le revenu, depuis 1917. Sauf erreur, le chiffre en est de 121. Nous avons deux listes, l'une par ordre de sujets, l'autre par ordre alphabétique. Nous n'en avons pas assez d'exemplaires pour en distribuer à tous les membres du Comité, mais nous les consignons au compte rendu. *(Voir* l'appendice.)

A la deuxième page de votre mémoire, monsieur Macdonnell vous avez écrit:

> Toutefois, nous pensons que l'exercice de cette discrétion devrait relever, non pas d'un seul personnage, et moins que tout d'un fonctionnaire administratif, mais d'un tribunal indépendant. Un tel tribunal se trouverait, par rapport au ministre, dans la même situation que la Commission arbitrale qui agit à l'égard de la Loi de taxation des surplus de bénéfices.

Quelle indépendance voudriez-vous qu'eût un tel tribunal?

M. CARTER: Nous pensons qu'il ne devrait pas être assujetti à la surveillance du sous-ministre de l'Impôt. Le Conseil, qui devrait sa nomination au Ministre, serait responsable envers le Ministre.

M. STIKEMAN: Vous pensez qu'il devrait ressembler à la Commission arbitrale, en ce qu'il agirait à titre d'organisme consultatif auprès du ministre?

M. CARTER: Oui, je pense que vous exprimez assez bien notre pensée. Nous pensons qu'il faudrait un organisme auquel le répartiteur et le contribuable devraient s'adresser à propos de toutes les questions touchant à l'exercice de la discrétion.

M. STIKEMAN: Sans passer par le service de cotisation fiscale?

M. CARTER: Précisément. Nous pensons que le pouvoir discrétionnaire ne doit pas s'exercer par les soins du fisc sans passer par un organisme indépendant.

L'hon. M. HAYDEN: Est-ce bien net? On s'adresserait à cet organisme à l'égard de l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Tout d'abord, il faut que s'exerce un pouvoir discrétionnaire menant à la cotisation. La cotisation faite, comportant l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire, vous voulez un organisme où le contribuable pourra interjeter un appel, un organisme jouissant de quelque indépendance?

M. CARTER: Non, ce n'est pas exact. Nous voulons des conseils régionaux: quand se posera une question où intervient la discrétion, même pour les cotisations les plus simples, le fonctionnaire du fisc devra s'adresser à un organisme sans solennité, avant de rejeter le dégrèvement réclamé pour cause de créances douteuses ou d'autres motifs. Nous ne voulons pas d'un tribunal dont on publierait les décisions.

L'hon. M. HAYDEN: Vous voulez que ce conseil examine la décision du service de cotisation, une fois rendue?

M. CARTER: Non. A notre sens, ce service ne pourrait exercer de pouvoir discrétionnaire sans d'abord s'adresser à un conseil, où le contribuable comparaîtrait en même temps. Le tout se ferait sans aucune formalité. Nous pensons que le fonctionnaire du fisc n'a, pas plus que le contribuable, le droit d'user d'un pouvoir discrétionnaire.

Le PRÉSIDENT: Vu que quelqu'un devrait choisir les membres d'un tel conseil, cet organisme ne pourrait être absolument indépendant. A votre sens, qui devrait les choisir?

M. CARTER: Le conseil devrait être indépendant du sous-ministre. Nous pensons que le ministre devrait faire les nominations.

Le PRÉSIDENT: Si vous en laissez le soin au ministre, en réalité vous l'abandonnez au sous-ministre.

M. CARTER: Non, pas plus que dans le cas de la Commission arbitrale, qui est indépendante du sous-ministre.

Le PRÉSIDENT: Qui en choisit les membres?

M. CARTER: Ils sont nommés par décret du conseil.

Le PRÉSIDENT: Ce décret est adopté à la recommandation du ministre qui, lui-même, agit selon les conseils du sous-ministre.

L'hon. M. CAMPBELL: Non pas forcément.

Le PRÉSIDENT: Non pas forcément, mais presque toujours. J'ai passé par là.

L'hon. M. HAYDEN: Même les personnes proposées par le sous-ministre pourraient être indépendantes.

Le PRÉSIDENT: J'en conviens, mais je prétends qu'aucun organisme ne pourrait jouir de l'indépendance absolue, puisqu'un dignitaire du ministère devrait en nommer les membres par décret du conseil.

M. CARTER: Nous croyons bonne la méthode employée pour la nomination de la Commission arbitrale, sous le régime de la Loi de taxation des surplus de bénéfices. Nous réclamons un organisme du même genre qui surveillerait l'exercice des pouvoirs discrétionnaires conférés par la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

M. STIKEMAN: Qu'il me soit permis de signaler que, dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires que lui confère la Loi de taxation des surplus de bénéfices, le sous-ministre détermine qui pourra s'adresser au Conseil des arbitres.

M. CARTER: Il le fait dans le cas des commerces périclitants, mais non dans le cas d'affaires nouvelles.

M. STIKEMAN: Pensez-vous qu'il devrait conserver un tel pouvoir discrétionnaire sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, au cas où l'on créerait l'organisme que vous préconisez?

M. CARTER: Non, nous prétendons qu'il ne devrait exercer aucun pouvoir discrétionnaire. Il faudrait, à notre avis, modifier la loi de façon à conférer ce pouvoir au Conseil.

M. STIKEMAN: Vous voulez donc un tribunal indépendant à tous égards, administrativement et autrement, du sous-ministre chargé, au Revenu national, des affaires fiscales?

M. CARTER: Oui. Nous pensons que l'exercice de pouvoirs discrétionnaires donne au sous-ministre des fonctions judiciaires. Or, il ne devrait pas être à la fois répartiteur et juge.

L'hon. M. HAIG: Puis-je poser une question, monsieur Carter? Pourquoi ne vaudrait-il pas mieux que le répartiteur, de Winnipeg mettons, procède à la cotisation? Je choisis Winnipeg à titre d'exemple parce que je connais cette ville. Supposons que je sois mécontent de sa cotisation, je peux en appeler à un tribunal indépendant. Celui-ci rendrait sa décision au sujet de la cotisation qui serait rejetée, ou bien il la confirmerait ou la modifierait dans le sens d'un dégrèvement. De là, si je comprends bien votre exposé, il y aurait recours. Vous vous bornez à mettre trois hommes, en vingt bureaux du Canada, pour remplacer le sous-ministre.

M. CARTER: Oui.

L'hon. M. HAIG: Ils seraient au bureau régional, où ils feraient fonctionner l'ensemble du mécanisme. Il me semble que les choses se passeraient exactement comme elles se passent aujourd'hui sous la direction du sous-ministre. Je me permets de donner un exemple. En vertu de la loi de mobilisation, au cours de la guerre, l'État a constitué dans chaque district militaire, un tribunal composé d'un juge et de deux assesseurs, tous indépendants. Un conscrit pouvait accepter sa convocation sans plus de cérémonie, ou bien demander à ce tribunal de déterminer s'il tombait réellement sous le coup de la loi. Il y avait appel de la décision de ce tribunal auprès de la commission siégeant à Ottawa. Il y a eu, en réalité, très peu de ces derniers recours. Mais, quand le district militaire décidait, par exemple, de convoquer Jean Xiste, qui n'acceptait pas la convocation, le nommé Jean pouvait s'adresser au tribunal. Il me semble qu'une telle organisation vaudrait mieux que celle que vous proposez.

M. CARTER: Il ne me paraît pas y avoir analogie. Vous parlez d'une mesure du temps de guerre.

L'hon. M. HAIG: Oui.

M. CARTER: Il nous semble que le service de l'impôt sur le revenu a pour fonction primordiale de coter et percevoir l'impôt. Mais, quand il s'agit de déterminer si la déclaration a été bien établie, notre groupement est d'avis que ce ne devrait pas être la fonction de l'homme même qui agit comme par-

tenaire à l'occasion de la déclaration. Il faudrait une personne non rattachée au ministère qui se trouverait davantage dans une situation d'ordre judiciaire par rapport au contribuable. Nous n'insistons guère là-dessus. Les dispositions relatives aux appels pourraient peut-être fonctionner de façon satisfaisante.

L'hon. M. HAIG: Vous avez été les premiers à demander ce que vous proposez. Voilà pourquoi j'ai posai ma question.

M. CARTER: Oui.

M. THOMPSON: Puis-je ajouter un mot? Le sous-ministre doit donner des instructions aux cotiseurs, et il le fait en réalité, sur la façon d'exercer les pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre. Nous voudrions que ce fût le tribunal qui donnât des instructions et qui renseignât les contribuables à ce propos.

Le PRÉSIDENT: Mais, s'il existe divers tribunaux au pays, comment seriez-vous sûrs qu'ils donneraient des instructions identiques?

M. THOMPSON: Il faudrait coordonner ces organismes. En réalité, il y aurait un seul tribunal déléguant ses pouvoirs, tout comme le ministre le fait maintenant. Il pourrait de fait déléguer ses pouvoirs aux cotiseurs, mais nous n'aimerions guère cette façon d'agir. Si les instructions servaient de directive générale sur la façon d'exercer les pouvoirs discrétionnaires le cotiseur pourrait souvent donner satisfaction au contribuable. L'un et l'autre, se réunissant, régleraient l'affaire sans s'adresser au tribunal, parce que le contribuable saurait que le cotiseur agirait exactement comme le ferait le tribunal.

L'hon. M. HAYDEN: Pourquoi les cotiseurs ne feraient-ils pas la cotisation? Après quoi, si un cotiseur avait exercé un pouvoir discrétionnaire d'une façon que le contribuable jugerait injuste, ce dernier pourrait s'adresser au tribunal plutôt qu'au ministre. Ceux qui en appellent de ces décisions se plaignent de ce que, lors de l'appel, c'est de nouveau le sous-ministre qui se prononce.

M. THOMPSON: Nous sommes d'avis que, lorsque le cotiseur exerce un pouvoir discrétionnaire, il le fait selon des instructions du sous-ministre.

L'hon. M. HAYDEN: Le contribuable est protégé, du moment qu'il peut recourir à un organisme indépendant. Mais, à l'heure actuelle, il n'existe pas de tel organisme.

M. THOMPSON: Non.

M. MACDONNELL: Y aurait-il avantage, comme le prétend M. Thompson, à renseigner le contribuable sur la façon dont le pouvoir discrétionnaire s'exerce? Nous demandons que ce ne soit pas un fonctionnaire du ministère qui décide de la façon dont ce pouvoir s'exercera et en prévienne le contribuable, mais plutôt un tribunal indépendant et de caractère judiciaire.

L'hon. M. HAYDEN: A mon sens, ce tribunal aurait plus d'indépendance s'il fonctionnait une fois la cotisation faite. S'il procédait à la cotisation, il serait pris dans l'engrenage administratif et aurait trop de contacts avec les cotiseurs. Je préférerais que le tribunal s'occupât du problème une fois que les cotiseurs auraient épuisé leur autorité.

M. CARTER: Le pouvoir discrétionnaire doit être exercé de la façon voulue et sans publicité: il ne devrait y avoir publicité que dans les cas d'appel. En outre, l'exercice de pouvoirs discrétionnaires exige diverses habiletés. A notre sens, l'organisme qui en est chargé doit être plus abordable et sans façon qu'un tribunal d'appel ordinaire. Il faudrait publier les conclusions de l'organisme d'appel, pour que se constitue un ensemble de décisions ayant force de loi.

L'hon. M. HAYDEN: Pourquoi un seul organisme ne pourrait-il remplir toutes ces fonctions?

L'hon. M. CAMPBELL: A votre avis, le contribuable, lorsqu'il établit sa déclaration, exerce un pouvoir discrétionnaire, ce qui serait conforme aux

bonnes méthodes comptables. Si la déclaration est mise en doute, un organisme composé de gens compétents en ces matières entendrait toutes les réclamations et exercerait les pouvoirs discrétionnaires de façon plus méthodique que le ministre ou le sous-ministre, puisque ces derniers songent surtout à tirer tout le rendement possible de l'impôt. Vous demandez donc un mode de procéder, grâce auquel le contribuable serait prévenu de tout changement dans l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, et pourrait comparaître sans grandes formalités devant un tribunal qui entendrait ses explications. En somme, vous voulez que le pouvoir discrétionnaire s'exerce par les soins d'un tribunal, ou bien que ce tribunal conseille le ministre sur la façon dont il devrait exercer son pouvoir discrétionnaire?

M. CARTER: Oui. Le ministère distribue maintenant des circulaires sur certaines questions touchant aux pouvoirs discrétionnaires. Les contribuables peuvent alors en discuter avec le fisc.

Le PRÉSIDENT: Dans votre mémoire, comme en d'autres, on se plaint que le contribuable doive fournir une caution de $400 quand il s'adresse à la Cour de l'Echiquier, ce qui l'empêche de recourir à ce moyen, surtout quand la somme en jeu n'est pas considérable. A votre sens. le recours ne devrait rien coûter au contribuable, sauf les frais de son avocat ou de son comptable. Les contribuables n'ayant plus aucun frein, ne se verrait-on pas en face d'appels peu sérieux, dont la multiplicité entraverait le fonctionnement du mécanisme?

M. CARTER: Ce qui n'a aucune importance pour une personne en a beaucoup pour une autre et il est bien difficile de déterminer où l'insignifiance débute. Je pense que l'affaire est trop compliquée pour que les gens fassent appel pour le plaisir de la chose.

L'hon. M. HAYDEN: Il serait bon qu'il y eût beaucoup d'appels, car on arriverait ainsi à obtenir des éclaircissements sur la loi.

M. STIKEMAN: Y aurait-il lieu de publier les décisions administratives, si l'on publiait les jugements?

M. CARTER: Nous aimerions avoir les deux. Les unes indiquent comment on procédera à la cotisation; les autres constituent un exposé de la loi. Nous voudrions que la loi conservât certaines dispositions consacrant le pouvoir discrétionnaire. Nous n'aimerions pas une loi particulièrement rigide où l'on s'efforcerait de codifier toute l'affaire et qui n'autoriserait pas le recours aux tribunaux.

M. STIKEMAN: Vos propositions acceptées, le ministère perdrait nombre d'occasions d'émettre des décisions sauf quant à l'efficacité de l'administration. Néanmoins, vous voudriez qu'on rendît publiques toutes les décisions, d'ordre administratif ou autre?

M. CARTER: Je prie M. Thompson de répondre à cette question.

M. THOMPSON: Quand il s'agit de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à l'occasion d'un cas particulier, la publication ne serait pas nécessaire, sauf à titre d'indication sur la façon dont les choses se passeraient dans un autre cas, attendu qu'il n'y a jamais deux cas absolument identiques. La souplesse en résulte. Il ne faut pas de précédents absolument obligatoires en une telle matière. Pour ce motif, il ne serait peut-être pas bon de publier les décisions.

M. STIKEMAN: Vous voulez dire les jugements?

M. THOMPSON: Les jugements, oui. On publie assez régulièrement les décisions, maintenant, dans une certaine mesure. Si toutes nos propositions sont acceptées, peut-être ne sera-ce pas nécessaire, ainsi que vous le dites. Mais, si l'on n'en accepte que quelques-unes, ce pourrait être nécessaire.

M. STIKEMAN: M. Carter a dit qu'il voudrait voir publier toutes les décisions d'ordre administratif, quoi qu'il arrive.

M. THOMPSON: Oui, mais les gens devraient alors comprendre qu'il s'agit de décisions relatives à des cas particuliers.

M. STIKEMAN: Le ministère émet trois genres de décisions. Il y a la décision sur un cas particulier, rendue dans une lettre où s'exerce le pouvoir discrétionnaire: il s'agirait de votre organisme préliminaire. Puis, il y a la décision publiée dans la *Gazette du Canada* qui, en réalité, modifie le sens de divers articles de la loi et constitue virtuellement un décret du conseil. Enfin, il y a la décision comportant explication de diverses méthodes, par exemple la façon d'expédier les rapports, de gérer le personnel, d'assurer un meilleur rendement. Vous ne voudriez pas des décisions de cette troisième catégorie?

M. THOMPSON: Oui, nous les voudrions. Si l'organisme en question était constitué, nous voudrions qu'il émît des instructions qu'il rendrait publiques. Si nous n'obtenons pas cet organisme, nous aimerions savoir quelles instructions le sous-ministre donne à ses subalternes. Je ne parle pas des instructions d'ordre confidentiel, mais des instructions d'ordre général sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire à l'égard des cotisations.

M. STIKEMAN: Revenons à l'organisme supérieur, celui dont on publierait les jugements. Les jugements rendus publics seraient-ils obligatoires pour le ministre du Revenu national ou resteraient-ils subordonnés à son assentiment?

M. THOMPSON: Nous voudrions un organisme semblable au Tribunal de division de l'Ontario, en ce qu'il constituerait un conseil d'appel très peu coûteux. L'appel à cet organisme remplacerait l'appel maintenant interjeté auprès du ministre. Il faudrait peut-être exiger des honoraires modiques, semblables à ceux du Tribunal de division. Prenons le cas d'un homme de qui le ministère exige un impôt de $250 supérieur à ce qu'il croit devoir: si cet homme n'a qu'un revenu modeste, voilà une somme fort importante pour lui. Cependant, il ne voudrait pas risquer de s'attirer les frais d'une cause à la Cour de l'Echiquier. Ce serait un grand avantage pour lui qu'il pût en appeler à une commission.

L'hon. M. HAYDEN: Poussons votre raisonnement plus loin et nous arriverons à ma proposition, c'est-à-dire qu'il existe une commission unique à laquelle le contribuable pourrait faire appel, qu'il soit mécontent de la façon dont s'exercent les pouvoirs discrétionnaires, ou bien de la comptabilité ou de tout autre chose. S'il n'existe qu'une commission, la cause s'entendra en une seule audience et le contribuable, de façon générale, serait satisfait, du jugement, sachant la commission indépendante. Cependant, vous voulez deux organismes: l'un qui s'occuperait de l'exercice projeté des pouvoirs discrétionnaires, l'autre qui entendrait les appels interjetés contre les cotisations. Il me semble qu'on atteindrait le même but, qu'on règlerait la question en une fois, grâce à une unique commission jouissant de pouvoirs indépendants.

M. THOMPSON: Nous pensons qu'il y aurait trop à faire pour une seule commission.

L'hon. M. HAYDEN: Je parle d'un unique organisme. Mais il pourrait se déplacer à travers le pays, ou bien se diviser en sections régionales: la question resterait à débattre. A mon sens, une telle commission devrait se rapprocher autant que possible du contribuable.

M. MACDONNELL: Puis-je vous demander, sénateur Hayden, si, à la suite de votre proposition, il serait utile et possible de donner au contribuable à l'avance une idée de la façon dont la commission exercera le pouvoir discrétionnaire? Tout d'abord, croyez-vous utile, dans l'intérêt du contribuable, qu'il soit renseigné au préalable? Ensuite, votre plan permettrait-il de le renseigner ainsi?

L'hon. M. HAYDEN: A mon sens, dans la préparation de sa déclaration, le contribuable doit suivre les bonnes méthodes de comptabilité. Puis, comparaissant

devant la commission, il devrait s'efforcer de faire prévaloir ces méthodes et, au besoin, invoquer l'opinion de spécialistes. Comment pourrait-on définir par écrit la bonne manière d'user de discrétion, puis de donner des instructions précises sur la façon d'en faire usage? Tout d'abord, les définitions seraient interminables; ensuite, elles seraient une contradiction avec le terme "discrétion".

M. THOMPSON: Nous partageons entièrement cet avis. Les instructions ne serviraient que de directives, semblables à celles qu'on donne à propos de l'impôt sur les surplus de bénéfices. Mais le second organisme, c'est-à-dire le tribunal d'appel, serait supérieur à l'autre. On pourrait lui soumettre les points de droit. Il aurait en outre le pouvoir d'examiner l'exercice des pouvoirs discrétionnaires.

L'hon. M. HAYDEN: Il mordrait à deux reprises.

M. THOMPSON: Oui.

M. STIKEMAN: Sous la rubrique: "Publication des ordonnances et des décisions", je lis ce qui suit dans le mémoire:

> Il n'est pas sans intérêt, à ce sujet, de noter qu'un auteur américain, traitant de l'application de la loi canadienne de l'impôt de guerre sur le revenu, a exprimé l'opinion que "le régime canadien de décisions particulières qu'on ne rend pas publiques n'est pas aussi satisfaisant que celui des règlements et décisions mis à la disposition du public aux États-Unis.

Par curiosité, j'aimerais à connaître la référence exacte. Pouvez-vous me la donner, monsieur Macdonnell?

M. MACDONNELL: Je regrette de ne pas l'avoir sous la main. Je puis cependant vous la procurer.

M. STIKEMAN: Ça me ferait plaisir.

M. CARTER: J'ai lu des passages semblables dans maints articles d'auteurs américains traitant de la méthode canadienne. Ils croient être en terrain plus sûr, à cause du grand nombre de causes entendues et de la publication des règlements.

M. STIKEMAN: N'avez-vous pas lu nombre de critiques de la méthode américaine, tenant au fait que chaque décision sur un cas particulier prend force de loi, ce qui rend la loi si peu maniable qu'aucun praticien ne saurait s'y retrouver?

M. CARTER: Nous désirons conserver la souplesse de la loi canadienne, tout en obtenant une certitude plus grande.

M. STIKEMAN: Vous avez éveillé ma curiosité, parce que c'est la première fois que j'entends parler d'un Américain qui ne trouve pas notre méthode aussi satisfaisante que celle des États-Unis.

A la même page du mémoire, sous la rubrique intitulée: 'Modification des dispositions actuelles au sujet des appels", vous écrivez:

> En outre, il y a lieu de penser que, depuis toujours le ministère a pour ligne de conduite de prévenir nettement les appels.

Sauf ce que vous écrivez plus haut au sujet du commissaire Breadner, pensez-vous qu'on persiste dans la même attitude au ministère?

M. MACDONNELL: Nous le pensons.

M. STIKEMAN: Pourquoi?

M. MACDONNELL: Nous sommes d'avis que le ministère s'efforce nettement de prévenir les appels à la Cour de l'Echiquier.

L'hon. M. HAYDEN: Bien souvent, le long délai qui s'écoule entre l'avis de mécontement et l'intervention du ministère constitue en soi un bon moyen de les prévenir. Il s'écoule parfois un an.

M. CARTER: Le petit nombre des causes soumises au tribunal depuis 1917 indique évidemment qu'il y a eu compromis à un moment quelconque. M. Stikeman a mentionné le total de 121, dont une sur quatre, peut-être, intéressait une société commerciale. C'est bien peu, et, je le répète, cela indique qu'il y a eu compromis. Et le ministère a dû y tremper.

M. STIKEMAN: Pensez-vous que le ministère a consenti à un compromis, simplement pour empêcher les appels, ou parce qu'il pensait que les deux parties avait quelque peu raison?

M. CARTER: Je ne me suis formé aucune opinion.

M. STIKEMAN: Je vous pose la question pour déterminer si, à votre avis, le ministère essaierait encore d'empêcher les appels au cas où se créerait l'organisme que vous proposez.

M. CARTER: Un tel organisme ferait certainement naître un plus grand nombre d'appels. Ce n'est pas seulement le ministère, mais aussi les contribuables, qui, à l'heure actuelle, répugnent à s'adresser aux tribunaux, à cause des ennuis et des frais que la méthode actuelle vaut aux contribuables.

M. STIKEMAN: Par conséquent, deux éléments militent maintenant contre les appels: certaines dispositions de la loi et l'attitude de l'administration à cet égard. Si la création de l'organisme faisait disparaître l'élément statutaire, l'élément administratif disparaît-il par le fait même?

M. THOMPSON: D'une certaine façon. La comparution devant un tribunal régulier entraîne beaucoup d'ennuis au ministère, ennuis qui disparaîtraient si la comparution avait lieu devant un organisme sans formalités. En outre, devant un tel organisme, le ministère n'aurait pas besoin d'avocats aussi réputés que dans les causes entendues par un tribunal.

M. STIKEMAN: Vous pensez donc que c'est à cause de la loi que le ministère cherche à prévenir les appels, plutôt que par suite du désir d'empêcher l'élaboration d'un ensemble de précédents?

M. THOMPSON: Parfaitement.

M. STIKEMAN: A la dernière page du mémoire, où il est question de la procédure suivie dans le Royaume-Uni, vous écrivez que la Commission du revenu de l'intérieur, qui constitue le service administratif, compte de véritables spécialistes. Puis vous ajoutez:

> On les dit d'abord très facile: il est possible d'obtenir de ces gens des décisions contredisant celles de leurs propres inspecteurs de l'impôt . . .

Prétendez-vous que notre service de l'impôt sur le revenu ne se prononcerait jamais contre l'avis des inspecteurs régionaux ou des fonctionnaires subalternes?

M. CARTER: Nous prétendons que la chose est tout à fait exceptionnelle.

M. STIKEMAN: C'est peut-être parce que la loi laisse très peu de latitude dans certains cas, de sorte que, à moins d'une ordonnance du tribunal, le ministère ne croit pas posséder l'autorité de se prononcer contre l'avis de ses fonctionnaires, tandis que votre commission recevrait instructions d'annuler la décision des fonctionnaires lorsqu'elle le jugerait bon?

M. CARTER: Je le pense.

L'hon. M. HAYDEN: Il est une autre interprétation possible. Vu les renseignements qu'on nous a communiqués au sujet des décisions relatives aux pouvoirs discrétionnaires envoyées aux inspecteurs régionaux, n'est-on pas d'avis que, lorsque l'inspecteur régional se prononce, la décision qu'il rend émane en réalité du sous-ministre?

M. STIKEMAN: Le dernier alinéa du mémoire demande, pour le ministère, un budget qui lui permettra de s'assurer les services du personnel voulu. Chez vous, vous devez avoir une grande expérience des échelles de rémunération et

de la qualité du travail accompli pour une rémunération donnée. Pourriez-vous nous donner des avis d'ordre concret de nature à nous être utiles à l'avenir?

M. CARTER: Nous sommes d'avis que ce sont les fonctionnaires supérieurs qui ne sont pas assez rémunérés, plutôt que l'ensemble des cotiseurs. On pourrait sans doute en dire autant de tous les fonctionnaires de l'État, mais nous ne sommes guère renseignés au sujet de cette question d'ordre général. A notre sens, les cotiseurs principaux rendent des décisions d'une telle portée,—touchant à des questions importantes, à de vastes sommes et à tant de gens,—qu'il y faut des gens fort compétents, bien rémunérés.

M. STIKEMAN: Vous établissez une distinction entre les fonctionnaires du Revenu national et ceux des autres ministères?

M. CARTER: Nous sommes mieux en mesure d'établir la comparaison avec les traitements de l'industrie. Nous croyons pouvoir affirmer que les hauts fonctionnaires du ministère ne sont pas aussi bien payés que les gens d'une compétence analogue, qui prennent des décisions d'une aussi haute importance, dans l'industrie.

M. STIKEMAN: Quelle rémunération pourrait s'attendre de toucher un comptable agréé, âgé de 35 ans mettons, et ayant de huit à dix ans d'expérience dans une maison de comptables?

M. CARTER: Environ $5,000.

M. STIKEMAN: Pensez-vous qu'il pourrait recevoir autant d'une grande société commerciale qui s'assurerait ses services?

M. CARTER: Il recevrait un peu plus, dans ce cas.

M. STIKEMAN: Pensez-vous que les comptables compétents touchent moins, au service du ministère, après dix ans de service?

M. CARTER: Je parlais des principaux cotiseurs, c'est-à-dire d'hommes qui ont de cinq à huit années d'expérience. Je ne pense pas que cette expérience suffise pour remplir les postes principaux au ministère. Je parle d'un homme moyen. Mais il ne faut pas un homme moyen pour l'un des postes principaux du ministère, il faut un homme supérieur. C'est pourquoi, je suis d'avis qu'un tel homme devrait toucher plus que le chiffre que j'ai mentionné.

M. STIKEMAN: Je m'efforce de déterminer une norme de base, qu'un homme pourrait dépasser.

L'hon. M. MCRAE: Prenons l'Aluminum Company. Vu l'ampleur de ses affaires, comment paierait-elle son spécialiste en matière fiscale? $10,000 par année?

M. CARTER: Il est bien difficile de définir le spécialiste en matière fiscale. Son traitement varierait de $3,000 à $10,000, selon sa tâche et ses responsabilités.

M. STIKEMAN: Je désire poser à M. Macdonnell, au sujet des avocats, la question à laquelle vous avez répondu à propos des comptables. Combien pourrait s'attendre de gagner un jeune avocat, dans une société d'avocats moyenne, au bout de dix ans de pratique?

M. MACDONNELL: Il est difficile de répondre à une telle question. Mettons de $4,000 à $4,500.

M. STIKEMAN: Voilà qui est fort intéressant. Pensez-vous que les avocats de ministère touchent moins?

M. MACDONNELL: Les avocats de ministère qui ont une expérience comparable?

M. STIKEMAN: Oui.

M. MACDONNELL: Je ne sais.

M. STIKEMAN: Je pense qu'ils touchent à peu près la même chose. Si ma mémoire ne me fait défaut, les chiffres sont à peu près ceux que vous avez cités au sujet des avocats de dix ans d'expérience.

Le PRÉSIDENT: Je pense que M. Stikeman connaît le mieux la question.

L'hon. M. HAYDEN: Je le pense. Savez-vous, monsieur Stikeman, où l'on pourrait trouver un avocat de ce calibre qui accepterait de $350 à $400 par mois? Il existe peut-être bien des gens qui aimeraient à en trouver un.

L'hon. M. CRERAR: A ce traitement, en aurait-on un bien compétent?

L'hon. M. HAYDEN: Il faudrait un jeune avocat actif, alerte, énergique, d'environ 35 ans, qui aurait donc pratiqué sa profession pendant dix ans. Je prétends qu'il n'existe pas beaucoup d'avocats de cette classe qui se contenteraient de $350 à $400 par mois.

Le PRÉSIDENT: Qu'a constaté M. Stikeman au sujet des avocats de ministère? A-t-il constaté que, en général, ils sont si mal rétribués, qu'ils laissent leur emploi pour se livrer à la pratique privée ou pour accepter l'offre d'une société commerciale?

M. STIKEMAN: Non. Depuis 1917, trois avocats seulement ont laissé l'emploi de l'État pour se livrer à la pratique privée de leur profession, soit un en 1921 et deux en 1945.

Je m'efforçais d'établir une norme fondamentale des perspectives qu'aurait un avocat réussissant modérément, afin de déterminer l'à-propos du dernier alinéa du mémoire, où l'on a écrit que les fonctionnaires supérieurs devraient être mieux rémunérés. Nous ne pourrons déterminer la rémunération des spécialistes ou des hommes hors de l'ordinaire, que lorsque nous aurons découvert une norme fondamentale de rémunération pour les gens d'habileté moyenne. Monsieur Carter, à votre avis, que devrait toucher le sous-ministre adjoint du Revenu national?

M. CARTER: J'ai mon idée.

M. STIKEMAN: Quelle est-elle?

M. CARTER: Au moins $25,000; peut-être, beaucoup plus.

M. STIKEMAN: Ce n'est pas l'avis de votre groupement?

M. CARTER: Non, vous m'avez demandé le mien.

M. STIKEMAN: Je voulais me renseigner.

Le PRÉSIDENT: Combien touchent les cotiseurs des bureaux régionaux? Ils assument des responsabilités fort lourdes.

M. STIKEMAN: Je prie M. Wood de communiquer ces données, monsieur le président.

M. WOOD: Voici l'échelle des traitements que touchent les inspecteurs de nos bureaux régionaux:

Région	*Échelle de traitement*
Montréal Toronto	$5,820 -$6,600
Ottawa Hamilton London Vancouver	$4,920 - 5,820
Winnipeg	$4,620 - 5,340

Région	*Échelle de traitement*
Halifax, Saint-Jean, Québec, Calgary, Edmonton	$4,020 - 4,620
Kingston, Belleville, Fort-William, Regina	$3,600 - 4,320
Charlottetown, Saskatoon	$3,360 - 3,960

Le PRÉSIDENT: Ce n'est certes pas exagéré.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Wood, ces gens ont-ils droit à la pension de retraite?

M. WOOD: Oui, calculée à raison de 2 p. 100 du traitement pour chaque année de service, avec maximum de 35 ans.

L'hon. M. HAYDEN: Il est bien difficile de trouver la moyenne.

M. WOOD: Oui.

L'hon. M. MCRAE: Combien touche le sous-ministre adjoint?

M. WOOD: L'échelle de son traitement va de $6,600 à $6,900.

L'hon. M. MCRAE: Et vous pensez qu'il devrait recevoir $25,000?

M. CARTER: Je parlais du sous-ministre.

M. STIKEMAN: Je vous ai demandé ce que vous pensiez du traitement du sous-ministre adjoint.

M. CARTER: Je songeais au sous-ministre. Le chiffre que j'ai mentionné serait trop élevé dans le cas du sous-ministre adjoint. Je le couperais de moitié.

Le PRÉSIDENT: Même alors, ce serait plus que ne touche le sous-ministre de la plupart des ministères.

M. STIKEMAN: Le sous-ministre du Revenu national a $10,000.

C'est tout, monsieur le président.

L'hon. M. LÉGER: Monsieur le président, je désire me renseigner sur la remise en question des cotisations. Le mémoire propose de procéder à cette remise en question au cours des trois années qui suivent le dépôt de la déclaration. A mon sens, la cotisation devrait être définitive, sauf en cas de fraude. Quand un particulier ou une société paie ce qu'on lui demande, pourquoi revenir sur la question?

M. MACDONNELL: Je suppose, monsieur le président, qu'on peut toujours découvrir des erreurs ou trouver de nouveaux éléments de preuve. Je pense que la plupart des pays permettent de remettre les cotisations en question, soit par les soins du fisc, soit par les soins du contribuable.

Le PRÉSIDENT: Même s'il n'y a pas fraude, de nouvelles données peuvent modifier la cotisation.

M. MACDONNELL: C'est la coutume, partout.

L'hon. M. CAMPBELL: Un contribuable n'a pas le droit de remettre la cotisation en question quand a cessé le délai d'appel.

L'hon. M. CRERAR: Je désire, monsieur Macdonnell, faire la lumière sur un certain point. Vers le milieu de la première page du mémoire, je trouve cette

phrase: "Maintenant, toutefois, que l'impôt accapare une si grande proportion de recettes brutes de l'industrie, il est fortement à désirer que les contribuables aient l'assurance que les impôts mêmes sont équitables et *efficaces*". Qu'entendez-vous par *efficaces?*

M. MACDONNELL: Je me reportais à la définition précitée du vocable *efficacité,* pris dans son sens large d'habileté dans la perception d'une somme donnée de recettes n'obérant que le moins possible le revenu national".

L'hon. M. CRERAR: S'ensuit-il que le mécanisme doit être aussi peu coûteux que possible?

M. MACDONNELL: Non, nous employons le terme dans un sens plus large, c'est-à-dire que l'impôt doit frapper le revenu de telle sorte qu'il obère le moins possible l'économie de la nation.

L'hon. M. LAMBERT: Monsieur Macdonnell, dans le deuxième paragraphe de votre mémoire, vous traitez de la Loi de taxation des surplus de bénéfices. Pouvez-vous dire, de mémoire, quelle proportion de vos 5,500 membres se sont consacrés exclusivement à la fabrication de matériel de guerre?

M. MACDONNELL: Il est difficile de donner des précisions, monsieur. Je me rappelle qu'environ 3,000 de nos membres s'occupaient entièrement ou partiellement de fabrications de guerre, mais je ne saurais dire combien s'y consacraient exclusivement.

L'hon. M. LAMBERT: En gros, mettons un peu plus de la moitié.

M. MACDONNELL: Oui, qui s'occupaient dans une mesure plus ou moins grande des fabrications de guerre.

L'hon. M. LAMBERT: M. Howe et d'autres personnes au courant de la question ont fait l'éloge de l'effort de guerre de nos manufacturiers. L'impression générale est que les fabricants de matériel de guerre ont accompli une belle œuvre, n'est-ce pas?

M. MACDONNELL: Parfaitement, monsieur.

L'hon. M. LAMBERT: Eh! bien, vu cet état de choses, je ne comprends guère qu'on prétende que l'impôt en question a donné naissance à l'inefficacité et au gaspillage.

M. MACDONNELL: Je partage votre avis, monsieur. Dans l'ensemble, l'effort de guerre des industriels canadiens a été efficace. Mais il apparaît nettement qu'un impôt tel que celui qui frappe les surplus de bénéfices porte les gens à oublier la nécessité de l'économie.

L'hon. M. LAMBERT: C'est la répugnance naturelle à verser de l'argent au fisc.

M. MACDONNELL: Les gens désiraient faire œuvre utile durant la guerre et ce désir combattait la tendance à oublier la nécessité de l'économie. Cependant, l'Association pense que cette influence ne se ferait pas sentir en temps de paix, de sorte que l'impôt favoriserait le gaspillage et l'inefficacité.

L'hon. M. KING: A cause de l'impôt, les industriels n'exigeraient pas un tel degré d'efficacité de leurs employés. Cela ne saurait faire de doute.

L'hon. M. HAYDEN: On confond deux choses. Par exemple, un bon procédé de fabrication produit de bons résultats, donne une bonne quantité de marchandises à un prix de revient modique, de sorte que les bénéfices sont considérables. Mais c'est une tout autre histoire que de répartir cet argent, avant de déterminer le revenu imposable. Une société pourrait alors se montrer très large dans ses frais de publicité.

L'hon. M. LAMBERT: Afin d'éluder l'impôt?

L'hon. M. HAYDEN: Non. Mais il est tout naturel de ne pas se montrer bien prudent quand on n'a pas à subir les conséquences de la négligence.

Le PRÉSIDENT: Dans ce cas, les industriels se font de la réclame à bon compte: voilà à quoi la chose se résume.

L'hon. M. LAMBERT: A propos de l'efficacité, je me demande si, à la longue, il importe beaucoup à une usine que ses affaires lui viennent de l'État ou bien de particuliers. Par exemple, une aciérie d'Hamilton fonctionnerait-elle avec plus d'efficacité si elle travaillait pour une compagnie de chemin de fer au lieu de fabriquer des obus pour l'État? En un cas, il lui faut se donner du mal pour trouver la commande; dans l'autre l'affaire lui vient de l'acceptation d'une soumission.

M. MACDONNELL: Oui, c'est vrai.

L'hon. M. LAMBERT: Je me demande si l'état de choses dont nous parlons tient au caractère primitif de l'affaire ou bien au régime fiscal.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Macdonnell, les membres de votre Association ne craignent-ils pas que la persistance de l'impôt sur les surplus de bénéfices en temps de paix nuira à la production ainsi qu'à l'expansion des affaires en général?

M. MACDONNELL: Parfaitement.

L'hon. M. LAMBERT: Tout dépend du taux de l'impôt, n'est-ce pas?

L'hon. M. CAMPBELL: Je parle de l'impôt actuellement en vigueur.

L'hon. M. HAYDEN: Quel que soit le taux.

L'hon. M. LAMBERT: Je ne le pense pas.

Le PRÉSIDENT: Cet effet se produirait, même si le taux était de 40 p. 100.

L'hon. M. HAYDEN: Tout impôt s'ajoutant aux impôts ordinaires aurait cet effet.

M. CARTER: Ne pourrait-on dire que l'impôt sur les surplus de bénéfices rapproche les conditions du temps de paix de celles du temps de guerre et restreint l'expansion? Cet impôt restreint l'expansion des affaires et nuit à l'économie en général.

L'hon. M. CAMPBELL: Nous frappons l'excédent qui dépasse les bénéfices moyens de 1936-1939.

M. CARTER: Oui.

L'hon. M. LAMBERT: Il faut tenir largement compte, n'est-ce pas, de la constitution du capital, ainsi que de l'accroissement des immobilisations résultant de la guerre?

L'hon. M. HAYDEN: Je ne le pense pas.

L'hon. M. CAMPBELL: Les membres de votre Association ne se plaignent-ils pas que l'impôt sur les surplus de bénéfices équivaut à une disparité de traitement, puisqu'il impose un fardeau supplémentaire au procureur méthodique, qui acquitte un impôt plus fort que l'autre?

M. MACDONNELL: Parfaitement, monsieur.

Le PRÉSIDENT: C'est toujours le cas.

L'hon. M. HAYDEN: Ce n'est qu'aux époques comme la nôtre, où il y a excès de demande pour certains articles, que les producteurs incompétents peuvent exister. Quand la concurrence ordinaire entre en jeu, le producteur compétent accapare toutes les affaires, du moins dans la mesure de son habileté à produire.

M. THOMPSON: Celui qui est dans les affaires depuis des années a un bénéfice normal, tandis que le débutant doit faire fixer cette norme.

L'hon. M. HAYDEN: Le débutant ne paiera pas d'impôt sur les excédents de bénéfices cette année.

M. THOMPSON: Non, mais l'année prochaine.

L'hon. M. HAYDEN: Nous espérons que l'impôt n'existera plus, alors.

L'hon. CRERAR: Monsieur le président, je partage l'avis exprimé dans le mémoire, que l'impôt sur les surplus de bénéfices favorise le gaspillage et l'inefficacité. Quand l'administrateur d'une affaire constate qu'il entre nettement dans la catégorie où se perçoit cet impôt, il n'a pas les mêmes motifs de se montrer prudent. Dans ce cas, une entreprise peut se dire, comme l'ont fait les distilleries: "Si nous le pouvons sans danger, nous allons dépenser une bonne partie de cet argent en frais de publicité destinée à établir notre réputation". Ou bien, on décidera de consacrer de belles sommes à la décoration intérieure des bâtiments, et ainsi de suite.

L'hon. M. CAMPBELL: Je prie M. Stikeman de me dire si la cause dont il est question à la page 4 du mémoire (Trapp c. le ministre du Revenu national, 1946, *Canada Tax Cases, 30)* avait trait à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires.

M. STIKEMAN: Non, je ne pense pas qu'elle ait eu pour cause immédiate un tel exercice des pouvoirs discrétionnaires de la part du ministre. Elle ressortait de l'interprétation que le ministère donnait à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu: les fonctionnaires en étaient venus à penser que la déduction de l'intérêt couru d'une hypothèque était contraire aux dispositions de l'article qui autorise la déduction de l'intérêt sur un capital emprunté et employé dans les affaires. Il s'agissait simplement d'interpréter un texte législatif.

L'hon. M. CAMPBELL: Il s'agissait d'une modification de la pratique antérieure?

M. STIKEMAN: Oui, mais cette modification se fondait sur la lecture plus exacte d'un texte. Il ne s'agissait pas de pouvoir discrétionnaire.

L'hon. M. CAMPBELL: Je me demandais si cette cause ne comportait pas des circonstances particulières. Prenons le cas d'une société qui a une lourde dette obligataire, due à la constitution de son capital d'exploitation. Une certaine année, les recettes ne suffisent pas pour acquitter l'intérêt en entier. La société porte cet intérêt au compte de cette année-là, même si elle ne le verse que subséquemment. A la suite de la cause en question, faut-il conclure qu'à l'avenir on ne pourra déduire l'intérêt qui n'a pas été effectivement acquitté?

M. STIKEMAN: Du point de vue technique, tant que la Cour suprême ne se sera pas prononcée, je pense que telle serait la décision. J'ai eu l'avantage de plaider cette cause à la Cour de l'Echiquier, me plaçant au point de vue purement juridique que la loi est rédigée de telle sorte que l'accumulation des frais non acquittés constitue une exception à la règle générale qui exige la déduction de dépenses réellement acquittées à l'échéance. Je ne comptais pas que le tribunal ne trouvât pas dans la loi une disposition permettant la déduction des frais courus. Je soutenais que c'était une exception à la règle générale. J'ajoutais que le contribuable en cause avait débuté dans les affaires en adoptant la méthode des frais réellement versés c'est-à-dire des comptes de gestion, puis qu'il était passé à celle des créances et dettes ou méthode des comptes d'exercice, mais qu'il n'avait jamais en réalité acquitté les frais accumulés. Le tribunal considéra que nous poussions les choses trop loin.

L'hon. M. CAMPBELL: Je me rends compte qu'on ne saurait le permettre en certaines circonstances, mais ce serait une règle d'une application bien dangereuse, vu la façon dont on fait les fonds des entreprises en notre pays.

M. STIKEMAN: Il faut attendre la décision de la Cour suprême pour déterminer si l'on appliquera ou non la loi de cette façon. Jusqu'à ce qu'il reçoive cette décision, sauf erreur, le ministère agira comme par le passé.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est si absolument contraire aux bonnes méthodes de comptabilité que ce serait un danger pour l'économie du pays.

L'hon. M. HAYDEN : Il faudra peut-être modifier la loi.

M. MACDONNELL : Monsieur le président, un mot encore au sujet de la Loi de taxation des surplus de bénéfices. Je désire souligner que, bien que nous ayons exprimé des avis assez énergiques à son endroit, nous notons dans le mémoire que nous la considérons comme nécessaire en tant que mesure de guerre.

Le PRÉSIDENT : Veut-on poser d'autres questions? Sinon, je saisis l'occasion pour vous remercier, Monsieur MacDonnell ainsi que vos collègues, au nom du Comité, d'être venus nous présenter ce mémoire si instructif, puis prendre part à la discussion. Votre mémoire méritait vraiment ce nom.

L'hon. M. HAYDEN : Il était bien au point.

Le PRÉSIDENT : Oui, bien au point. En outre, au contraire de certains autres qu'on nous a présentés; il ne va pas au delà du mandat du Comité. Je vous assure que vos propositions recevront l'attention du Comité.

M. MACDONNELL : Merci beaucoup, monsieur le président et honorables messieurs, d'avoir bien voulu nous entendre.

Le Comité s'ajourne à demain, à 10 h. 30 du matin.

APPENDICE

CAUSES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU ET À L'IMPÔT SUR LES SURPLUS DE BÉNÉFICES

1917 à mars 1946

PAR ORDRE ALPHABÉTIQUE

	Anderson Logging *v.* Le Roi	1925 S.C.R. 45 1925 2 D.L.R. 143 1926 1 D.L.R. 785 (C.P.)
Art. 3	**Re* W. E. Applegate, C. E. Snyder—*Voir* Sterling Royalties	
	**B. & B. Royalties *v.* M.R.N.	1940 Ex. C.R. 90 1940 4 D.L.R. 369
	Bahamas General Trust Co. *v.* Trés. provincial ALBERTA....	1942 1 D.L.R. (Alberta p. 169 C. supr.)
	Rex *v.* Batters 1925 1 D.L.R. 726 (MANITOBA) POURSUITE..	
Art. 5	**Baymond Corp. Ltd. *v.* M.R.N.	1945 Ex. C.R. 11 1945 C.T.C. 4
Arts. 3, 9, 33, 35, 48 et 55 (Voir maintenant 79)	Beaver Lumber Co. Ltd.	1943 Can. T.C. 210 (B. du R. Sask.) 1941 1 D.L.R. 334
	Rex *v.* Bell (CAUSE D'ALBERTA)	1925 S.C.R. 59
Art. 11, par. 2 Art. 66	**Birtwhistle, Peter Trust *v.* M.R.N. ..... M.R.N. *v.* Trust and Guarantee Co. Ltd.	1938 Ex. C.R. 95 1939 S.C.R. 125 1939 4 A.C.R. 149 1940 A.C. 138 1939 4 A11 B.R. 149
	**Black *v.* M.R.N.	1932 Ex. C.R. 8 1932 D.L.R.
	Bouscadillac Gold Mines Ltd. *v.* Toronto	1939 MUNICIPAL CASE TORONTO 1939 4 D.L.R. 537
	**Burns & Jackson Logging Co. *v.* M.R.N.	1945 C.T.C.
Art. 9B (2) *a*) Art. 9B (4)	**Le Roi *v.* B.C. Electric	1945 Ex. C.R. 82 1945 C.T.C. 162
Art. 84	A. G. *v.* B.C. Sugar Refining Co.	1932 1 D.L.R. 626 CAUSE C.-B.
Art. 3	**B.C. Fir & Cedar Lbr. Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... Pour même problème, *voir* C.P. 1932, A.C. 441	1930 3 D.L.R. 608
	Burns *v.* M.R.N.	1946 C.T.C. 13
	**C.F.L. Engineering Co. et Geo. Duclos (Faillite)	1944 C.T.C. 62 (SUCC. MACKENZIE)
Art. 3	**Capital Trust Corp. *et al v.* M.R.N.	1946 Ex. C.R. 163 1937 1 D.L.R. 617 1937 S.C.R. 192
(Constitutionnalité)	**Caron *v.* Le Roi	68 D.L.R. 185 21 Can. Ex. 119 1923 1 D.L.R. 1173 1924 4 D.L.R. 105 1924 A.C. 999
	Rex *v.* Centner—31 O.W.M. 101	

Art. 11 (2)	*Cosman, Succ. James *v.* M.R.N. (1941)	Ex. C.R. 33 (1941) 2 D.L.R. 218
	*Curry, John.... *voir* McLeod (Succ)	
Art. 5 (1) *a*) Arts. 33, 53, 58, 69	*Davidson *v.* Le Roi	1945 Ex. C.R. Pétition de droit pour revenir sur cotisation 1917-1934 1945 C.T.C. 189
Arts. 6 *a*) 6 *b*)	*Dominion Natural Gas Co. *v.* M.R.N.	1940 D.L.R. 657 1940 Ex. C.R. 9 1941 S.C.R. 19
	Dominion Telegraph Securities *v.* M.R.N.	1946 C.T.C. 1
B.P.T.	*Dominion Textile Co. Ltd. *v.* M.R.N.	1940 Ex. C.R. 130 1941 1 D.L.R. 377
	Donen *v.* Rex	1925 1 D.L.R. 1141 POURSUITE MANITOBA
Art. 5 (1) *b*)	*Dupuis Frères Ltée *v.* M.D. & A. Rex *v.* Ed. Ellwood (Ont. Ass't. Act)	1927 Ex. C.R. 207 1927 3 D.L.R. 836 41 O.W.N. 186
	*Elliott, Dame Grace *et al*, Exécuteurs testamentaires de Charles-Emile Trudeau *v.* M.R.N.	Voir Trudeau *v.* M.N.R.
	Esquimalt Water Works Co. *v.* Leeming	1930 D.L.R. 37 CAUSE D'IMPÔT SUR LE REVENU, C.-B.
	Euler *v.* Elzéar Bertrand, Québec	Non consigné, 1928
Art. 50	*Re:* Excelsior Electric Dairy Machinery Ltd., 1922	52 O.L.R. 22 5
	Procureur général du Canada *v.* C. C. Fields & Co.	1943 1 D.L.R. 434 1944 D.L.R. 305
	Firestone Co. *v.* Comm. Impôt revenu (C.-B.)	Cour d'appel 1941 W.W.R. 635 Fortnigthtly L.J. 2 fév. 1942 1942 4 D.L.R. 433
	Forbes *v.* Proc. gén. du *Manitoba* *voir* Worthington *v.* Proc. gén. Man.	1936 S.C.R. 40 1937 A.C. 260
	*The Fraser Valley Milk Producers Assn *v.* M.R.N.	1928 Ex. C.R. 215 1929 S.C.R. 435
	Fraser, D. R. & Co. Ltd. *v.* M.R.N.	1945 C.T.C. 429
	*Fullerton *v.* M.R.N. Cour Echiquier (Jugement rendu 2 nov. 1938)	1939 Ex C.R. 13
	*Gagné *v.* Min. des Finances	1925 Ex. C.R. 19
	Couronne, réclamation dans faillite *Re:* General Fireproofing Co.	1937 2 D.L.R. 30 (C.S. du Can. 50)
Art. 80	*S.M. le Roi *v.* Frank	1945 C.T.C. 11 POURSUITE
Art. 5 (1) *a*)	*Gilhooly *v.* M.R.N.	1945 Ex. C.R.
Art. 3	*Re:* Gillespie (Div. d'appel, Alberta)	1943 1 D.L.R. 202 Can. T.C. 127
	*Ernest Gilman. Inc., *v.* M.R.N.	1937 Ex. C.R. 98 1937 4 D.L.R. 17

Art. 80	*S.M. le Roi *v.* Aaron et Max Goldman	1945 C.T.C. 1 POURSUITE
	Proc. Gén. Canada *v.* Goldberg	1929 1 D.L.R. 711 Court Suprême d'Ont., Wrigth J. (Loi Sp. des rev. de guerre)
	Re: General Fireproofing Co.	1937 2 D.L.R. 30
	*Harrison *v.* Rex	1924 3 D.L.R. 312 POURSUITE
	Re: Hastings Street Properties Ltd.	1931 1 D.L.R. 604 C.-B., C.A.
	*Harry C. Hatch *v.* M.R.N.	1938 Ex. C.R. 208
Art. 6 *a*)	*Highwood-Scarce Oils Ltd. *v.* M.R.N.	1942 Ex. C.R. 56-3 D.L.R. 38 1944 S.C.R. 92; 2 D.L.R. 1
	*Hodgins *v.* M.R.N.	(Jugt. Cour d'Echiquier rendu 21 nov. 1929) (non consigné)
	*Holden *v.* M.R.N.	1931 Ex. C.R. 215 1932 4 D.L.R. 60 1932 S.C.R. 655
	*Geo. S. Holmstead *v.* M., D. & A.	1927 Ex. C.R. 68
	Humberstone Coal Co. Ltd. (En faillite)	1925 D.L.R. 154
	*George Hope *v.* Le M.R.N., Cour d'Echiquier	1929 Ex. C.R. 158
	Dans l'affaire de la Loi de l'imp. sur le rev. (Man. et C.B. Murphy, 1936	Non cosigné
	In Re: Loi de l'impôt sur le revenu (Man.), Traitement des juges	41 Man. L.R. 621 (1933)
	Re: International Harvester Co. Ltd.	1940 2 D.L.R. 646 (Cour d' appel Sask. 1941 3 D.L.R. 65 (C. supérieure)
	Thos. Jackson & Sons Ltd. *v.* Comm. municipale	Man. (1936) S.C.R. 616
	*King *v.* Johnson Matthey & Co. (Canada) Ltd.	1938 Ex. C.R. 141 1938 3 D.L.R. 15
	**In re:* Traitements des juges	1924 Ex. C.R. 151
	Kaufman *v.* McMillan	(1939) O.W.N. 415
	Jackson, J. D. — *voir* Royal Trust Co. *v.* M.R.N.	
	*Jones, sir Lyman — *voir* Royal Trust Co. *v.* M.R.N.	
	*Julius Kayser & Co. Ltd. *v.* M.R.N.	C. d'Ech. 1940, 66 1940 3 D.L.R. 146
Art. 6 a) 6 b)	*Kellogg Co. of Can. Ltd. *v.* M.R.N.	1942 Ex. C.R. 33 2 D.L.R. 337 1943 S.C.R. 58 2 D.L.R. 62
	Re: Kemp	1940 2 D.L.R. 209 S.C.R. 353 1939 2 D.L.R. 338
	*Kenedy, William *v.* Le Min. du R.N.	1929 Ex. C.R. 36

	Kent *v.* Le Roi	1924 S.C.R. 388
	Kerr *v.* Sur't des Ass. et Proc. gén. Alberta	1938 3 D.L.R. 23 infirmé par 1939 1 D.L.R. 149 1942 S.C.R. 435; 4 D.L.R. 289 1943 Can. T.C. 97
	Le Roi *v.* Kussner	1936 Ex. C.R. 206 215 et 216 (CAUSE D'ACCISE)
	Leeming *v.* Esquimalt Waterworks Co.	1931 1 D.L.R. 615
	*Lemay *v.* M.R.N.	1939 Ex. C.R. 248 1941 1 D.L.R. 93
	**In re:* Traitements des lieutenants-gouverneurs	1939 Ex. C.R. 232
	Liquid Carbonic Can. Corp. Ltd. *v.* Trésorier provincial d'Alberta	1941 1 D.L.R. 443
	*Le Roi *v.* Max Lithwick (Lithwick & Cole)	1921 20 Ex. C.R. 293 57 D.L.R. 1
	In re: London & Brown	(1931) 45 B.C.R. 92 Cour d'appel C.-B., Impôt prov. sur le revenu
Art. 5, par. (1) *k*)	*Lumbers *v.* M.R.N.	1943 Ex. C.R. 202 4 D.L.R. 216 1944 S.C.R. 2 D.L.R. 545
	*Hilliard C. McConkey *v.* M.R.N.	1937 Ex. C.R. 209
	*Mackenzie, sir W.—*Voir* Capital Trust and Coffee *v.* M.R.N.	
Art.19	*Emma MacLaren *v.* M.R.N.	1934 Ex. C.R. 13 1934 D.L.R.
	*James B. McLeod *v.* Ministre de D. et A.	1935 Cour d'Ech. 104 1926 S.C.R. 457
	*James Barber McLeod *v.* M.R.N.	Cour d'Ech. 1932 1 1932 D.L.R.
	*McMartin, Duncan — *Voir* Holden	
Art. 3 *e*)	*W. H. Malkin *v.* M.R.N.	1938 Ex. C.R. 225 1942 Ex. C.R. 113; 3 D.L.R. 272
Arts. 33 et 80	*Le Roi *v.* Maloney — Le Roi *v.* Standish Hall Ltd.	1942 C.T.C. 77 POURSUITE
	*Massey *v.* M.R.N. (Jugement rendu 6 déc. 1938, MacLean, J.)	1939 Ex. C.R. 41
	Meehan *v.* Rex	1924 2 W.W.R. 1231-3 W.W.R. 395
	*Merritt *v.* M.R.N.	1941 Ex. C.R. 175 1941 3 D.L.R. 115 1942 S.C.R. 269 2 D.L.R. 465 (C.-B.)

Art. 19	*Merritt Realty Co. Ltd. *v.* Brown	1932 1 D.L.R. 795 1932 2 D.L.R. 465 1932 S.C.R. 187 CAUSE IMP. SUR REVENU C.-B.
	Le Roi *v.* Mexican Light & Power Co. Ltd.	Non consigné
	*Min. du R.N. *v.* Succ. K. Molson	1937 Ex. C.R. 55 1938 S.C.R. 213 1938 2 D.L.R. 481
Art. 6 *a*)	*Montreal Light, Heat & Power Cons. *v.* M.R.N.	
6 *b*)	*Montreal Coke & Mfg. Co. *v.* M.R.N.	1941 2 D.L.R. 97 (Echange) 1941 Ex. C.R. 21-30
	Montreal Trust Co. *v.* Le Roi	1924 1 D.L.R. 1030
	*Le Roi *v.* Montreal Telegraph Co. et al	1925 Ex. C.R. 79
	Cité de Montréal *v.* Caverhill	1937 63 Q.B.B. 85
	*Allan Morrison *v.* Le Min. du R.N. Murphy — cause (Man.)	1928 Ex. C.R. 75
	Voir In re Loi d'impôt sur le revenu (Man.)	41 Man. L.R. 621
	*Mère Clément P. *v.* M.R.N. — *Voir* O'Connor Wm et Helen	
T.S. de B. Arts. 5, 13, 14	*Nanaimo Community Hotel Co. Ltd. *v.* Commission arbitrale	1945 3 D.L.R. 225 1944 C.T.C. P. 102 1945 C.T.C. 125
	In re: Nanton	1934 42 Man. R. 461
	*National Petroleum Corp. Ltd. *v.* M.R.N.	1924 Ex. C.R. 102 3 D.L.R. 109
	*National Trust Co. Ltd. *v.* Min. du R.N.	1935 Ex. C.R. 167
	Exéc. test. sir L. M. Jones	1936 1 D.L.R. 129
	*Nicholson Ltd. *v.* M.R.N.	1945 C.T.C. 263
	*Northern Securities Co. *v.* Le Roi	C. d'Ech. 1935, 156 1936 1 D.L.R. 65
	*The North Pacific Lumber Co. Ltd. *v.* M.R.N.	1928 Ex. C.R. 68
	Le Roi *v.* Noxzema Chemical Co. of Canada Ltd.	1942 S.C.R. 178 1942 2 D.L.R. 51
Art. 3 *a*) *b*) et *c*)	*O'Connor *(et al) v.* M.R.N.	1943 Ex. C.R. 168 1943 4 D.L.R. 160
	O'Kelly *v.* Rex	1924 3 D.L.R. 312
	*O'Reilly & Bélanger Ltée *v.* M.R.N.	1928 Ex. C.R. 61
	Proc. gén. de C.-B. *v.* Ostrum	1904 A.C. 144
	Comm. Imp. pour N.S.W. *v.* Palmer	1907 A.C. 179
	Palmolive Mfg. Co. *v.* Le Roi	1933 2 D.L.R. 81 1933 S.C.R. 131
	Panton *v.* Spencer	57 D.L.R. 447 14 Sask. L.R. 161
	*Omer H. Patrick *v.* M.R.N.	1936 2 D.L.R. 274 1936 Ex. C.R. 38
	*Le Roi *v.* Donat Paquin Ltée	1942 C.T.C. 153-64 POURSUITE

Art. 5 (1) *a*)	*Pioneer Laundry & Dry Cleaners Ltd. *v.* M.R.N.	1938 Ex. C.R. 18 1939 S.C.R. 1 1939 4 All E.R. 254 1939 4 D.L.R. 48
	Re: Pettigrew & Plamondon (Faillite)	1943 C.T.C. 196
Art. 5 (1) *a*)	*Pioneer Laundry Co. *v.* M.R.N.	1942 Ex. C.R. 179 1942 4 D.L.R. 1940 A.C. 127
	*The Pope Appliances Corp. Ltd. *v.* Min. des Douanes et de l'Accise	1927 Ex. C.R. 17
	*Port Credit Realty Ltd. *v.* M.R.N.	1937 Ex. C.R. 88 1937 4 D.L.R. 17
	Proctor & Gamble Co. *re:* Loi d'impôt sur revenu 1932	1938 SASK. 1938 2 D.L.R. 597
Art. 2 (i)	*Wm. Ramsay, Succ., *voir* Le Roi *v.* Toronto General Trusts Corp.	
	Ramsay *v.* Trésorier prov. d'Alberta	1932 2 D.L.R. 707 C. Supr. ALBERTA
	*Richardson (Muriel) *v.* M.R.N.	1941 Ex. C.R. 136 1941 D.L.R. 249
	*Mary M. Riddell *v.* Min. R.N.	1938 Ex. C.R. 135
	*Riedle Brewery Ltd. *v.* M.R.N.	1939 Ex. C.R. 314 1939 S.C.R. 253
Arts. 3, 6 (1) *d*)	*Robertson, Keneth S.S. Ltd.	1944 Ex. C.R. 170 3 D.L.R. 239
	Robins *v.* Forbes	1921 56 D.L.R. 496 1921 1 W.W.R. 438
	*Roenisch *v.* Min. R.N.	1931 Ex. C.R. 1 1931 D.L.R. 90
	Roseberry-Surprise Mining Co. *v.* Le Roi	1924 S.C.R. 445
	*Royal Trust Co. *v.* Min. R.N.	RE: FIDUCIE R.D. JACKSON) 1931 3 D.L.R. 474 1931 S.C.R. 485 1930 Ex. C.R. 172
Arts. 3 et 5 (1) *b*)	*Samson *v.* M.R.N.	1943 Ex. C.R. 17 D.L.R. 349
	**In re:* Traitements des Lieutenants-gouverneurs (1924)	1931 Ex. C.R. 232
	*The Saskatchewan Co-operative Wheat Producers Ltd. *v.* Le Min. du R.N.	1929 Ex. C.R. 180 1930 S.C.R. 402 1930 3 D.L.R. 162
	*Bessie L. Shaw *v.* Min. .RN.	1939 Ex. C.R. 35 1939 4 D.L.R. 81 1939 S.C.R. 338
	*Siscoe Gold Mines Ltd. *v.* Min. R.N.	1945 C.T.C.
	Smith *v.* Rex	1923 1 D.L.R. 820 56 *N.S.R.* 72

Arts. 3 et 5 (1) *b*) *Suite*	*Min. des Finances *v.* Smith	1924 Ex. C.R. 193 1925 S.C.R. 504 1927 A.C. 193
	*Clarence E. Snyder *v.* M.R.N.	Imfirmé par C. Supr.
	Wm. R. Applegate	1939 Ex. C.R. 235
	*Spooner *v.* M.R.N.	1930 Ex. C.R. 229 1931 3 D.L.R. 136 1931 S.C.R. 399 1933 3 D.L.R. 497
	*Sterling Royalties Ltd. *v.* M.R.N.	1942 3 D.L.R. 109
Art. 3	*St. John Drydock and Shipbuilding Co. Ltd. *v.* M.R.N.	1944 Ex. C.R. 186 4 D.L.R. 81
	Re: Stout et Cité de Toronto	1927 60 O.L.R. 313
	Swift Canadian *v.* Cité d'Edmonton	62 D.L.R. 175 C. Supr. Alberta
	*Snyder C. E. *v.* M.R.N. — *Voir* Sterling Royalties	
	Thompson, P. W., *v.* M.R.N.	1946 C.T.C. 151
Art. 9 (1) *a*)	*Thompson *v.* M.R.N.	1945 Ex. C.R. 17 3 D.L.R. 45 1945 C.T.C. 63
Art. 9 (1) *b*)	*The Toronto Gen. Trusts Corp. *v.* M.R.N.	(Succ. Sarah Whitney) 1936 Ex. C.R. 172
	*Le Roi *v.* Toronto Gen. Trusts Corp.	(Succ. Ramsay) 1942 Ex. C.R. 46 2 D.L.R. 529
	Trapp, T. D. *v.* M.R.N.	1946 C.T.C. 30
	*Trudeau *v.* M.R.N.	1940 Ex. C.R. 171
	*Trusts & Guarantee Co. *v.* M.R.N. — *Voir* cause Birthwhistle	47 O.L.R. 1
	Union Natural Gas Co. *v.* Dover	1920 60 S.C.R. 640
	Walkerville Brewery Ltd. *v.* Le Roi	1938 3 D.L.R. 525
	Walkerville Brewery Ltd. *v.* M.R.N.	1942 Ex. C.R. 124 3 D.L.R. 542
	Re: Wallace Realty Co. Ltd. Ont.	1929 C. Supr. 4 D.L.R. 784 1930 C. Supr. Can. 3 D.L.R. 417
	*Waterous *v.* Min. R.N.	1938 S.C.R. 408 1933 3 D.L.R. 502 1931 Ex. C.R. 108
	*Western Vinegars Ltd. *v.* Min. R.N.	1938 Ex. C.R. 39
	*Cause Whitney *Voir* Toronto Gen. Trusts Corp. *v.* M.R.N.	1936 Ex. C.R. 172
	*W. R. Wilson *v.* Min. R.N.	1938 Ex. C.R. 246
Art. 3	*Re:* Wood — annuités exonérées d'impôts	1943 O.R. 278 1943 3 D.L.R. 84

Art. 92 (7) *Comm. des Accidents du travail *v.* Graham & Barrow et M.R.N. ..... 1945 1 D.L.R. 557

Worthington *v.* Proc. gén. du Man. ..... 1937 A.C. 260
Forbes *v.* Proc. gén. du Man. ..... 1936 S.C.R. 40

Art. 6 (2) *Wright's Canadian Ropes Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1945 Ex. C.R.
1945 C.T.C. 177
1946 C.T.C. 73

Art. 6 (1) *c*) *In re:* Wm. Wrigley Jr. Co. Ltd. ..... 1943 Can. T.C. 131
4 D.L.R. 548

CAUSES RELATIVES À L'IMPÔT SUR LE REVENU ET À L'IMPÔT SUR LES SURPLUS DE BÉNÉFICES 1917 à mars 1946

PAR ORDRE DE SUJETS

Accumulation — détermination du revenu, Trapp, T.D. *v.* M.R.N. ..... 1946 C.T.C. 30
Avance d'honoraires — Kenneth R. S. Robertson ..... 1944 Ex. C.R. 170

Impôt annuel — *Re:* Int. Harvester Co. Ltd. ..... 1941 3 D.L.R. 65

Annuité — O'Connor *v.* M.R.N. ..... 1943 Ex. C.R. 168

Toronto Gen. Trusts *v.* M.R.N. ..... 1936 Ex. C.R. 172
Shaw *v.* M.R.N. ..... 1939 Ex. C.R. 35

Annuité — Exonération d'impôt — *In re:* Kemp ..... 1940 S.C.R. 353
Re: Wood ..... 1943 O.R. 278

Annuité — Comme dans Dom. Govt. Lumbers *v.* M.R.N. .. 1944 S.C.R.

Appel — droit d' — Rex *v.* Bell ..... 1925 S.C.R. 59
Réserves pour mauvaises créances — Int. Harvester Co. Ltd. ..... 1941 3 D.L.R. 65

Faillite — Priorité — General Fireproofing Co. ..... 1937 2 D.L.R. 30

Excelsior Electric Dairy Machinery Ltd. ..... 1922 52 O.L.R. 225
Bénéficiaires — Accumulation pour bénéficiaires inconnus

Fiducie Peter Birthwhistle *v.* M.R.N. ..... 1938 Ex. C.R. 95
1939 All E.R. 149
1940 A.C. 138

Bénéficiaires — Droits successoraux — *re:* Gillespie ..... 1943 C.T.C. 127 (Alberta)

Obligations émises avec escompte — Baymond Corp. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1945 Ex. C.R. 11

Débiteur canadien — Le Roi *v.* B.C. Electric ..... 1945 Ex. C.R. 82

Dettes d'Immobilisations — Snyder *v.* M.R.N. ..... 1939 S.C.R. 384
Applegate *v.* M.R.N. ..... 1939 S.C.R. 384

Dépenses d'immobilisations — Union Natural Gas Co. *v.* Dover ..... 1920 60 D.L.R. 640

Pertes de capital — Highwood Scarcee Oils Ltd. *v.* M.R.N. 1944 S.C.R. 92

Payements de capital — St. John Drydock *v.* M.R.N. ..... 1944 Ex. C.R. 186

Poursuite des affaires — Proctor & Gamble Co. *re* Loi d'impôt sur le revenu. ..... 1938 2 D.L.R. 547

Poursuite des affaires — *Re:* Pope Appliances Corp. Ltd. *v.* Min. D. et A. 1927 Ex. C.R. 17

Morrison *v.* M.R.N. ..... 1928 Ex. C.R. 75

Int. Harvester Co. Ltd. ..... 1941 3 D.L.R. 63

Firestone Co. *v.* Comm. Imp. revenu ..... 1942 4 D.L.R. 433 (Cause C.-B.)

Swift Canadian *v.* Edmonton ....62 D.L.R. 175

In re: Wm. Wrigley Jr. Co. ....1943 C.T.C. 131, 4 D.L.R. 548

Frais incidents — Stout *v.* Toronto ..... 1927 60 O.L.R. 313

Certiorari — Loi T. S. de B. — Nanaimo Community Hotel *v.* Commission arbitrale. ..... 1945 3 D.L.R. 225

Changement dans le taux — Liquid Carbonic Can. Co. Ltd. *v.* Trés. prov. d'Alberta ..... 1942 1 D.L.R. 443

Dons aux œuvres de charité — O'Reilly & Bélanger Ltée *v.* M.R.N. ..... 1928 Ex. C.R. 61

Fiducie pour dons de charité — Fiducie Peter Birthwhistle *v.* M.R.N. ..... 1940 A.C. 138, 1938 Ex. C.R. 95

Burns *v.* M.R.N. ..... 1946 C.T.C. 13

Institution de charité — Succ. Jas. Cosman *v.* M.R.N. ....1941 2 D.L.R. 218

Occupation principale — *in re:* Loi d'impôt sur revenu — C. B. Murphy (Man.) ..... 1936 Non consigné

Coopératives — Fraser Valley Milk Producers Ass'n. *v.* M.R.N. ..... 1929 S.C.R. 435

Commission — Trudeau *v.* M.R.N. ..... 1940 Ex. C.R. 171

Commission — Non admise par le ministre — Wright's Canadian Ropes Limited *v.* M.R.N. ..... 1946 C.T.C. 73

Emission d'actions contre cause autre qu'en espèces— Dom. Textile Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1940 Ex. C.R. 130

Constitutionnalité de la Loi de l'imp. de g. sur le revenu — Caron *v.* Le Roi ..... 1924 A.C. 999

Déclarations consolidées — Western Vinegars Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1938 Ex. C.R. 39

Intérêt prépondérant — Palmolive Mfg. Co. *v.* Le Roi ....1933 S.C.R. 131

Revenu censé reçu — Applegate *v.* M.R.N. ..... 1939 S.C.R. 384

Snyder *v.* M.R.N. ..... 1939 S.C.R. 384

Frais — Rex. *v.* Ed. ..... 1927 3 D.L.R. 826

Débiteur canadien — Le Roi *v.* B.C. Electric ..... 1945 Ex. C.R. 82

Dépenses admises — Roseberry Surprise Mining Co. *v.* Le Roi ..... 1924 S.C.R. 445

Stout *v.* Toronto ..... 1927 60, O.L.R. 313

Amende pour défaut — Rex. *v.* Bell ..... 1925 S.C.R. 59

Déduction pour épuisement — Dividendes miniers W. R. Wilson *v.* M.R.N. ..... 1938 Ex. C.R. 246

Fraser, D.R. & Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1945 C.T.C. 429

Gilhooly *v.* M.R.N. ..... 1945 Ex. C.R.

Rosebery Surprise Mining Co. *v.* Le Roi ..... 1924 S.C.R. 445

Déduction pour dépréciation — Pioneer Laundry & Dry Cleaners Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1939 4 D.L.R. 481

Walkerville Brewery Ltd .*v.* M.R.N. ..... 1942 Ex. C.R. 124

Dépréciation — locataire à perpétuité — Davidson *v.* Le Roi ..... 1945 Ex. C.R.

Discrétion du ministre — Le Roi *v.* Noxzema Chemical Co. of Can. Ltd. ..... 1942 S.C.R. 178

Pioneer Laundry & Dry Cleaners Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1939 4 D.L.R. 481

Sterling Royalties Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1942 Ex. C.R.

Walkerville Brewery Lad. *v.* M.R.N. ..... 1942 Ex. C.R. 124
National Petroleum Co. Ltd, *v.* M.R.N. ..... 1942 Ex.C.R. 102
Wright's Canadian Ropes Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1945 Ex. C.R.
1946 C.T.C. 73
Fraser, D. R. & Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1945 C.T.C. 429

Distribution aux actionnaires lors de la liquidation — Hope *v.* M.R.N. ..... 1929 Ex. C.R. 158

Distribution lors de la liquidation — Merritt *v.* M.R.N. .... 1942 S.C. (avril)

Dividende — payé sur réserve pour épuisement — McConkey *v.* M.R.N. ..... 1937 Ex. C.R. 209

Bahamas Gen. Trusts *v.* Trés. prov. d'Alberta ..... 1942 1 D.L.R. 169

Dividendes à même bénéfices antérieurement accumulés — Gagné *v.* M.R.N. ..... 1925 Ex. C.R. 19

Dividendes à des non-résidents — Northern Securities *v.* Le Roi ..... 1935 Ex. C.R. 156

Obligations à dividendes libres d'impôt — Waterous *v.* M.R.N. ..... 1933 C.S.R. 408

Epuisement — Burns & Jackson Logging Co. *v.* M.R.N. .... 1945 Ex. C.R.

Entité — (Distincte) — Richardson *v.* M.R.N. ..... 1941 Ex. C.R. 136
Pioneer Laundry *v.* M.R.N. ..... 1940 A.C. 127

Succession — Salaire — Riddell *v.* M.R.N. ..... 1938 Ex. C.R. 135
Davidson *v.* Le Roi ..... 1945 Ex. C.R.

Examen — Lemay *v.* M.R.N. ..... 1939 Ex. C.R. 248

Exécuteurs testamentaires — revenu accumulé entre leurs mains — Burns *v.* M.R.N. ..... 1946 C.T.C. 13

Honoraires d'exécuteurs testamentaires — revenu — Capital Trust Co. *v.* M.R.N. ..... 1937 S.C.R. 192
(Imposables dans les années où versé et non accumulé)

Exemption (du mari) Wm. Kenedy *v.* M.R.N. ..... 1929 Ex. C.R. 36

Exemption d'impôt — Geo. S. Holmstead *v.* M.R.N. ..... 1927 Ex. C.R. 68

Exemptions — Thos. Jackson & Sons Ltd. *v.* Commission municipale (Man.) ..... 1936 S.C.R. 616

Exemption — Traitements des juges ..... 1924 Ex. C.R. 151

Dépenses — Samson *v.* M.R.N. ..... 1941 Ex. C.R. 17
Dom. Nat'l. Gas Co. *v.* M.R.N. ..... 1941 S.C.R. 19
O'Reilly & Bélanger Ltée *v.* M.R.N. — dons 1928 Ex. C.R. 61
œuvres de charité .....
Roenisch *v.* M.R.N. ..... 1931 Ex. C.R. 1
Mtl. L. H. & P. Cons. *v.* M.R.N. ..... 1944 A.C. 126
Kellogg Co. of Can. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1934 S.C.R. 58

Dépenses des administrateurs — Bahamas Gen. Trust Co. *v.* Trés. prov. d'Alberta. ..... 1942 1 D.L.R. 169

Dépenses de réception — Riedle Brewery Ltd. *v.* M.R.N. .. 1939 S.C.R. 253

In re: Traitement des lieutenants-gouverneurs .. 1939 Ex. C.R. 232

Dépenses — pour production éventuelle de revenu — Bouscadillac Gold Mines Ltd. *v.* Toronto ..... 1939 4 D.L.R. 537

Corporation de famille — Patrick *v.* M.R.N. ..... 1936 Ex. C.R. 38

"Famille" — Ramsay *v.* Trés. prov. d'Alberta ..... 1932 2 D.L.R. 707

Saisie-arrêt — Commission des accidents du travail et Graham et Barrows et M.R.N. ..... 1944 C.T.C. 225
1945 1 D.L.R. 557

Commerce illégal — Min. des Finances *v.* Smith ..... 1927 A.C. 193

Revenu provenant d'en dehors de la province — Proc. gén. C.-B. *v.* B.C. Sugar Refining Co. ..... 1932 1 D.L.R. 626

Revenu — comprend intérêt sur capital — Bonscadillac Gold Mines *v.* Toronto ..... 1939 4 D.L.R. 537

Esquimalt Water Works *v.* Leeming ..... 1930 2 D.L.R. 37

Revenu accumulé — Succ. Jas. Cosman *v.* M.R.N. ..... 1941 2 D.L.R. 218

Royal Trust Co. *v.* M.R.N. ..... 1931 S.C.R. 485

Holden *v.* M.R.N. ..... 1933 A.C. 526

Jas. B. McLeod *v.* M.R.N. ..... (Cause Curry)
1926 S.C.R. 457
1932 Ex. C.R. 1

Revenu, — ce qu'il comprend — Proc. gén. de C.-B. *v.* Ostrum ..... 1904 A.C. 144

Sask. Co-op. Wheat Prod. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1930 S.C.R. 402

Bonscadillac Gold Mines *v.* Toronto ..... 1939 4 D.L.R. 537

Revenu — Droit d'opter pour versements en espèces ou accumulation — Trapp, T.D., *v.* M.R.N. ..... 1946 C.T.C. 30

Versements échelonnés — payement — Le Roi *v.* Toronto Gen. Trusts Co. (Succ. Ramsay) ..... 1942 Ex. C.R. 46
1942 Ex. C.R. 46

Assurance — payements — B.C. Fir & Cedar Lbr. Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1930 Ex. C.R. 59
1930 2 D.L.R. 241

Assurance des employés — *Re* Gillespie (Alberta) 1943 C.T.C. 127

Assurance — Rente viagère — Lumbers *v.* M.R.N. ..... 1944 S.C.R.

Assurance — Shaw *v.* M.R.N. ..... 1939 Ex. C.P. 35

Intérêt — Obligations exemptes d'impôt — Black *v.* M.R.N. 1932 Ex. C.R. 8

Intérêt sur emprunts — Baymond Corp. Ltd. *v.* M.R.N. .. 1945 Ex. C.R. 11

Dupuis Frères Ltée *v.* Min. des Douanes et de l'Accise ..... 1927 Ex. C.R. 207

Wallace Realty Co. Ltd. ..... 1930 S.C.R. 387

Intérêt — Taux (Art. 66) — Peter Birthwhistle ..... 1940 Ex. A.C. 138

Intérêt ajouté — Avances à des non-résidents — Julius Kayser & Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1940 Ex. C.R. 66

Intérêt — S'il constitue revenu pour l'obligataire — Dominion Telegraph Securities *v.* M.R.N. ..... 1946 C.T.C. 1

Interrogatoires — Lemay *v.* M.R.N. .....1939 Ex. C.R. 248

Portion des intérêts dans le payement — Le Roi *v.* Toronto Gen. Trusts Co. .....1942 Ex. C.R. 46

Juridiction — Nanaimo Community Hotel *v.* Commission arbitrale .....1945 3 D.L.R. 225

Juges — Traitements des juges .....1924 Ex. C.R. 151

Frais judiciaires — Kellogg Co. of Can. Ltd. *v.* M.R.N. ..1943 S.C.R. 58

Dom. Natural Gas Co. *v.* M.R.N. ....1941 S.C.R. 19

Siscoe Gold Mines Ltd. *v.* M.R.N. ....1945 Ex. C.R.

Assujettissement à l'impôt — Beaver Lbr. Co. Ltd. *v.* Comm. prov. de l'impôt .....1943 C.T.C. 211

Locataire à perpétuité — Dépréciation — Davidson *v.* Le Roi .....1928 Ex. C.R. 68

Liquidation — Revenu gagné durant — North Pacific Lbr. Co. *v.* M.R.N. .....1945 Ex. C.R.

MacLaren *v.* M.R.N. .....1934 Ex. C.R. 13

Allocation de subsistance — Samson *v.* M.R.N. .....1943 Ex. C.R. 17

Pertes admises en déduction sur revenu de placements — Harry C. Hatch *v.* M.R.N. .....1938 Ex. C.R. 208

Pertes — entreprises périclitantes — Highwood Scarcee Oils Ltd. *v.* M.R.N. .....1944 S.C.R. 92

Contrat de mariage (P.Q.) M.R.N. *v.* Succ. K. Molson ....1938 S.C.R. 213

Emoluments pour gestion (à commission) Wright's Canadian Ropes *v.* M.R.N. .....1945 Ex. C.R.

Impôt de 5 p. 100 frappant non-résidents — Le Roi *v.* Mexican Light & Power Co. Ltd. .....(C. d'Ech. non consigné)

Non-résidents — Impôt de 5 p. 100 — Le Roi *v.* Johnson Matthey & Co. (Canada) Ltd. .....1938 Ex. C.R. 141

Northern Securities Co. *v.* Le Roi .....1935 Ex. C.R. 156

Puits de pétrole — Union Natural Gas Co. *v.* Dover .....1920 60 D.L.R. 640

Highwood Scarcee Oils Ltd. *v.* M.R.N.1944 S.C.R. 92
National Petroleum Co. Ltd. *v.* M.R.N.1942 Ex. C.R. 102
Spooner *v.* M.R.N. .....1933 3 D.L.R. 497

Unités pétrolières — Snyder *v.* M.R.N. .....1939 S.C.R. 384

Impôt personnel — Le Roi *v.* Montreal Telegraph Co. *et al.*.1925 Ex. C.R. 79
Corporation personnelle (successions) Ernest Gilman Inc. *v.* M.R.N. .....1937 Ex. C.R. 98

Frais personnels et de subsistance — Malkin *v.* M.R.N. ....1942 Ex. C.R. 113
Corporation personnelle — Port Credit Realty Ltd. *v.* M.R.N. .....1937 Ex. C.R. 88
Richardson *v.* M.R.N. .....1941 Ex. C.R. 136
Déductions — W. R. Wilson *v.* M.R.N. .....1938 C.R. 246
Harry C. Hatch *v.* M.R.N. ....1938 Ex. C.R. 208

Actions privilégiées — capital emprunté — Dupuis Frères Ltée *v.* Min. des Douanes et de l'accise .....1927 Ex. C.R. 207

Prime — rachat d'actions — Massey *v.* M.R.N. .....1939 Ex. C.R. 41

(Cause Jones) National Trust Co. *v.* M.R.N. .....1936 Ex. C.R. 167

Priorité — Comm. d'accidents du travail et Graham & Barrow et M.R.N. ..... 1945 1 D.L.R. 557

Priorité de la Couronne — Le Roi *v.* Max Lithwick ..... 1921 20 Ex. C.R. 293

Excelsior Electric Dairy Machinery Ltd. ..... 1922 52 O.L.R. 225

Commissaire de l'Impôt pour N.-E. *v.* Palmer ..... 1907 A.C. 179

Profits — Capital — Merritt Realty Co. *v.* Brown ..... 1932 S.C.R. 187

Profits — Capital ou revenu — Anderson Logging Co. *v.* Le Roi ..... 1925 S.C.R. 45
1925 2 D.L.R. 143
1926 1 D.L.R. 785 (C.P.)

Sask. Co-op. Wheat Prodt. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1930 S.C.R. 402

Peine — Harrison *v.* Rex ..... 1924 3 D.L.R. 312

Priorité en cas de faillite — Humberstone Coal Co. Ltd. .... 1925 3 D.L.R. 154

Peine — Le Roi *v.* Smith ..... 1923 1 D.L.R. 820

Taux d'Intérêt (art. 66) — Peter Birtwhistle Trust ..... 1940 A.C. 138

Cessation des fonctions — Payement lors de — Fullerton *v.* M.R.N. ..... 1939 Ex. C.R. 13

Résidence — *In re:* Loi d'impôt sur revenu (Man.) ..... 41 M.L.R. 621

Rétroactivité — Kent *v.* Le Roi ..... 1924 S.C.R. 388

Rétroactivité — Consentement du contribuable — Malkin *v.* M.R.N. ..... 1942 Ex. C.R. 113

Taux rétroactif — Liquid Carbonic Can. Co. Ltd. *v.* Trés. prov. d'Alberta ..... 1942 1 D.L.R. 443

Rachat à prime d'actions — Massey *v.* M.R.N. ..... 1939 Ex. C.R. 41

Biens immobiliers — Merritt Realty Co. *v.* Brown ..... 1932 S.C.R. 187

Réserve pour commissions non gagnées — Kenneth R.S. Robertson ..... 1944 Ex.C.R. 170

Résident — Thomson *v.* M.R.N. ..... 1945 Ex. C.R. 17
1946 C.T.C. 51

Remboursement d'impôt — Walkerville Brewery Ltd. *v.* Le Roi ..... 1938 3 D.L.R. 525

Remboursement — Davidson *v.* Le Roi ..... 1945 Ex. C.R.

Effet rétroactif de la Loi — Dom. Textile Co. Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1940 Ex. C.R. 130

Droit d'appel — Rex *v.* Bell ..... 1925 S.C.R. 59

Droit d'imposer — Caron *v.* Le Roi ..... 1924 A.C. 999

Redevances — Spooner *v.* M.R.N. ..... 1933 3 D.L.R. 497

Pétrole B & B Royalties Ltd. *v.* M.R.N. .... 1940 Ex. C.R. 90

Sterling Royalties Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1942 Ex. C.R.

Union Natural Gas Co. *v.* Dover ..... 1920 60 D.L.R. 640

Déclarations — Rex *v.* Centner ..... 31 O.W.N. 101

Rex *v.* Batters ..... 1925 1 D.L.R. 726 (Man.)

Rex. *v.* Donen ..... 1925 1 D.L.R. 1141

Harrison *v.* Rex ..... 1924 4 D.L.R. 312

Robins *v.* Forbes ..... 1921 56 D.L.R. 496

Traitement — Juges — *In re:* Loi d'impôt sur revenu (Sask.) ..... 1932 4 D.L.R. 134

Revenu de succession — Riddell *v.* M.R.N. .. 1938 Ex. C.R. 135

Salaire (Non admis) Nicholson Ltd. *v.* M.R.N. ..... 1945 Ex. C.R.

Secret — Kaufman *v.* McMillan ..... 1939 O. W. N. 415

Transaction unique — *Re:* Hastings St. Properties Ltd. .... 1931 1 D.L.R. 604 (Cause C.-B..)

Interprétation stricte — Roenisch *v.* M.R.N. ..... 1931 Ex. C.R. 1

Interprétation stricte des exceptions — Proc. gén. Can. *v.* Goldberg ..... 1929 1 D.L.R. 711

Le Roi *v.* Dom. Press Co. ..... 1928 Ex. C.R. 128

Exemption statutaire — Mari et femme — Hodgins *v.* M.R.N. ..... 21 Nov. 1929 (Non consigné) C. d'Ech.

Dividende en actions — Le Roi *v.* Johnson Matthey & Co. (Canada) Ltd. ..... 1938 Ex. C.R. 141

Filiale d'une compagnie non rés. — Julius Kayser & Co. *v.* M.R.N. ..... 1940 Ex. C.R. 66

Filiale — Richardson *v.* M.R.N. ..... 1941 Ex. C.R. 136

Subventions — St. John Dry Dock *v.* M.R.N. ..... 1944 Ex. C.R. 186

Obligations exemptes d'impôts — Black *v.* M.R.N. ..... 1932 Ex. C.R. 8

Jas. B. McLeod *v.* M. de D. et A. ..... 1926 S.C.R. 457

Transport à l'épouse — M.R.N. *v.* Succ. K. Molson ..... 1938 S.C.R. 213

Utilisation dans la province — Proc. Gén. C.-B. *v.* B.C. Sugar Refining co. ..... 1932 1 D.L.R. 626

Bénéficiaires indéterminés — Peter Birtwhistle Trust *v.* M.R.N. ..... 1938 Ex. C.R. 95
1939 4 All E.R. 149
1940 A.C. 138

Revenu inchangé — Hope *v.* M.R.N. ..... 1929 S.C.R. 457

Bénéficiaires indéterminés — Jas. B. McLeod *v.* M. de D. et A. ..... 1926 S.C.R. 156

Succ. Jas. Cosman *v.* M.R.N... 1941 2 D.L.R. 218

Entretien de successions — *In re:* Nanton ..... 1934 42 Man. R. 461

Bénéficiaires indéterminés — Royal Trust Co. *v.* M.R.N. .. 1931 S.C.R. 485

Salaires payés par Gouv. du C.—assujettissement à l'impôt 1937 A.C. 260
(Worthington *v.* Proc. gén. du Man.)
(Forbes *v.* Proc. gén. du Man.)

Revenu de l'épouse — réduction de l'exemption du mari —
Wm. Kenedy *v.* M.R.N. ..... 1929 Ex. C.R. 36

Liquidation — Hope *v.* M.R.N. ..... 1929 Ex. C.R. 158

Année de réception — Kenneth R. S. Robertson Ltd. ..... 1944 Ex. C.R. 170
In re: London & Brown ..... 1931 45 B.C.R. 92
(Bénéfices imposables) Anderson 1925 2 D.L.R. 143
Logging Co. *v.* Le Roi ..... 1926 1 D.L.R. 785

Payements annuels — Leeming *v.* Esquimalt Waterworks .. 1931 1 D.L.R. 615

1946

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction, au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

FASCICULE N° 4

SÉANCE DU MERCREDI 3 AVRIL 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C. P.

DOCUMENT PRÉSENTÉ:

Mémoire de la *Dominion Association of Chartered Accountants*.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(*Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946*)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MERCREDI 3 avril 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction, au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 10 h. 30 du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Aseltine, Beauregard, Crerar, Haig, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud et Sinclair —11.

Sont aussi présents:

Les sténographes officiels du Sénat.
M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. J. Grant Glassco, F.C.A., présente un mémoire au nom de la *Dominion Association of Chartered Accountants*, et il est interrogé par l'avocat du Comité.

À midi et demie, le Comité s'ajourne au mardi 9 avril, à 10 h. 30 du matin.

Certifié conforme.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT,

LE MERCREDI 3 avril 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 h. 30 du matin, sous la présidence de l'hon. M. Euler.

LE PRÉSIDENT: MM. J. Grant Glassco, H. P. Herington, H. C. Hayes et H. G. Norman, de la *Dominion Association of Chartered Accountants* (Association canadienne des experts-comptables), sont ici ce matin et M. Glassco présentera un mémoire en leur nom. Nous procéderons de la façon habituelle, c'est-à-dire que M. Glassco lira son mémoire sans interruption, du moins je l'espère, puis M. Stikeman l'interrogera; les membres du Comité pourront ensuite poser d'autres questions au témoin.

M. GLASSCO: Monsieur le président et honorables sénateurs . . .

L'hon. M. HAIG: M. Glassco pourrait-il nous renseigner sur son compte?

M. GLASSCO: Je fais partie du comité législatif et du sous-comité qu'on a chargé de rédiger ce mémoire.

L'hon. M. HAIG: Je vous remercie.

M. GLASSCO: Monsieur le président et honorables sénateurs, je présente le mémoire suivant au nom de la *Dominion Association of Chartered Accountants*, organisme légalement constitué en vertu d'une loi du Parlement du Canada. Nous comptons environ 2,700 membres faisant partie des divers instituts ou sociétés d'experts-comptables des neuf provinces canadiennes. Environ 60 p. 100 de nos membres s'occupent de vérification et d'autres formes de comptabilité publique, tandis que les autres 40 p. 100 détiennent des postes au gouvernement ou dans des sociétés industrielles ou financières, où ils se livrent habituellement à des travaux concernant la comptabilité, les finances ou l'impôt. Les membres de notre profession sont donc en mesure de se rendre compte d'une façon pratique de l'application de notre régime fiscal.

Le présent mémoire a été rédigé par un comité spécial institué à cette fin, et il a été approuvé par le comité législatif de l'association.

Si l'on en juge par l'ordre de renvoi, votre Comité doit d'abord examiner l'impôt sur le revenu et la taxation des surplus de bénéfices du point de vue administratif, mais n'est pas chargé d'enquêter sur les questions relatives à la politique fiscale sur laquelle se fondent ces impôts. Cependant, les impôts ont une répercussion sur le travail d'administration que régissent certaines dispositions particulières des lois, de sorte qu'il faut nécessairement examiner les lois fiscales dans leur ensemble. C'est pourquoi nous avons subdivisé notre mémoire ainsi qu'il suit:

Mesures législatives
Cotisation
Pouvoirs discrétionnaires
Appels
Sommaire

Au préalable, cependant, il est bon de se rappeler que l'administration des impôts comporte des problèmes qui ne sont pas nouveaux, puisqu'on tente depuis des siècles de résoudre l'épineuse question des besoins de l'État. Adam Smith, qui a étudié ce problème, a établi quatre principes relatifs à l'impôt,

dont trois concernent les qualités essentielles d'un solide programme administratif. Les voici:

> L'impôt exigible de chaque contribuable doit être précis et non pas arbitraire. Le contribuable ainsi que toute autre personne doivent être bien au courant de la date et du mode de paiement et de la cotisation à verser. . .
>
> Il faudrait percevoir l'impôt au moment et de la façon qui conviennent le mieux au contribuable. . .
>
> L'impôt devrait exiger le moins possible des contribuables, indépendamment du montant que l'État en retirera. . .

Ces principes ont été formulés il y a plusieurs années, mais, à notre avis, ils s'appliquent encore très bien de nos jours. Si nous les examinons en regard des deux lois fiscales à l'étude, nous pouvons conclure que les principes suivants nous aideraient à établir un programme fiscal désirable:

1. Chaque contribuable devrait pouvoir déterminer sa cotisation avec certitude.

2. Chaque contribuable devrait connaître la date à laquelle il doit soumettre sa déclaration et verser sa cotisation, ainsi que la manière de le faire.

3. Il faudrait traiter tous les contribuables également et ne jamais donner lieu de croire qu'on accorde à certains un traitement privilégié.

4. Les méthodes de répartition et de perception des impôts devraient causer le moins d'inconvénients possible à l'ensemble des contribuables.

5. Il convient de réduire au minimum les frais de répartition et de perception des impôts en ayant recours à un organisme administratif efficace. Des méthodes sensées et effectives devraient également réduire au minimum les dépenses de temps et d'argent exigées du contribuable par le service administratif.

6. On devrait mettre à la disposition des contribuables des moyens commodes de faire redresser leurs griefs d'une façon prompte et définitive, et d'en appeler des décisions sans qu'il leur en coûte trop cher.

7. Il faudrait maintenir la bonne renommée des lois fiscales et de leur application en accordant à tous un traitement uniforme et en prenant des mesures judiciaires rigoureuses contre ceux qui cherchent à se soustraire à la loi.

On a déjà atteint certains de ces buts, mais dans d'autres domaines il reste beaucoup à faire. Nous formulons donc les remarques suivantes en espérant qu'elles aideront votre Comité dans l'accomplissement de sa tâche.

MESURES LÉGISLATIVES

À titre de comptables publics, nous croyons être en mesure de comprendre les problèmes nombreux et variés que comporte l'évaluation du revenu. Nous sommes d'avis, en ce qui a trait aux mesures législatives, qu'un grand nombre de critiques formulées à l'égard de l'organisme administratif résultent des dispositions des lois. D'après nous, on ne peut prétendre qu'un fonctionnaire, quelque compétent et bien appuyé soit-il, applique de façon satisfaisante les lois fiscales dans leur forme actuelle.

Il est surtout difficile de concilier l'évaluation du revenu d'après les lois fiscales, les divers modes d'interprétation, règlements et pouvoirs discrétionnaires qu'elles comportent, avec le sens ordinairement attribué dans le commerce à l'expression "revenu", tel qu'établi selon des méthodes reconnues de

comptabilité. À l'appui de cette affirmation, nous citons les paroles prononcées par le président de la Cour de l'Échiquier du Canada dans le jugement rendu dans la cause de Thomas D. Trapp contre le ministre du Revenu national:

> On admet généralement que dans bien des cas, sinon dans la plupart, le véritable bénéfice ou gain net d'un contribuable, surtout un commerçant, ne peut être déterminé que par une méthode de comptabilité fondée sur le profit. Une personne qui a des comptes à percevoir à la fin de l'année et des comptes à payer à l'égard de dettes relatives au revenu de l'année en question, mais ne tient des comptes que pour l'argent reçu et l'argent dépensé, en arrivera souvent, durant l'année, à un revenu "reçu" qui représente mal son véritable gain ou bénéfice. Cependant, la présente Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ne renferme aucune disposition concernant la méthode de comptabilité sur le profit, même si elle représente mal le véritable gain ou bénéfice net du contribuable; il faut absolument s'en tenir aux dispositions de la loi. À cet égard, la Loi canadienne de l'impôt sur le revenu est de beaucoup inférieure à celle du Royaume-Uni et des États-Unis et va à l'encontre des principes reconnus de comptabilité et de saine administration commerciale.

On a adopté en 1917 la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, et on l'a modifiée tous les ans, sauf en 1921 et 1929. La Loi sur la taxation des surplus de bénéfices a d'abord été adoptée en 1939, puis révoquée et adoptée de nouveau en 1940 sous une forme sensiblement modifiée; on l'a ensuite modifiée chaque année.

On a effectué de telles modifications annuelles pendant une trentaine d'années, sans reviser la loi même; il n'est donc pas surprenant qu'à la longue la loi soit si difficile à comprendre dans sa forme actuelle. Quelques-unes des plus importantes modifications avaient pour objet d'empêcher les contribuables de se soustraire à l'impôt; dans ce domaine, les divergences entre nos lois fiscales et celles de l'Angleterre et des États-Unis nous ont obligés à adopter des mesures d'un genre qu'on ne trouve pas dans celles de ces deux pays. En outre, nous avons adopté une foule de lois concernant divers impôts spéciaux, les exonérations et les déductions, qui ont beaucoup nui à la cohérence et à la clarté de la loi. Si le gouvernement veut que l'ensemble des contribuables comprennent bien la loi, nous sommes d'avis qu'une revision complète s'impose sans retard.

Selon nous, une autre des principales causes de l'état de choses actuel réside dans le fait que le Parlement a adopté à la hâte la plupart des modifications de la loi; nous croyons fermement qu'il serait dans l'intérêt public d'examiner et de critiquer avec soin tout projet de loi avant de l'adopter. Nous joignons au présent exposé, comme pièce A, une liste des dates auxquelles le ministre des Finances a présenté son exposé budgétaire au cours des huit dernières années, ainsi que des dates auxquelles la Chambre des communes a été saisie des mesures fiscales et des dates de la clôture de la session parlementaire. On constate immédiatement que le gouvernement a souvent présenté ces mesures vers la fin de la session et dans bien des cas on n'a pu discuter à fond les projets de loi avant leur adoption. C'est ce qui explique, du moins en partie, le fait que le commun des mortels ne comprend absolument rien à certains articles des lois. Dans d'autres cas, une rédaction hâtive et le manque de discussion ont conduit à l'adoption de mesures législatives différant des propositions budgétaires auxquelles les modifications étaient censées donner suite.

À notre avis, après la première lecture à la Chambre des communes, il faudrait charger un comité d'une ou des deux Chambres d'étudier les projets de mesures fiscales et permettre aux contribuables de témoigner devant ce comité. Même s'il est difficile de discuter l'assiette de l'impôt aux réunions

d'un comité de ce genre, il serait sans doute très profitable de connaître l'opinion de l'ensemble des contribuables à l'égard des autres modifications.

Nous traitons plus loin des pouvoirs discrétionnaires étendus dont jouit le ministre en vertu des lois existantes. Nous nous contentons ici de signaler que les lois doivent être claires et précises et, à cette fin, il nous semble indispensable de réduire au minimum les pouvoirs discrétionnaires que conféreront les nouvelles mesures législatives.

Plusieurs décisions judiciaires et administratives ne permettant pas de déduire du revenu certaines dépenses, sous prétexte qu'elles n'étaient pas nécessaires à la réalisation de ce revenu, se fondaient sur une jurisprudence et des lois établies alors que les relations commerciales étaient entièrement différentes de celles de nos jours. Par exemple, il est difficile de comprendre pourquoi, en vertu des méthodes modernes de financement, l'escompte et les frais relatifs à une émission d'obligations ne peuvent être amortis pendant toute la durée du titre, comme partie des frais réels d'intérêt. Nous sommes d'avis que la loi devrait permettre d'établir le revenu imposable après avoir effectué les déductions conformes aux principes commerciaux courants et reconnus qui s'appliquent au genre d'entreprise du contribuable.

Nous ajouterons une remarque au sujet de la complexité de nos lois fiscales. Les contribuables se plaignent constamment du fait que les formules et les déclarations qu'ils doivent remplir sont si compliquées et si difficiles qu'ils ont peine à les comprendre.

Comme l'a signalé M. Elliott, la plupart de ces difficultés proviennent directement de la loi. Nous sommes convaincus qu'il serait facile de simplifier la loi sans encourir une perte appréciable de revenu.

PIÈCE A

DATES DES EXPOSÉS BUDGÉTAIRES ET DES BILLS TENDANT À MODIFIER LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU.

	Date de l'exposé budgétaire	Première lecture du bill tendant à modifier la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu	Troisième lecture du bill tendant à modifier la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu	Date de prorogation, de dissolution ou d'ajournement du Parlement
1938.....	16 juin	24 juin	29 juin	1er juillet
1939 (1ère session).....	25 avril	22 mai	24 mai	3 juin
1939 (2ème session).....	12 sept.	12 sept.	12 sept.	12 sept.
1940.....	24 juin	18 juillet	23 juillet	7 août (le Parlement s'est ajourné jusqu'au 5 novembre 1940)
1941.....	29 avril	13 mai	5 juin	14 juin
1942.....	23 juin	22 juillet	31 juillet	1er août
1943.....	2 mars	20 avril	21 avril	24 juillet (le Parlement s'est ajourné jusqu'au 24 janvier 1944)
1944.....	26 juin	1er août	9 août	14 août (le Parlement s'est ajourné jusqu'au 31 janvier 1945)
1945.....	12 octobre	8 décembre	13 décembre	18 décembre

COTISATIONS

Il est indispensable qu'un bon organisme de perception des impôts puisse établir d'une façon prompte et précise la cotisation des contribuables.

Durant la guerre, on ne pouvait s'attendre que le ministère effectue rapidement la répartition des impôts, car il était aux prises avec de nombreuses difficultés administratives, y compris la mise en vigueur de l'impôt sur les surplus de bénéfices, la pénurie d'employés et l'augmentation considérable du nombre de contribuables. Cependant, à notre avis, depuis l'adoption de la Loi de l'impôt sur le revenu, le ministère n'a jamais effectué la vérification des déclarations des contribuables dans ce qu'on serait convenu d'appeler un délai raisonnable.

Voici ce que disait M. Fraser Elliott lorsqu'il a déposé devant votre Comité: "Durant les cinq années financières terminées en mars 1941 et en mars 1945 inclusivement, nous avons vérifié 6,880,424 déclarations, soit 82 p. 100 de toutes les déclarations reçues au cours de cette période; dans le cas des sociétés, au cours de la même période de cinq ans, nous avons vérifié 126,039 déclarations, soit 86 p. 100 du nombre total des déclarations reçues pendant cette période." Nous sommes convaincus, d'après notre expérience personnelle, qu'il existe de graves retards dans la répartition de l'impôt des sociétés. En décembre 1945, nous avons fait une enquête visant 595 sociétés prises au hasard dans les villes de Montréal et de Toronto, en vue de connaître, dans chaque cas, la dernière année financière pour laquelle le ministère avait fixé leur impôt. Voici le résultat de cette enquête:

Nombre de contribuables	Pourcentage du total	Dernière année à l'égard de laquelle l'impôt a été fixé
129	22	1939 et auparavant
85	14½	1940
150	25	1941
131	21½	1942
88	16½	1943
2	½	1944
595	100	

Étant donné que l'impôt était relativement peu élevé avant la guerre, les longs délais que mettait le ministère à fixer la cotisation étaient ennuyeux pour le contribuable, mais n'avaient peut-être pas beaucoup d'importance du point de vue financier. Cependant, comme on a augmenté les impôts durant la guerre et vu qu'ils demeureront probablement plus élevés que ceux d'avant-guerre, les contribuables auront à souffrir de graves ennuis si l'on retarde à fixer la cotisation; en raison de l'ambiguïté et du caractère vague de la loi, il est souvent difficile d'établir des états financiers précis pouvant servir de fondement aux futurs projets.

Nous fondant sur l'expérience acquise dans l'exercice de notre profession, nous formulons ci-après quelques réflexions et propositions concernant les intérêts exigibles et les retards dans la répartition, car nous sommes d'avis que ce sont les sujets de plainte du grand public pour ce qui est des méthodes de répartition.

Sauf dans les cas de fraude, la loi prescrit que le ministre ne peut ordonner la revision d'une cotisation après six ans de la date de la répartition initiale. Il ne semble y avoir aucune bonne raison d'accorder ce droit au ministre, sauf dans les cas de fraude; il n'en existe pas non plus pour que le ministère ne fasse connaître au contribuable le montant de sa cotisation dans un délai relativement court après la date à laquelle il a soumis sa déclaration. Dans l'industrie privée et les autres ministères fédéraux, on est tenu de faire durant l'année le travail de l'année courante et nous ne voyons pas pourquoi le ministère ne serait pas organisé, à l'avenir, de façon à pouvoir, dans des conditions normales, établir la cotisation durant l'année qui suit la date de réception des déclarations d'impôt.

On ne peut déduire du revenu imposable l'intérêt versé à la Couronne à l'égard des cotisations; d'autre part, la Couronne ne verse aucun intérêt sur les sommes payées en trop par le contribuable à l'égard de l'impôt sur le revenu et sur les surplus de bénéfices. Règle générale, quand l'assiette de l'impôt était peu élevée, les montants en cause n'étaient pas très importants. Cependant, cet état de choses a sensiblement changé en raison des impôts élevés et des difficultés sans cesse croissantes qu'éprouve le contribuable à calculer sa cotisation par suite de l'ambiguïté de la loi et des règlements non publiés. Cette attitude du ministère à l'égard de l'intérêt est une source constante d'ennuis et de pertes pour le contribuable, surtout parce qu'on ne lui permet pas de porter cet intérêt au chapitre des dépenses car, dans bien des cas, les sommes qu'il doit verser en intérêt augmentent sensiblement sans qu'il y soit pour rien, mais parce que le ministère a mis trop de temps à fixer le montant de sa cotisation.

En vue de remédier à l'état de choses signalé brièvement ci-dessus, nous formulons les propositions suivantes:

a) Sauf en cas de fraude, le droit dont jouit la Couronne de modifier la cotisation calculée par le contribuable devrait expirer deux ans après la date prescrite pour l'envoi de la déclaration du contribuable, ou la date de l'envoi, selon la plus tardive de ces deux dates. On pourrait peut-être prolonger ce délai à trois ans jusqu'à ce que le ministère ait terminé tout le travail accumulé.

b) On devrait permettre au contribuable, lorsqu'il calcule son revenu imposable, de tenir compte, comme on le lui permet au sujet de l'intérêt bancaire, de l'intérêt dû à la Couronne à l'égard de sa cotisation depuis le jour prescrit pour l'envoi de la déclaration jusqu'à un mois après la date de la répartition, ou dans le cas d'un appel, jusqu'à ce qu'on fixe définitivement la cotisation du contribuable.

c) Le ministère devrait verser, sur les sommes à rembourser au contribuable, un intérêt de 2 p. 100, ou un autre tarif approprié et conforme aux taux courants d'intérêt. Nous comprenons que cette pro-

position pourrait entraîner des difficultés administratives en raison du grand nombre de sommes peu élevées à rembourser. Si le calcul de l'intérêt sur les petits montants représente une trop grosse tâche, nous proposons qu'on établisse un minimum au-dessous duquel le ministère ne verserait ni n'exigerait aucun intérêt.

POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

À l'heure actuelle, quatre-vingt-quinze articles ou paragraphes de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu confèrent au ministre des pouvoirs discrétionnaires. En outre, la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices en contient vingt-huit. En plus de ces pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre, l'article 32A de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et l'article 15 de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices confèrent au Conseil du Trésor d'importants pouvoirs d'un caractère discrétionnaire.

Ces pouvoirs discrétionnaires visent une multitude de sujets se rapportant à des questions purement administratives, auxquelles on ne peut trouver à redire, aussi bien qu'à des questions de première importance ayant des répercussions profondes sur l'assiette de l'impôt, où le fait d'accorder de tels pouvoirs équivaudrait à déléguer à l'administration le pouvoir d'imposition. Nous avons préparé, pour les fins du présent mémoire, une liste (pièce B) des principales questions visées par ces pouvoirs discrétionnaires. Dans la rédaction de cette analyse, nous avons adopté une méthode arbitraire de classement, que nous croyons conforme à l'application pratique des divers articles. En voici les principales divisions:

A. Pouvoirs administratifs et répressifs.
B. Pouvoirs constituant le ministre juge de ce qui est raisonnable et équitable.
C. Pouvoirs constituant le ministre juge des faits.
D. Pouvoirs d'accorder ou de refuser des exonérations et des déductions.
E. Pouvoir d'approuver un régime ou une caisse de pension.

Avant de passer à la discussion de ces divers groupes, nous nous permettons de signaler, d'une façon générale, que l'octroi d'innombrables pouvoirs discrétionnaires a donné naissance à un état de choses qui laisse grandement à désirer. La situation actuelle donne lieu aux critiques suivantes:

a) Dans bien des cas, on ne peut calculer avec précision la cotisation des contribuables au moment où ils doivent acquitter leur impôt.

b) Lorsque des transactions projetées peuvent entraîner un impôt dont le montant sera fixé en vertu de pouvoirs discrétionnaires, il faut soumettre une demande à cette fin avant de savoir quel sera le montant de l'impôt. Cette façon de procéder entraîne des frais et des retards et il arrive parfois que le contribuable ne puisse obtenir une décision sur la question en litige.

c) Étant donné que le public n'est pas au courant des principes régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, l'application de la loi peut donner lieu à des contradictions et à des injustices involontaires à l'égard du contribuable.

d) Le sous-ministre est tenu d'accepter une part trop lourde de responsabilité et on lui confère une autorité et des pouvoirs plus étendus qu'il ne convient d'accorder à une seule personne.

Ces critiques ne résultent pas de modifications apportées à la loi au cours des dernières années bien que, à notre avis, les changements effectués durant la guerre tendaient à accorder des pouvoirs discrétionnaires au lieu de rédiger des mesures législatives précises en vue de résoudre les difficultés. Cependant, en raison de l'augmentation considérable de l'impôt, cette question revêt une importance nouvelle car les sommes en jeu sont parfois si élevées que l'exercice

des pouvoirs discrétionnaires peut porter sérieusement atteinte aux intérêts du contribuable. Dans ces conditions, nous croyons qu'il importe grandement de réduire au minimum l'exercice des pouvoirs discrétionnaires et de permettre au contribuable de recourir aux tribunaux lorsqu'il croit qu'on a fixé sa cotisation de façon arbitraire ou injuste.

A. Pouvoirs administratifs et répressifs. Dans l'annexe ci-jointe, les numéros 1 à 18 visent des questions de routine administrative; on reconnaît que, dans plusieurs cas, les pouvoirs conférés au ministre ne sont que des pouvoirs habilitants, nécessaires aux fins de l'administration. Les numéros 19 à 24 entrent dans une catégorie quelque peu différente et, dans bien des cas, ils confèrent au ministre des pouvoirs quasi absolus.

B. Pouvoirs constituant le Ministre juge de ce qui est raisonnable ou équitable. En général, nous critiquons les pouvoirs qui entrent dans cette catégorie parce qu'ils ne permettent pas au contribuable d'en appeler de la décision du ministre. Plusieurs des questions visées sont complexes et difficiles, mais elles sont susceptibles d'appui et de preuve au moyen de la présentation de documents appropriés. D'une façon générale, nous proposons qu'on apporte certaines réserves à ces pouvoirs, de manière à permettre aux tribunaux de faire une revision complète de tous les aspects d'un cas; comme alternative, on pourrait insérer dans la loi un article d'une portée générale, comme en renferment les lois d'autres pays prescrivant que, lorsqu'un contribuable en appelle d'un pouvoir discrétionnaire exercé par un fonctionnaire, le tribunal pourra procéder comme si le fonctionnaire n'avait pas exercé le pouvoir en question, et y substituer sa propre décision. La plupart des questions traitées sous cette rubrique mettent en jeu les principes de justice et d'équité et, quelle que soit la méthode administrative employée dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire, le caractère irrévocable de la décision administrative, surtout lorsqu'on ne lui fait aucune publicité, peut souvent porter les contribuables déçus à croire qu'on les a traités injustement.

Nous signalons le numéro 29 qui se rapporte à l'article 6 (2), conférant au ministre le pouvoir de rejeter toute dépense qu'il peut discrétionnairement déterminer comme excédant ce qui est raisonnable ou normal en ce qui concerne l'entreprise du contribuable, etc. Ailleurs dans notre mémoire, nous exprimons l'avis qu'il y aurait lieu de modifier la définition de l'expression "revenu", en vue de la rendre conforme à l'acception ordinairement admise dans le commerce et l'industrie. De cette façon, il ne serait pas nécessaire d'accorder au ministre des pouvoirs particuliers lui permettant de rejeter toute dépense qu'il juge déraisonnable; advenant une divergence d'opinion en ce qui concerne le véritable revenu du contribuable, nous croyons qu'il vaudrait mieux laisser les tribunaux trancher la question. Nous signalons en passant qu'on a étendu, en 1940, la portée de l'article 6 (2) dont le texte avait antérieurement un sens plus restreint.

Le numéro 47 se rapporte à la faculté qu'a le ministre d'en appeler au Conseil du Trésor de la décision de la Commission arbitrale; à notre avis, cela est contraire aux principes de justice, car on ne prévient pas le contribuable de cet appel et on ne lui permet pas de témoigner devant le Conseil du Trésor. Ordinairement, la Commission arbitrale reçoit du contribuable une demande écrite et discute la question assez longuement. On ne donne aucun compte rendu sténographique des délibérations de la Commission qui, se fondant sur les témoignages, rend une décision qu'elle soumet au ministre pour qu'il l'approuve. La loi prescrit que le ministre peut, sans avertir la Commission arbitrale et sans avoir entendu les témoignages, en appeler de la décision auprès du Conseil du Trésor. Ce dernier organisme est donc saisi de l'opinion que s'est formée le ministre en ayant tout au plus une connaissance limitée des faits pertinents. À notre avis, une telle façon de procéder est entièrement inexcusable.

C. Pouvoirs constituant le ministre juge des faits. Sous cette rubrique, nous signalons 26 numéros où le ministre peut juger une série de faits que l'on peut souvent démontrer par la simple production de documents. À notre avis, il ne convient pas de laisser à la discrétion du ministre la décision relative à de si nombreuses questions de fait, car cette façon de procéder nuit à l'exactitude de la loi, occasionne des retards et des frais lorsqu'il s'agit de savoir si le ministre a raison de priver le contribuable de son droit d'obtenir une interprétation juridique. Nous sommes d'avis qu'il faudrait retrancher de la loi la plupart des pouvoirs discrétionnaires mentionnés sous cette rubrique.

D. Pouvoirs d'accorder ou de refuser des exonérations et des déductions. Ces pouvoirs ont une très grande importance pour les contribuables dans les affaires, surtout en ce qui concerne le pouvoir qu'a le ministre de fixer le montant des déductions aux fins de dépréciation et de la réserve affectée aux créances irrécouvrables. En général, la plupart de ces pouvoirs seraient inutiles si la loi était plus précise; à notre avis, il importe que la loi mentionne qui et quoi il faut taxer.

Nous admettons qu'il soit difficile de viser de façon précise dans la loi la réserve affectée aux créances irrécouvrables, et nous proposons que la base de la réserve fasse l'objet de règlements prescrits par le ministre.

La dépréciation est l'une des questions les plus complexes qui soient visées par le pouvoir discrétionnaire. La disposition statutaire concernant la dépréciation était d'abord semblable à celle qui régit l'épuisement, et était insérée dans la loi à l'article 5, sous la rubrique "Déductions et exemptions admises". Peu après que le Conseil Privé eut rendu sa décision dans la cause de la *Pioneer Laundry*, on a retranché de l'article 5 la disposition concernant la dépréciation et on l'a remplacée par l'article 6 *n*), sous la rubrique "Déductions sur le revenu non admises". Selon toute apparence, cette modification avait pour objet de priver le contribuable d'une déduction raisonnable aux fins de la dépréciation, conformément aux dispositions alors en vigueur, droit que les tribunaux avaient reconnu au contribuable en rendant leur décision dans la cause de la *Pioneer Laundry*; nous ne voyons aucun motif pouvant justifier une telle manœuvre de la part du Gouvernement.

Aux États-Unis, la Loi du revenu permet au contribuable de déduire de son revenu toute perte qu'il a subie comme résultat de la dépréciation et de la détérioration, et nous sommes d'avis qu'il y aurait lieu de modifier notre loi de façon à rétablir le droit légal du contribuable. Les dispositions de la Loi de l'impôt en ce qui concerne la dépréciation sont d'une grande importance pour les gens d'affaires et, à la lumière de l'expérience acquise dans ce domaine au Canada, aux États-Unis et en Grande-Bretagne, nous croyons que les principes suivants sont essentiels à la bonne application de la Loi de l'impôt en ce qui a trait aux déductions pour les fins de la dépréciation:

a) Il faudrait considérer les déductions au chapitre de la dépréciation comme le remboursement de capitaux effectué par des inscriptions au compte des opérations échelonnées pendant la durée utile du bien acquis; de cette façon, la diminution de valeur imputable à l'usure normale et à la détérioration devrait être autorisée comme déduction du revenu aux fins de l'impôt. Une ligne de conduite précise permettant aux gens d'affaires de déduire les pertes résultant de la détérioration les encouragera à utiliser promptement les améliorations techniques qui peuvent exiger la réforme de certains éléments d'actif fixe avant qu'ils soient matériellement épuisés.

b) Bien qu'il soit nécessaire de limiter les déductions permises au contribuable à ses dépenses globales, peu importe la somme de la valeur de remplacement, on devrait lui permettre de recouvrer la somme entière de ses dépenses en les imputant à ses opérations et aucun gain ou perte provenant de réforme d'actif ne devrait être considéré comme un gain ou une perte de capitaux, à moins qu'il ne résulte d'opérations clairement étrangères au commerce ordinaire du contribuable.

c) En fixant le taux d'amortissement des frais d'immobilisation, il faudrait accorder au contribuable la plus grande latitude possible, dans les limites généralement admises dans les méthodes de comptabilité car, en fin de compte, les gens d'affaires sont les meilleurs juges de ce qui constitue un tarif approprié. D'ailleurs, au cours d'une période de plusieurs années, le tarif de dépréciation n'influe guère sur le revenu. Nous ne formulons pas cette proposition en vue d'obtenir des avantages spéciaux pour le contribuable, mais seulement afin de soulager les gens d'affaires dans l'ensemble et le gouvernement des difficultés et vexations résultant de l'application de tarifs uniformes.

E. Pouvoir d'approuver un fonds ou un régime de pension. Ce pouvoir revêt un caractère extraordinaire car, si l'on en juge par la façon dont il est utilisé, son objet est social plutôt que fiscal. Si le gouvernement désire utiliser les exonérations d'impôt en vue de promouvoir certaines mesures sociales, il trouvera de nombreux précédents qui motiveront sa ligne de conduite. La division de l'impôt est peut-être le service le mieux placé pour juger de l'admissibilité d'un régime de pension à la lumière des fins que vise le gouvernement en la matière; cependant, croyons-nous, le gouvernement devrait admettre franchement que ces pouvoirs sont d'une nature spéciale et n'ont absolument rien à voir aux fonctions du ministre en ce qui concerne la perception des impôts.

Généralités. L'annexe ci-jointe ne comprend pas l'article 32A de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ni l'article 15 de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices. Ces articles confèrent des pouvoirs discrétionnaires au Conseil du Trésor et non au ministre. De par leur nature, ces articles tendent à embrouiller dans l'esprit des contribuables toute la question des impôts et le ministre des Finances a prétendu que, vu les circonstances critiques nationales résultant de la guerre, il y avait lieu d'insérer ces articles dans la loi. Il est admis que rien ne motive, en temps normal, l'existence de pouvoirs arbitraires d'une portée aussi vaste. Nous proposons donc l'abrogation de ces articles. Les tribunaux ont toujours prétendu que le Parlement devait voir à ce que ses mesures fiscales se conforment bien à la lettre de la loi, et que le contribuable a le droit d'examiner la loi et d'organiser ses affaires de façon à payer le moins d'impôt possible. Au moment le plus grave de notre crise nationale, de l'avis de plusieurs, une telle façon de procéder ne vaut pas en temps de guerre; on a également affirmé qu'il fallait à tout prix empêcher toute tentative d'éviter ou de réduire l'impôt, et qu'il était immoral d'agir ainsi. Le Parlement de Grande-Bretagne a, le premier, adopté une mesure qui a servi de modèle à l'article 32A et, à notre avis, la principale valeur de cette mesure résidait non pas dans les peines qu'elle prescrivait, mais dans le fait qu'elle empêchait les contribuables de chercher des moyens de diminuer leur impôt. Cependant, prétendre qu'il est mal de réduire, en temps normal, le montant de l'impôt, équivaut presque à dire que le contribuable doit conduire ses affaires de façon à payer le plus d'impôt possible. En raison de l'assiette présente et future de l'impôt, il est impossible que la question des impôts n'influe pas sur le raisonnement et la ligne de conduite de l'homme d'affaires ordinaire, et il est sot de prétendre que dans un monde d'entreprise libre, les hommes d'affaires adopteront la ligne de conduite qui les obligera à verser le plus d'impôt possible. Pour ces motifs, nous sommes d'avis qu'il faudrait revenir le plus tôt possible à une règle de loi sans laquelle on ne saura jamais à quoi s'en tenir au sujet de notre régime fiscal.

Ailleurs dans notre exposé, nous affirmons qu'il serait désirable de faire connaître au public les principes et les méthodes dont se sert la division de l'impôt dans la répartition. Nous sommes d'avis qu'on pourrait éliminer entièrement les plaintes et les différends résultant de l'existence des articles qui confèrent au ministre des pouvoirs discrétionnaires, en prévenant le contribuable des exigences du service de l'impôt.

Plusieurs décisions rendues récemment par la Cour de l'Échiquier semblent faire beaucoup de lumière sur la position du contribuable en ce qui concerne les appels lorsque l'assiette de son impôt a été fixée à la suite de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Nous signalons au Comité un article intitulé "*Ministerial and Administrative Discretion*", en date du 20 décembre 1945 et publié de la page 6001 à la page 6026 du *Dominion of Canada Taxation Service* (De Boo). Nous citons des pages 6025 et 6026 les conclusions suivantes concernant la position juridique, qui intéresseront sans doute le Comité:

"Les tribunaux peuvent être saisis de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre comme l'un des éléments touchant la répartition de l'impôt d'un contribuable, lorsque celui-ci en appelle du montant ainsi fixé.

"Le tribunal étudiera la question afin de s'assurer que le montant de l'impôt a été bien calculé à tous égards.

"Si l'exercice des pouvoirs discrétionnaires satisfait à toutes les exigences juridiques, comme nous l'avons signalé antérieurement, alors le tribunal supposera que la répartition est équitable et ne s'opposera aucunement au montant mentionné dans l'avis de répartition ni aux conclusions rendues en vertu des pouvoirs discrétionnaires.

"Cependant, si le tribunal juge que les pouvoirs discrétionnaires ont été mal utilisés à la lumière des principes juridiques établis, il ne peut que renvoyer le cas au ministre afin qu'il établisse correctement la répartition.

"Il semble que le tribunal ne peut jamais reviser la substance même d'une décision rendue par le ministre dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires, même si elle est erronée, et lui substituer la sienne."

Les conclusions précitées semblent confirmer nos affirmations voulant que, dans les conditions actuelles, le droit qu'a le contribuable d'en appeler du montant de son impôt tel qu'il est fixé par l'exercice des pouvoirs arbitraires du ministre, ait une valeur très restreinte.

ANNEXE B

ANALYSE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES
LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU ET LOI SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

A. Pouvoirs administratifs et répressifs

a) Routine administrative:

1. Pouvoir de désapprouver le changement de la période financière d'un contribuable.
   Art. 2 (1) *s*) (ii)—("le ministre peut discrétionnairement désapprouver")
2. Pouvoir de prescrire par règlement la façon d'établir la valeur actuelle des annuités, et approbation des tables de mortalité.
   Art. 3 (1) *b*) et 9A (1) *b*)—("que le ministre peut prescrire par règlement"; "approuvées par le ministre")
3. Pouvoir de déterminer, dans le cas de fiducies multiples, le fiduciaire entre les mains duquel sera taxé le revenu des diverses fiducies.
   Art. 11 (2)—("que le ministre peut déterminer")
4. Droit de désigner la personne qui doit faire la déclaration dans le cas d'une corporation, etc.
   Art. 35 (1) et 36 (3)—("selon que le ministre peut le prescrire")
5. Pouvoir général de proroger le délai pour la production des déclarations.
   Art. 40—("Le ministre peut")
6. Exercice du pouvoir et de l'autorité d'un commissaire nommé sous l'empire de la Loi des enquêtes.
   Art. 45—("peut faire l'enquête qu'il juge nécessaire")
7. Droit de déterminer les registres que doit tenir un contribuable.
   Art. 46—("peut lui enjoindre. . . qu'il prescrit")
8. Pouvoir de désigner le lieu où doivent être tenus les livres et les registres.
   Art. 46A (1)—("que le ministre peut désigner")
9. Autorité visant les registres dont peuvent se défaire les contribuables.
   Art. 46A (2)—("jusqu'à ce que la permission écrite. . . ait été obtenue")
10. Droit de cotiser et cotiser de nouveau.
    Art. 55—("le ministre peut")
11. Droit d'effectuer des remboursements sans que le contribuable en fasse la demande.
    Art. 56—("Le ministre peut")
12. Pouvoir de prolonger le délai prescrit concernant les avis d'appel dans le cas des contribuables faisant partie des forces armées.
    Art. 58 (1) *a*)—("avec le consentement du ministre")
13. Pouvoir général d'établir les règlements jugés nécessaires à l'exécution de la loi.
    Art. 75 (2)—("Le ministre peut")
14. Pouvoir d'établir les règlements jugés nécessaires à l'exécution des conventions fédérales-provinciales concernant les taxes sur le revenu.
    Art. 76A (2)—("Le ministre peut")
15. Pouvoir de réduire, dans certains cas, l'amende imposée à ceux qui ont omis de remettre des déclarations, ou de renoncer à ladite amende.
    Art. 77 (3) *b*) et 77 (4)—("le ministre peut")
16. Pouvoir d'autoriser une personne à faire une dénonciation ou à déposer une plainte.
    Art. 82 (1)—("autorisé par le ministre")
17. Droit de limiter les immobilisations dont le montant peut être déduit des impôts.
    Art. 90 (3), (4) (x), (5) et (6)—("que peut déterminer le ministre"; "Le ministre a le pouvoir. . . de déterminer")
18. Déductions d'impôt à la source—règlements, etc.
    Art. 92 (2), (3) et (4)—("peut prescrire par règlement")

b) Questions administratives spéciales:

19. Pouvoir de décider si l'impôt levé par d'autres pays sur le revenu de navires et d'aéronefs donne droit à une réciprocité d'exemption.
    Art. 4 *m*)—("de l'avis du ministre")
20. Pouvoir de décider lequel de deux contribuables doit bénéficier de la déduction accordée pour l'épuisement.
    Art. 5 (1) *a*)—("le ministre a plein pouvoir")
21. Pouvoir d'accepter des documents comme preuve du montant de l'impôt versé et du revenu touché par des filiales non résidantes, etc.
    Art. 8 (3) et SB 9 (3)—("à la satisfaction du ministre, une preuve")
22. Lorsqu'on croit que l'imposition a été réduite, un dividende peut être censé avoir été distribué et les actionnaires peuvent être taxés en conséquence.
    Art. 13 (2)—("Lorsque le ministre est d'avis. . . peut déterminer")
23. Lorsqu'un mari et sa femme sont associés, le revenu total du commerce peut être attribué à l'un ou l'autre.
    Art. 31 (1)—("à la discrétion du ministre")

24. Nonobstant la déclaration faite par un contribuable, ou en l'absence d'une déclaration, le ministre peut déterminer le montant de l'impôt.
Art. 47—("le ministre peut déterminer")

B. Pouvoirs constituant le ministre juge de ce qui est raisonnable ou équitable

25. Pouvoir de déterminer si les compagnies (visées à l'article 4 *k*)) qui négligent de produire des déclarations dans le délai prescrit ont un motif raisonnable de le faire et peuvent être exemptées de la peine prévue.
Art. 4 *k*)—("le ministre est le juge")
26. Pouvoir de déterminer une déduction juste et raisonnable pour l'épuisement des mines, des puits pétrolifères et gazifères et des coupes de bois.
Art. 5 (1) *a*)—("le ministre peut accorder")
27. Pouvoir de déterminer le taux raisonnable d'intérêt sur le capital emprunté et employé dans le commerce.
Art. 5 (1) *b*)—("tel que le ministre à sa discrétion peut le fixer")
28. Pouvoir de décider si les sommes imputées par des compagnies de contrôle à l'étranger sont raisonnables.
Art. 6 (1) *i*)—("si le ministre est convaincu")
29. Pouvoir de décider que toute dépense excède ce qui est raisonnable ou normal.
Art. 6 (2) et SB 8 *b*)—("Le ministre est autorisé"; "peut discrétionnairement déterminer")
30. En déterminant le revenu gagné, le ministre peut réduire le montant des traitements, etc., à un montant proportionné aux services réellement rendus.
Art. 6 (3)—("décision... est définitive et péremptoire")
31. Pouvoir de déterminer la mesure dans laquelle les frais peuvent être applicables au revenu gagné et au revenu de placements respectivement.
Art. 6 (4)—("décision... est définitive et péremptoire")
32. Pouvoir semblable de répartir les dépenses entre le revenu imposable et le revenu non imposable.
Art. 6 (5)—("le ministre a le pouvoir")
33. Pouvoir de déterminer le revenu qui est imposable dans le cas des personnes résidant à l'étranger aussi bien qu'au Canada.
Art. 9B (7)—("le ministre a plein pouvoir de déterminer")
34. Droit d'établir la valeur du revenu d'un bien qui doit être entretenu en vertu des termes d'un testament ou d'une fiducie.
Art. 11 (5)—("que le ministre peut prescrire")
35. Droit de déterminer quelle accumulation de profits de la corporation excède ce qui est raisonnablement requis pour les fins des opérations.
Art. 13 (1)—("si le ministre est d'avis")
36. Droit d'établir le prix raisonnable des denrées vendues par une compagnie à une compagnie associée.
Art. 23—("le ministre peut... établir")
37. Pouvoir de déterminer le montant d'intérêt qu'une compagnie canadienne est censée recevoir sur des fonds avancés à une compagnie non résidante.
Art. 23A—("le ministre peut... déterminer")
38. Droit de décider si les opérations commerciales faites avec des affiliés non résidants se conforment à la façon habituelle de procéder dans les affaires.
Art. 23B—("à moins qu'il ne soit convaincu")
39. Lorsque des personnes non résidantes exercent au Canada des opérations créatrices, le droit de déterminer quelle proportion du revenu qui en découle sera taxée au Canada.
Art. 26—("Le ministre a plein pouvoir discrétionnaire")
40. Disposition semblable dans le cas de personnes non résidantes qui sollicitent des commandes ou offrent quelque chose en vente au Canada.
Art. 27A—("Le ministre a plein pouvoir discrétionnaire")
41. Pouvoir de déterminer le juste prix courant lorsque l'actif est vendu aux actionnaires d'une corporation.
Art. 32B—("le ministre a le pouvoir de fixer")
42. Droit de déterminer quelles mines auront droit à l'exemption de trois ans visant les nouvelles mines.
Art. 89 (2)—("Le ministre... doit déterminer")
43. Lorsque les parents ne s'entendent pas sur la déduction relative à un enfant à leur charge, le ministre peut décider quel contribuable doit jouir de la déduction.
Première annexe, art. 1, règle 6—("à moins que le ministre n'en décide autrement")
44. Pouvoir d'ajuster les bénéfices normaux des contribuables en ce qui concerne les changements dans la durée d'un exercice financier, les modifications apportées au capital utilisé, et les changements dans le volume de production des mines d'or et des puits de pétrole.
Art. SB 4 (1)—("Le ministre peut, à sa discrétion")

(NOTA: Les lettres SB indiquent la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices.)

45. Pouvoir d'ordonner que, lorsqu'il s'agit de déterminer les bénéfices normaux de nouvelles entreprises, on prenne en considération les bénéfices normaux du prédécesseur.
Art. SB 4 (2)—("le ministre, s'il est convaincu... peut")

46. Pouvoir de décider si l'entreprise d'un contribuable était affaissée durant une période normale.
Art. SB 5 (2), (3) et (4)—("Si... le ministre est convaincu"; "de l'avis du ministre")
47. Pouvoir d'en appeler des décisions de la Commission arbitrale auprès du Conseil du Trésor.
Art. SB 5 (5)—("qu'une fois approuvée par le ministre")
48. Pouvoir de décider quelle provision est raisonnable comme réserve pour parer à la baisse des valeurs d'inventaire.
Art. SB 6 (1) *b*) et SB 6 (2) *c*)—("le ministre peut, à sa discrétion")
49. Pouvoir d'établir le montant raisonnable admis au lieu du salaire en ce qui concerne les propriétaires d'entreprises non constituées en corporations.
Art. SB 6 (2) *b*)—("le ministre peut, à sa discrétion")

C. Pouvoirs qui constituent le ministre juge des faits

50. Droit de déterminer si une compagnie exploite activement une entreprise financière, commerciale ou industrielle (relativement aux corporations personnelles).
Art. 2 (1) *e*)—("de l'avis du ministre")
51. Droit de déterminer quelle partie d'un paiement constitue les intérêts, quand le principal et les intérêts sont confondus.
Art. 3 (2)—("le ministre est d'avis"; "le ministre possède le pouvoir de déterminer")
52. Droit de déterminer si un simple paiement effectué à un employé à l'occasion de sa retraite a été versé en reconnaissance de longs services.
Art. 3 (6)—("Lorsque le ministre est convaincu")
53. Droit de déterminer si des paiements faits à des anciens employés sont versés à l'égard de la perte de fonctions ou d'emploi.
Art. 3 (8)—("Lorsque le ministre est convaincu")
54. Droit de déterminer la mesure dans laquelle le revenu d'une compagnie non résidante a été taxé au Canada.
Art. 4 *o*)—("la décision du ministre est définitive et péremptoire")
55. Pouvoir d'exempter les dividendes de filiales non résidantes dans certaines conditions.
Art. 4 *r*)—("si le ministre est convaincu")
56. Pouvoirs étendus d'une portée générale lui permettant de régler toute question découlant des articles concernant les dons faits aux organisations de charité par des particuliers et les exemptions à l'égard des annuités.
Art. 5 (1) *j*) et *k*)—("La décision du ministre. . . doit être finale et conclusive")
57. Droit d'établir si, en déterminant les taxes de compagnies minières en conformité de l'*Assessment Act* (Ontario), on a admis des déductions à l'égard des impôts payables sur le revenu et sur les surplus de bénéfices.
Art. 5 (1) *s*)—("pourvu que le ministre soit convaincu")
58. Droit de déterminer si un ajustement, en vertu duquel on a émis des titres à revenu ou débentures à revenu, a été occasionné par des difficultés financières.
Art. 6 (1) *k*)—("à la satisfaction du ministre")
59. Droit de décider si certains contrats de rentes viagères permettent ou non l'ajournement du paiement des primes sans que cela nuise au contribuable.
Art. 7A (1) *b*) (ii)—("de l'avis du ministre")
60. Droit de déterminer si une hypothèque ou une promesse de vente constituait une obligation exécutoire du contribuable.
Art. 7A (1) *d*)—("à la satisfaction du ministre")
61. Droit de fixer le montant du revenu d'une compagnie filiale non résidante.
Art. 8 (2B)—("le ministre peut")
62. Droit de déterminer si une corporation s'est activement livrée ou non à la prospection et a mis à exécution l'objet pour lequel elle a été constituée.
Art. 8 (5) (deuxième réserve), 8 (9) et 8 (9A)—("prouve au ministre")
63. Pouvoir de décider quels corps municipaux ou publics exercent une fonction de gouvernement.
Art. 9B (1)—("de l'avis du ministre")
64. Droit de déterminer quelles personnes sont censées être résidentes du Canada et quel revenu est imposable.
Art. 9B (7)—("le ministre a plein pouvoir de déterminer")
65. Droit de déterminer si une compagnie assujettie à l'impôt a été constituée en corporation en vue d'éluder la taxe de 15 p. 100 imposée aux compagnies non résidantes.
Art. 9B (11)—("lorsque le ministre est convaincu")
66. Droit de déterminer le principal commerce ou emploi d'un contribuable.
Art. 10 (2)—("le ministre a plein pouvoir de déterminer")
67. Droit d'établir la valeur des biens transportés par des actionnaires à des corporations personnelles.
Art. 21 (3)—("la décision du ministre est définitive et péremptoire")
68. Droit de déterminer si des biens ont été transportés à un mineur afin d'éluder l'impôt sur le revenu.
Art. 32 (1)—("à moins que le ministre ne soit convaincu")

69. Droit de déterminer si un transfert de biens, fondé sur un équivalent, constitue un don.
Art. 88 (7)—("Le ministre a le pouvoir de décider")
70. Droit de déterminer si l'impôt déduit à la source excède l'impôt réellement dû.
Art. 92 (8)—("Si le ministre estime")
71. Droit de fixer la date du commencement effectif des affaires.
Art. SB 2 (1) *h*)—("si le ministre est convaincu")
72. Droit de décider si un contribuable a entrepris des opérations sensiblement différentes de celles qu'il exerçait antérieurement.
Art. SB 3 (1) (réserve), SB 4 (2), SB 4A (1) *a*) (i) et SB 5 (4)—("de l'avis du ministre"; le ministre, s'il est convaincu")
73. Pouvoir de décider s'il est utilisé peu ou point de capital dans l'exercice d'une profession.
Art. SB 7 *b*)—("de l'avis du ministre")
74. Pouvoir de déterminer si le capital utilisé a sensiblement augmenté depuis qu'une compagnie soi-disant "filiale" a été constituée en corporation.
Art. SB 15A—(" de l'avis du ministre")
75. Pouvoir de déterminer si des fonds avancés par des compagnies mères sont de la nature d'un capital placé en permanence.
SB première annexe, art. 3 *c*)—("que le ministre, à sa discrétion exclusive, considère")

D. Pouvoirs d'accorder ou de refuser des exonérations et des déductions

76. Pouvoir d'exempter de l'imposition une partie de certaines allocations de subsistance.
Art. 3 (4)—("que le ministre peut déterminer à sa discrétion")
77. Pouvoir d'approuver certaines associations agricoles aux fins d'exemption d'impôt.
Art. 4 *i*)—("approuvées par le ministre")
78. Pouvoir de spécifier les montants de dépréciation et d'épuisement pour les fins du report des pertes.
Art. 5 (1) *p*)—("que peut accorder le ministre")
79. Pouvoir de permettre à un contribuable de déduire de son revenu imposable les dons faits aux associations de recherches scientifiques en approuvant l'organisme qui reçoit le don.
Art. 5 (1) *u*)—("approuvée par le ministre")
80. Droit de déterminer le montant d'une déduction concernant une réserve pour mauvaises dettes.
Art. 6 (1) *d*)—("que le ministre peut accorder")
81. Droit de déterminer le montant de dépréciation.
Art. 6 (1) *n*)—("de l'avis du ministre"; "que le ministre peut discrétionnairement admettre")
82. Droit de permettre la déduction des taxes provinciales dans le calcul du revenu imposable.
Art. 6 (1) *o*)—("que le ministre peut admettre, à sa discrétion")
83. Droit de permettre à un contribuable de déduire de la somme globale de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les surplus de bénéfices versée au Canada le total de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les surplus de bénéfices versé à l'étranger.
Art. 8 (1) et SB 9 (1)—("le ministre peut discrétionnairement permettre")
84. Droit de permettre au contribuable de déduire les frais d'exploration encourus par d'autres personnes.
Art. 8 (11)—("le ministre peut décréter")

E. Pouvoir d'approuver un fonds ou régime de pension

85. Diverses dispositions concernant les exemptions et déductions et exigeant que le ministre approuve le fonds ou régime de pension.
Art. 4 *z*), 5 (1) *ff*), 5 (1) *g*), 5 (1) *m*) et 7A (1) *a*)—("approuvé par le ministre")

APPELS

La question d'interprétation de la loi surgit bien souvent pour la première fois lorsque le répartiteur du bureau local de l'impôt discute avec le contribuable, lors de l'examen de sa déclaration, certaines façons de procéder de la part du contribuable en ce qui concerne les recettes, le revenu, les déboursés ou autres dépenses sur lesquelles le répartiteur diffère d'avis. Si le répartiteur et le contribuable ne peuvent s'entendre, ou même s'ils y parviennent, mais que le répartiteur estime que cette entente est contraire à l'interprétation que donne le ministère à la loi, on discute à fond cette question lors d'une réunion des fonctionnaires du bureau local. Cette façon de procéder révèle souvent pour la première fois au contribuable les règlements émis par le sous-ministre aux inspecteurs afin de les guider dans l'interprétation de la loi. Dans d'autres cas, le contribuable se rend compte que, depuis la première fois qu'on lui a signalé ces règlements, on les a modifiés sans l'en avertir.

On croit que ces règlements ne sont que l'interprétation générale donnée à la loi par le ministère, mais ils s'appliquent non seulement à l'interprétation de la loi, mais aussi aux fondements de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, qui, d'après la présente façon de procéder, peuvent être changés, et le sont de fait, sans que le contribuable en soit averti.

Si, malgré des pourparlers entre les fonctionnaires du bureau local et ceux d'Ottawa, on ne peut en arriver à une interprétation mutuellement acceptable de la loi ou de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, on fixe le montant de la cotisation du contribuable qui peut en appeler de la décision. Il appert que le bureau local envoie habituellement au bureau principal à Ottawa les déclarations des sociétés ou des particuliers dont le revenu est très élevé, en vue de les faire reviser avant d'émettre du bureau local l'avis de cotisation; de cette façon, avant qu'une décision soit rendue, la déclaration doit être vérifiée par le répartiteur local, le répartiteur en chef au bureau local et un fonctionnaire du bureau du répartiteur en chef à Ottawa.

La Loi de l'impôt devrait permettre au contribuable de faire redresser ses griefs promptement et définitivement sans qu'il lui en coûte trop cher. La présente façon de procéder en vue de régler les différends en matière fiscale est coûteuse et habituellement longue. Lorsqu'un contribuable est mécontent de sa cotisation, il peut interjeter appel dans les trente jours. Les fonctionnaires du ministère examinent cette demande et en arrivent à un règlement ou rejettent la demande du contribuable. Aucune disposition ne décrète que cette décision doit être rendue dans un certain délai. Si cette décision ne satisfait pas le contribuable, il peut de nouveau, dans les trente jours, envoyer un "avis de mécontentement" et, une fois de plus, les mêmes fonctionnaires étudient la requête du contribuable et ne se pressent aucunement de rendre leur décision. Au reçu de cette décision, si elle est défavorable, le contribuable peut encore, dans les trente jours, soumettre son cas à la Cour de l'Échiquier, en déposant une certaine somme pour garantir les frais de l'appel. Rien n'assure le contribuable que le tribunal en question sera promptement saisi de son cas; d'autre part, une fois que la cause a été entendue, il peut s'écouler un long délai avant que la décision soit rendue. Le contribuable peut ensuite interjeter appel auprès de la Cour Suprême du Canada, puis auprès du Conseil Privé. Il n'est donc pas exagéré de dire que, dans les conditions actuelles, le contribuable peut attendre plusieurs années et dépenser une forte somme avant d'obtenir une décision définitive. C'est pourquoi le contribuable hésite souvent à interjeter appel auprès d'un tribunal en vue d'obtenir une décision sur une question qui peut mettre en jeu un principe important, et accepter, comme pis aller, un compromis.

Le premier moyen de remédier à cet état de choses serait de restreindre autant que possible les dispositions conférant des pouvoirs discrétionnaires, et de renseigner les contribuables sur la façon dont on utilisera les pouvoirs discrétionnaires conférés par les articles qu'on aura conservés. Le contribuable sera mieux en mesure de calculer son impôt avec précision s'il comprend bien la loi et est au courant des méthodes d'administration, ce qui éviterait bon nombre de différends. Cependant, il y aura toujours des différends qu'il faudra faire régler par un tribunal judiciaire ou quasi judiciaire et, à notre avis, il y aurait lieu d'instituer un conseil de revision présidé par un juge, auquel les contribuables pourraient s'adresser facilement et sans qu'il leur en coûte trop cher; en outre, le conseil devrait faire connaître au public les décisions qu'il a rendues. Si ce conseil exerce des fonctions d'une nature quasi judiciaire, il ne devrait pas relever des fonctionnaires intéressés au différend, car on conçoit mal qu'une des parties en cause soit également le juge de son adversaire.

Il convient et il importe, bien entendu, de déléguer certains pouvoirs aux inspecteurs locaux et à leur personnel, mais il est parfois difficile d'assurer aux contribuables l'égalité de traitement dans la répartition des impôts. Il surgit de nombreuses questions contentieuses dans la répartition de l'impôt des mai-

sons d'affaires, et la publication des décisions rendues par le conseil de revision sur ces sujets contestés aiderait sans doute à assurer l'égalité de traitement; en outre, on établirait ainsi des principes qui simplifieraient le calcul de l'impôt et réduiraient le nombre de plaintes et de différends.

La méthode suivante permettrait de régler les différends et les appels promptement et économiquement:

Quand un contribuable conteste le montant de sa cotisation, il devrait soumettre une demande d'appel, dans les trente jours qui suivent la date d'expédition de l'avis de cotisation. Les fonctionnaires de la division de l'impôt. examineraient la demande du contribuable et, si l'on ne réussit pas à s'entendre, il faudrait soumettre la demande d'appel au conseil de revision dans les quatre mois qui suivent la date d'expédition de l'avis de cotisation. Le ministère devrait écrire au contribuable en vue de l'informer qu'on a soumis la question au conseil de revision; le contribuable pourrait alors, dans les trente jours qui suivent la date de cet avis, soumettre tout renseignement supplémentaire à l'appui de sa réclamation. Comme l'a signalé M. Elliott, le ministère procède sans formalités et il arrive souvent que le contribuable n'ait pas soumis, par écrit, au ministère toutes les preuves à l'appui de ses revendications. Lorsqu'on soumet le cas au conseil de revision, celui-ci pourrait demander au contribuable de présenter d'autres renseignements à l'appui de sa réclamation. Pour la commodité des contribuables, le conseil devrait se réunir à divers endroits du Canada, afin de réduire au minimum les frais de représentation auprès du conseil.

Si l'on veut que le conseil fonctionne efficacement, il devrait être passablement indépendant, ses membres devraient jouir d'une certaine sécurité quant à la durée de leurs fonctions, et le conseil ne devrait être aucunement assujetti à la surveillance ou à l'influence des fonctionnaires de la division de l'impôt. Le contribuable et le ministre devraient l'un et l'autre pouvoir en appeler auprès de la Cour de l'Échiquier de la décision du conseil. En outre, nous proposons qu'on permette au conseil, quand il y a eu appel, de reviser une décision rendue en vertu des pouvoirs discrétionnaires, substituant sa propre décision à celle du fonctionnaire administratif, tout comme si ce dernier n'avait pas exercé lesdits pouvoirs.

L'hon. M. HUGESSEN: Ne voulez-vous pas plutôt parler des "tribunaux"?

M. GLASSCO: Non; à notre avis, advenant le cas où l'on créerait un conseil de ce genre, c'est à lui qu'il faudrait accorder ce pouvoir. Nous croyons que cette façon de procéder résoudrait la plupart de ces questions.

L'hon. M. HUGESSEN: Je croyais que vous parliez des appels en dernier ressort à la Cour de l'Échiquier.

M. GLASSCO: Nous prétendons que le contribuable devrait avoir le droit de demander à un tribunal de reviser une décision rendue en vertu des pouvoirs discrétionnaires; cependant, nous croyons que la création d'un conseil de revision indépendant constituerait une solution alternative acceptable.

L'hon. M. HAYDEN: On obtiendrait les mêmes résultats. Si on peut en appeler auprès de la Cour de l'Échiquier, les appels porteraient évidemment sur les décisions rendues par ce conseil, à l'égard de la façon dont le ministre a, en premier lieu, exercé lesdits pouvoirs discrétionnaires.

M. GLASSCO: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Cela ferait partie de la décision.

L'hon. M. MORAUD: Sauf qu'il y aurait une décision rendue par le nouveau conseil, et une autre décision de la Cour de l'Échiquier.

L'hon. M. HUGESSEN: La façon dont vous avez employé le mot "appeler" m'a induit en erreur. Vous dites: "Le contribuable et le ministre devraient l'un et l'autre pouvoir en appeler, auprès de la Cour de l'Échiquier, de la décision du conseil. En outre, nous proposons qu'on permette au conseil, quand il y a eu appel, de reviser. . ." Vous parlez d'abord d'appel auprès du conseil, puis d'appel auprès de la Cour.

Le PRÉSIDENT: Actuellement, on croirait que la Cour de l'Échiquier peut rendre sa propre décision au sujet du conseil de revision.

L'hon. M. HAYDEN: N'est-ce pas l'intention de permettre à la Cour de l'Échiquier d'examiner tous les éléments qui sont entrés en ligne de compte dans la décision rendue par le conseil?

M. GLASSCO: Je dois d'abord signaler que nous ne sommes pas aussi au courant des exigences juridiques que les avocats. Nous voulons surtout qu'on établisse des principes, qu'il s'agisse d'un conseil de revision ou d'un tribunal, indépendant des fonctionnaires chargés de répartir les cotisations, qui examinera la question et rendra une décision impartiale.

L'hon. M. HAYDEN: C'est ce que ferait le conseil dont vous proposez la création?

M. GLASSCO: Nous serions satisfaits de l'institution d'un conseil de ce genre.

L'hon. M. HAYDEN: Vous dites que le contribuable et la Couronne pourraient en appeler, auprès de la Cour de l'Échiquier, de la décision rendue par le conseil de revision?

M. GLASSCO: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Cela s'appliquerait à toute décision du conseil, peu importe ce qu'elle pourrait comporter?

M. GLASSCO: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Y compris un appel relatif à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires qui a fait l'objet d'une revision de la part du conseil?

L'hon. M. HAYDEN: C'est exact.

Le PRÉSIDENT: Voulez-vous dire que la Cour de l'Échiquier pourrait exercer ses propres pouvoirs discrétionnaires? Devrait-on lui conférer des pouvoirs lui permettant de décider si le conseil a judicieusement exercé ses pouvoirs discrétionnaires?

M. GLASSCO: Je préfère ne pas trop me compromettre à ce sujet. J'estime que les membres du barreau sont plus en mesure que nous d'exprimer une opinion sur ce point. Dans la pratique, si nous ne pouvons obtenir la création d'un conseil de revision, nous sommes d'avis qu'il faudrait revêtir la Cour de l'Échiquier des pouvoirs nécessaires pour reviser minutieusement toutes les questions comportant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires. Du point de vue pratique, si le Gouvernement décide d'établir un conseil de cette nature, et qu'il exerce ses fonctions, il ne serait pas très important que la Cour de l'Échiquier ait le même pouvoir de reviser les mêmes conclusions du conseil de revision.

L'hon. M. HAYDEN: Cela pourrait avoir son importance du point de vue de la Couronne.

L'hon. M. LÉGER: L'exercice des pouvoirs discrétionnaires se fonde sur des faits et tous nos tribunaux, et même le Conseil privé, en tiennent compte. Je ne vois pas pourquoi nous ferions une exception dans le présent cas.

L'hon. M. HAIG: M. Glassco ne se prononce pas sur cette question.

L'hon. M. HAYDEN: Il émet la proposition, mais n'insiste pas.

M. GLASSCO: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: À mon sens, il importe que la Cour de l'Échiquier puisse agir de cette façon, même après que le conseil a rendu sa décision.

M. GLASSCO: Du point de vue du contribuable, il est préférable qu'il puisse interjeter appel auprès de plusieurs tribunaux, mais cette question concerne la ligne de conduite administrative.

L'hon. M. HAYDEN: La multiplicité des tribunaux auprès desquels le contribuable peut interjeter appel tend à assurer la continuité de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministère.

M. HAYES: Monsieur le président, dans l'ensemble, les contribuables ne s'y opposent pas, je crois; cependant, ils seraient satisfaits si un conseil indépendant pouvait reviser une décision rendue en vertu des pouvoirs discrétionnaires.

Le PRÉSIDENT: Je vous demande, messieurs, de permettre au témoin de terminer son exposé.

M. GLASSCO: Pour plus de commodité, nous résumons nos conclusions et propositions ainsi qu'il suit:

1. Mesures législatives: Les défauts des lois existantes, surtout le manque de précision et de clarté, nuisent à la bonne administration du régime fiscal. Par conséquent, il faudrait rédiger de nouveau, en entier, et le plus tôt possible, la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. À l'avenir, il faudrait accorder le temps nécessaire à la préparation des modifications qu'on désire apporter à la loi, et permettre aux contribuables de les examiner.

2. Cotisation. Au cours des dernières années, on a retardé indûment les cotisations d'impôt, en partie à cause des défauts de la loi et aussi en raison des méthodes administratives utilisées. Il faudrait maintenant les mettre à jour dans la mesure du possible et s'en occuper promptement à l'avenir; nous proposons, entre autres choses, qu'on accorde au ministère au plus deux ans pour modifier la cotisation telle qu'établie par le contribuable. Il faudrait permettre au contribuable de soustraire l'intérêt qu'il a payé sur l'impôt en souffrance. Si l'on exige que le contribuable acquitte un intérêt, il faudrait également lui en verser un à l'égard des montants qu'il a payés en trop. Pour faciliter le travail, on pourrait peut-être fixer un montant au-dessous duquel on n'exigerait ni ne verserait aucun intérêt.

3. Pouvoirs discrétionnaires. Nous sommes d'avis que les pouvoirs discrétionnaires sont trop nombreux et trop étendus et qu'il y aurait lieu de les réduire sensiblement; quant à ceux qu'on déciderait de maintenir en vigueur, il faudrait, dans la mesure du possible, les expliquer en publiant les règlements, les interprétations et les décisions.

4. Appels. La présente façon de procéder à l'égard des appels touchant la répartition est injuste envers le contribuable. Il faudrait apporter des améliorations à la loi et à la façon de l'appliquer afin d'éliminer autant que possible les imprécisions. En vue de régler les autres problèmes, il conviendrait de créer un conseil de revision indépendant du service de l'impôt, mais auquel le contribuable et le ministère pourraient facilement s'adresser et dont la décision pourrait être soumise à la Cour de l'Échiquier du Canada.

Le PRÉSIDENT: Désirez-vous poser des questions, monsieur Stikeman?

M. STIKEMAN: Monsieur le président, vu la clarté de l'exposé présenté par le témoin, j'ai très peu de questions à lui poser ce matin. Vous aideriez le Comité, monsieur Glassco, en lui disant ce que vous entendez par le "comité législatif" de votre organisme.

M. GLASSCO: Chaque année, la *Dominion Association of Chartered Accountants* nomme un comité législatif permanent qui travaille de concert avec les comités sur l'impôt nommés par les divers instituts provinciaux. Ce comité reçoit de toutes les provinces des rapports d'après lesquels nous soumettons des propositions au ministre des Finances au sujet des mesures fiscales.

M. STIKEMAN: À la page 7 de votre mémoire, vous dites:

> Quelques-unes des plus importantes modifications avaient pour objet d'empêcher les contribuables de se soustraire à l'impôt; dans ce domaine, les divergences entre nos lois fiscales et celles de l'Angleterre et des États-Unis nous ont obligés à adopter des mesures d'un genre qu'on ne trouve pas dans celles de ces deux pays.

Pourquoi vous exprimez-vous ainsi?

M. GLASSCO: Il existe deux différences essentielles entre notre loi et celle de ces pays; aux États-Unis, on perçoit un impôt sur les bénéfices résul-

tant du capital, ce qu'on ne fait pas au Canada ni en Grande-Bretagne. Ce dernier pays perçoit un seul impôt sur le revenu des sociétés tandis que le Canada et les États-Unis en perçoivent deux, l'un sur le revenu de la société et l'autre sur les dividendes versés aux actionnaires. À cause de cela, on a dû insérer dans la loi canadienne des dispositions tendant à empêcher les gens d'éviter ce double impôt en liquidant les sociétés ou en les organisant autrement. À ce sujet, j'estime que les articles 13 à 19 inclusivement sont les plus importants de la loi.

M. STIKEMAN: Il n'y avait alors aucun rapport entre cette affirmation et celle que vous faites dans la dernière phrase de ce paragraphe à la page 7, ainsi conçue:

> Si le gouvernement veut que l'ensemble des contribuables comprennent bien la loi, nous sommes d'avis qu'une revision complète s'impose sans retard.

Ce sont là deux idées distinctes?

M. GLASSCO: Oui.

M. STIKEMAN: Vous ne proposez pas la modification de certains articles de notre loi, de façon à les rendre semblables à ceux de la loi anglaise ou américaine?

M. GLASSCO: Non.

M. STIKEMAN: Quand vous dites qu'une revision complète de la loi s'impose, voulez-vous parler du fond de la loi, de la terminologie ou de l'ordre des articles ou de ces trois choses à la fois?

M. GLASSCO: Probablement les trois. C'est un travail considérable; j'estime qu'il faudrait apporter des changements quant au fond, de façon à supprimer certaines anomalies. En outre, pour rendre la loi plus claire, il faudrait également en simplifier la terminologie et effectuer un nouvel agencement des articles.

M. STIKEMAN: Croyez-vous qu'il suffirait pour le moment d'agencer les articles autrement?

M. GLASSCO: Cela aiderait, mais ne suffirait pas.

L'hon. M. HAYDEN: À mon sens, si l'on tient compte des espoirs des contribuables, nous pourrions comparer ce résultat à celui de la souris enfantée par une montagne.

M. STIKEMAN: Vers la fin de la page 7 de votre mémoire, vous dites:

> Une rédaction hâtive et le manque de discussion ont conduit à l'adoption de mesures législatives différant des propositions budgétaires auxquelles les modifications étaient censées donner suite.

Dans l'annexe A, à la page 9 de votre mémoire, vous signalez le délai écoulé entre la date où l'exposé budgétaire a été déposé à la Chambre et la date où a été adopté en troisième lecture le projet de loi tendant à modifier la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. Je note qu'il s'est écoulé en moyenne 27 jours entre ces deux dates.

L'hon. M. HAIG: Ce n'est pas la question. En 1944, par exemple, peu importe la date où on a présenté l'exposé budgétaire, le projet de loi n'a été soumis à la Chambre que le 1er août, date de la première lecture; la Chambre l'a ensuite adopté le 9 août.

M. STIKEMAN: Cela se rapporte à la deuxième partie de ma question. Voici la première partie: M. Glassco croit-il que le ministère ou la Chambre des communes est responsable de cette rédaction hâtive car, dans la moyenne, il s'écoule un délai de vingt-sept jours où l'on aurait assurément le temps d'y travailler. Le ministère ne peut commencer la rédaction du projet de loi avant la présentation de l'exposé budgétaire. M. Glassco prétend que la rédaction s'est faite de façon hâtive; je le prie donc de dire qui en est responsable.

L'hon. M. HAIG: Prenons 1938, soit la première année mentionnée dans l'annexe A. Je suis l'un de ceux qui protestent énergiquement contre cette façon de procéder. Cette année-là on a présenté le budget le 16 juin; huit jours plus tard, soit le 24, on a présenté le projet de loi visant à modifier la loi, et on l'a adopté cinq jours plus tard. Les rédacteurs du bill n'ont évidemment pas eu le temps nécessaire pour accomplir un travail soigné et le Sénat n'a eu que très peu de temps pour l'étudier.

L'hon. M. HAYDEN: Comment le public aurait-il pu soumettre des propositions fondées sur le projet de loi tel qu'il était présenté?

M. STIKEMAN: C'est précisément pourquoi je demande au témoin de nous dire s'il croit que la rédaction hâtive est imputable au ministère ou à la Chambre.

L'hon. M. HUGESSEN: La division de l'impôt sur le revenu ne peut entreprendre la rédaction de mesures en vue de donner suite au budget tant que la Chambre n'a pas adopté les résolutions; souvent elle ne le fait que plusieurs semaines après l'exposé budgétaire. La division ne peut rédiger le bill parce que la Chambre modifie souvent les résolutions. Nous savons que les fonctionnaires du ministère doivent parfois travailler toute la nuit en vue de présenter le bill le plus tôt possible et, dans bien des cas, ce n'est que quelques jours avant la prorogation. Il est vraiment ridicule d'accorder si peu de temps au ministère, pour rédiger le bill, et aux deux Chambres du Parlement pour l'examiner.

M. STIKEMAN: Je ne tente pas de motiver ce court délai, car j'en ai moi-même souffert pendant quelques années. Je veux tout simplement savoir si l'accusation concernant la rédaction hâtive vise tous ceux qui ont quelque chose à voir à cette rédaction, qu'il s'agisse surtout du ministère ou du Parlement. Le ministère rédige le bill avant l'adoption des résolutions.

Le PRÉSIDENT: Mais il ne peut le faire avant la présentation du budget.

L'hon. M. HAIG: Nous vous surveillons de près, monsieur Stikeman. Vous semblez avoir encore un faible pour le ministère.

M. STIKEMAN: Quiconque a dû passer sept nuits blanches consécutives à la rédaction du bill, comme je l'ai déjà fait, ne tenterait pas de défendre une telle façon de procéder.

L'hon. M. HUGESSEN: Alors vous convenez qu'on rédige à la hâte ces projets de loi?

M. STIKEMAN: Oh! certainement. Je veux seulement savoir quels moyens le témoin propose en vue de remédier à cet état de choses.

L'hon. M. HAIG: Sauf erreur, dans votre exposé, vous prétendez qu'on accorde des pouvoirs discrétionnaires au ministre en vue de rectifier des erreurs dans la loi.

L'hon. M. MORAUD: C'est la seule raison.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman, répondriez-vous "oui" ou "non" à la question suivante: Croyez-vous que la loi est imparfaite parce qu'on la rédige en peu de temps ou, comme vous dites, d'une façon hâtive?

M. STIKEMAN: Je répondrais "oui".

L'hon. M. HAYDEN: Monsieur le président, je commence à me demander qui est le témoin.

Le PRÉSIDENT: Nous désirons obtenir des renseignements et nous avons raison, je crois, de questionner M. Stikeman.

L'hon. M. HAIG: Nous abondons dans ce sens, monsieur le président.

M. STIKEMAN: Comme le témoin, le ministère désire obtenir plus de temps pour rédiger les mesures législatives, car le ministère en souffre quand la loi n'est pas aussi précise qu'elle devrait l'être.

L'hon. M. HAYDEN: À mon sens, ce court délai constitue l'une des principales raisons d'accorder ces pouvoirs discrétionnaires. Il est beaucoup plus facile d'insérer des articles conférant des pouvoirs discrétionnaires, que de rédiger des dispositions détaillées.

M. STIKEMAN: Je reviens à ma question, monsieur Glassco.

M. GLASSCO: Me permettriez-vous d'y répondre en vous demandant de vous reporter à ce qui s'est produit en 1944, pour vous donner un exemple du présent régime à son pire? La résolution n° 27 du budget de 1944 proposait d'exonérer d'impôt les dividendes touchés par les sociétés canadiennes provenant de filiales leur appartenant entièrement et situées à l'étranger. Cette question a fait l'objet d'une discussion et le ministre des Finances a accepté un amendement. L'exposé budgétaire a été présenté le 26 juin et la Chambre des communes a adopté les résolutions le 19 juillet. Cette résolution a été notablement amplifiée et demandait une étude minutieuse car elle comportait des questions complexes d'ordre technique. La Chambre des communes a été saisie du bill le 1er août et l'a adopté le 9. On en trouvera le texte définitif au paragraphe 2A de l'article 8 de la loi. À notre avis, le texte est non seulement très difficile à comprendre, mais le résultat est fort différent de celui que proposait la résolution budgétaire initiale et également différent de la résolution budgétaire modifiée. J'estime qu'il en a été ainsi parce que la question à l'étude était difficile, mais également parce que les gens n'ont pas eu l'occasion d'exprimer leur opinion sur la résolution, et signaler que l'amendement proposé n'aurait pas l'effet espéré.

M. STIKEMAN: À mon sens, le meilleur exemple de hâte nous a été fourni au cours de la seconde session de 1939. Le ministre a présenté son exposé budgétaire le 12 septembre; le même jour, on a soumis le bill tendant à modifier la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu qu'on a fait passer par toutes les étapes, et on a ensuite prorogé le Parlement. On se souviendra que ce jour-là on a adopté la première Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, qu'on a abrogée entièrement trois mois plus tard.

À la page 8 de son exposé, M. Glassco s'exprime ainsi:

> Les contribuables se plaignent constamment du fait que les formules et les déclarations qu'ils doivent remplir sont si compliquées et si difficiles qu'ils ont peine à les comprendre.

Depuis que M. Elliott a témoigné, le ministère a émis la nouvelle formule T-1 Générale pour 1945, qui est censée être simplifiée. La trouvez-vous assez simple?

M. HERINGTON: Je crois qu'elle est aussi simple qu'elle peut l'être sous le régime de la présente loi. La difficulté réside dans le fait qu'il y a divers genres d'impôts: l'impôt normal, l'impôt gradué, l'impôt sur le revenu provenant de placements et le reste.

L'hon. M. ASELTINE: La nouvelle formule a six pages, n'est-ce pas?

M. STIKEMAN: Oui.

L'hon. M. ASELTINE: J'en ai déjà rempli quelques-unes.

Le PRÉSIDENT: Elle ne m'a pas l'air plus simple que l'ancienne formule.

L'hon. M. HAIG: Elle est plus compliquée. Je défie quiconque de me prouver en quoi elle est plus simple. J'estime qu'elle est de beaucoup plus compliquée, sauf qu'à la page 1, on trouve un tableau indiquant le montant de son impôt après avoir calculé le montant de son revenu imposable. Rien ne nous assure que le tableau est exact, mais on l'espère.

M. STIKEMAN: Monsieur Glassco, à la page 10 de votre exposé, vous dites que, en décembre 1945, vous aviez fait une enquête visant 595 sociétés de Montréal et de Toronto, en vue de connaître la dernière année financière pour laquelle le ministère avait fixé leur impôt. Sauf erreur, il y a 30,000 sociétés qui acquittent l'impôt; ces 595 en représentent donc environ le quinzième. Pourriez-vous nous dire combien de ces 595 sociétés attendaient qu'on rende une décision sur l'appel qu'elles avaient interjeté ou qu'on fixe leurs bénéfices normaux?

M. GLASSCO: Puis-je demander à M. Hayes de répondre à cette question?

M. HAYES: D'après les renseignements que nous avons obtenus, il y en avait moins de cent qui attendaient qu'on fixe leurs bénéfices normaux, et ceux-ci s'étendaient sur plusieurs années, et non pas une seule.

M. STIKEMAN: Vous avez choisi ces 595 sociétés parce qu'elles attendaient qu'on fixe leurs bénéfices normaux, n'est-ce pas?

M. HAYES: Non, ce n'était pas pour cette raison.

L'hon. M. HAYDEN: Je me demande si cette affirmation est bien exacte et précise, car assez souvent le ministère établit la cotisation des sociétés lorsqu'on n'a pas encore fixé leurs bénéfices normaux. Le ministère établit une base arbitraire et avertit la société qu'elle peut en appeler de sa cotisation. La chose m'est arrivée, et je parle en connaissance de cause.

M. STIKEMAN: Je ne crois pas qu'il en soit ainsi lorsqu'on emploie la formule S.P. 1.

L'hon. M. HAYDEN: C'est ce que j'ai fait et l'on m'a dit de procéder comme je l'entendais.

M. WOOD: Nous ne fixons pas nos bénéfices normaux avant qu'une décision soit rendue.

M. STIKEMAN: Vous le faites après que vous en avez appelé d'une décision; c'est probablement ce qui est arrivé au sénateur Hayden.

Le PRÉSIDENT: Que faites-vous lorsque le ministère n'a pas approuvé le montant de la dépréciation depuis trois, quatre ou cinq ans? Je songe à une papeterie qui se trouve dans cette situation.

M. WOOD: Nous ne pouvons terminer la répartition avant qu'une décision soit prise au sujet de la dépréciation.

Le PRÉSIDENT: Dans ce cas, il y a des lenteurs appréciables.

M. STIKEMAN: Monsieur le président, à la page 13 de son exposé, paragraphe *b*), le témoin parle de la nécessité d'obtenir à l'avance une interprétation sur la question en litige. Croyez-vous, monsieur Glassco, qu'il faudrait, règle générale, confier au ministère la tâche de formuler des interprétations de cette nature?

M. GLASSCO: Lorsque les droits des contribuables sont clairement indiqués dans la loi et ne reposent pas sur l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, il serait avantageux d'adopter l'attitude des États-Unis et de dire aux contribuables: "La loi vous permet d'agir ainsi; alors faites comme vous l'entendez." Cependant, il est impossible d'agir ainsi quand la loi ne renferme aucune disposition précise à ce sujet. À l'heure actuelle, avant de se lancer en toute sécurité dans plusieurs genres d'entreprises, il faut demander au ministère de formuler une interprétation appropriée.

M. STIKEMAN: Le conseil d'appel dont vous proposez la création consentirait-il à rendre un jugement déclaratif avant que l'impôt soit établi?

M. GLASSCO: Nous n'avons proposé rien de précis à cet égard. Certains de nos membres estiment que ce serait très opportun; d'autres cependant soutiennent le contraire.

L'hon. M. HUGESSEN: Vous entretenez l'espoir que ce conseil de revision établisse une jurisprudence de nature à supprimer, dans une large mesure, le besoin de ces jugements déclaratifs?

M. GLASSCO: Précisément, sénateur.

L'hon. M. HAIG: Qu'arrive-t-il lorsque la décision rendue par un fonctionnaire à Winnipeg ou Vancouver est infirmée ici, après que le contribuable a envoyé sa déclaration?

M. GLASSCO: Nous nous adressons à Ottawa.

L'hon. M. HAIG: Autant vaudrait vous adresser à Tombouctou.

L'hon. M. HAYDEN: Un jugement devrait engager la Couronne et le contribuable.

L'hon. M. MORAUD: Comment peut-on obtenir un jugement du conseil quand il n'y a eu aucune décision antérieure?

L'hon. M. HAYDEN: Ce serait impossible d'obtenir un jugement à l'avance.

L'hon. M. HAIG: J'estime qu'il ne serait pas opportun d'obtenir un jugement. Le sénateur Hugessen a raison; les appels établissent un mode de procédure.

L'hon. M. HUGESSEN: Il existera toujours des cas où l'on ne saura guère à quoi s'en tenir. Il faudrait alors demander au ministère si, à son avis, il en résultera une augmentation, advenant le cas où l'on agirait de telle ou telle façon. J'estime qu'il faudrait plus de précision qu'à l'heure actuelle, mais il existerait toujours des cas de ce genre.

M. GLASSCO: Oui, je ne vois pas comment nous pouvons les éviter en ce qui concerne les lois fiscales.

L'hon. M. HAYDEN: Ce serait malheureux, car il faut un peu d'élasticité.

M. GLASSCO: Oui.

M. STIKEMAN: Les jugements déclaratifs favoriseraient quand même le ministère, lui laissant dans une certaine mesure le choix dont il jouit présentement; vous ne modifieriez en rien cette façon de procéder?

M. GLASSCO: Non.

M. STIKEMAN: À la page 15 de votre mémoire, vous affirmez qu'il y aurait lieu de modifier la définition de l'expression "revenu" de façon à la rendre conforme à l'acception ordinairement admise dans le commerce et l'industrie. Comment définiriez-vous "l'acception ordinairement admise dans le commerce et l'industrie", ou ne tenteriez-vous pas d'en donner une définition?

M. GLASSCO: Voulez-vous parler d'une définition dans la loi ou devant un tribunal?

M. STIKEMAN: Dans la loi ou ailleurs, de façon que le ministère et le contribuable en connaissent le sens. La loi anglaise ne contient aucune définition de ce genre.

M. GLASSCO: En 1932 ou 1934, une commission royale présidée par Lord Macmillan a proposé qu'on modifie, dans la loi anglaise, la définition de l'expression "revenu" de façon à éviter, comme nous tentons de le faire, des concepts ou des interprétations juridiques, découlant nécessairement d'une jurisprudence établie, contraires aux acceptions admises dans le commerce. Il ne s'agit pas d'apporter des changements radicaux, mais bien de supprimer ce que nous pourrions appeler les suites illogiques de l'histoire qu'on continue d'appliquer aux conditions présentes bien qu'elles ne conviennent plus.

L'hon. M. HAIG: Il s'est produit une évolution dans le domaine des affaires et vous voulez qu'il en soit de même à l'égard des lois fiscales.

M. GLASSCO: Oui.

M. STIKEMAN: Insérériez-vous une telle définition dans la loi?

M. GLASSCO: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Le point dont vous voulez parler serait très simple et s'appliquerait au contribuable aussi bien qu'à la Couronne. Il ne faudrait pas passer d'une base réelle à une base cumulative, ou inversement.

M. GLASSCO: Non. Il serait très facile d'établir une base cumulative; cependant, nous apporterions d'autres changements en vue de faire concorder la définition de l'expression "revenu" avec l'acception qu'on lui donne actuellement. En d'autres termes, nous sommes d'avis qu'une société commerciale devrait acquitter l'impôt sur ce qu'on est convenu d'appeler ses bénéfices ou son gain, et non pas sur ce chiffre modifié par quatre ou cinq déductions exigées à la suite de ce qui s'est produit en Angleterre en 1844.

L'hon. M. HAYDEN: Sauf erreur, votre proposition découle en quelque sorte de la cause Trapp.

M. GLASSCO: Je ne voudrais pas créer l'impression que nous nous fondons sur les remarques formulées dans le jugement rendu à l'égard de la cause Trapp. Nous le signalons à la seule fin de corroborer notre assertion, à savoir que la loi n'est pas parfaite à cet égard, mais nous citons cet exemple en ce qui

concerne le financement d'une émission de titres. Voici la façon réaliste de procéder, du moins comme les comptables l'entendent: aujourd'hui, si vous voulez profiter du peu de valeur de l'argent, il faut songer à tous les facteurs relatifs à l'émission de vos titres. Ils n'arriveront peut-être à l'échéance que dans vingt ans et ils exigeront le paiement de certains intérêts. Si vous laissez les choses telles qu'elles sont, vous pourrez déduire de votre revenu imposable toutes les sommes que vous versez sous forme d'intérêt; cependant, vous pouvez réduire sensiblement cet intérêt en utilisant certaines sommes en vue de racheter à prime vos obligations actuelles, et d'acquitter des frais d'avocat et d'impression relativement à une nouvelle émission. Après avoir calculé la somme que vous économisez grâce à une diminution d'intérêt et l'avoir comparée avec les dépenses encourues en vue d'effectuer le changement, vous constaterez que la société se trouve dans une situation avantageuse.

L'hon. M. HAYDEN: Cela fait partie des frais.

M. GLASSCO: Oui. Selon l'acception juridique, on peut légalement déduire les frais d'avocat et d'impression lors d'une émission de titres ainsi que la prime qu'il faut verser aux titulaires en vue de les racheter.

M. STIKEMAN: Vous voulez parler de l'interprétation juridique de la loi?

M. GLASSCO: Oui.

M. STIKEMAN: À mon avis, même les avocats appuieraient la présente acception, c'est-à-dire qu'on devrait permettre la déduction de ces sommes parce qu'elles font partie des dépenses d'affaires.

L'hon. M. HUGESSEN: La définition des sommes dépensées au cours de l'année en vue d'acquérir un revenu ne mentionne rien à cet égard.

M. GLASSCO: C'est peut-être notre pierre d'achoppement. Le paragraphe prescrit que le contribuable ne peut déduire les dépenses qui ne sont nécessairement ou totalement faites en vue de la production du revenu. Ce texte semble restreindre les dépenses au revenu de l'année et le contribuable pourrait faire face à des difficultés si l'on s'en tenait strictement à cette interprétation. Prenons l'exemple classique d'une prime sur une police d'assurance contre l'incendie: comment peut-on considérer cette dépense comme moyen d'acquérir un revenu? On n'a jamais soulevé cette question. Si le conseil s'en tenait strictement à l'interprétation du paragraphe *a*) de l'article 6 (1), il se verrait forcé de rejeter la déduction de toutes les primes d'assurance contre l'incendie.

L'hon. M. HUGESSEN: Au Manitoba, une société a déboursé de fortes sommes d'argent en vue de distribuer gratuitement de la bière aux intéressés.

L'hon. M. HAIG: Cela ne s'est jamais produit au Manitoba.

M. STIKEMAN: Alors, monsieur Glassco, si j'ai bien compris, vous songeriez à définir le revenu comme on le fait en Angleterre, où l'on permet un grand nombre de déductions. Votre définition de l'expression "revenu" serait très générale. En d'autres termes, il serait inutile d'entrer dans les détails, comme la loi le fait actuellement, si vous permettiez des déductions en vertu des articles 5 et 6, comme la loi anglaise les autorise et comme la jurisprudence britannique les interprète?

M. GLASSCO: Je ne répondrais pas affirmativement sans signaler que nous préférons la partie de la loi anglaise qu'a proposée Lord Macmillan, mais que le Parlement britannique n'a malheureusement pas adoptée.

M. STIKEMAN: Pourriez-vous consigner cet extrait au compte rendu?

M. GLASSCO: L'extrait est très bref et provient du projet de loi. Le voici: "Le montant des bénéfices d'une entreprise sera calculé conformément aux principes ordinairement acceptés dans le commerce en ce qui concerne la façon de calculer les bénéfices de cette entreprise."

M. STIKEMAN: Monsieur le président, je n'ai pas d'autres questions à poser au témoin.

L'hon. M. HAYDEN: Règle générale, monsieur Glassco, pour ce qui a trait à l'administration, vous êtes d'avis qu'il faudrait supprimer de la loi

tout pouvoir discrétionnaire qui donne pour ainsi dire au sous-ministre le droit de légiférer ?

M. GLASSCO: Oui, monsieur.

L'hon. M. HAYDEN: Et les pouvoirs discrétionnaires qu'on conserverait ne viseraient que le quantum de l'impôt ?

M. GLASSCO: Aux fins d'administration, je crois qu'il vaut mieux laisser certaines questions relever de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires; en d'autres termes, il existe certains points à l'égard desquels il est presque impossible de trouver une formule législative suffisamment générale pour embrasser tous les cas imprévus. Dans certains domaines, nous ne verrions aucune objection à ce qu'on accorde des pouvoirs discrétionnaires, par exemple le pouvoir qu'a le ministre de prolonger le délai pour la remise des déclarations; on pourrait signaler les conditions auxquelles un contribuable aura le droit de présenter sa formule en retard; un fonctionnaire pourrait décider quand il convient de prolonger le délai pour la remise des déclarations.

L'hon. M. HAYDEN: Il semble logique et conforme à la bonne administration commerciale d'accorder au contribuable le droit aux déductions pour fins de dépréciation.

M. GLASSCO: Nous croyons qu'il faudrait le lui accorder.

L'hon. M. HAYDEN: Je ne veux pas parler du quantum. Celui-ci peut relever de la discrétion du ministre et être assujetti à des règlements. Rien ne motive le fait de classer le droit à la dépréciation parmi les pouvoirs discrétionnaires du ministre.

L'hon. M. HUGESSEN: Il y a un point sur lequel je ne suis pas d'accord avec vous, monsieur Glassco, peut-être parce que je vous ai mal compris. Au bas de la page 16 et au commencement de la page 17 de votre mémoire, vous dites que le gouvernement a su manœuvrer dans la cause de la *Pioneer Laundry*. Je suppose que vous faites tout simplement allusion au fait de classer les bénéfices de dépréciation sous l'article 6 au lieu de l'article 5; vous ne critiquez pas le gouvernement d'avoir tenté de supprimer l'échappatoire qui avait surgi dans la cause de la *Pioneer Laundry*, et qui permettrait au même propriétaire de déduire deux fois le montant de la dépréciation.

L'hon. M. HAYDEN: Je me demande s'il s'agit bien d'une échappatoire.

M. GLASSCO: À notre avis, il est évident que la dépréciation constitue une dépense; le contribuable devrait avoir le droit de déduire le montant de la dépréciation que subit son entreprise.

L'hon. M. HUGESSEN: J'abonde dans votre sens.

M. GLASSCO: Pour des motifs qu'il est inutile de mentionner, supposons qu'un contribuable obtienne une décision défavorable au gouvernement; à notre avis, cela ne devrait pas constituer une raison suffisante pour que le gouvernement annule ou supprime le droit que possède un contribuable aux déductions pour fins de dépréciation.

L'hon. M. HUGESSEN: J'en conviens, mais vous ne prétendez pas, je suppose, que le même contribuable puisse déduire deux fois le même montant de dépréciation sur les mêmes biens ?

M. GLASSCO: Non, je n'irais pas jusque là.

L'hon. M. HAYDEN: C'est une façon dont on a procédé en vue de supprimer un droit, et je me demandais si l'emploi de l'expression "manœuvre" était motivé.

L'hon. M. HAIG: Habituellement, lorsque la division de l'impôt sur le revenu perd une cause portée en appel, elle modifie la loi l'année suivante de façon que la chose ne se répète pas. C'est ce qui a créé du ressentiment.

L'hon. M. ASELTINE: Croyez-vous qu'il s'agisse vraiment d'une manœuvre ?

L'hon. M. HAIG: Je crois que l'expression est assez juste.

L'hon. M. HUGESSEN: Ils bloquent toutes les nouvelles issues.

L'hon. M. HAIG: On ne dit pas clairement ce qui est imposable et ce qui ne l'est pas.

L'hon. M. HAYDEN: Croyez-vous que le fait de limiter à un an le montant de l'intérêt exigible résoudrait la difficulté? Par exemple, supposons que le ministère n'ait pas vérifié ma déclaration d'impôt dans l'année qui suit la date d'envoi, il n'exigerait aucun intérêt tant qu'il n'aurait pas fixé la cotisation. Dès que le ministère l'a fixée, le contribuable peut acquitter son impôt et empêcher l'intérêt de s'accumuler, ou interjeter un appel en espérant obtenir une décision favorable. Si nous imposons une limite de temps à l'intérêt exigible avant la répartition, cela porterait le ministère à vérifier plus promptement les déclarations.

M. GLASSCO: On obtiendrait peut-être ce résultat. Au lieu des vœux que nous formulons, vous proposez qu'on impose une limite de deux ans au droit qu'a le ministère de modifier la cotisation établie par le contribuable.

L'hon. M. HAYDEN: De cette façon, vous ne privez la Couronne d'aucun droit, mais vous incitez le gouvernement à faire diligence.

M. NORMAN: Monsieur le président, au pays, nous accomplissons habituellement en un an le travail d'une année. Je ne vois pas pourquoi la division de l'impôt sur le revenu n'agirait pas comme les autres ministères. Ne peut-elle pas s'organiser de manière à suivre la façon de procéder des autres services? C'est simplement une question du nombre d'employés et de leur aptitude au travail. Il s'agit plutôt de retard dans le travail et l'état de choses empire à mesure que le délai se prolonge. Bien entendu, nous ne voulons priver la Couronne d'aucun droit, mais nous sommes d'avis qu'il faudrait faire savoir clairement au contribuable si ses calculs sont exacts, dans un espace de temps raisonnable, que nous fixons à deux ans de la date à laquelle il a acquitté son impôt. À mon avis, la question de l'intérêt n'est pas très importante; de fait, nous y avons songé pendant quelque temps. J'estime qu'il importe davantage de limiter l'intérêt à deux ans, ou une période plus longue dans les cas d'appel; on pourrait exiger sur le revenu un certain montant semblable à l'intérêt bancaire.

L'hon. M. HAYDEN: Nous pourrions peut-être imposer une limite d'un an en ce qui concerne l'intérêt, et une limite de deux ans pour ce qui est du droit de modifier la cotisation.

M. GLASSCO: Précisément.

Le PRÉSIDENT: Si l'on n'a pas d'autres questions à poser, je désire, au nom du Comité, remercier M. Glassco et ses collègues de leur très précieuse collaboration.

Des VOIX: Très bien.

Le PRÉSIDENT: Vous nous avez présenté un mémoire excellent, clair et précis; je puis vous assurer que le Comité étudiera avec soin les propositions que vous avez formulées.

Le Comité s'ajourne au mardi 9 avril, à 10 h. 30 du matin.

1946

LE SENAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule No 5

SÉANCE DU MARDI, 9 AVRIL 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOINS:

M. E. K. Williams, K.C., président de l'Association du Barreau canadien.
M. Molyneux L. Gordon, K.C., Association du Barreau canadien (section de la taxation)

PIÈCES

1. Catégories de pouvoirs discrétionnaires.
2. Avant-projet d'une Loi concernant les commissaires de l'impôt.
3. Comparaison de statuts: Royaume-Uni, 1806; Royaume-Uni, 1918; et Statuts revisés du Canada, 1927.
4. Recommandations de l'Association du Barreau canadien (section de la taxation) adressées au ministre des Finances.
5. Lettre du ministre des Finances à l'Association du Barreau canadien.
6. Recommandations au sujet d'amendements à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et à la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, présentées par un comité mixte représentant l'Association du Barreau canadien et la *Dominion Association of Chartered Accountants*, janvier 1944.
7. Recommandations au sujet d'amendements à la Loi de l'imp!t de guerre sur le revenu et à la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, présentées par un comité mixte représentant l'Association du Barreau canadien et la *Dominion Association of Chartered Accountants*, mars 1945.
8. La *Canadian Tax Foundation.*
9. Liste des pouvoirs discrétionnaires du minstre.
10. Rapport sur les pouvoirs du ministre.
11. "Un ingénieur envisage le problème de la taxation", par Frederick S. Blackall, Jr.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: 1. Qu'un Comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 9 avril 1946

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par une nouvelle rédaction au besoin, se réunit à 10 h. 30 du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Aseltine, Buchanan, Campbell, Crerar, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae et Sinclair—12.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat; M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. E. K. Williams, K.C., président de l'Association du Barreau canadien, présente un mémoire au nom de cette association.

Les pièces suivantes sont versées au dossier.

1. Catégories de pouvoirs discrétionnaires;
2. Avant-projet d'une Loi concernant les commissaires de l'impôt;
3. Lois comparées: Royaume-Uni, 1806; Royaume-Uni, 1918; et Statuts revisés du Canada, 1927;
4. Recommandations de l'Association du Barreau canadien (section de la taxation) adressées au ministre des Finances;
5. Lettre du ministre des Finances à l'Association du Barreau canadien;
6. Recommandations au sujet d'amendements à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et à la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, présentées par un comité mixte représentant l'Association du Barreau canadien et la *Dominion Association of Chartedel Accountants,* janvier 1944.
7. Recommandations au sujet d'amendements à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et à la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, présentées par un comité mixte représentant l'Association du Barreau canadien et la *Dominion Association of Chartered Accountants,* mars 1945.
8. La *Canadian Tax Foundation.*

M. Molyneux L. Gordon, K.C., de l'Association du Barreau canadien (section de la taxation), poursuit la présentation du mémoire soumis par l'Association du Barreau canadien.

Les pièces suivantes sont déposées au dossier:

9. Liste des pouvoirs discrétionnaires du ministre;
10. Rapport sur les pouvoirs du ministre;
11. "Un ingénieur envisage le problème de la taxation," par Frederick S. Blackall, Jr.

A midi et 45 minutes, le Comité suspend la séance jusqu'à 2 h. 30.

A 2 h. 30 de l'après-midi, le Comité reprend la séance.

M. Molyneux L. Gordon, K.C., continue la présentation du mémoire soumis par l'Association du Barreau canadien, puis il est interrogé par l'avocat du Comité.

A 4 heures de l'après-midi, le Comité s'ajourne au mercredi 10 avril, à 10 h. 30 du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité.
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

LE MARDI, 9 Avril, 1946

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 h. 30 du matin sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, un mémoire va nous être présenté par l'Association du Barreau canadien. M. E. K. Williams, K.C., le président de l'association, est ici avec M. Molyneux L. Gordon, K.C., président de la section de taxation auprès de cette association. M. Williams va nous lire une courte partie du mémoire et nous expliquer pourquoi il ne peut rester toute la matinée.

L'hon. M. HAIG: Je ne vois pas pourquoi nous n'aurions pas l'honneur de l'avoir avec nous toute la matinée.

Le PRÉSIDENT: Il semble qu'il est pris par les séances de la Commission royale enquêtant sur l'affaire d'espionnage.

L'hon. M. HAIG: Il pourrait laisser attendre son mémoire et nous parler de cette Commission. Nous ne nous y objecterions pas du tout.

M. E. K. WILLIAMS, K.C., président de l'Association du Barreau canadien: Monsieur le président et honorables sénateurs, l'Association du Barreau canadien apprécie hautement votre invitation de comparaître devant vous et elle accepte l'invitation avec l'espoir qu'elle pourra être de quelque utilité au Comité dans son travail si important.

L'Association du Barreau canadien comprend approximativement la moitié de tous les avocats pratiquant le droit dans chaque province du Canada et un grand nombre de juges des différentes cours. L'Association s'est toujours vivement intéressée non seulement aux questions afférentes à l'administration de la justice mais à tout ce qui influe sur le bien-être du peuple dans son ensemble. Elle s'est toujours efforcée d'aborder ces problèmes avec toute l'objectivité possible. Elle délibère toute l'année par le moyen de ses divers comités et comités spéciaux, dont les membres font rapport à l'Association deux fois l'an. Depuis nombre d'années les membres de l'Association ont donné une attention considérable à la question de l'impôt. Celle-ci a été jugée si importante qu'en avril 1943 un comité spécial de la taxation a été institué et ce comité spécial est devenu plus tard une section spéciale de l'Association, appelée la section de la taxation. M. M. L. Gordon, K.C., a été nommé président de la section et il a toujours occupé ce poste depuis.

A la recommandation cette section, le Conseil a adopté la résolution suivante en août 1943 (Pièce n° 4 de l'Appendice):

> Que le conseil de l'Association du Barreau canadien est alarmé par les dispositions des lois fiscales fédérales qui donnent à des personnes autres que le Parlement des pouvoirs discrétionnaires étendus, ce qui constitue en réalité une délégation par le Parlement de son autorité législative.
>
> Qu'en conséquence, il recommande qu'un comité permanent de la Chambre des communes, comité auquel sera soumis pour étude tout projet de législation fiscale, et que toute personne intéressée puisse exposer son opinion à ce comité permanent en vue d'obtenir un régime fiscal basé sur la justice de l'équité.
>
> Que les services des impôts n'aient que des pouvoirs administratifs et que des mesures soient prises pour que les questions de droit et de fait soient jugées par un tribunal judiciaire.

Cette résolution fut adressée à l'hon. M. Ilsley qui en a accusé réception par lettre du 4 décembre 1943 (voir Pièce n° 5 de l'Appendice). Dans sa lettre, le ministre des Finances insistait sur les difficultés qui surgiraient si un préavis était donné aux individus ou corporations intéressés quant aux impôts éventuels.

Il ne faut pas présumer que l'Association demandait au gouvernement de révéler son programme fiscal avant qu'il fût présenté au Parlement, mais le comité conseille d'étudier la pratique suivie en Australie, qui est basée sur deux lois. La première est la loi dite *Income Tax Assessment Act,* qui spécifie les méthodes à employer dans l'application de la taxe, le mode de calculer le revenu, les déductions admises, l'époque des paiements et les méthodes d'appel, etc. Cette loi figure dans les statuts de l'Australie depuis plusieurs années et elle est revisée ou modifiée seulement quand il est nécessaire de simplifier et de mettre au point ses prescriptions. Ces amendements ne concernent pas la politique ministérielle, parce que le programme de tout gouvernement, doit être, comme au Canada, de répartir le fardeau de l'impôt avec autant de justice et d'équité que possible. La deuxième mesure est la Loi de l'impôt sur le revenu, qui est adoptée chaque année et qui fixe le taux et traite des autres éléments du programme fiscal.

Les autorités devraient songer à adopter une pratique selon laquelle les amendements portant sur les méthodes administratives de prélever des fonds, qui ne sont pas au nombre des éléments du programme fiscal, devraient être rendus publics avant d'être soumis au Parlement. En effet, il y a toujours des groupes de contribuables qui pourraient offrir des suggestions utiles et constructives en ces matières, et les éléments de la politique fiscale pourraient rester secrets jusqu'à la présentation du budget.

Au début de leurs délibérations, les membres du présent Comité ont reconnu les avantages d'une discussion mixte avec les professionnels de la comptabilité et ils ont invité les membres de la *Dominion Association of Chartered Accountants* à siéger avec eux aux assemblées du Comité; il est inutile de dire que ces derniers ont fourni une contribution précieuse qui a été appréciée.

En janvier 1944, les deux comités, travaillant comme un comité mixte, ont fait certaines recommandations au ministre des Finances et au ministre du Revenu national au sujet d'amendements à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices. Toutes ces recommandations ont été l'objet d'un examen approfondi et quelques-unes ont été acceptées. Quelques autres, qui n'ont pas été acceptées, devraient, nous le suggérons respectueusement, reprises en considération. Des copies de ces recommandations seront à votre disposition et j'espère que vous voudrez bien les tudier en détail.

Monsieur le président et honorables sénateurs, je voudrais déposer avant tout devant ce Comité un opuscule daté de janvier 1944 et intitulé: "Recommandations au sujet d'amendements à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, présentées par un comité mixte représentant l'Association du Barreau canadien et la *Dominion Association of Chartered Accountants.*"

(Voir Pièce n° 6 de l'Appendice).

Ensuite, le quatrième opuscule portant le même titre et daté de mars 1945.

(Voir Pièce n° 7 de l'Appendice).

Je ferai observer, en passant, que ces deux documents sont le fruit du travail ardu du comité et d'une étude minutieuse des différents problèmes.

L'hon. M. CAMPBELL: Permettez-moi de vous poser une question, monsieur Williams? Les représentants de ces deux organismes ont-ils été appelés à discuter leurs propositions avec le ministère après qu'elles eurent été soumises?

M. WILLIAMS: M. Gordon dit non.

Il devint vite apparent aux deux comités — et je crois que leur opinion est partagée par un très fort groupe de contribuables au Canada — que la loi est difficile à comprendre et assez embrouillée; si elle garde sa forme actuelle, la reconversion en sera retardée et la prospérité du Canada pourra en souffrir matériellement. Il est assez probable que ces inconvénients entraînent actuellement des pertes de revenu.

Le rapport Rowell-Sirois, volume II, page 117, chapitre III, traitant des impôts sur les corporations commerciales, dit ce qui suit:

> Le présent régime est impossible à décrire . . . Ces impôts se sont multipliés d'une façon tout à fait illogique et désordonnée, et vont à l'encontre de toutes les données d'une saine fiscalité.

Le magazine publié par la *Dominion Association of Chartered Accountants,* dont les membres ont, probablement plus que tous autres spécialistes, une meilleure connaissance de l'application de la loi, disait en 1944, Vol. 45, page 195:

> Parmi les nécessités de l'après-guerre, citons la refonte de la Loi de l'impôt sur le revenu. Cette loi est aujourd'hui un ramassis d'amendements sur amendements, avec le résultat que ce qui est déclaré ou spécifié dans un article de la loi se trouve modifié dans un autre.

Se rendant compte que tôt ou tard la Loi de l'impôt sur le revenu devra être entièrement revisée, la section de la taxation de l'Association du Barreau canadien a consacré son temps à une étude critique des défauts de la loi actuelle. Elle vous présente cette critique avec grand respect et offre de nombreuses suggestions pratiques.

La question de taxation a été le sujet d'une étude approfondie, officiellement et officieusement depuis plusieurs années. Vingt commissions royales ont été instituées en différentes parties du Commonwealth britannique, pour étudier ce problème. Les personnes présidant ces commissions étaient d'ordinaire des hommes supérieurs, et les témoins qu'ils ont entendus portaient des noms éminents dans tout l'Empire. Nous recommandons que ces témoignages soient compilés et indexés de manière à être accessible pour la recherche d'une solution aux problèmes canadiens.

Le comité de l'Association du Barreau canadien estime que le gouvernement peut retirer beaucoup d'assistance d'une critique bien approfondie et de recommandations d'organismes dont les membres sont constamment en contact avec le public qui est le plus atteint par les lois fiscales. C'est le service que la section de taxation de l'Association du Barreau canadien désire rendre. A cette fin, elle aura la collaboration de la *Canadian Tax Foundation,* qui a été constituée en corporation en octobre 1945, grâce aux efforts conjoints de l'Association du Barreau canadien et de la *Dominion Association of Chartered Accountants.*

J'aimerais, monsieur le président et honorables sénateurs, déposer maintenant au dossier le prospectus de la *Canadian Tax Foundation.* Je voudrais attirer votre attention spéciale sur le personnel des gouverneurs proposés de cette fondation, dont la liste paraît en troisième page. Je veux aussi vous signaler un fait qui n'a pas besoin de mention spéciale: toutes les sections du Canada sont représentées et le personnel de l'organisme se compose d'hommes d'une expérience et d'une compétence indiscutable pour traiter de problèmes de ce genre.

(Voir Pièce n° 8 de l'Appendice). Je veux rendre parfaitement clair que les vues de l'Association du Barreau canadien sont exprimées seulement par le comité qui lui est responsable. Nous venons devant vous comme une association qui croit voir là un travail très important à faire pour le bénéfice de tout le Canada. Nous offrons notre concours et nous vous assurons que toute assistance que vous pouvez désirer vous sera rendue avec empressement.

J'ai demandé à M. Gordon de discuter avec vous les détails des recommendations que la section de taxation de l'Association du Barreau canadien, sous la présidence de M. Gordon, désire vous présenter.

Avant que vous appeliez M. Gordon, monsieur le président, puis-je ajouter que j'aurais beaucoup aimé continuer à assister aux séances de votre Comité, mais la commission qui a retenu mes services depuis un certain temps siège ce matin, et je n'ai pu m'absenter qu'avec la permission des commissaires. Mais c'est un sujet qui exige une étude très attentive pour celui qui veut en parler pertinemment devant un Comité comme celui-ci. J'avais espéré être en mesure de siéger avec les membres des divers comités en vue de préparer ma comparution devant vous. La chose m'a été impossible. Les problèmes de l'impôt sur le revenu et sur les surplus de bénéfices me sont devenus complètement étrangers depuis quelques mois, et ils sont si compliqués et si difficiles que, sans avoir l'occasion de rafraîchir ma mémoire avec ceux qui préparent ce travail, je m'estimerais plutôt présomptueux, dans le moment, de tenter de vous être de grande utilité. En d'autres termes, il me faudrait suivre un cours de récapitulation avant que je me croie capable de discuter les points techniques devant le Comité.

S'il y a d'autres questions, je serai heureux d'essayer d'y répondre. Le travail de M. Gordon est le fruit d'une préparation intensive pendant une longue période, non pas de mois mais d'années. Je sais que mon collègue n'a pas besoin d'un cours de récapitulation. Comme président de l'Association, avec votre permission, je désire rendre hommage aux membres de l'Association du Barreau et aux membres de la *Dominion Association of Chartered Accountants* pour leur magnifique travail. Je sais qu'il a exigé un effort constant et sans repos. N'ayant pas pu accorder personnellement autant d'attention à cette tâche, j'hésiterais à répondre aux questions que votre Comité, qui a déjà approfondi les choses, pourrait me poser. Je ne veux pas me montrer plus gauche qu'il ne faut.

L'hon. M. VIEN: Puis-je poser une question à M. Williams? A la page 7 vous parlez d'un certain nombre de commissions royales instituées dans différentes parties du Commonwealth Britannique, et vous proposez que les témoignages pourraient être compilés et indexés pour être employés dans l'étude de ces problèmes. Ce travail a-t-il été fait?

M. GORDON: Non. il n'a pas été fait, il n'a été qu'ébauché.

L'hon. M. VIEN: Pouvons-nous avoir une liste de ves vingt commissions royales auxquelles vous faites allusion?

M. GORDON: Certainement, monsieur. Il est très difficile d'obtenir les témoignages.

M. WILLIAMS: Il est très difficile de mettre la main sur les dossiers qui datent déjà de plusieurs années. Ce problème a été étudié et c'est l'intention de la *Tax Foundation* de tout reprendre.

L'hon. M. CRERAR: Puis-je faire remarquer à M. Williams que le mandat de notre Comité ne porte que sur les questions administratives. Nous n'avons pas pour mission d'examiner l'incidence de l'impôt à un point de vue quelconque. C'est un point très important, et en jetant un rapide coup d'oeil sur la proposition visant l'institution d'une fondation canadienne de la taxe, je vois que cet organisme s'occupera principalement d'une distribution équitable des taxes. Autrement dit, il s'agit de l'incidence de l'impôt.

M. WILLIAMS: Monsieur le sénateur, le travail que la Fondation a en vue est une étude complète de l'impôt à tous ses points de vue. Nous comprenons les limitations présentes du mandat du Comité et notre désir actuel est uniquement de nous conformer à ses limites. Mais j'ai pensé que nous devrions vous indiquer que la Fondation se propose de poursuivre, sur la question de l'impôt l'étude la plus minutieuse possible. Ce sera un très gros travail.

L'hon. M. CRERAR: Je crois la chose très désirable; il convient peut-être également de faire connaître qu'un tel travail sera entrepris.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Williams, dans plusieurs des mémoires qui nous ont été présentés, nous constatons la discussion non seulement des choses administratives mais aussi—c'est presque impossible à éviter—des questions de programme.

Nous avons toujours fait savoir que notre mandat couvre seulement les questions administratives mais que nous prendrons connaissance d'autres aspects de la question; cependant, nous ne pourrons pas communiquer au gouvernement de recommandations au sujet de sa politique.

M. WILLIAMS: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Il est proposé dans le mémoire que les représentants d'organisations comme l'Association du Barreau canadien et la *Dominion Association of Chartered Accountants* aient d'amples occasions de comparaître devant le gouvernement ou quelque autre organisme autorisé pour discuter les nouvelles mesures législatives. Je suis informé que ces associations ont des raisons de croire qu'elles sont capables d'aider en faisant des suggestions relatives à la rédaction de la loi afin que celle-ci soit plus facilement interprétée.

M. WILLIAMS: Oui. Cette énonciation s'appuie, monsieur le sénateur, sur le fait que l'expérience de notre profession montre que, en travaillant à la rédaction d'une loi ou d'un contrat, il est essentiel d'obtenir l'avis de personnes qui sont en position de dire: "Evidemment tout cela est splendide sur le papier, mais avez-vous songé à l'application pratique à tel ou tel cas? Ce sera peut-être bien différent de ce que vous, le rédacteur, envisagez." Parfois la sagesse parle par la bouche de plusieurs conseillers; d'un autre côté, on dit que trop de cuisiniers gâtent la sauce. L'un ou l'autre cas peuvent se présenter. Il se peut que les intéressés, associations ou particuliers, adonnés au commerce ou à l'agriculture, disant en consultant le projet de texte: "Nous ignorons les conséquences que la mesure aura pour d'autres, mais nous connaissons les effets qu'elle produira quant à nous."

A mon avis, l'expérience de tous ceux qui ont eu à s'occuper de rédaction législative démontre qu'il est impossible à un comité de rédacteurs de prévoir tout ce qui peut surgir, et si le rédacteur est aidé par autant d'autres groupes que possible, la lumière jetée sur le sujet entraînera la refonte du texte initial.

L'hon. M. CAMPBELL: Pour surmonter l'objection de M. Ilsley, ne serait-il pas possible de tenir des audiences entre la date de la présentation du budget et celle de l'adoption finale de la législation?

M. WILLIAMS: Le facteur temps ne doit-il pas entrer en jeu? S'il y a amplement de temps entre ces deux dates pour faire une étude réellement soigneuse, je dirais oui. Le peu d'expérience que j'ai acquis montre que le facteur temps empêche d'étudier aussi soigneusement qu'il le faudrait les effets des mesures proposées.

L'hon. M. VIEN: Nous devrions prendre tout le temps voulu, même s'il est nécessaire de remettre à la prochaine session les recommandations concrètes. Nous essayons de refaire toute la loi et d'améliorer les méthodes de taxation, et c'est une telle déviation du sentier suivi jusqu'ici que nous devons prendre le temps nécessaire pour tout peser avec soin.

M. WILLIAMS: Je ne voudrais pas créer l'impression que je faisais une suggestion dans un sens ou l'autre sur une question de procédure. Je voulais simplement rappeler qu'il y a deux difficultés à propos du temps; l'une c'est de n'en pas avoir assez, et l'autre, c'est de croire que l'on en a trop, ce qui aboutit généralement à des délais plus qu'insuffisants.

L'hon. M. CAMPBELL: Je pense que le sénateur Vien a parlé d'un sujet différent de celui auquel j'ai fait allusion. Je parlais des amendements annuels à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu; des suggestions ont été faites mais les représentants n'ont pas eu assez de temps pour comparaître.

L'hon. M. VIEN: Vous voulez dire d'année en année.

L'hon. M. CAMPBELL: Oui, d'année en année.

M. WILLIAMS: Je me permettrai de citer une expérience qui semble avoir donné d'excellents résultats: la Loi de l'assurance-vie uniforme, adoptée vers 1924.

Cette loi a été adoptée dans toutes les provinces où le droit coutumier est en vigueur. Le sujet a été étudié pendant trois ou quatre ans avant l'adoption de la loi; ensuite il est survenu, entre les législatures provinciales, une convention verbale à l'effet qu'il n'y aurait pas de modifications à cette loi jusqu'à ce qu'il y eût une bonne accumulation d'expérience. Si je me rappelle bien, le résultat fut que la loi ne fut pas touchée pendant dix ans, mais après la septième année on commença à compiler les expériences et à travailler à une refonte. Tous les amendements, qui ont été établis en même temps, étaient basés sur l'expérience; il en résulta une solution très satisfaisante du problème. Reste à savoir si cette méthode serait entièrement applicable à notre problème; vu les fiuctuations des affaires, indiquées par les courbes ascendantes et descendantes des graphiques, je doute beaucoup qu'il serait sage de prendre autant de temps. Mais s'il était possible de consacrer un peu plus de temps à l'étude de seffets et des implications de tous les amendements, ce serait d'une grande utilité.

L'hon. M. VIEN: Cela implique, n'est-ce pas, les amendements apportés à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et à la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices après la présentation du budget. La raison pour laquelle nous n'avons pas le temps d'étudier les amendements proposés vient en plus grande partie de ce que le ministre des Finances songe d'abord aux crédits à voter et ensuite aux moyens de prélever les fonds nécessaires. Je trouve que M. Williams a raison de proposer que nous devrions avoir une Loi de l'impôt de guerre sur le revenu pour une période fixe. Nous avons adopté cette méthode pour la Loi des banques; nous revisons la Loi des banques tous les dix ans, ce qui a assuré la stabilité à nos institutions bancaires aussi bien qu'à l'application de la Loi.

M. WILLIAMS: Je pense que le comité a été unanime à juger que le régime décrit à la page 6, c'est-à-dire le régime australien est celui, qui semble avoir comporté la méthode la plus simple et la plus logique. Il a fait sur nous une très vive impression.

Le PRÉSIDENT: Je pense que le rapport de M. Stikeman sur l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne couvrira votre suggestion.

L'hon. M. HUGESSEN: Je présume que M. Ilsley s'est opposé au voeu du conseil du Barreau parce que le texte en était peut-être trop vague. Vous avez suggéré qu'un comité soit institué, disons par la Chambre des communes, pour étudier toutes les mesures fiscales proposées. Je suppose que M. Ilsley a pensé que vous visiez le taux des impôts.

M. WILLIAMS: C'est ce que j'ai déduit par sa réponse. Cette résolution, sénateur Hugessen, était déjà préparée quand le Comité a commencé son travail.

L'hon. M. HUGESSEN: Ce n'était pas votre intention. Vous n'aviez pas l'intention de vous immiscer dans le présent arrangement par lequel l'impôt entre en vigueur au moment où est prononcé l'exposé budgétaire.

M. WILLIAMS: Non, loin de là. Vous pouvez vous rendre compte qu'au début nous nous efforcions d'esquisser le travail considérablement d'avance, et la rédaction de notre résolution aurait probablement été différente si nous avions eu alors l'expérience que nous avons acquise depuis. Toutefois, nous estimons que nous pouvons accomplir une fonction utile, non seulement en nous efforçant d'assister ce Comité dans ses problèmes actuels, mais aussi en travaillant avec la *Tax Foundation* en faisant une étude de l'entier régime fiscal, non seulement dans le Commonwealth, mais ailleurs aussi. Les conditions changent rapidement; des expériences utiles sont tentées ailleurs, et si nous avions une documentation, coordonnée et indexée de façon à nous renseigner tout de suite sur une expérience qui a été tentée, et a failli ou réussi, et apprendre comment des problèmes similaires sont traités en d'autres pays, ce travail serait très utile au gouvernement et aux fonctionnaires qui sont chargés de prélever le revenu nécessaire.

L'hon. M. HUGESSEN: Je comprends cela, monsieur Williams. Puis-je maintenant revenir à cette idée qui paraît au haut de la page 6, et qui m'est complètement

nouvelle. Je ne sais pas si la suggestion d'établir, quant à l'impôt sur le revenu, deux lois, une régissant la cotisation et l'autre le taux de l'impôt a déjà surgi dans l'esprit d'autres membres du Comité. Puis-je vous demander, monsieur Williams si cette idée va être développées plus au long par M. Gordon?

M. GORDON: Je ne crois pas, mais je puis facilement vous fournir la loi australienne.

Le PRÉSIDENT: Je crois que nous l'avons.

M. HALL: Monsieur le président, je ne pense pas que notre étude particulière couvre cette phase. Nous avons étudié plutôt la procédure des appels dans les différentes juridictions. La chose est mentionnée dans le paragraphe d'introduction, mais je ne crois qu'elle soit développée.

L'hon. M. HUGESSEN: Autrement, il y a là danger que l'idée reste à l'état de projet.

M. GORDON: Est-ce que M. Hall pourrait se procurer une copie du statut australien?

L'hon. M. HUGESSEN: Si nous avions une loi de cotisation distincte de la loi fixant le taux de taxation, ce serait très utile quand le temps presse pour l'étude de la législation de chaque année.

M. WILLIAMS: Je puis dire que les prescriptions australiennes sont entièrement nouvelles pour moi. Je crois que la plupart d'entre nous qui avons eu récemment à faire du travail urgent relativement à l'impôt sur le revenu, nous sommes contentés de suivre la jurisprudence anglaise et celle que nous avons pu établir chez nous, comme le livre si utile de M. Plaxton et M. Varcoe. Une de nos difficultés, c'est que pressés par la pratique quotidienne, nous ne pouvons pas étudier tout ce qui se fait ailleurs. La *Tax Foundation* peut s'en charger.

L'hon. M. HUGESSEN: Depuis quand la pratique australienne est-elle en vogue?

M. WILLIAMS: Depuis des années.

M. GORDON: Certainement depuis au moins 1916. La loi est intitulée. "Loi de la cotisation de 1916 à 1945".

L'hon. M. LAMBERT: Cette résolution sur une feuille détachée est-elle reproduite dans le mémoire?

M. WILLIAMS: Oui, sénateur Lambert, c'est le texte exact de la résolution citée à la page 5 du mémoire.

L'hon. M. LAMBERT: A part la suggestion de diviser la loi de l'impôt sur le revenu, je crois que la suggestion dans cette résolution d'avoir un comité parlementaire pour étudier les changements proposés à la loi d'année en année représente une continuité très logique du travail de ce Comité. Si ce Comité peut accomplir quelque chose de son objectif en remaniant la Loi de l'impôt sur le revenu sur une base de loi et de principe, je pense qu'il est hautement désirable qu'il y ait un comité permanent de la Chambre des communes, du Sénat, ou un comité mixte. La Chambre des communes semble l'endroit logique parce qu'il s'agit d'une question de revenu.

Le PRÉSIDENT: Le comité que préconise l'Association du Barreau est un comité permanent de la Chambre des communes; il n'y est pas mention du Sénat.

L'hon. M. LAMBERT: Je pense que c'est une bonne suggestion.

Le PRÉSIDENT: S'il n'y a pas d'autres questions, messieurs, j'aimerais à dire à M. Williams que nous lui sommes très reconnaissants d'être venu ici, et comme il ne peut pas rester plus longtemps, nous comprenons que ses devoirs réclament sa présence ailleurs.

M. WILLIAMS: Merci beaucoup, monsieur le président.

Le PRÉSIDENT: Comme M. Stikeman n'est pas encore arrivé, nous pourrions peut-être commencer à entendre M. Gordon. M. Gordon est le président de la section de la taxation de l'Association du Barreau canadien.

M. GORDON : Monsieur le président et honorables sénateurs, j'aimerais d'abord répondre à la question du sénateur Vien au sujet des commissions royales. Il y a eu vingt commissions et depuis trois ans je m'efforce d'en recueillir les délibérations. J'ai annoncé dans les journaux de Londres; j'ai écrit en Australie et en Nouvelle-Zélande, et j'en ai trouvé environ une demi-douzaine. Comme exemple, dans la commission de lord MacMillan, les documents sont gardés au service de l'impôt sur le revenu qui a gracieusement consenti à me les prêter. Je crois que si le Sénat en faisait la demande il les obtiendrait sans difficulté. J'imagine que l'*Imperial Stationery Office*, en Angleterre, a tous ces documents, mais il a été tellement bombardé qu'il est très difficile d'en obtenir ce que nous désirons. La section de la taxation m'a demandé de soumettre quatre recommandations au Comité. La quatrième recommandation porte sur la mise au point de la Loi de l'impôt sur le revenu. J'ai ensemble seize variétés de sujets qui, je pense, méritent la considération du Sénat et qui pourraient être amendés avec avantage. Ces suggestions ont été étudiées longuement par la section après beaucoup de travail et de discussion. Nos membres ont bien voulu venir de Vancouver, Winnipeg, Québec, Montréal et Halifax pour discuter ces questions.

Le PRÉSIDENT : Etait-ce en collaboration avec les comptables agréés?

M. GORDON : Non, monsieur. Nous avons pensé que nous devions présenter des mémoires séparés bien que nous puissions les discuter avec eux. Notre mémoire a été établi après de longues discussions, et si j'y ajoute quelque chose, le Comité voudra bien considérer que ce sont mes vues personnelles et non celles de la section.

LÉGISLATION RÉTROACTIVE

Bien que la question de législation rétroactive puisse être du domaine politique du gouvernement et, par conséquent, étrangère au mandat du Comité, le sujet a une telle importance qu'il est impossible d'aborder le problème qui se pose sans traiter de cette question et pour cette raison je sollicite de votre indulgence qu'il me soit permis d'en discuter.

L'industrie nouvelle doit être encouragée. Les nouvelles industries doivent avoir du capital et la première exigence du capital est la sécurité. Si un contribuable arrange ses affaires d'une manière légitime, calculant qu'il aura à payer un certain impôt et, subséquemment, par amendement rétroactif, une taxe est imposée sur les transactions qui n'étaient pas imposables à la date de leur conclusion, la sécurité disparaît.

Parfois, un contribuable peut inventer un système lui permettant d'éviter la taxe, et il peut avoir à la payer en vertu d'une législation rétroactive, mais le dommage déjà fait est beaucoup plus grand que le justifie une piètre augmentation du revenu du fisc.

Nous recommandons que la rétroactivité de la législation soit évitée partout où possible.

EXEMPTIONS

Selon la loi canadienne, plusieurs sources de revenu sont exemptes et plusieurs déductions sont permises qui ne sont pas admises en Angleterre. La plupart des déductions ont été insérées dans la Loi canadienne quand l'impôt était bas, mais, vu la hausse des taux, elles s'élèvent maintenant à des sommes appréciables.

Nous conseillons qu'une liste des exemptions et déductions soit préparée et qu'une estimation soit faite du montant de revenu concerné, afin que le problème puisse être étudié avec soin.

L'hon. M. CAMPBELL : Qu'avez-vous particulièrement à l'idée en parlant d'exemptions et de déductions?

M. GORDON : Les services publics, pour un cas.

Supposez qu'un service public, comme une compagnie de tramways, desserve Hamilton. Si la ville d'Hamilton exproprie la compagnie de tramways, le gouvernement perdra un certain revenu et les clients du tramway obtiendront probablement des tarifs réduits. Je crois que le professeur McDougall a mentionné ce cas dans son témoignage devant le Comité.

Le PRÉSIDENT: L'Hydro est une meilleure illustration à ce point de vue, n'est-ce pas?

L'hon. M. HUGESSEN: Est-ce bien comme cela en Angleterre, monsieur Gordon? Qu'arrive-t-il là quand une municipalité a un aqueduc?

M. GORDON: Elle paye. Les docks de Londres en sont un exemple des plus frappants, et ils payent.

L'hon. M. HUGESSEN: Le conseil de comté de la cité de Londres paye-t-il des impôts sur les revenus de ses tramways?

M. GORDON: Oui. Il ne paye pas d'impôt sur le revenu provenant des taxes qu'il prélève, mais il en paye quant à toutes les entreprises qu'il exploite.

L'hon. M. VIEN: Avez-vous un tableau des exemptions qui, admises au Canada, sont taxées en Angleterre?

M. GORDON: Non, sénateur, mais je puis vous dire que toutes les entreprises municipales sont taxées en Angleterre.

L'hon. M. VIEN: Et les coopératives?

M. GORDON: Je ne saurais dire pour les coopératives. Je crois que M. Stikeman pourra vous renseigner. Il y a eu en Angleterre une commission chargée d'étudier la question de taxer les coopératives.

Le PRÉSIDENT: Dois-je comprendre que les entreprises municipales en Angleterre sont taxées sur leurs revenus et non sur leurs profits?

M. GORDON: L'argent encaissé comme taxes n'est pas soumis à l'impôt sur le revenu, mais le revenu provenant de la vente d'eau ou d'électricité, ou de l'exploitation des tramways ou autres services, est imposable.

L'hon. M. HUGESSEN: Ce n'est pas leur revenu en taxes mais leur revenu commercial qui est imposable?

M. GORDON: Exactement. J'ai pensé qu'il valait mieux proposer de faire établir par les services de l'impôt sur le revenu le montant de revenu que représentent les exemptions et les déductions.

Ceci nous procure une bonne transition pour mentionner d'autres cas de revenus supplémentaires qui sont oubliés.

Il y a eu beaucoup de discussion à propos de la taxation de personnes qui ont fait des fortunes au Canada et qui en sont parties pour éviter les taxes sur le revenu et sur les successions, prenant ainsi le bénéfice du taux de 15 p. 100. Si ces individus donnaient leur propriété ils auraient à payer une taxe de donation et s'ils mouraient les droits successoraux seraient exigibles. Pourquoi ne pas imposer une taxe équivalente aux droits de succession et en exiger le paiement avant leur départ du pays?

L'hon. M. HAYDEN: Voulez-vous dire un tarif sur les exportations de capitaux?

M. GORDON: Si John Smith réalise $10,000,000 au Canada et décide d'aller vivre dans un autre pays où les impôts sont plus bas, pourquoi ne pas exiger de lui une taxe avant qu'il lui soit permis de s'en aller?

Le PRÉSIDENT: Qui pourrait l'empêcher de placer ses fonds dans des titres étrangers avant de quitter le pays?

L'hon. M. HAYDEN: La taxe que vous suggérez ne serait pas un impôt sur le revenu, n'est-ce pas, monsieur Gordon? Ce serait plutôt un droit d'exportation ou un prélèvement sur le capital.

M. GORDON: Ma foi, cet impôt aiderait à soulager le fardeau des autres.

L'hon. M. HAYDEN: Mais nous parlons de l'impôt sur le revenu.

M. GORDON : J'ai mentionné cet exemple pour appuyer mon allégation à l'effet que si cette loi était soigneusement analysée il y aurait possibilité d'obtenir beaucoup plus de rendement des impôts sans injustice pour qui que ce soit.

L'hon. M. VIEN : Mais cela impliquerait un principe de très large application. Par exemple, vous auriez un embargo sur le capital.

Le PRÉSIDENT : Oui, si vous établissez une loi applicable.

L'hon. M. VIEN : Ils ont cela en Angleterre maintenant. Vous ne pouvez placer votre argent dans les pays étrangers et vous ne pouvez pas convertir votre sterling en devises étrangères sans la permission des autorités du change étranger.

Le PRÉSIDENT : Etait-ce ainsi avant la guerre?

L'hon. M. VIEN : Non, pas avant la guerre, mais c'est la loi aujourd'hui.

Le PRÉSIDENT : Cela existe également ici.

L'hon. M. VIEN : Oui, mais pas jusqu'au même point.

M. GORDON : J'ai mentionné ceci simplement comme un exemple démontrant que, si la loi était examinée soigneusement, il serait possible d'avoir un plus fort revenu sans nuire à personne.

L'hon. M. CRERAR : Etudions-nous le mémoire au fur et à mesure?

Le PRÉSIDENT : Ordinairement, nous permettons au témoin de terminer son exposé avant de lui poser des questions. Quel est le désir du Comité?

L'hon. M. CAMPBELL : Je pense qu'il vaut toujours mieux de clarifier les choses à mesure qu'elles se présentent.

M. GORDON : Cela me conviendrait mieux.

L'hon. M. HAIG : Je proteste. Je pense que nous devrions entendre le mémoire d'abord et poser des questions ensuite. L'autre jour, au Sénat, un membre a parlé deux fois sur une motion. La même chose arrivera ici si nous permettons des questions maintenant, et une deuxième fois quand le mémoire aura été présenté.

Le PRÉSIDENT : Nous avons plus ou moins établi une règle de procédure voulant que le témoin ait le droit de lire tout son mémoire sans interruption.

L'hon. M. HAYDEN : La règle m'a été imposée plusieurs fois.

L'hon. M. HAIG : M. Gordon formule aussi des suggestions sur des points qui ne relèvent pas de notre mandat. Notre mandat ne permet pas de discuter l'incidence de l'impôt. Nous nous occupons du mécanisme de la taxation.

Le PRÉSIDENT : Nous avons également décidé que si un mémoire contenait quelque référence à l'incidence de l'impôt nous ne nous opposerions pas à sa lecture, parce que nous ne voulions pas interrompre un témoin. Je crois que nous devrions suivre la règle de ne pas interroger le témoin tant qu'il n'a pas fini son mémoire.

M. GORDON : J'étais rendu au bas de la page 8.

POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINISTRE ET DU BUREAU DES COMMISSAIRES DES TAXES

D'après un état paraissant dans *DeBoo's Taxation Service*, parge 6002, le ministre peut exercer 115 pouvoirs discrétionnaires qui sont décrits dans un tableau figurant à la page 6003, dont une copie est annexée comme pièce n° 1.

J'ai ici une autre analyse préparée par M. Leon J. Ladner, K.C., de Vancouver, c'est une analyse très raisonnable et je crois qu'elle pourrait intéresser le Comité. (Voir pièce n° 9 de l'Appendice).

Le PRÉSIDENT : Je crains que vous donniez tant d'informations qu'il nous sera impossible de les revoir.

L'hon. M. CAMPBELL : C'est ce que nous avons demandé l'autre jour.

M. GORDON : Le mémoire continue :

Il est important de voir comment ces pouvoirs discrétionnaires sont exercés parce que personne ne peut avoir le temps de traiter de chacune des nombreuses question qui peuvent surgir. La pièce sept, à laquelle a fait mention M. Elliott, est un mémorandum adressé aux inspecteurs de l'impôt sur le revenu relativement aux pouvoirs discrétionnaires. Ce mémorandum contient deux déclarations importantes:

p.94. Etant donné que les membres du personnel du bureau régional sont le mieux en mesure d'apprécier les faits et les circonstances, on estime que dans la plupart des cas, leur rapport doit constituer le facteur décisif. Il importe donc que ce rapport soit soigneusement préparé et qu'il soit aussi complet que possible.

p.93. Si une opinion juridique est requise, elle sera soumise par un ou plusieurs des légistes attachés au personnel.

M. Elliott a fait remarquer qu'il avait perdu 141 fonctionnaires importants de son service qui avaient en moyenne 3.9 années de service et comme résultat, une partie du travail doit être confiée à des cotiseurs sans expérience. A la page 25, le sénateur Vien a mentionné le cas d'un jeune homme qui, touchant un traitement de $200 par mois, est appelé à aider son inspecteur à déterminer la rémunération convenable à verser admettre quant à un chef d'administration réclamant $18,000 par année.

Vous pouvez juger de la compétence des conseillers juridiques du service par le fait qu'ils ont gagné quelque chose comme 66 p. 100 des causes qui ont été portées devant les tribunaux. Mais si les opinions données par les conseillers juridiques du service sont d'aussi haute tenue que leur travail devant les tribunaux, 34 p. 100 de leurs décisions étaient probablement erronées. Après avoir pris connaissance du présent mémoire, les membres du comité de la taxation ont offert deux commentaires:

Premièrement: Si un conflit est déféré à Ottawa, il y a une tendance à soutenir la décision rendue par le cotiseur local.

Deuxièmement: S'il surgit un point douteux de loi, le contribuable est ordinairement informé que l'opinion de l'autorité locale sera maintenue et qu'il peut en appeler aux tribunaux s'il n'est pas satisfait, mais dans plusieurs cas la discrétion est absolue et il n'y a pas d'appel.

Personne ne voudrait suggérer que la situation soit changée; il est absolument nécessaire et approprié que les autorités du ministère s'efforcent de prélever tout le revenu légalement dû. Aucun avocat compétent et honnête occupant pour le ministère ne pourrait recommander qu'un appel de la décision d'un cotiseur soit permis quand la décision de l'inspecteur peut être soutenue par quelque motif, est le fait des cotiseurs, ou pour le moins, que leurs opinions ont un grand poids si peu justifié soit-il, mais il y a peu de doute que l'exercice effectif de la discrétion dans le résultat ultime.

La Loi de l'impôt et son application ont été sujettes à des critiques de plus en plus violentes en ces dernières années et nombreux sont ceux pensant que le gouvernement, en conférant ces importants devoirs au ministre et en l'autorisant à déléguer ce pouvoir à son sous-ministre, il n'avait pas l'intention que l'exercice effectif de tels pouvoirs dépendît si largement des vues d'autres individus.

La question se complique du fait que les décisions des cotiseurs ne sont pas rendues publiques et que leur attitude est régie par une série d'instructions confidentielles; et plusieurs contribuables pensent qu'il ont payé plus qu'ils ne devaient parce qu'ils ne savaient pas jusqu'où iraient les déductions permises par le ministère.

Le problème est traité avec beaucoup de clarté dans le rapport du 19 mars 1942, présenté par le comité institué pour étudier les pouvoirs du ministre en Angleterre.

L'hon. M. VIEN: Voulez-vous donner le titre du rapport auquel vous référez?

M. GORDON : C'était une commission royale présidée par lord Donoughmore. J'ai remarqué que le T. hon. sir John Anderson en était membre.

Le volume contenant ce rapport se trouve à la bibliothèque du Parlement. Nous en avons extrait plusieurs citations et avons préparé des copies pour chaque membre du Comité, mais je voudrais lire des passages de ces citations :

> Nous sommes d'avis qu'en assignant des fonctions judiciaires aux ministres, le Parlement ne devrait pas perdre de vue le principe qui veut que personne ne doit être juge dans une cause dans laquelle il est intéressé. Nous pensons que, dans tout cas où le ministère dirigé par le ministre aborde naturellement une question à décider avec le désir que la décision soit rendue dans un sens plutôt que dans l'autre, le ministre doit être considéré comme ayant un intérêt dans l'affaire. Dans ce cas, le Parlement ferait bien de prescrire que le ministre lui-même ne sera pas juge, mais que la décision sera laissée à un tribunal indépendant.
>
> Nous croyons réellement que la prévention provenant d'une forte et sincère conviction sur une question de politique publique peut donner lieu à l'incapacité plus sérieusement que ne peut le faire l'intérêt pécuniaire Nul honnête homme exerçant des fonctions judiciaires ne permet à l'intérêt publique de l'influencer. On peut même dire que, craignant d'obéir à des motifs d'intérêt personnel, il peut inconsciemment se montrer injuste envers la partie à laquelle son intérêt personnel peut porter d'autres personnes à l'associer. Mais la prévention à laquelle un homme animé de l'esprit public est sujet quand il rend un jugement dans une affaire dans laquelle il est intéressé par suite de ses idées politiques, est plus subtile et il est moins facile pour lui de s'en rendre compte et de lui résister.
>
> Il est injuste d'imposer à un administrateur pratique le devoir de juger une affaire dans laquelle on peut raisonnablement prétendre que son impartialité sera en raison inverse de sa fermeté et de sa compétence comme ministre. Un ministre indifférent et cynique, plutôt ennuyé de ses fonctions et sceptique quant à la valeur de ses fonctionnaires, trouverait beaucoup plus facile de considérer avec un esprit juridique les problèmes purement juridiques relatifs à l'administration de son ministère que ne le ferait un ministre qui mettrait tout son esprit et tout son coeur à sa tâche. C'est pour ces raisons, et non pas parce que nous soupçonnons moindrement la bonne foi ou l'honnêteté intellectuelle des ministres et de leurs conseillers, que nous sommes d'avis que le Parlement devrait avoir la prudence de ne pas imposer aux ministres la tâche ingrate de rendre des décisions sur des questions au sujet desquelles leur zèle même pour le service public ne peut manquer de les prévenir inconsciemment.

C'est un rapport très intéressant et je le recommande à votre considération. Il décrit la situation beaucoup mieux que je ne pourrais le faire moi-même.

(Voir Pièce n° 10 de l'Appendice).

L'hon. M. VIEN : C'est très intéressant.

M. GORDON : Nous avons vu que M. Elliott, à la sixième page de son témoignage, disait qu'il aimerait une accumulation d'avis d'autres personnes, quelque chose comme un bureau de directeurs.

Personne ne peut appliquer la loi justement à moins de comprendre les problèmes se posant pour les personnes qui ont à payer l'impôt. Ces problèmes sont nombreux et variés et personne ne peut les comprendre tous. Le programme suggéré par M. Elliott a été adopté par le gouvernement dans plusieurs cas, comme dans celui des chemins de fer Nationaux du Canada.

Nous pensons que la suggestion a beaucoup de mérite et devrait être étudiée avec soin ; mais ce n'est pas une réponse complète.

Le problème est très urgent. L'Association du Barreau canadien recommande la création d'un tribunal d'appel. L'établissement d'un tel tribunal aurait pour

effet immédiat de satisfaire le public et de prévenir d'autres critiques. Un tel tribunal pourrait décider les points en litige, sans beaucoup de frais, et avec célérité et indépendance. Dans chaque cas les motifs du jugement seraient publiés et nous aurions vite une jurisprudence, ce qui permettrait à tous les contribuables de déterminer ce qu'ils doivent payer. Les décisions du tribunal donneraient une signification à la législation ambiguë; elles enlèveraient toute incertitude des pratiques du ministère; elles élimineraient les actes arbitraires des subalternes; il s'ensuivrait une forte diminution des retards qui entraînent des pertes importantes de revenu. A notre avis, le devoir le plus immédiat et le plus important du présent Comité est d'étudier l'opportunité de créer un tribunal d'appel indépendant ou un bureau de commissaires, qui traiterait des nombreux problèmes qui surgissent de l'exercice de pouvoirs discrétionnaires que je viens de mentionner.

Nous avons pensé que vous seriez intéressés à savoir ce qui se fait dans d'autres pays qui ont les mêmes problèmes.

Le Commonwealth d'Australie a nommé un Bureau de Commissaires de l'impôt. Un rédacteur éminent traite des pouvoirs de cet organisme comme suit:

> Lorsque, dans les causes dont est saisi le Bureau, il surgit un sujet où le commissaire a exercé un pouvoir discrétionnaire, le Bureau est autorisé et tenu, en vertu de l'article 193, d'enquêter en la matière afin d'en arriver à une décision qui lui soit propre sur ce point, et de substituer cette décision à celle du commissaire si la justice l'exige.

Ce bureau donne par écrit les motifs de ses décisions et j'ai ici le dixième volume de ses rapports.

Je ne veux pas déposer ce livre comme pièce au dossier. J'ai dû annoncer dans les journaux d'Australie pour le trouver.

L'hon. M. VIEN: Quel est le titre exact du volume?

M. GORDON: *Taxation Board Review Decisions,* Volume X. Je crois qu'il est épuisé.

L'hon. M. VIEN: Nous devrions en avoir un exemplaire dans la bibliothèque.

M. GORDON: En Angleterre les commissaires déterminent le montant de l'impôt, et en ce faisant ils prennent en considération tous les faits pertinents y compris l'exercice de tout pouvoir discrétionnaire. Le contribuable a le droit d'en appeler devant les commissaires spéciaux, et de plus d'en appeler à la cour sur les questions de droit.

En Afrique du Sud, il y a une cour spéciale d'appel sur les taxes. Cette cour a établi le principe que si tout pouvoir discrétionnaire conféré à un ministre a été bien exercé, elle n'a pas à intervenir. A notre avis, cette théorie n'est pas satisfaisante. Le Bureau rend des jugements écrits et j'ai ici le dixième volume de ses rapports.

Aux Etats-Unis il existe un tribunal dit *Court of Tax Appeals* qui a le pouvoir de disposer de toutes les questions qui peuvent surgir. Cette cour donne ses raisons par écrit qui forment de 50 à 60 volumes.

Nous recommandons:

Premièrement: Que la loi soit attentivement examinée et que soient éliminés tous les pouvoirs discrétionnaires qui ne sont pas nécessaires. Pour illustrer ce point, passons aux "mauvaises dettes".

L'article 6 (1) *d*) se lit comme suit:

> Dans le calcul de la somme des profits ou gains à imposer, il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne
>
> *d*) les sommes transférées ou créditées à une réserve, à un compte de dépenses casuelles ou à une caisse d'amortissement, sauf le montant pour mauvaises dettes que le ministre peut accorder et sauf autres dispositions de la présente loi;

Plusieurs contribuables ne comprennent pas que la taxe doit être calculée sur les profits réalisés chaque année et que nulle marge ne peut être déduite pour les pertes futures.

Ces gens semblent penser que s'ils exercent un commerce spéculatif, cet article leur permet d'établir une réserve pour les pertes futures et le texte de cette disposition a causé beaucoup de malentendus et d'irritation. Il se peut que la meilleure manière de traiter les mauvaises dettes soit de permettre au contribuable de créer une réserve et c'est une pratique très commune; mais pourquoi le montant de cette réserve serait-il laissé à un cotiseur dont la décision est probablement finale, quand cette réserve devrait être considérée comme un droit et le montant déterminé par une preuve appropriée? La chose est difficile à comprendre. La méthode adoptée est la cause de plaintes et on y voit la raison pour laquelle cette discrétion devrait être éliminée. Le ministère permet au contribuable de déduire une dette dans l'année au cours de laquelle elle s'est avérée comme mauvaise et si le montant est subséquemment encaissé, le contribuable est requis de payer la taxe au taux en vigueur pour l'année au cours de laquelle la dette est éteinte. Quand ce règlement a été établi, il paraissait offrir une solution extrêmement juste et raisonnable au problème mais lors des cinq dernières années les impôts ont été grandement augmentés et nombre de gens s'attendent à des réductions dans l'avenir prochain. Si une compagnie a vendu des marchandises avant 1936, l'impôt serait de 15 p. 100; après 1942, il pourrait être de 80 p. 100. Il n'est pas très satisfaisant pour un contribuable d'être appelé à payer 80 p. 100 sur une créance qui était due en 1935, et de se faire dire que celui qui en 1942 aurait eu à payer 80 p. 100, n'a aujourd'hui à payer que 60 p. 100.

Toute cette confusion pourrait être évitée si la loi prescrivait que le contribuable peut amortir toute créance qu'il ne peut recouvrer, au moment où il le juge à propos; s'il peut la toucher plus tard il paye l'impôt au taux en vigueur à l'époque du recouvrement, mais avec la réserve que s'il y a une différence de taux s'élevant à, disons, 15 p. 100, le contribuable ou le Revenu peut exiger que la taxe soit fixée au taux en force quand la créance aurait dû être payée.

Plusieurs pouvoirs discrétionnaires de cette sorte sont conférés au ministre et nous pourrions vous citer exemple sur exemple de pouvoirs discrétionnaires conférés au ministre et qui ne sont pas nécessaires.

Nous recommandons que soit créé un bureau absolument indépendant de commissaires de l'impôt; que leur indépendance soit assurée en stipulant qu'ils sont nommés pour la vie; que le bureau siège dans autant de divisions qu'il le faut, en groupes de trois pour traiter promptement de toutes les questions lui étant soumises; que le président de chaque groupe soit un avocat pratiquant depuis au moins dix ans; que, si les affaires l'exigent, le bureau soit obligé de siéger dans chaque province au moins une fois par mois et soit autorisé à établir ses propres règlements de procédure; et que les commissaires aient droit, à la fin de leurs services, à une pension égale à celle des autres membres de la profession judiciaire.

Nous avons préparé un projet de loi — annexé comme pièce n° 2 — qui, nous l'espérons, sera de quelque utilité si votre Comité juge à propos d'accepter nos recommandations. Nous ne pouvons estimer le nombre de commissaires qu'il faudrait parce que nous ignorons le nombre de causes qu'ils auraient à entendre, mais nous pensons qu'il y aurait un fort volume de travail. M. Elliott a déclaré (p. 69) que la commission arbitrale avait reçu 5,400 réclamations et qu'elle en recevait encore à raison de 100 par mois. Il est de la plus grande importance, pour le public et pour le fisc, que les questions litigieuses soient réglées rapidement; quand il y a retards prolongés, la position financière du contribuable peut changer, d'où perte pour l'Etat.

CLARIFICATION DE LA LOI

Nous sommes d'avis que la principale difficulté dans l'application de la Loi de l'impôt sur le revenu vient de ce que la plupart de ses prescriptions sont désuètes et que plusieurs sont inintelligibles. Il est difficile de comprendre la signification de la codification de 1927, qui contient 29 pages, et depuis ce temps

plusieurs modifications ont été ajoutées à la loi. Ces amendements, qui couvrent 188 pages ont apparamment été établis sans tenir compte des principes fondamentaux; couvrant des cas spécifiques, ils sont ensuite appliqués à des choses entièrement différentes.

Si le gouvernement s'attend à ce que le contribuable produise des déclarations véridiques et paye ce qui est dû justement, une obligation correspondante incombe au gouvernement de simplifier et clarifier la loi afin que tous portent un fardeau égal.

La loi n'est pas applicable aux conditions modernes. Le juge Thorson, président de la Cour d'Echiquier, a fait observer que le texte de la loi ne permet pas au contribuable d'estimer son revenu sur une base courante, malgré le fait que, depuis 29 ans, la vaste majorité des établissements de commerce aient préparé leurs déclarations de cette manière; d'après l'opinion générale, cette méthode est la meilleure pour l'estimation des profits réels.

Le contribuable n'est pas taxé sur son vrai revenu, mais il est forcé de calculer son revenu selon des règles désuètes que personne ne peut comprendre; quelques-unes paraissaient dans la loi anglaise adoptée en 1806. Plusieurs contribuables trouvent qu'ils sont injustement chargés alors que d'autres dans la même position peuvent s'esquiver.

Les officiers supérieurs du ministère qui ont charge de la cotisation et de la perception du revenu sont forcés de passer la plus grande partie de leur temps à ajuster les malentendus. C'est peut-être la raison principale des nombreux retards dans les cotisations; il y a là un embouteillage qui devrait disparaître.

Il est pratiquement impossible pour le chef cotiseur et ses subordonnés de surveiller convenablement leur travail le plus nécessaire si, jour après jour, ils ont à rencontrer des contribuables mécontents et à consacrer beaucoup de temps à la discussion de leurs griefs. Ces fonctionnaires ne sont pas là pour cette fin, mais c'est en grande partie ce qu'ils doivent faire.

L'hon. M. VIEN: Et les contribuables sont obligés de retenir les services d'experts pour les aider, et de payer ces services.

M. GORDON: Il n'y a pas beaucoup de difficulté à établir un revenu brut. Si un contribuable établit ses déclarations sur une base d'encaisse, tout ce qu'il a à faire est de soustraire le montant qu'il a en main au commencement de l'année de la somme qu'il a à la fin de l'année, et de déduire de ce dernier ses profits et pertes d'immobilisation, s'il y en a. Si le contribuable table sur la base courante, le calcul est un peu plus compliqué mais ne représente pas beaucoup de difficulté. Mais il est extrêmement difficile de déterminer les pertes qui peuvent être déduites du revenu brut pour établir le revenu net.

L'article 6 de la Loi canadienne, qui traite des déductions, suit le même plan que les lois anglaises de 1806 et 1918. La pièce n° 3 que vous trouverez fort intéressante, je l'espère, contient des extraits de ces trois lois.

Je pense, honorables sénateurs, qu'il sera très intéressant de consulter la pièce n° 3, que vous trouverez à la fin de mon mémoire.

En 1806, l'Angleterre était un petit pays agricole d'une population de huit à neuf millions; le commerce et l'industrie étaient de peu d'importance et la richesse du pays reposait dans les propriétés terriennes.

Les personnes qui préparèrent la Loi de l'impôt sur le revenu de 1806 ne pouvaient prévoir ce que seraient le commerce et l'industrie modernes et les prescriptions initiales qui sont encore suivies à la lettre ne conviennent plus.

On a fait très peu en Angleterre pour moderniser le statut parce que, avant 1914, les taux étaient bas, baissant jusqu'à deux pences la livre, ou moins d'un pour cent en 1874.

D'abord, les tribunaux interprétaient la loi strictement et si un contribuable ne tombait pas sous la lettre de la loi, il échappait à son obligation. En 1867 ce grand juge, Lord Cairns, définit le principe comme suit:

> Si la Couronne, cherchant à recouvrer l'impôt, ne peut placer le sujet sous la lettre de la loi, celui-ci est libre, quelles que soient les apparences dans l'esprit de la loi.

Plus tard, quand le besoin de revenu devint plus grand, différents principes furent appliqués — lord Sumner déclarant en 1921 :

> D'après une règle très sage, en taxant un sujet, la Couronne doit démontrer clairement les pouvoirs de taxation que lui a conférés la législature. Quand elle est appliquée à l'impôt sur le revenu, toutefois, cette règle est ironique. La plupart des clauses d'exécution sont inintelligibles pour ceux qui ont à payer les impôts.

Il devint rapidement clair que plus le texte était ambigu, plus le fisc était susceptible de récolter quelque chose. La rédaction devint de mal en pis et, actuellement, il est souvent difficile d'imaginer ce qu'était l'intention du parlement.

Si vous pensez que cette situation se produit exclusivement en Angleterre, lisez l'article 47 de la Loi canadienne de l'impôt de guerre sur le revenu, qui est ainsi conçu :

> Le ministre n'est lié par aucune déclaration ou aucun renseignement fourni par un contribuable ou en son nom, et nonobstant ces déclarations ou renseignement, ou si aucune déclaration n'a été faite, le ministre peut déterminer le montant de l'impôt qu'une personne doit payer.

Si cet article permet seulement au ministre sur preuve convenable, de déterminer le revenu d'un contribuable et de prélever le montant autorisé par la Loi, pourquoi est-il nécessaire? Si l'article signifie que le ministre peut, sans tenir compte des déclaration qui ont été déposées, prélever un impôt pour la somme qu'il établit lui-même, pourquoi ne pas abroger le reste de la Loi?

LE FAIT D'ÉLUDER L'IMPÔT

Les cours anglaises ont mis une prime sur l'évitement des impôts. En 1929, lord Clyde disait :

> Personne au pays n'a la moindre obligation, morale ou autre, d'adopter ses relations légales à son commerce ou à ses biens de manière à permettre au revenu intérieur de prendre la plus grande pelletée possible dans ses fonds. Le service du revenu intérieur n'est pas lent — et avec raison — à saisir tout avantage qui lui est offert en vertu des lois de taxation pour alléger le portefeuille du contribuable. Et le contribuable, de la même manière, a droit d'user d'astuce pour empcêher, autant qu'il le peut honnêtement, l'épuisement de ses fonds par le fisc.

Témoignant devant une commission royale en 1919, M. Bremner, avocat anglais de grande expérience, disait :

> J'entretiens l'opinion bien mûrie que le gouvernement épargnerait beaucoup de revenu, et le contribuable et ses procureurs éviteraient beaucoup de trouble, si la loi énonçait en langage clair ce que le contribuable doit faire et combien il doit payer.

Et si vous lisez le témoignage de lord MacMillan vous verrez que ce sujet cause beacoup de malaise en Angleterre.

En matière de taxation, il existe un principe bien établi voulant que lorsqu'un texte est ambigu, le contribuable a le droit de choisir l'interprétation qui est la plus favorable à son portefeuille. En 1934, le juge Angers disait, à la Cour de l'Echiquier :

> Il est de principe bien établi que dans une loi de taxation, l'impôt doit être prévu en termes précis et qu'en cas de doute raisonnable, la loi doit être interprétée en faveur du contribuable.

Sans doute des contribuables qui ne peuvent trouver une interprétation logique qui leur épargnera de l'argent n'éprouveront aucune difficulté à en inventer une qui satisfera leur conscience.

Au nom du contribuable canadien nous devons insister avec énergie pour que nul effort ne soit négligé en vue de clarifier et de simplifier la loi; nous sommes convaincus que si cela se réalise les fonctionnaires du Revenu national auront beaucoup moins de travail et le fisc encaissera beaucoup plus d'argent.

REVISION DE LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

Avec votre permission, j'aimerais discuter certains aspects de la Loi qui réclament une intervention et, auxquels en certains cas nous avons suggéré un remède. Non pas avec l'idée que de telles suggestions soient adoptées, mais, au contraire, avec l'espérance que ces propositions, et plusieurs autres qui, sans doute, nous viendront à l'esprit, devraient être soigneusement analysées, en vue d'établir les mesures remédiatrices voulues.

La partie suivante du mémoire est intitulée: "Les taxes devraient encourager les affaires" et je crois que ce point ne relève pas du mandat du Comité. Il est possible que je ne doive pas en parler.

Le PRÉSIDENT: Nous ne saurons pas ce dont il s'agit avant de l'avoir entendu. A votre avis, il s'agit de la politique du gouvernement?

M. GORDON: Oui. Mais je crois que c'est une chose importante et que vous ne pouvez pas étudier la Loi sans en tenir compte.

Le PRÉSIDENT: Vous pouvez tout aussi bien continuer à lire. Ce n'est pas très long et je crois que vous feriez mieux de nous lire ce passage, à moins que le Comité ne s'y oppose.

M. GORDON: Très bien, monsieur.

LES IMPÔTS DEVRAIENT ENCOURAGER LES AFFAIRES

Considérons trois points où ils ne les encouragent pas.

La *Sun Life Assurance Company of Canada* a publié un état de la moyenne des gains d'un homme ordinaire au cours de sa vie:

Avec un instruction d'école élémentaire seulement	$64,000
Avec une instruction d'école secondaire	88,000
Avec une instruction universitaire	175,000

En 1927 un contribuable avait droit à une déduction de $500 pour chaque enfant au-dessous de 21 ans. Aujourd'hui il a droit à une déduction de $128 sur son impôt sur le revenu.

S'il est désirable d'encourager l'éducation, pourquoi accorder une déduction à un homme qui supporte un enfant à l'université pendant qu'un étudiant ambitieux, dont le père est incapable de l'aider, ne bénéficie d'aucun avantage? S'il coûte $500 par année pour envoyer un garçon à l'université, et que, comme résultat, le gain de sa vie soit augmenté à $87,000, il semble qu'il serait sage d'augmenter l'exemption au lieu de la réduire.

Un étranger qui s'établit au Canada le 31 décembre est taxé sur tout son revenu de l'année. Prenons un cas spécifique. Un mécanicien très compétent vint au Canada le 25 novembre et il lui en coûta $2,640 de plus que s'il était resté aux Etats-Unis. Les hommes de cette classe sont un actif précieux pour la nation, mais la législation actuelle est un puissant agent de découragement.

L'article 32A permet au Conseil du Trésor d'enquêter sur toute transaction subséquente à l'année 1939 et si le Conseil en vient à la conclusion que le but de la transaction était de réduire ou d'éluder l'impôt, il peut exiger la taxe qu'il déterminera.

M. Ilsley a déclaré que cet article avait été adopté comme mesure de guerre, mais il cause beaucoup de consternation dans le monde des affaires et c'est notre opinion qu'il devrait être abrogé immédiatement.

Nous recommandons que le ministère fournisse un relevé du nombre des de revenus encaissés, afin de mettre en comparaison les avantages et les désavantages.

LE REVENU RÉEL DU CONTRIBUABLE DEVRAIT ÊTRE TAXÉ

Si cet élément est désirable, il est d'abord nécessaire d'éliminer ces articles qui prescrivent expressément que le contribuable doit payer sur autre chose.

L'article 10 dit:

> (1) Le revenu d'un contribuable est toujours réputé non inférieur au revenu provenant de son principal emploi, métier ou commerce, ou de sa principale occupation ou profession.

S'il est permis de se demander quelle était l'intention du Parlement, nous pourrions présumer que cet article a été adopté afin d'empêcher des gens riches, qui s'adonnent à l'agriculture ou à l'élevage comme occupation de loisir, de déduire de leur revenu leurs pertes dans ces entreprises; ou encore c'était pour empêcher des gens qui ont des placements improductifs sur lesquels ils espèrent réaliser des gains de capital, de déduire les charges courantes. Dans ce cas, pourquoi ne pas rédiger un article couvrant ces choses au lieu d'insérer un article qui couvre un terrain beaucoup plus vaste et dont l'effet est de décourager l'entreprise? Celui qui exploite un magasin et qui estime avantageux d'en ouvrir un second perdra probablement de l'argent avant que le second magasin soit bien établi; il peut facilement arriver qu'un homme fasse cinq mille dollars par année avec une épicerie dans une partie de la ville, et perde un montant égal s'il ouvre une quincaillerie dans une autre partie de la ville. Selon la loi actuelle, il serait probablement taxé sur l'argent réalisé dans un des magasins mais il ne pourrait rien déduire pour ses pertes dans l'autre.

Les derniers cinq ans, un jardinier paysagiste a gagné $8,000 par année, soit un total de $40,000. Il avait acheté une ferme de cent acres dans le but d'y établir une pépinière d'arbres d'ornementation, mais n'employa qu'une ou deux acres de terre à cette fin. La ferme ne rapporta pas de profit et un employé occasionnel, par la négligence d'un autre employé, perdit une jambe et reçut $8,000 d'indemnité. La Division de l'impôt prétendit, avec raison, que les pertes subies par la ferme ne pouvaient pas contrebalancer les gains réalisés comme jardinier paysagiste. Comme résultat, le contribuable dut payer sur un revenu de $8,000 par année, bien qu'il n'eût fait que $5,000 par année, et il lui en restait très peu pour sa subsistance. Je suis heureux de dire qu'un compromis permettra à cet homme de se tirer de ses dettes avec le temps, mais pourvu qu'il vive frugalement et que son entreprise demeure prospère.

Nous ne pouvons pas croire qu'une loi permettant de telles conditions doive rester en vigueur encore un seul jour.

L'article 6 (1) *o*) interdit de déduire, sans le consentement du ministre, toutes les augmentations de taxes décrétées par un gouvernement provincial après le 24 juin 1940. Si les taxes sont augmentées il faut qu'elles soient payées et si le ministre ne permet pas la déduction de l'augmentation le contribuable est forcé de payer l'impôt sur des profits qu'il n'a pas réalisés.

Il est aussi nécessaire de refondre les articles de la loi qui ne sont plus adoptés aux pratiques commerciales modernes.

La loi anglaise de 1806 énonçait:

> Nul montant ne doit être imputé sur lesdits bénéfices ou gains, ni déduit de ceux-ci, ni admis en déduction desdits bénéfices ou gains, s'il s'agit de déboursés ou frais n'étant pas entièrement et exclusivement effectués ou subis pour les fins dudit commerce.

Les trois dernières lignes de cet article paraissent sans changement dans la loi anglaise actuelle. Cet article a causé autant de litiges que les stipulations de la Loi des fraudes.

Au Canada, les rédacteurs ont changé six mots, ce qui a produit des résultats indescriptibles.

L'article 6 (1) *a*) se lit comme suit:

> Il ne doit être accordé de déduction en ce qui concerne
>
> a) Les déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu;

On se demande d'abord: pourquoi le rédacteur a-t-il inséré le mot "nécessairement"? Son intention était-elle de permettre au ministre de dire: "Vous ne pouvez pas acheter une nouvelle machine à écrire parce que la vieille suffit"?

Mais ce n'est pas tout. Les dépenses doivent être effectués dans le but de produire un revenu. Le comité judiciaire a jugé que les fonds dépensés pour diminuer les dépenses ne sont pas déductibles. C'est le cas de la *Montreal Light, Heat and Power Consolidated*. En vertu de l'article anglais il a été jugé que les pertes par le vol et, dans plusieurs cas, les dommages dus à la négligence, ne peuvent être déduits. Mais nul commerce n'est possible sans être exposé à ces pertes, et la plupart des gens trouvent injuste qu'elles ne puissent être admises. La raison pour laquelle les dommages dus à la négligence ne peuvent être déduits est apparente: il y a 150 ans, un contribuable exerçant le commerce de la quincaillerie pouvait habiter une petite ville, et la plupart de ses clients vivaient dans le voisinage; les livraisons étaient faites par de petits chasseurs. Les accidents étaient rares et personne ne se plaignait. L'arrière-petit-fils, qui exerce ce même commerce dans un grand centre, fait maintenant ses livraisons par camion et le danger d'accidents est accru.

Mais ce n'est pas tout. Si la décision du Comité judiciaire est observée à la lettre, nombre d'importantes déductions qui ont toujours été admises devront être interdites. L'assurance-feu n'est pas une dépense pour augmenter le revenu mais pour protéger la propriété contre l'incendie. Les dépenses de comptabilité ne sont pas contractées dans le but exclusif de produire des profits, mais dans celui de calculer les bénéfices après qu'ils sont réalisés. Les frais de perception des comptes n'ont pas pour but d'augmenter les profits mais bien d'encaisser ces profits après qu'ils sont gagnés.

Lord MacMillan a recommandé que l'article en question de la loi anglaise soit abrogé et remplacé par le suivant:

> 24. Le montant des profits d'un commerce sera établi en conformité des principes commerciaux ordinaires applicables au calcul des profits de ce commerce.

Je devrais peut-être rappeler ici que lord MacMillan était le chef d'une très importante commission royale qui siégea en Angleterre de 1926 à 1936. Cette commission avait beaucoup d'autorité et plusieurs témoins éminents comparurent devant elle, y compris feu M. Neville Chamberlain, qui fut premier ministre plus tard. La commission dirigée par lord MacMillian, prépara un projet de loi. La loi fut rédigée par le juge Konstam, autorité en matière d'impôt sur le revenu. J'en ai une copie ici, mais je ne veux pas m'en départir. Le Service de l'impôt sur le revenu en a certainement une copie aussi. Dans la plupart des cas le texte d'importants articles de ce projet de loi est infiniment meilleur que celui de notre Loi.

L'hon. M. CAMPBELL: Pour les fins du compte rendu, voulez-vous citer le nom de la commission et donner la date?

M. GORDON: C'est l'*Income Tax Codification Committee*. Le rapport a été publié par *His Majesty's Stationery Office*, en 1936. Le premier volume de ce

rapport montre comment la loi a évolué pour en arriver à son état actuel de complication et de confusion, et il devrait être lu par tous ceux qui désirent comprendre ce sujet.

A moins que le Comité ne soit prêt à recommander que l'article 6 (1) *a*) soit modifié, il n'est guère utile de discuter le reste de la Loi, parce que les autres difficultés ne sont que secondaires. C'est ici que se trouve la racine du mal et c'est cet article qu'il est le plus nécessaire d'étudier.

QUESTIONS D'IMPORTANCE MAJEURE ET QUI NE SONT PAS RÉGLÉES COMPLÈTEMENT

La Loi canadienne de l'impôt sur le revenu ne fournit pas un code complet, et ne touche pas à plusieurs questions de première importance. Voyons ce qui concerne la "dépréciation", l'"épuisement", et la "désuétude".

DÉPRÉCIATION

Il est intéressant de noter qu'en regardant la Loi pour la première fois, il est impossible de trouver ce qui est concédé comme dépréciation, parce que la seule mention de dépréciation paraît dans l'article 6 (1), intitulé:

Déductions sur le revenu non admises".

Tout le monde doit admettre que la dépréciation est une imputation normale sur les bénéfices mais vous pouvez ne pas vous rendre compte du montant important impliqué, qui dépasse $350,000,000 par année, ni du montant en litige qui s'est accumulé à cause du fait que la principale stipulation de la Loi couvrant la dépréciation est l'article 6 (1) *n*) qui dit:

> Dans le calcul de la somme des profits ou gains à imposer, il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne
>
> *n*) La dépréciation, sauf le montant que le ministre peut discrétionnairement admettre.

Deux théories contradictoires doivent être prises en considération. D'après une théorie, la dépréciation est prévue pour remplacer le montant dépensé pour l'achat d'un actif d'immobilisation qui est employé à gagner des profits. D'après l'autre théorie, qui est appuyée par les cours anglaises, l'actif d'immobilisation employé dans le commerce diminue de valeur chaque année et cette diminution en valeur revêt le caractère d'un loyer; le montant réel de la réduction de cet actif est une charge contre les profits et, conséquemment, il n'est pas nécessaire de considérer le prix d'achat mais, au contraire, le prix du marché; autrement dit, il faut évaluer l'actif et trouver de combien cette valeur est réduite chaque année.

En Angleterre, le propriétaire d'une flotte de vaisseaux avait pu déduire assez de dépréciation pour abaisser la valeur de son matériel au point où elle ne représentait que ce qu'il aurait pu obtenir en vendant ses vaisseaux pour la ferraille. La cour a fait remarquer que les vaisseaux avaient encore une valeur considérable et continuaient à se déprécier chaque année, et donna les instructions pour une allocation raisonnable.

Dans un autre cas, le gouvernement anglais et une compagnie privée avaient contribué pour approximativement £57,000 au coût d'un tramway. Le service du revenu ne permettait la dépréciation que sur le montant dépensé par les propriétaires, mais le Comité judiciaire a ordonné que la dépréciation soit répartie sur le coût total bien que les propriétaires n'eussent fourni qu'une partie de l'argent.

Au Canada, le ministre a un pouvoir discrétionnaire en permettant la dépréciation sur le coût réel d'achat. Cela peut être une manière juste et appropriée de décider le point, mais c'est contraire aux directives de nos plus hauts tribunaux et des décisions de cette nature sont une imposition de taxes sans le consentement du Parlement.

Nous recommandons que chaque aspect de cet important sujet soit étudié par des ingénieurs, des comptables et autres personnes possédant des connaissances

spéciales en la matière; que la loi soit examinée par des personnes compétentes et amendée de manière à régler raisonnablement le problème, afin que le contribuable sache qu'il paye suivant les directives du Parlement et non pas selon les vues de fonctionnaires engagés pour encaisser l'impôt; que des taux minimums soient établis et que tout contribuable réclamant que ces taux ne s'appliquent pas à son commerce particulier devrait être libre d'en appeler à un tribunal indépendant pour obtenir une déduction additionnelle.

ÉPUISEMENT

Ce point a été considéré soigneusement par les officiers du ministère. Le montant concédé doit être élevé mais nous entendons dire de tous côtés que l'industrie minière est étranglée par les impôts onéreux et que nombre de personnes sont mécontentes. On répète que les mines prospères bénéficient de réductions importantes alors que les petites n'en obtiennent pas assez.

Nous trouvons que la situation pourrait être améliorée et nous suggérons que le problème fasse l'objet d'une nouvelle investigation et que tous les intéressés aient une occasion de se faire entendre; et que les lois des autres pays soient consultées avec attention.

DÉSUÉTUDE OU MISE AU RANCART

La désuétude est mentionnée deux fois dans la Loi: d'abord, dans l'article 6 (1) *b*) et ensuite dans l'article 5 (1) *p*).

Il est difficile de comprendre pourquoi elle est mentionnée parce qu'aucune déduction n'est permise sous ce titre. Il est difficile d'imaginer pourquoi une déduction n'est pas permise et si vous voulez en trouver la raison il est nécessaire de reculer jusqu'au commencement, parce qu'autrefois les choses étaient faites pour durer; ce qui était bon pour le grand'père devait être assez bon pour son petit-fils, et la question de mise hors d'usage n'est jamais entrée dans l'esprit du législateur.

En 1918, la loi anglaise fut amendée et il fut permis au contribuable de faire une déduction pour désuétude. La loi canadienne fut introduite en 1917, et probablement personne n'a jamais consulté ni étudié l'amendement adopté en Angleterre l'année suivante.

L'hon. M. CAMPBELL: Et personne depuis, je suppose.

M. GORDON: Non. J'ai pris la peine de le regarder avant de venir ici.

Un ingénieur américain, M. Frederick S. Blackall, Jr., a récemment attiré l'attention sur le fait que presque toute la machinerie servant à la production de denrées est vieille de six ans, et souvent beaucoup plus vieille; qu'une forte proportion de la machinerie servant à ces fins en Europe a été détruite et remplacée par de l'outillage moderne; et si ce pays ne fait pas de même nous ne serons pas capables de concurrencer. Il fait aussi remarquer que les administrateurs de la plupart des corporations en connaissent plus long au sujet de leurs affaires que les fonctionnaires du revenu et que, s'ils décident de mettre au rancart leur vieil outillage et d'installer des machines modernes c'est parce qu'ils croient pouvoir ainsi se mettre en état de réaliser de meillurs profits et de donner aussi plus de travail. Le revenu taxera ces profits et il taxera aussi les profits du manufacturier qui fournit l'outillage. M. Blackall a confiance que si un remède à la désuétude est encouragé le revenu sera augmenté substantiellement.

Si les conclusions de M. Blackall sont logiques, pourquoi ne pas modifier la Loi et pallier à un grief?

(Voir Pièce n° 11 de l'Appendice).

CONFLITS ENTRE STIPULATIONS

Plusieurs prescriptions de la loi se contredisent. Comme exemple, comparons les articles référant à la taxation des non-résidants, et voyons d'abord les articles 9B (5), 8 (4), 25A (2) et 27 (7) :

9B. (5) Les exemptions, déductions ou dégrèvements prévus dans tout autre article de la présente loi ne s'appliquent pas dans le cas des impôts institués par le présent article, sauf les exemptions prévues aux alinéas (*a*), (*b*) , (*c*) et (*k*) de l'article quatre de la présente loi.

8. (4) Tout ministre, haut commissaire, fonctionnaire, serviteur ou employé du Gouvernement du Canada, ou un agent général pour l'une des provinces du Canada, ou tout fonctionnaire, serviteur ou employé de cette province, qui réside hors du Canada, a le droit de déduire de l'impôt qui serait autrement payable par lui sous le régime de la présente loi le montant payé à titre d'impôt.

25A. (2) Tout impôt déduit, sous le régime des dispositions du paragraphe deux de l'article 9B de la présente loi, de dividendes ou d'intérêts imposables aux termes du premier paragraphe du présent article, doit être appliqué comme dégrèvement de l'impôt subséquemment payable par une personne non résidante dont le revenu est passible d'imposition aux termes du premier paragraphe du présent article.

27. (7) Une personne non résidante qui touche des loyers d'une propriété louée, donnée à bail ou utilisée au Canada peut produire une déclaration d'impôt sur le revenu et payer sur une base de revenu net au Canada à l'égard du revenu tiré de ladite propriété. En pareil cas, l'impôt déduit à la source en vertu du paragraphe deux du présent article sur tout paiement provenant d'un bien réel loué, donné à bail ou utilisé au Canada est déduit comme un crédit à l'encontre de tout impôt payable par la personne non résidante, et tout paiement en trop par suite de ladite déduction à la source peut être remboursé.

L'article 9B (5) spécifie que nulle exemption, déduction ou dégrèvement ne s'appliquera à l'impôt de 15 p. 100 prévu dans l'article 9B, excepté les déductions autorisées par l'article 4, alinéas *a*), *b*), *c*) et *k*) ; mais si vous lisez plus loin vous trouvez que nonobstant lesprescriptions expresses de l'article 9B (5) trois déductions sont permises en vertu des articles 8 (4), 25A (2) et 27 (7).

Maintenant voyons l'article 9 (1) *c*), *d*) et *e*) qui se lit comme suit:

9. (1) Il est imposé, prélevé et perçu sur le revenu durant l'année précédente de toute personne, autre qu'une corporation ou compagnie par actions,

(*c*) qui est employée au Canada en tout temps dans cette année; ou

(*d*) qui, ne résidant pas au Canada, exerce un commerce au Canada en tout temps dans cette année; ou

(*e*) qui, ne résidant pas au Canada, tire un revenu pour services rendus au Canada en tout temps pendant l'année, autrement que dans le cours d'un emploi régulier ou continu, à toute personne résidant ou exerçant des opérations au Canada;

et comparez avec l'article 7 de la convention de 1942 entre le Canada et les Etats-Unis qui exempte de la taxe:

a) Les citoyens américains séjournant temporairement au Canada pendant au plus 183 jours s'ils sont employés par un ressortissant américain et que leur rémunération ne dépasse pas $5,000;

b) Les citoyens américains séjournant temporairement au Canada pendant au plus 90 jours, s'ils sont employés par un ressortissant canadien et que leur rémunération ne dépasse pas $1,500.

L'article 12 de la convention de 1941 entre le Canada et les Etats-Unis stipule que les citoyens américains au Canada ne seront pas taxés plus lourdement que les sujets canadiens.

Les citoyens canadiens ont droit à certaines déductions tandis que, sous le régime de l'article 9B il n'en est pas prévu à l'égard des citoyens américains payant une taxe de 15 p. 100.

DISPOSITIONS VEXATOIRES

L'article 3 (1) *e*) stipule que le revenu doit comprendre

> les frais personnels et les frais de subsistance lorsque ces frais font partie du profit, du gain ou de la rémunération du contribuable.

En 1892 le Comité judiciaire a décidé que si un officier ou serviteur occupait une maison à titre gracieux, la valeur annuelle de cette occupation ne devrait pas être comprise dans son revenu à moins qu'il ne puisse la louer à d'autres personnes et en toucher le loyer. Cet article s'applique principalement aux personnes à faible revenu. Les bûcherons ont à vivre dans les chantiers au cours de l'hiver; la plupart ont leur maison et ils préféreraient vivre avec leurs femmes et leurs familles, et s'ils le faisaient ils contribueraient probablement plus au support de la famille en coupant du bois, cultivant des pommes de terre, etc., que le coût de leur pension. Malheureusement ils doivent s'éloigner de leurs foyers pour avoir de l'emploi. Peu de gens oseraient prétendre que la vie dans un camp de bûcherons est aussi confortable qu'au foyer, cependant, à cause de ce privilège qu'ils ne désirent pas, leur revenu imposable est augmenté de $180 par année.

Les domestiques sont une autre classe de personnes qui n'étaient pas assez payés avant 1939. Comme classe, ils travaillent très fort et reçoivent très peu et la plupart n'aiment pas à vivre jour et nuit chez leur patron parce qu'ils sont alors en disponibilité perpétuelle. C'est l'opinion générale que les pauvres gens devraient avoir de plus hautes exemptions et nous ne pouvons voir qu'une large section de la société doive poyer pour une chose qui n'est pas un revenu et qu'ils ne veulent généralement pas.

Nous recommandons que l'article 3 (1) *e*) soit abrogé, ou si la chose n'est pas désirable, qu'il soit amendé de manière à exempter les personnes dont le revenu est inférieur à $4,000 par année.

La première Annexe A, article 1, règle 1, accorde certaines exemptions aux contribuables mariés qui ont des enfants à leur charge, mais si un célibataire est assez charitable pour entretenir les orphelins de son frère défunt, il ne jouit pas de l'exemption à moins de maintenir un établissement domestique d'un seul tenant, que l'article 2 (1) *g*) définit comme un logement ou appartement contenant au moins deux chambres à coucher.

Il y a au Canada des gens vivant dans des cottages d'une pièce; d'autres aident à payer la pension d'un enfant vivant chez un parent. Dans les deux cas, s'ils paient pour un enfant à leur charge ils devraient avoir droit à l'exemption parce que, s'ils ne soutiennent pas l'enfant, celui-ci va devenir une charge publique. L'exemption ne devrait pas porter sur la manière dont l'enfant est entretenu mais sur le coût de cet entretien.

DISPOSITIONS DÉRAISONNABLES

Dans l'Annexe A, règle 6, sous réserve de certaines exceptions, si le mari et la femme ont tous les deux un revenu dépassant $660.00 par année, tous les deux perdent la déduction de $150 pour leur état conjugal; ils sont alors taxés comme célibataires et doivent payer un taux plus élevé. Rien n'est prévu pour couvrir le cas où les époux sont séparés et l'un d'eux a un enfant à entretenir; et l'effet de cet article est de taxer une personne parce qu'une autre personne a un revenu imposable.

L'article 32A (3) stipule que lorsque toutes les actions d'une compagnie ayant un revenu non distribué et disponible sont vendues à une autre compagnie, et que

le Conseil du Trésor juge que le but principal du vendeur en faisant la vente est d'éluder la taxe, si alors la loi est appliquée strictement, la compagnie acheteuse perd apparemment, pour toujours, l'exemption à laquelle elle a normalement droit sous l'article 4 *a*). En d'autres termes, l'obligation de l'acheteur est déterminée par l'intention du vendeur. Il est difficile de voir comment un acheteur peut deviner l'intention du vendeur et s'assurer des motifs qui le poussent à vendre; et cet article peut nuire sérieusement à de futures ventes de titres.

L'article 32B dit que si une compagnie en liquidation distribue un actif à ses actionnaires le ministre peut évaluer l'actif et la portion distribuée sera considérée comme dividende. En premier lieu, si la Loi est appliquée strictement, elle couvrira tous les gains de capital que la Loi prétend ne pas toucher, et, deuxièmement, l'article impose une taxe sur le prix total sans permettre les déductions pour le passif.

CALCULS INJUSTES

(Antérieurs aux récentes réductions)

Un homme marié ne payait pas de taxe si son revenu ne dépassait pas $1,200 par année. La plupart des gens prennent pour acquis qu'ils ont droit à une réduction de $108 pour chaque enfant, mais il n'en est pas ainsi. Si un contribuable a un revenu de $1,300 et trois enfants, il paie la taxe.

La raison vient de ce qu'un contribuable a droit à une réduction de $28 pour chaque enfant, ce qui lui donne $84, alors que l'impôt normal de 7 p. 100 sur $1,300 est de $91. Le contribuable a droit à une déduction de l'impôt gradué qui revient à $196.20 sur une déduction de $80 par enfant, ou $240 pour trois enfants. Mais vous ne pouvez pas établir un crédit sur la taxe graduée contre un déficit sur la taxe normale.

Malgré les récentes réductions, un contribuable marié gagnant $1,300 par année et supportant trois enfants, doit payer $3 à l'heure actuelle.

Un très riche contribuable qui est célibataire et a un revenu dépassant $100,000 par année, paye les taux suivants sur l'excédant:

9 p. 100 — impôt normal
85 p. 100 — impôt gradué
4 p. 100 — surtaxe sur revenu de placements

98 p. 100.

De plus, si son revenu provient de dividendes payés par des corporations canadiennes en devises des Etats-Unis, il y a une taxe additionnelle de 5 p. 100 sur ce revenu, ce qui fait un total de 103 p. 100.

L'hon. M. HAYDEN: Ce n'est pas sur tout.

M. GORDON: Je crois que nous avons spécifié le revenu en plus de $100,000.

L'hon. M. HAYDEN: Une partie de ce revenu peut provenir de fonds des Etats-Unis. Vous additionnez un lot de chiffres disparates pour en arriver à un pourcentage de 103.

M. GORDON: Cent trois pour cent de tout revenu en fonds américains en excédent de $100,000 par année.

L'hon. M. HAYDEN: C'est-à-dire si tout son revenu est en fonds des Etats-Unis.

M. GORDON: Il payerait 103 p. 100 sur une partie.

L'hon. M. HAYDEN: Pas en pour-cent du revenu global.

M. GORDON: Pas sur le revenu total. La propriété est sur une base plus basse.

L'hon. M. MCRAE: Le pourcentage global serait de 98; il serait un peu plus bas.

M. GORDON: Non, l'intéressé ne paye 98 p. 100 que sur la plus haute portion.

L'hon. M. HAYDEN: Le pour-cent moyen ne serait pas nécessairement 98; il serait un peu plus bas.

M. GORDON: Sur un revenu de $100,000 avant les récentes déductions, un contribuable célibataire recevait environ $18,000; il garde un peu plus maintenant.

L'hon. M. VIEN: Ces pourcentages prêtent à confusion.

L'hon. M. HAYDEN: Oui.

M. GORDON: Ils sont assez exacts sur cette partie du revenu en fonds américains au-dessus de $100,000.

Si la femme d'un homme marié a un revenu de $700 par année, son mari perd son exemption d'homme marié et doit payer un impôt normal plus élevé.

Selon l'article 3 (7), une épouse peut réduire son revenu en faisant un don à Sa Majesté, mais cela signifie que l'excédent est taxé à 100 p. 100.

Un contribuable célibataire paye un impôt de 7 p. 100 sur son revenu quand celui-ci ne dépasse pas $1,800; 8 p. 100 quand son revenu ne dépasse pas $3,000 et de 9 p. 100 quand son revenu dépasse $3,000. En conséquence, s'il a un revenu de $3,029, il sera mieux pour lui de payer $29 au gouvernement et de tomber dans la catégorie de 8 p. 100, mais là encore l'excédent est taxé à 100 p. 100.

Le PRÉSIDENT: Nous avons eu une séance très ardue et que nous devrions maintenant ajourner pour le lunch.

L'hon. M. HAIG: Je propose que nous suspendions la séance jusqu'à 2 h. 30.

Le Comité suspend la séance jusqu'à 2 h. 30 de l'après-midi.

La séance est reprise à 2 h. 30 de l'après-midi.

M. GORDON: Monsieur le président et honorables sénateurs, j'étais rendu au haut de la page 26 de mon mémoire, et je continue.

Si l'épouse d'un homme a un revenu de $700 par année, son mari perd son exemption d'homme marié et peut avoir à payer un impôt normal plus élevé.

Selon l'article 3 (7) une épouse peut réduire son revenu en faisant un don à Sa Majesté, ce qui veut dire que l'excédent de revenu est taxé à 100 p. 100.

Un contribuable célibataire paye un impôt de 7 p. 100 si son revenu ne dépasse pas $1,800; 8 p. 100 si son revenu ne dépasse pas $3,000, et 9 p. 100 quand son revenu dépasse $3,000. En conséquence, s'il a un revenu de $3,029, il ferait un profit en faisant un don de $29 au gouvernement pour retomber au taux de 8 p. 100, mais ici encore l'excédent est taxé à 100 p. 100.

QUELQUES-UNS PAYENT, D'AUTRES ÉCHAPPENT

Pensions

Si deux individus ont toutes les actions et sont administrateurs d'une compagnie privée, la compagnie peut organiser un fonds de pension, comprenant les directeurs, et déduire des profits $900 pour chaque homme.

Si les deux mêmes hommes sont des associés exerçant exactement le même commerce, ils n'ont pas droit à un tel privilège.

La raison est que l'article 5 (1) *ff*) stipule que le montant doit être payé pour le bénéfice d'un employé, fonctionnaire ou administrateur, et un associé n'est ni employé, ni fonctionnaire, ni administrateur.

Nous ne pouvons penser que le Parlement voulait une telle injustice et la difficulté vient de ce que le rédacteur de la Loi n'a pas assez étudié son sujet.

FRAIS DE VOYAGE

Plusieurs contribuables travaillant à salaire sont forcés d'assumer certaines dépenses. Si le contrat d'engagement est changé et que l'employeur paie les dépenses et réduire le salaire, l'employeur peut déduire les dépenses et l'employé paye seulement sur ce qu'il reçoit.

L'article 3 définit le revenu comme comprenant entre autres choses,

"les gages, salaires et indemnités".

L'article 5 (1) *f*) permet au contribuable de déduire de son revenu

"les frais de voyage (y compris la somme entière dépensée pour repas et logement) alors qu'absent du domicile dans l'exercice d'un métier ou d'un commerce;"

En 1924, le juge Audette décidait qu'un salaire annel est un montant dûment spécifié et susceptible de computation et que nulle déduction n'en est permise par la Loi.

La question fut soulevée l'an dernier dans le cas d'un membre de la législature d'Alberta, et il fut jugé que ce contribuable ne pouvait déduire ses dépenses de voyage.

Il est difficile de présumer que le Parlement avait l'intention de traiter les employés à salaire différemment du reste des individus, et qu'un contribuable qui reçoit un salaire et doit payer ses dépenses légitimes ne peut pas déduire ces dépenses, parce que, si la déduction est refusée, l'homme est taxé non pas sur son revenu net mais sur une chose complètement différente.

Il est également difficile de présumer que le Parlement voulait que le propriétaire d'un commerce, qui a droit d'en toucher les profits, fût autorisé à déduire ses dépenses de voyage sans que la chose fût permise à ses employés.

Voici un de ces cas où l'impôt est vexatoire parce que le montant dépend non des actes mais de la manière dont les actes sont accomplis.

ANALYSE DES ARTICLES 3 (7), 32 & 88

La meilleure méthode d'indiquer les diverses difficultés qui surgissent d'une rédaction fautive est d'analyser un article de ce texte.

Je voudrais traiter en particulier de l'article 88, paragraphe 8, qui se lit comme suit:

88. (8) Les dispositions du présent article ne s'appliquent pas à ce qui suit:

a) Aux dons ou donations consentis par tout individu et dont la valeur globale, dans une année quelconque, n'excède pas quatre mille dollars, et l'imposition portera seulement sur le montant qui dépasse quatre mille dollars;

b) Aux dons ou donations qui prennent effet au décès par voie de legs ou dispositions testamentaires; et tous biens passant à une personne en vertu d'une succession *ab intestat;*

c) Aux dons ou donations à une organisation de charité ou une institution d'enseignement au Canada, exploitée exclusivement à ce titre et non pour l'avantage ou gain ou profit particulier de toute personne, membre ou actionnaire de la susdite;

d) Aux dons ou donations consentis au Dominion du Canada ou à l'une de ses provinces ou subdivisions politiques;

e) Abrogé.

f) Aux dons ou paiements faits pour le compte d'une personne, lesquels dans l'ensemble, pour cette personne, n'excèdent pas mille dollars en une année quelconque.

Toutefois, les dons exemptés en vertu des alinéas (*b*) à (*f*) inclusivement du présent paragraphe, ne doivent pas être compris dans le calcul de l'ensemble mentionné à l'alinéa (*a*) du présent paragraphe.

g) Aux dons ou donations consentis au cours d'une année quelconque, si l'ensemble de leur valeur n'excède pas un montant égal à la moitié de la différence entre le revenu du contribuable dans l'année qui précède immédiatement et l'impôt sur le revenu qui était exigible à leur égard.

Vous noterez la clause qui a été insérée après l'alinéa *f*). Cette réserve s'applique-t-elle à l'alinéa *g*), et si non, pourquoi pas? La difficulté vient de ce que la réserve date de 1936 et que l'alinéa *g*) a été adopté en 1938; apparemment, la réserve a été laissée là par inadvertance.

En 1938, quand l'alinéa *g*) a été adopté, l'impôt de l'homme marié avec un revenu de $20,000 était de $2,500; ainsi le contribuable pouvait donner $8,750 sans payer de taxe sur les dons. Aujourd'hui la taxe est dans le voisinage de $11,000 de sorte que le contribuable ne peut donner que $4,500 sans payer de taxe sur les dons. Quand le Parlement a augmenté le taux individuel, avait-il l'intention de changer une exemption qu'il avait accordée quelques années auparavant?

Si un contribuable fait un don à sa femme, il paye une taxe en vertu de l'article 88 mais il est encore assujetti à la taxe du revenu pour le don, sous le régime de l'article 32 (2). Etait-ce bien l'intention du gouvernement?

L'article 32 (2) couvre tous les transferts entre mari et femme, y compris ceux consentis pour valable considération. Si un mari vend à sa femme une obligation du gouvernement au pair, il tombe sous cet article. Etait-ce bien là l'intention?

L'hon. M. HAYDEN: Au lieu de cela, le mari pourrait vendre l'obligation à une tierce personne, donner le produit de la vente à sa femme et celle-ci pourrait racheter l'obligation.

M. GORDON: Si la valeur du don ne dépasse pas $5,000, l'impôt est de 10 p. 100 et si la valeur est de $5,001, il est de 11 p. 100. Il n'y a aucun adoucissement sous l'article 3 (7) parce que l'exemption s'applique seulement au revenu et non pas aux transports.

La définition d'une institution de charité contenue dans l'article 88 (8) *c*) diffère de la définition contenue dans les articles 4 *c*) et 5 (1) *j*).

Le paragraphe 5 de l'article 88 permet au ministre de cotiser soit le donateur soit le donataire. Si le donateur est cotisé, il n'a aucun recours contre le donataire, à moins que le donateur ne prouve qu'il y a une entente obligean l'autre partie à payer.

Le paragraphe 7, alinéa *b*) de l'article 88, autorise le ministre à déterminer la valeur du don. Certainement, ces choses devraient être déterminées par les cours après étude de toute la preuve pertinente.

SIMPLIFICATION

Deux millions et demi de contribuables font leur déclaration chaque année. La plupart du temps, cette déclaration est préparée par une personne et contrôlée par une autre. Au ministère les déclarations sont vérifiées deux fois, de sorte qu'il faut dix millions d'opérations. Une épargne d'une minute à chaque opération donnerait une économie de 166,000 heures.

La simplification de la loi permettrait la simplification des formules.

Si ce n'était des tables fournies par le gouvernement, le calcul du montant dû serait presque impossible parce que le taux de la taxe fut fixé en 1942; depuis cette date la taxe a été réduite en permettant au contribuable de déduire la portion remboursable et en lui accordant un autre crédit de 16 p. 100. L'Annexe de la Loi devrait être rédigée de nouveau pour donner effet à ces changements.

Deux impôts sont prélevés: un impôt normal de 7 à 9 p. 100 sur le revenu global et un impôt gradué sur le revenu total moins $660.

La taxe graduée change à des montants arbitraires qui rendent le calcul difficile, parce que vous avez à ajouter $660 aux chiffres de l'Annexe paraissant dans la Loi.

Prenez, comme exemple, un contribuable dont le revenu est de $4,350. La formule donne le montant brut payable sur un revenu de $4,160 qui correspond au chiffre $3,500 paraissant dans l'Annexe de la Loi, plus $660. Le contribuable doit inscrire son revenu total de $4,350, en déduire $4,160 et ajouter 46 p. 100 sur l'excédent, $190.

Si l'Annexe de la Loi était modifiée pour que l'échelle marque $3,340, le changement se ferait à $4,000 et le contribuable, au lieu d'inscrire les deux sommes,

pourrait opérer la soustraction mentalement et tout ce qu'il aurait à faire serait de consulter l'Annexe, inscrire le montant payable sur un revenu de $4,000 et ajouter à ce montant 46 p. 100 de l'excédent de $350.

La plupart des gens sont payés à la semaine. Pourquoi ne pas prendre cela en considération et changer légèrement les exemptions pour éviter les fractions si vous avez à faire des déductions hebdomadaires? Il est facile de calculer une fraction mais quand elles viennent par millions, les choses sont différentes.

Voici une liste des exemptions avec les changements suggérés:

PREMIÈRE ANNEXE A:

a.1 r.1 & 3	—Exemptions	Changer	$660	à	$676,	ou	$13	par semaine;
a. r.1	—Exemptions pour personnes mariées	"	1200	à	1196,	ou	23	"
a.2 r.3	—Déduction pour personne mariée	"	150	à	156,	ou	3	"
a.1,1 r.5	—Déduction pour enfants, impôt normal	"	28	à	29,	ou	.50	"
a.2 r.4	—Déduction pour enfants, impôt gradué	"	80	à	78,	ou	1.50	"

En recherchant la simplification des formules, les allocations familiales présentent plusieurs difficultés et la disposition traitant de ce problème couvre 5 pages et demie. La difficulté est due au fait que:

$5 sont alloués pour un enfant de moins de 6 ans;
$6 " " " 10 ans;
$7 " " " 13 ans;
$8 " " " 16 ans.

Mais si un contribuable a cinq enfants—
$1 lui est enlevé pour le 5ième enfant
$2 lui sont enlevés pour le 6ème et le 7ème
$8 lui sont enlevés pour le 8ème et tout autre enfant additionnel.

Comme l'allocation moyenne est de $5 par mois par enfant, ou $60 par année, nous suggérons que l'allocation familiale soit laissée de côté dans le calcul de l'impôt et que chaque contribuable ait droit à une déduction de $48 par année par enfant ou, mieux encore, $52, ce qui serait $1 par semaine. Si un contribuable a plus de quatre enfants de moins de six ans, il y perd un peu et il en est de même s'il a plus de cinq enfants de moins de dix ans; mais il est remboursé lorsque les enfants vieillissent et que leur entretien devient plus coûteux.

Le fisc y perdrait quand un homme a quatre enfants de plus de six ans et de moins de 16 ans, mais s'il y a un avantage, il doit aller au contribuable qui a une grande famille d'adolescents, car c'est à cet âge que la famille coûte le plus cher.

Sans aucun changement dans la loi, la formule pourrait être simplifiée en faisant les changements suivants:

1. La présente formule est à l'usage des membres des forces armées et des contribuables mariés ou célibataires. Tous ceux qui remplissent une formule doivent d'abord l'étudier avec soin. Naturellement, un contribuable marié mais qui, pour les fins de l'impôt sur le revenu, est considéré comme célibataire, peut se tromper s'il lit les exemptions accordées aux contribuables mariés et ne tient pas compte, ou néglige de lire ou ne comprend pas la clause 38. Nous suggérons la préparation de trois formules différentes, une pour chaque catégorie. La quantité de formules ne serait pas augmentée parce que le contribuable n'exigerait que celle qui s'applique à son cas, et il y aurait économie de papier.

2. La formule actuelle T. 1. Générale a six pages, et est imprimée des deux côtés. Elle est très difficile à placer sur une machine à écrire. Nous conseillons qu'elle soit divisée en deux parties et imprimée sur un seul côté ce qui permettrait de la placer facilement sur une machine à écrire régulière; une partie comprendrait

les détails que le contribuable doit remplir et l'autre, les instructions et échelles qui doivent le guider.

Nous recommandons que tous les efforts soient faits pour clarifier la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et pour modifier les stipulations par lesquelles l'assujettissement à l'impôt dépend non de ce que fait le contribuable mais de la manière dont il le fait.

Nous devons toujours avoir présents à l'esprit ces mots du juge en chef Greer:

> Je désire répéter ce que j'ai dit au commencement de mon jugement: tout changement fiscal cause inévitablement du tort à quelques contribuables et en avantage d'autres, ou cause du tort à quelques classes de citoyens et favorise d'autres classes. Ceux qui font ces changements d'année en année, et qui regardent le budget comme belle occasion pour montrer de l'originalité dans l'imposition de taxes, devraient se demander s'il ne serait pas plus sage de maintenir la fiscalité de ce pays, autant que possible conforme au régime bien éprouvé qui a été ratifié d'année en année par les décisions des cours de justice, plutôt que de tenter de nouvelles expériences dans le but de produire un résultat peut-être moins certain, mais qui, en cas de réalisation, amènerait un état plus idéal de choses que celui en existence depuis si longtemps et qui est si bien connu.

Nous savons que la Loi ne peut pas être convenablement revisée sans beaucoup de recherches. Une des grandes difficultés vient de ce que les cours ont interprété plusieurs textes employés dans la Loi dans un sens souvent contraire à leur interprétation populaire. Avant d'entreprendre la revision scientifique de la Loi:

(1) Il faudrait préparer un dictionnaire afin que les rédacteurs sachent la signification légale du texte projeté. Ce travail exigerait beaucoup de temps mais la dépense en vaudrait la peine.

(2) Des copies des témoignages entendus par les différentes commissions royales sur la taxation devraient être fournies et indexées afin que, sur chaque sujet pris en considération, nous puissions savoir, quelles sont les vues déjà exprimées par d'autres.

(3) Tous les cas de jurisprudence applicables aux conditions canadiennes devraient être examinés afin que les rédacteurs sachent comment l'assujettissement à l'impôt a pu être éludé, et dans quelles circonstances le contribuable a été traité injustement.

(4) Il faudrait préparer des rapports statistiques montrant l'effet de tout amendement projeté sur la perception du revenu.

Nous sommes convaincus que pas un seul homme, quelle que soit sa compétence comme expert et ses autres talents, n'est qualifié pour refondre la Loi parce qu'il est impossible de taxer justement à moins de connaître tous les problèmes qui se posent pour la personne appelée à payer.

De concert avec la *Dominion Association of Chartered Accountants*, nous avons organisé la *Canadian Tax Foundation* et nous nous sommes efforcés d'avoir, comme dirigeants permanents, les hommes les plus compétents que nous avons pu trouver. Afin de comprendre les différents problèmes qui visent les différentes classes de contribuables, nous formons des groupes d'étude dans les divers grands centres et nous espérons avoir tous les comptables et avocats qui sont spécialisés dans les matières de taxation et qui ont à traiter de ces matières dans leur pratique actuelle. Nous trouvons patent que les avocats pratiquant dans l'Ouest en connaissent plus long sur les problèmes du fermier de l'Ouest que les avocats de l'Est, et que les avocats pratiquant dans l'Ontario et le Québec en connaissent plus long que les autres en industrie minière.

La Fondation est prête à étudier tout problème que vous pouvez considérer comme urgent; à poursuivre les recherches nécessaires, à rédiger des amendements qui, nous l'espérons, seront clairs pour tous et satisferont les désirs du gouverne-

ment. La Fondation est prête à faire ce travail comme vous le désirez et de la manière que vous voudrez. Nous vous offrons les services de la Fondation à titre gracieux et nous avons confiance que ses services seront utiles au pays.

L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
MOLYNEUX L. GORDON,
Président de la section de taxation,

HENRY F. WHITE,
Secrétaire section de la taxation.

Le PRÉSIDENT: Merci, monsieur Gordon. Monsieur Stikeman, voulez-vous commencer?

M. STIKEMAN: Monsieur le président, la déclaration de M. Gordon au sujet de l'article 47, page 15 de son mémoire, mentionne le fait que le juge Thorson, dans la cause Trapp, a parlé de l'article 47, mais M. Gordon n'a pas dit au Comité quelle était cette référence. J'aimerais lui demander s'il visait la déclaration suivante du juge Thorson au sujet de cet article:

> La base d'assujettissement à l'impôt est fixée par la Loi, et l'article 47, dans mon opinion, ne donne pas au ministre le pouvoir d'en dévier. Un tel pouvoir devrait être conféré en termes clairs et explicites avant de lui donner effet, et il n'y a pas de tels termes dans l'article 47. A mon sens, rien ne justifie la théorie voulant que le ministre peut, aux termes de cet article permettre à un contribuable de produire sa déclaration d'impôt sur le revenu sur une base courante et le cotiser sur cette base, nonobstant les dispositions expresses de l'article 3 et de l'article 6 *a*).

Dans votre mémoire, monsieur Gordon vous dites: "Si cet article permet seulement au ministre, sur preuve convenable, de déterminer le revenu d'un contribuable et de prélever le montant de taxe autorisé par la loi, pourquoi est-il nécessaire? Si l'article signifie que le ministre peut, sans tenir compte des déclarations qui ont été produites, prélever un impôt pour la somme qu'il établit lui-même, pourquoi ne pas abroger le reste de la Loi?" Dans votre opinion, cette déclaration de la Cour de l'Echiquier ne répond-elle pas à la question hypothétique que vous soulevez dans votre mémoire?

M. GORDON: Elle y répond. Mais je crois savoir que la cause doit aller devant la Cour Suprême et je pense qu'il serait présomptueux de dire quel côté va prendre la Cour Suprême. C'est la raison de la rédaction de ce paragraphe.

M. STIKEMAN: Un autre point d'intérêt pour le compte rendu se trouve à la page 17 de notre mémoire; au somment de la page vous dites: "En 1927, un contribuable avait droit à une déduction de $500 pour chaque enfant de moins de 21 ans. Aujourd'hui il a droit de déduire $128 de la taxe." Ne doit-on pas en conclure que les $500 auxquels vous référez dans la première phrase sont une déduction de $500 sur le revenu?

M. GORDON: Oui.

M. STIKEMAN: De plus, est-il juste de dire que le montant de $128 est une erreur typographique et devrait se lire $108?

M. GORDON: C'est bien cela.

M. STIKEMAN: Au haut de la page 18 vous citez l'exemple d'un homme exploitant deux magasins, et vous dites que s'il perd de l'argent dans un magasin il ne lui est pas permis de déduire ses pertes des profits de l'autre magasin. Quelle est la base de cette déclaration?

M. GORDON: L'article dit que le revenu d'un contribuable ne peut être inférieur au revenu provenant de sa principale occupation, commerce, industrie ou profession. Je présume que le ministère doit très certainement considérer comme principale occupation d'un individu celle qui lui rapporte le plus de profits ou de revenu.

M. STIKEMAN: Ne penseriez-vous pas que le ministère considérerait cet individu comme ayant une seule industrie ou occupation?

M. GORDON: Certainement pas. Vous êtes le maître de cela; je ne le suis pas.

M. STIKEMAN: J'ai l'impression que dans un tel cas le contribuable devrait avoir la permission de déduire les pertes de son commerce de quincaillerie des profits de son commerce d'épicerie.

L'hon. M. HAIG: Mais souvent vous ne pouvez pas faire cela.

M. STIKEMAN: Oui. Pensez au point soulevé par M. Gordon. Si les deux commerces sont séparés et dissemblables, il peut se présenter des cas où les pertes d'un commerce ne peuvent pas être admises contre les profits d'un autre commerce.

L'hon. M. HAYDEN: Quand un membre du Parlement perd de l'argent sur sa ferme, il paye l'impôt sur son indemnité mais ne peut faire admettre en dégrèvement les pertes de ses opérations agricoles.

M. STIKEMAN: C'est vrai, pourvu que la ferme, dans l'opinion du ministre, ne soit pas exploitée dans un but lucratif.

Le PRÉSIDENT: Si le contribuable perd dans un magasin autant qu'il gagne dans l'autre, lui est-il permis de faire une déduction?

M. STIKEMAN: Pas généralement.

M. GORDON: J'aurais pensé que, s'il exploitait deux épiceries, il aurait une chance d'en faire un seul compte, mais que s'il exploite deux commerces différents il ne le pourrait pas.

M. STIKEMAN: Je ne le pense pas. Si, dans ce cas particulier que vous citez, il fait le commerce en détail dans les deux magasins, il devrait pouvoir équilibrer ses profits et pertes.

M. GORDON: Je ne pensais pas que cela était permis.

L'hon. M. HAYDEN: Il peut toujours constituer ses entreprises en corporation.

L'hon. M. HAIG: Il serait encore plus mal pris.

L'hon. M. CAMPBELL: Votre point, monsieur Gordon, est que la Loi n'est pas claire et ne peut pas être interprétée par le contribuable.

M. GORDON: Apparemment, j'ai mal jugé l'attitude du ministère. Je pensais qu'un homme n'avait aucune chance de faire la déduction.

L'hon. M. HAYDEN: Ceci illustre votre point quant à la difficulté d'interprétation.

M. GORDON: Exactement, et j'avais étudié la chose assez longuement. Dans le deuxième paragraphe il y a le cas défini d'un homme qui est taxé sur $8,000 et gagne seulement $5,000; il se trouve pour ainsi dire réduit à la misère.

L'hon. M. CAMPBELL: Votre point est qu'il n'est pas taxé sur son revenu réel.

M. GORDON: Absolument.

L'hon. M. HAIG: M. Gordon soulève un autre point: la loi ne permet pas à un homme de déterminer son revenu; il est établi pour lui au ministère.

M. GORDON: Vous avez défini exactement ma position. Il n'y a pas de raison pour que la Loi ne dise pas à un homme ce qu'il a à payer.

M. STIKEMAN: A la page 21 de votre mémoire, sous la rubrique "épuisement" vous dites: "On répète que les mines prospères bénéficient de réductions importantes alors que les plus petites n'en obtiennent pas assez." N'est-ce pas parce que l'épuisement est de trente-trois et demi pour cent, ou un certain pourcentage des profits, et que plus la mine est prospère plus grande est la proportion des profits.

M. GORDON: Je pensais que cette chose avait été discutée au long par M. Adamson dans son discours à la Chambre, la dernière session.

M. STIKEMAN: Etait-ce votre opinion que, les taux d'épuisement étant une réduction des profits, une mine n'obtient pas de déduction pour épuisement tant qu'elle ne rapporte pas de bénéfices?

M. GORDON: Non. Je pense que la déclaration de M. Adamson à la Chambre et le débat qui a suivi . . .

L'hon. M. McRAE: Je pense que M. Stikeman a soulevé un point important quant à la question de l'épuisement.

M. GORDON: Notre recommandation, sénateur, est que, nonobstant tout le travail accompli sur ce sujet, il y a encore beaucoup à faire.

L'hon. M. McRAE: C'est bien cela.

M. STIKEMAN: Avez-vous quelque propostion à formuler quant au palliatif ou à la concession à établir pour l'épuisement des mines qui ne sont pas assez prospères?

M. GORDON: Je ne crois pas que mes propositions aient quelque valeur à cet égard. Je pense que c'est une question pour les ingénieurs et les financiers.

Le PRÉSIDENT: Si la mine fait seulement un petit profit, ou pas de profit, elle ne devrait pas payer d'impôt sur le revenu.

L'hon. M. McRAE: L'épuisement se continue quand même.

M. STIKEMAN: C'est leur actif qui s'épuise.

M. GORDON: Puis-je dire ceci, que dans mon opinion tout le système de taxation des minees résulte d'une erreur.

L'hon. M. HAYDEN: Un malentendu.

M. GORDON: Un malentendu. Les mines sont taxées en Angleterre sous le régime de l'Annexe A; et dans la cause Coltness C. Black, la Chambre des lords a décidé qu'une compagnie minière ne pouvait déduire des dépenses comme le creusement de puits et autres travaux de ce genre. La loi a évolué et cette cause a été citée de nouveau en cour d'appel comme une autorité, mais les avocats n'ont pas semblé prendre connaissance de la différence entre nos statuts et les particularités contenues dans la cédule A.

L'hon. M. CRERAR: Monsieur Gordon, pouvez-vous nous donner quelque information sur la base de la taxation des mines en Australie?

M. GORDON: Non, je ne puis pas, Ratcliffe and McGrath ont écrit un livre que je crois être le meilleur ouvrage jamais paru sur l'impôt du revenu. J'aurais aimé l'apporter de la bibliothèque mais je n'ai pas pu. L'Afrique du Sud est un grand pays minier, et je crois que ses lois méritent un certain examen.

L'hon. M. CRERAR: Je ne les connais pas très bien, mais je suis assez certain qu'elles sont sur une base très différente de la nôtre. Voici comment le régime fonctionne ici: A l'heure actuelle il y a une taxe de corporation de 40 p. 100 sur les mines avec certaines déductions pour épuisement; ensuite, si la mine doit continuer en exploitation et donner un rendement sur le capital engagé, l'impôt devient une charge répartie sur chaque tonne de minerai extrait. Comme résultat, pour que la mine donne un profit sur son capital, paye ses dépenses et acquitte ses impôts, il faut qu'elle produise un minerai riche. Pour illustrer mon point, si vous prenez une ligne "A" et "B" représentant la valeur du minerai dans la mine—"A" peut être du minerai de trois dollars et "B" du minerai de vingt dollars la tonne—et entre "A" et "B" se trouve un point de rencontre où la mine peut opérer à profit, disons, sept dollars la tonne. Si les dépenses sont trop majorées par la lourde taxation, tout ce que vous avez à faire est de changer ce point de rencontre et le porter à de sept à huit ou neuf dollars.

M. GORDON: C'est une industrie très importante et elle vaut d'être étudiée.

L'hon. M. CRERAR: C'est très visible. Naturellement, vous pouvez prendre les déclarations des compagnies minières et plusieurs montrent les effets que l'acquittement des impôts produit sur leurs opérations.

M. GORDON: Je pense que M. Adamson avait annexé un rapport à son discours devant la Chambre . . .

L'hon. M. CRERAR: Je n'ai pas lu son discours.

M. GORDON: Il montre le petit nombre de mines nouvelles qui ont été mises en exploitation depuis que la taxe est devenue si oppressive.

L'hon. M. CRERAR: Le résultat net, sans aucun doute, est que du minerai qui pourrait être usiné est envoyé au rebut.

M. GORDON : Précisément.

L'hon. M. CRERAR : Je crois que la taxe peut être critiquée à deux ou trois points de vue. Ainsi, elle raccourcit la vie de la mine et réduit le volume de l'emploi donné sur une période d'année ; en deuxième lieu, elle réduit le volume de minerai qui peut être extrait d'une mine.

M. GORDON : Oui, mais il se présente beaucoup de difficultés techniques dans la cotisation des mines. Dans plusieurs cas la cotisation n'est pas bien faite. Comme exemple, un homme fait un trou dans la terre et appelle cela un puits, et l'exploite pendant quatre ou cinq ans comme mine. Il a certainement droit au coût de creusement de ce puits s'il est capable de faire un profit. Ces stipulations de la loi anglaise ont été incorporées dans nos statuts sans que personne ne semble avoir noté la grande différence dans les textes.

M. STIKEMAN : Monsieur Gordon, à la page 22, vous parlez de la suggestion de l'ingénieur américain, M. Blackall, en ce qui regarde la désuétude et vous concluez en disant : "Si les conclusions de M. Blackall sont logiques, pourquoi ne pas modifier la loi et pallier à un grief ?" Pensez-vous que ses conclusions sont logiques ?

M. GORDON : Je le crois, mais je ne suis pas économiste. Ses conclusions devraient être examinées par des gens qui les comprennent. Elles me semblent raisonnables.

M. STIKEMAN : Avez-vous des suggestions sur la manière de redresser le grief ?

M. GORDON : Il faudrait traiter la désuétude sur la même base que la dépréciation.

M. STIKEMAN : Je suppose que vous ne voulez pas dire la dépréciation prévue par la loi actuelle, mais la dépréciation modifiée selon votre suggestion.

L'hon. M. HAYDEN : La dépréciation commerciale.

M. STIKEMAN : A la page 34, vous dites qu'une personne supportant un enfant à charge devrait avoir droit à l'exemption même si l'enfant était à la charge du public, ou l'enfant d'un parent.

M. GORDON : Je dis que sans ce secours l'enfant est susceptible de devenir une charge publique.

M. STIKEMAN : La formule T. 1 Spéciale comporte une disposition qui donne à la loi plus de portée qu'il n'en est prévu dans le texte même ; elle vous permet de réclamer des déductions pour un enfant sous vos soins et votre contrôle, et qui n'a pas encore dix-huit ans.

M. GORDON : Il est encore nécessaire de maintenir un établissement domestique d'un seul tenant. C'est contre cela que je m'élève. Si je paye $100 par année à un refuge d'enfants ou à un parent pour le soin de mes neveux ou nièces, je pense que je devrais alors avoir une déduction tout aussi bien que s'il m'en coûte $100 pour supporter cet enfant dans mon propre établissement domestique.

M. STIKEMAN : L'article 10 de la formule T. 1 Spéciale permet de réclamer une déduction pour toute personne âgée de moins de dix-huit ans et qui dépend entièrement de vous et dont vous avez en loi ou de fait la garde et le contrôle. Cela n'est pas conforme à la Loi. Je mentionne simplement le fait pour montrer la situation que vous exposez dans votre mémoire.

L'hon. M. HAYDEN : Comment peut-on remédier à la situation en mentionnant dans la formule une disposition qui n'a aucune valeur statutaire.

M. STIKEMAN : Cela ne dispose pas de la difficulté. M. Gordon le fait remarquer très à propos ; il insiste pour que la loi soit amendée.

L'hon. M. LÉGER : Votre formule dit "entièrement à la charge". J'ai compris que M. Gordon disait : "S'il était partiellement dépendant, ou par pure bonté il voulait faire une contribution".

M. STIKEMAN : C'est vrai.

L'hon. M. HAIG: Les montants payés à un refuge d'enfants ou à une société de secours aux enfants peuvent être réclamés. J'ai présent à l'esprit le cas d'un individu qui soutient son frère parce que le père est incapable de toute contribution. Le frère qui a fait les payments produit sa réclamation, mais le ministère lui refuse toute exemption.

Le PRÉSIDENT: Est-ce parce qu'il est partiellement dépendant?

L'hon. M. HAIG: Il n'est pas totalement dépendant.

M. GORDON: Pourquoi ne pas changer la Loi?

L'hon. M. HAIG: C'est exactement ce que je me demande.

Le PRÉSIDENT: La difficulté vient du fait que celui qui contribue partiellement au soutien d'une personne à charge est porté à prétendre qu'il la soutient complètement.

L'hon. M. LÉGER: Il lui faut déclarer le montant contribué.

Le PRÉSIDENT: Mais si l'état de dépendance n'est que partiel, il n'y a pas de déduction.

L'hon. M. LÉGER: Pas à présent, mais il devrait y en avoir une.

M. STIKEMAN: A la page 25 de votre mémoire, vous parlez de l'article 32 B et dites ce qui suit: "Lorsqu'une compagnie en liquidation distribue une partie de son actif à ses actionnaires, le ministre peut évaluer l'actif et la portion distribuée doit être considérée comme un dividende". Je crois que pour les fins du compte rendu vous conviendrez avec moi que cet actif est considéré comme dividende distribuable seulement quand il donne lieu à un revenu imposable, lorsqu'il est vendu par la compagnie.

M. GORDON: Je crois que c'est très ambigu et je ne me risquerais pas à en donner une interprétation. Je crois que cela devrait être clarifié.

L'hon. M. HAIG: Quel est cet article?

M. STIKEMAN: L'article 32B, qui se lit comme suit:

> Si, lors de la liquidation ou autrement, une compagnie distribue son actif à ses actionnaires sans effectuer de vente ou à un prix de vente sensiblement inférieur au juste prix courant, lequel actif, s'il était vendu au prix courant, créerait un revenu de la corporation au sens de la présente loi, le ministre a le pouvoir de fixer le juste prix courant dudit actif et la compagnie est censée avoir vendu son actif au prix ainsi fixé et en avoir touché un revenu assujetti à l'impôt, et la portion distribuable reçue par un actionnaire ou membre est censée un dividende.

M. GORDON: Que veulent dire les mots "revenu assujetti à l'impôt"?

M. STIKEMAN: "La portion distribuable reçue par un actionnaire ou membre est censée un dividende". Cela souligne simplement votre objection à l'autorité conférée au ministre de déterminer qu'une vente a été faite et que le profit peut être considéré comme encaissé par la compagnie et qu'un dividende est censé avoir été distribué.

M. GORDON: Oui, mais la qualification "assujetti à l'impôt" est employée ici sans un mot à propos des déboursés.

M. STIKEMAN: C'est vrai, mais le ministre peut seulement évaluer l'actif sous le régime de cet article lorsque, en cas de vente, il crée un revenu pour la corporation.

L'hon. M. HAYDEN: C'est un beau revenu.

M. STIKEMAN: Oui. Mais cela ne justifie l'article d'aucune manière.

M. GORDON: Nous croyons que c'est un article qui devrait être amendé.

L'hon. M. HAYDEN: Mon exclamation n'est pas assez pour le justifier, non plus.

M. STIKEMAN: Et pour amener cette déclaration en conformité avec l'article.

L'hon. M. HAYDEN : J'estime que c'est absolument indéfendable.

M. GORDON : Sénateur, je pense que si nous examinions critiquement tout autre article de la Loi nous arriverions à la même opinion.

L'hon. M. HAIG : Partout dans votre mémoire vous prétendez que, soit par l'emploi de définitions soit par son texte même, la loi devrait être claire pour quiconque la lit ?

M. GORDON : Exactement, et je suis certain que cela pourrait se faire.

L'hon. M. HAIG : Et vous êtes convaincu que si la chose était faite, le ministère, dans son ensemble n'y perdrait pas de revenu, à la longue ?

M. GORDON : Je pense qu'il encaisserait plus d'argent. Si vous lisez les témoignages devant la commission de lord MacMillan, en Angleterre—je ne vous conseille pas de les lire parce que c'est une affaire de plusieurs milliers de pages en petit caractère—je crois que vous serez satisfaits de l'opinion d'hommes réputés en Angleterre qui estiment que si la loi était clarifiée le gouvernement recouvrerait beaucoup plus de revenu.

M. STIKEMAN : Aux pages 34 et 37 de votre mémoire vous présentez un projet de loi établissant un Bureau des Commissaires des Taxes, et dans le paragraphe (2) de l'article 4, vous énoncez:

> La Commission a le pouvoir de trancher tous les différends survenant entre les contribuables et le ministère du Revenu National relativement aux impôts exigibles en vertu de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices.

Je vous demanderai d'abord si cette disposition vise aussi les contestations relatives à la Loi sur les droits successoraux ?

L'hon. M. ASELTINE : Je suppose que les provinces pourraient reprendre tous leurs droits.

L'hon. M. HAIG : Je crois que c'est bien probable.

M. STIKEMAN : Etait-ce l'intention d'avoir un autre bureau pour s'occuper des contestations relatives à la Loi sur les droits successoraux ?

M. GORDON : Je pense que chaque membre de notre comité était d'avis que partout où il y a un pouvoir discrétionnaire, l'exercice devrait en revenir à un tribunal absolument indépendant.

M. STIKEMAN : Je voudrais savoir si cette disposition viserait les contestations relatives à la Loi sur les droits successoraux.

M. GORDON : Je considère que vous avez un personnel très efficace dans ce service. J'ai la certitude que les fonctionnaires font leur devoir en s'efforçant d'encaisser tout l'argent qu'ils peuvent. Ils ne peuvent faire cela et en même temps disposer judiciairement des contestations.

M. STIKEMAN : Pour revenir au paragraphe (2) de l'article 4 de votre projet de loi, qui énonce que la Commission a le droit de trancher tous les différends en matière de cotisation sous le régime de la Loi de l'Impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, cela s'applique-t-il aux contestations antérieures aussi bien que postérieures à la cotisation ?

M. GORDON : Le Bureau devrait avoir le pouvoir de juger les litiges antérieurs à la cotisation, parce que si vous avez en vue une grosse entreprise, si vous pensez à réorganiser votre compagnie, vous ne le pouvez pas avant d'avoir une réponse autorisée à la question : Comment cela va-t-il influer sur nos impôts ?

L'hon. M. HAYDEN : Cela serait prévu au paragraphe (3) n'est-ce pas, où il est question de cas exposé par écrit ?

M. GORDON : Je pense que ce serait le pouvoir le plus important du Bureau.

L'hon. M. HAYDEN : Le type de cas que vous venez de mentionner pourrait être réglé d'après un précédent ?

M. GORDON : Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Quelle est la différence entre le paragraphe (2) et le paragraphe (3)? Qu'avez-vous l'intention de couvrir par les mots "tous les différends"?

M. GORDON: Nous espérions que cette loi était assez vaste pour tout embrasser.

L'hon. M. HAIG: Etait-ce l'intention de viser toutes les contestations avant la cotisation?

M. GORDON: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Votre intention est-elle que le Bureau ait le pouvoir de se prononcer sur une série de faits à venir?

M. GORDON: Je crois que c'est absolument nécessaire aujourd'hui, avec l'ambiguité de la Loi.

L'Hon. M. HUGESSEN: En d'autres termes, si une compagnie projette une importante réorganisation et veut savoir si elle sera ou non assujettie à des impôts élevés, le Bureau pourrait alors se prononcer sur ce point.

M. GORDON: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Alors, je me demande si le paragraphe (3) couvre cela, puisqu'il dit "que l'assujettissement à telle taxe ait été encouru ou non".

M. GORDON: M.Hamilton Mockridge, éminent avocat de corporation—je crois que tous nos amis de Toronto partagent cette opinion—a été assez bon de rédiger tout cela.

L'hon. M. HUGESSEN: Je ne suis pas tout à fait certain que le paragraphe atteindrait l'objet en vue. Pourrait-il autoriser le Bureau à statuer sur un cas hypothétique?

M. GORDON: Selon les instructions de notre comité, M. Mockridge a préparé ce projet de loi avec cet objet en vue. Il désirait vivement être ici aujourd'hui, mais des affaires importantes l'ont empêché de venir.

L'hon. M. HUGESSEN: Je voulais simplement élucider le point, parce qu'il ne me semble pas clair que vous avez l'intention de donner au Bureau le pouvoir de statuer sur des questions hypothétiques.

M. GORDON: Nous voulons que le Bureau ait le pouvoir de traiter de telles questions, pourvu qu'elles lui soient soumises par écrit, afin qu'il ne subsiste aucun doute sur le point décidé.

M. STIKEMAN: L'article 3 dit: "La Commission peut siéger en sections d'au moins trois membres . . . " Pourquoi voulez-vous que les audiences de la Commission aient lieu devant trois commissaires, au lieu d'un seul?

M. GORDON: Mes vues sont un peu différentes de celles du Comité. Le comité a pensé que le Bureau devrait siéger en sections d'au moins trois commissaires, soit un comptable, un avocat et un homme d'affaires.

L'hon. M. HAIG: La plupart des mémoires qui nous ont été soumis favorisent un Bureau de trois.

Le PRÉSIDENT: Quelle est votre critique de cela, monsieur Gordon?

M. GORDON: Je pense qu'il importe par-dessus tout que la justice soit expéditive. La procédure devrait être simple, afin que John Smith puisse dire: Je conteste cet impôt de $250 pour les raisons suivantes et le répartiteur devrait être en état de dire au contribuable: "Il y aura un juge ici demain, ou un jour désigné, et j'arrangerai une audience avec vous pour dix heures." Alors, le contribuable peut comparaître et obtenir une décision expéditive, et s'il n'est pas satisfait, il peut en appeler à un tribunal supérieur.

L'hon. M. CAMPBELL: Une procédure à peu près semblable est suivie maintenant pour la détermination des bénéfices normaux et elle semble fonctionner très bien. Afin que les cas soient entendus rapidement, les contribuables peuvent com-

paraître devant un comité de trois, siégeant dans un bureau local, et si la recommandation du comité est acceptée elle peut être approuvée par Ottawa, mais autrement il peut y avoir appel devant le Bureau au complet.

M. GORDON: Pensez-vous que le public en général est satisfait? Je pense que les diverses commissions rendent des décisions différentes. Nous connaissons tous une commission dont tout le public est mécontent.

L'hon. M. CAMPBELL: Quand il y a mécontentement au sujet d'une décision, un appel peut être interjeté devant la commission au complet.

M. GORDON: J'ai idée qu'un homme devrait être capable d'entendre ces revendications, excepté dans le cas où le contribuable préfère s'adresser à un bureau de trois.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est ce que je pourrais suggérer. Vous ne recommandez pas que le contribuable soit lié par la décision d'un homme siégeant seul?

M. GORDON: Non.

L'hon. M. CAMPBELL: Si le contribuable pense que son cas n'a pas été justement apprécié par un seul homme, il peut en appeler à un bureau de trois hommes?

M. GORDON: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Mais vous croyez que les choses iraient plus rapidement si chaque membre du bureau avait le pouvoir d'entendre les réclamations seul et tentait de les régler?

M. GORDON: Oui. Et je pense que dans les grands centres comme Toronto, il devrait toujours y avoir un membre sur place.

Je diffère d'avis avec notre comité sur un autre point. La suggestion était que le Bureau comprît un avocat, un comptable et un homme d'affaires. Maintenant je ne vois pas comment un homme d'affaires pourrait être utile. L'avocat est censé connaître la loi, et le comptable, la pratique dans le monde du commerce. A cause de la grande assistance que nous avons reçue des comptables dans notre section de taxation, je ne saurais estimer trop hautement l'aide qu'un comptable peut donner à ses collègues. Mais un homme d'affaires serait tenté de penser que tout ce qui se fait dans sa manufacture doit être la manière de faire dans tout le pays. Puis-je référer à certaines remarques de Platon, datant d'il y a quelque deux mille ans.

L'hon. M. HAIG: C'est une vénérable autorité. Citez-la.

Le PRÉSIDENT: Etait-il un homme d'affaires?

M. GORDON: Non, mais il était très prévoyant.

Il dit:

> Le juge ne doit pas être jeune; il doit avoir appris à connaître le mal, non pas dans son for intérieur, mais par une longue observation de la nature du mal chez les autres. La connaissance doit être son guide, non pas son expérience personnelle.

Je crois que les comptables et les membres de la profession légale ont la connaissance requise pour les guider. Je ne vois pas d'utilité à ce qu'un homme d'affaires fasse partie du Bureau.

L'hon. M. HAIG: D'après notre expérience, il me semble que trois hommes doivent en venir à un meilleur jugement qu'un seul. Je suis membre du comité des divorces du Sénat, et ce comité ne siège jamais avec moins de trois membres. Je ne voudrais pas pour tout au monde être seul pour entendre un de ces cas.

M. GORDON: Je parle de taxes.

L'hon. M. HAIG: Mais la même règle s'applique.

L'hon. M. ASELTINE: Dans un cas vous soustrayez de l'argent à un individu et dans l'autre vous séparez un homme de sa femme.

M. GORDON: Vous seriez surpris du grand nombre de cas portant sur de petits montants, $25, $50, et ainsi de suite.

L'hon. M. HAIG: Dans ce genre d'affaires je ne crois pas qu'un bureau d'un seul membre puisse rendre des décisions qui seraient utiles à la profession.

M. GORDON: Je crois que le public serait satisfait si c'est un homme d'esprit bien équilibré dont l'impartialité est connue.

L'hon. M. CAMPBELL: Votre point est que si un seul membre du Bureau peut disposer des revendications, il peut en passer 50 p. 100 à la satisfaction des contribuables, et que le reste des cas pourrait aller devant le Bureau au complet?

M. GORDON: C'est ce que je pense. Mais ce n'est pas l'opinion de notre section de la taxation.

L'hon. M. ASELTINE: Je crois que vous auriez la même expérience qu'avec le séquestre officiel appliquant la Loi d'arrangements entre cultivateurs et créanciers. Personne n'est satisfait de ses décisions.

M. STIKEMAN: Projetez-vous des formalités plutôt officielles pour les appels devant le Bureau, avec preuve et témoins?

M. GORDON: Sur ce point encore je diffère d'avis avec mon comité. Le comité est fortement en faveur d'une procédure absolument à la bonne franquette, ne comportant pas de frais du tout.

Le PRÉSIDENT: Combien y avait-il de membres dans votre comité:

M. GORDON: Je crois qu'ils étaient dix-neuf.

Le PRÉSIDENT: Les autres étaient-ils unanimes?

M. GORDON: Je ne pense pas. Il faut que justice soit rendue mais il importe encore plus qu'elle paraisse être rendue.

Le PRÉSIDENT: Je ne concours pas avec vous dans cela.

M. GORDON: Le lord juge en chef d'Angleterre a dit: "Le long bordereau de causes devant nous montre qu'ils n'est pas seulement important, mais fondamentalement important que justice soit rendue, mais il faut aussi qu'il soit manifestement et indubitablement visible que justice a été rendue."

Le PRÉSIDENT: Oui, mais cela comprend les deux. Vous avez dit qu'il était plus important qu'il parût que justice était rendue qu'il ne l'était qu'elle fût rendue.

M. GORDON: Quand vous allez dans un ministère bondé de fonctionnaires et parlez à un répartiteur, vous avez à côté de vous un autre répartiteur qui entend tout ce que vous dites, comme M. Elliott l'a si bien décrit; vous ne pensez pas alors que vous avez obtenu la bonne décision. Je crois qu'il devrait y avoir un certain cérémonial, afin que le contribuable ait la satisfaction de constater que son cas est entendu et jugé par un homme indépendant, d'une manière judiciaire.

M. STIKEMAN: Votre demande de cérémonial comporte-t-elle la comparution de témoins, l'application des lois de la preuve, l'exposé de plaidoiries?

M. GORDON: Je laisserais l'application de ces détails au Bureau, au cours de son développement.

L'hon. M. HUGESSEN: Je désire, monsieur Gordon, retourner aux pages 8 et 9 de votre mémoire. Au bas de la page 8, vous dites qu'en vertu de la loi le ministre peut exercer 115 pouvoirs discrétionnaires. Pouvez-vous faire la comparaison avec le nombre des pouvoirs correspondants prévus dans la loi anglaise ou dans la loi australienne?

M. GORDON: Si M. Stikeman est de mon avis, je dirai qu'il y a très peu de pouvoirs discrétionnaires dans la loi anglaise.

M. STIKEMAN: Il ne semble pas y avoir de délégations de pouvoirs discrétionnaires au ministre.

M. GORDON: Le principal pouvoir discrétionnaire est l'autorité d'ordonner aux compagnies de diviser le revenu non distribué.

L'hon. M. HUGESSEN: Je pense que votre principale objection aux pouvoirs discrétionnaires disparaîtrait s'il y avait un semblable bureau d'appel qui reviserait impartialement les pouvoirs discrétionnaires.

M. GORDON: Oui, sénateur, parce que le bureau rendrait vite des décisions que le public pourrait comprendre et observer. Ensuite, j'estime possible que la moitié des pouvoirs discrétionnaires soient entièrement inutiles.

L'hon. M. HUGESSEN: Oui. Mais entre les deux vous préféreriez obtenir votre bureau, qui contribuerait, comme vous dites, à dissiper une foule d'incertitudes au sujet de ces pouvoirs discrétionnaires.

M. GORDON: L'article 90 vise les dépenses d'immobilisation et il donne au ministre le pouvoir discrétionnaire de déterminer le montant des immobilisations. Les avocats savent que des cas comme ceux-là prennent beaucoup de temps à se régler, à cause d'éléments comme la valeur d'un immeuble; ce sont probablement les causes qui s'éternisent le plus. Le ministre n'a ni les sténographes ni les commis pour recueillir les dépositions. Quand nous plaidons contre un entrepreneur sur une contestation de coût, tout cela est disponible; mais il ne l'est pas quand nous plaidons avec un ministre. Pourquoi le ministre reçoit-il ce pouvoir discrétionnaire quand il n'a pas tous les moyens de l'exercer?

L'hon. M. HUGESSEN: J'ai posé cette question parce que, selon quelques-uns des mémoires déjà présentés, c'est le tribunal d'appel qui devrait avant tout exercer un pouvoir discrétionnaire.

M. GORDON: Il me semble qu'il en faudrait jusqu'à un certain point. Alors le tribunal dirait: "Nous ne croyons pas que le pouvoir discrétionnaire a été exercé justement. Nous croyons qu'il doit être exercé en ce sens, et nous déterminons le montant."

L'hon. M. HUGESSEN: Je ne suis pas absolument certain que votre dernière suggestion avait pour but de couvrir les mauvaises créances, monsieur Gordon. Est-ce votre opinion que le contribuable doive avoir le droit de déduire les mauvaises créances chaque fois que la chose lui plaît?

M. GORDON: Oui, mais actuellement le ministère du Revenu a le droit de dire: "Vous auriez dû déduire cette créance il y a deux ans, quand l'impôt était de 100 p. 100".

L'hon. M. HUGESSEN: Non. A part cela, il ne devrait pas avoir le droit de dire, je suppose, quand la créance est devenue douteuse?

M. GORDON: Je dirais que la créance est devenue mauvaise après l'échéance.

Le PRÉSIDENT: A cette époque, la créance n'est pas encore considérée comme mauvaise.

M. GORDON: Elle peut bien ne pas être encore mauvaise, mais c'est l'époque à laquelle le créancier compte être payé.

L'hon. M. HAYDEN: Quand, plus tard, après que vous avez déduit cette créance comme mauvaise, celle-ci est payée, pourquoi ne pourrait-elle pas figurer dans la déclaration relative à l'année du paiement? Elle peut être considérée comme un revenu de l'année courante.

M. GORDON: S'il y a plusieurs pertes, on ne pourrait pas retourner en arrière et replacer chaque item à son année propre.

L'hon. M. HAIG: Sur une base d'encaisse, toute mauvaise créance va dans son année.

M. GORDON: Vous n'avez pas de mauvaises créances dans les transactions basées sur le comptant.

L'hon. M. HAIG: Vous ne les déduisez pas, mais elles sont là quand même. Si vous ne les encaissez pas, vous ne les montrez pas.

M. GORDON: Je crois, sénateur, que vous avez absolument raison. On déduit la créance quand elle est mauvaise et on en tient compte quand elle est payée. Mais les comptables me disent que c'est une chose très compliquée. Je dis, changez quand cela fait une réelle différence.

L'hon. M. HUGESSEN: Voulez-vous prendre la page 14, monsieur Gordon? Au troisième paragraphe vous dites: "Les officiers supérieurs du ministère, qui ont charge de la cotisation et de la perception du revenu sont forcés de donner la plus grande partie de leur temps à l'ajustement de réclamations." N'en serait-il pas de

même dans toutes autres circonstances? N'y a-t-il toujours quelques contestation d'une sorte ou d'une autre avant d'en arriver à un règlement final entre les autorités du ministère et le contribuable?

M. GORDON: Je crois que cela diminuerait énormément la somme de travail.

L'hon. M. HUGESSEN: Les officiers et le contribuable diraient: "Nous sommes en conflit à propos de ceci et nous portons la chose devant la cour, le bureau".

M. GORDON: Exactement.

L'hon. M. HUGESSEN: Votre suggestion de modifier l'article 6 (1) *a*) m'a paru très intéressante. Vous proposez que nous substituions le texte de lord MacMillan?

M. GORDON: Non, sénateur. J'ai dit que c'était une suggestion à laquelle on en est arrivé après beaucoup de réflexion. Je crois que la pensée devrait être dirigée dans une autre direction. Je ne crois pas que ce soit le meilleur texte possible. Vous ne pouvez considérer ce sujet sans tenir compte de l'histoire.

L'hon. M. HUGESSEN: Non. je voudrais avoir vos vues sur ce que vous suggéreriez alors comme substitut à l'article 6 (1) *a*).

M. GORDON: Puis-je dire quelque chose avant d'en arriver là?

L'hon. M. HUGESSEN: Certainement.

M. GORDON: Quand cette loi a été adoptée en 1807, l'Angleterre luttait pour sa survivance. Les obligations du trésor n'étaient pas acceptées en paiement des taxes. La loi était une partie du plan pour défaire Napoléon. Le gouvernement ne s'inquiétait pas de ce qu'il allait faire. Pitt vint à la Chambre des communes et vous allez voir par ses remarques qu'aucune des déductions logiques ne fut prise un instant en considération. Il dit: "Je veux cette proportion de votre revenu. Si un homme reçoit une rente il nous donnera tout. C'est ce que nous voulons". Et le tout commença de la mauvaise manière. En ce temps là, l'intention n'était pas de taxer le revenu, mais de taxer tout l'argent qu'un homme avait dans sa poche.

L'hon. M. HUGESSEN: Il y avait urgence.

M. GORDON: Oui. Comme vous savez, la loi fut abrogée en 1816. Je pense que vous devriez avoir un rapport de vos autorités légales sur les déductions permises ou refusées et qui paraissent amusantes.

L'hon. M. HUGESSEN: Quoi?

M. GORDON: Amusantes. Il y a une foule de déductions dont vont devriez prendre connaissance. Je pense aussi que vous pourriez soumettre le rapport à l'Association des experts comptables. Vous diriez: "C'est la loi". Lesquelles de ces déduction devraient être consenties ou refusées? Je pense ensuite que vous devriez le soumettre aux économistes et dire: "Est-il bon ou mauvais de consentir aux fonds d'amortissement?" Ensuite, je le soumettrais au gouvernement et lui dirais: "Lesquels de ces déductions êtes-vous prêts à consentir?" Après cela je ferais rédiger une loi en conséquence. J'établirais clairement toutes les déductions pour mauvaises créances, épuisement, dépréciation et ferais ajouter une clause comme ceci — mais j'hésite à lire cette clause parce que tout mon argument devant ce Comité est que ces clauses doivent être considérées avec la plus grande attention. On recherche une solution depuis 150 ans. Ainsi, pourquoi me demander de faire cela en cinq minutes? Mais voici la clause que j'ai suggérée.

Telles autres dépenses et déboursés que peut admettre un Bureau des commissaires de l'impôt, et le Bureau des commissaires de l'impôt doit admettre les dépenses et béboursés qu'il estime dûment déductibles du revenu brut afin d'établir le bénéfice net réel.

Je le répète: précisons autant que nous le pouvons; laissons le reste au jugement d'un tribunal juste, auquel seront nommés des hommes qui connaissent leur affaire.

L'hon. M. HUGESSEN: On en apprend beaucoup de la loi.

M. GORDON: Si vous me confiez l'article 88 je le condenserai en dix lignes au lieu de 9 pages.

L'hon. M. HUGESSEN: Je parlais de l'article 6 (1) *a*).

M. GORDON : L'article 6 (1) *a*) contient en entier les articles 5 et 6 et couvre 9 pages.

L'hon. M. CAMPBELL : Vous laissez entendre, monsieur Gordon, que les problèmes en jeu pourraient être abordés d'une manière plus scientifique et plus conforme à notre régime économique actuel. Vous soutenez que quelques-uns des articles de la loi pourraient être rédigés de manière à prévoir expressément les déductions admissibles en dégrèvement sur le revenu imposable.

M. GORDON : Vous avez exprimé exactement ce que j'ai essayé de dire toute la journée.

L'hon. M. HUGESSEN : Une autre question au sujet de la dépréciation. Si j'ai bien compris, vous avez dit qu'en vertu de la législation anglaise il était spécifié que la dépréciation devrait être accordée à un taux spécifique. Est-ce bien cela?

M. GORDON : Non.

L'hon. M. HUGESSEN : Vous avez dit qu'il y avait une disposition autorisant à déduire la dépréciation.

M. GORDON : Il y a une stipulation statutaire. Ici, il n'y a pas de droit et tout est laissé à la discrétion du ministre. Je ne veux pas arrêter là ; si nous pouvions nous en reporter à l'article, la chose pourrait être clarifiée.

M. STIKEMAN : Je n'ai pas la loi anglaise ici.

M. GORDON : Il serait nécessaire de consulter la loi, sénateur, parce que, apparemment je n'en ai pas saisi le vrai sens.

L'hon. M. HUGESSEN : Vous proposez que la loi canadienne soit élargie pour prévoir certains cas particuliers de dépréciation, ou que la dépréciation soit établie par arrêté en conseil afin que les modalités en soient connues.

M. GORDON : Les taux minimums devraient être établis autant que possible, par la Loi ; et si, pour une raison particulière, un taux particulier n'est pas suffisant, on pourrait s'adresser au bureau en question pour en obtenir un plus favorable.

L'hon. M. HAYDEN : Pourquoi les autorités fiscales s'intéressent-elles à ces taux? L'accélération de l'amortissement entraînera une augmentation du revenu imposable.

M. GORDON : C'est bien là mon idée.

L'hon. M. HAYDEN : Pourquoi avoir des taux? Pourquoi ne pas laisser les intéressés prendre ce qu'ils veulent, et après que le taux est établi, le maintenir?

M. STIKEMAN : C'est plus une question de valeur que de taux.

M. GORDON : Il y a un taux défini au-dessous duquel il est impossible d'aller. Je croisque plus nous serons indulgents quant aux taux, mieux cela vaudra pour le pays.

L'hon. M. HAYDEN : Quelle différence cela peut-il faire aux autorités fiscales?

M. GORDON : Elles ont moins de revenu cette année, bien qu'elles puissent en avoir plus dans dix ans.

L'hon. M. HAYDEN : Si je prends 20 p. 100 par année pendant cinq ans, je m'achemine vers un plus gros impôt.

M. GORDON : Le gouvernement peut avoir besoin de l'argent cette année.

L'hon. M. HAYDEN : Le gouvernement peut avoir besoin de l'argent cette année, mais dans cinq ans, il en aura peut-être encore plus besoin.

M. GORDON : Je crois que la question de dépréciation est une question de programme pour le gouvernement.

L'hon. M. HAYDEN : C'est une question de programme, mais je crois que la valeur est beaucoup plus importante que les taux réels pris par le contribuable chaque année.

Le PRÉSIDENT : Messieurs, nous n'avons plus quorum. J'avais espéré, si nous avions pu aller plus vite en besogne, qu'il nous aurait été possible d'entendre M. Oliphant. Mais, vu l'heure qu'il est, j'estime qu'il ne serait pas juste ni pour le Comité ni pour M. Oliphant d'aller plus loin aujourd'hui.

Le Comité s'ajourne au mercredi 10 avril, à 10 h. 30 du matin.

APPENDICE

PIÈCE N° 1

CATÉGORIES DE POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES

	1. Réserves admises:
5. (1) *a*)	*a*. Epuisement;
6. (1) *n*)	*b*. Dépréciation;
6. (1) *d*)	*c*. Mauvaises dettes.
6. (2) *c*) T.S.B.	*d*. Inventaire.
	2. Limitation des dépenses:
6. (2)	1. Dépenses;
6. (3)	2. Traitements;
90. (4) *x*)	3. Frais d'immobilisations;
5. (1) *b*)	4. Intérêt.
	3. Détermination de la véritable nature des transactions pouvant entraîner réduction de l'impôt en ce qui concerne les compagnies et les particuliers:
23.	1. Achats et ventes entre compagnies;
21. (3)	2. Valeur des biens des actionnaires transportés à la compagnie;
23B.	3. Paiements excessifs à des compagnies non résidantes;
31. (1) et 32. (1)	4. Transactions entre mari et femme ou entre père ou mère et enfant.
	4. Détermination de la nature du revenu:
3. (2)	1. Partie en intérêts;
3. (4)	2. Allocation de subsistance exempte d'impôt.
7A. (1) *d*)	5. Détermination de la nature et de l'effet de certains
4. (1) *m*)	documents légaux et actes réciproques.
5. (1) *m*)	6. Approbation de plans de pension.
	7. Pouvoirs discrétionnaires d'ordre administratif et de moindre importance:
40.	1. Prorogation du délai pour les déclarations;
42.	2. Injonction de produire lettres et documents influant sur la cotisation;
46.	3. Injonction de tenir comptes et registres;
74. (1)	4. Demande de paiement de l'impôt à un contribuable à la veille de quitter le Canada.
75. (2)	8. Règlements d'exécution de la loi.
	9. Renonciation aux peines:
77. (3) *b*)	1. Défaut de remettre une déclaration.
	10. Détermination des bénéfices normaux:
2. (1) *h*) T.S.B.	*a*. Commencement des affaires;
4. (2) T.S.B.	*b*. Nature de l'entreprise.
	11. Ajustement des bénéfices normaux:
4. (1) *a*) T.S.B.	1. Base d'une fraction d'exercice financier;
4. (1) *b*) T.S.B.	2. Modification du capital.
5. (2) et (4) T.S.B.	12. Renvoi à la Commission arbitrale dans le cas d'entreprises nouvelles ou sensiblement différentes.

(Sauf quand ils portent la mention T.S.B., qui désigne la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, les articles indiqués sont ceux de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.)

PIÈCE N° 2

Sa Majesté, sur l'avis et du consentement du Sénat et de la Chambre des communes, décrète ce qui suit:

1. La présente loi peut être citée sous le titre: Loi concernant les commissaires de l'impôt.

2. Est instituée une commission devant être dénommée Commission de l'impôt, qui se composera d'au moins . . . membres nommés par le gouverneur en conseil; ces membres auront conjointement et solidairement tous les pouvoirs et l'autorité d'un commissaire nommé en vertu de la Partie I de la Loi des enquêtes.

(2) Le gouverneur en conseil nommera l'un de ces membres président et un autre vice-président de la Commission. Le président et le vice-président ainsi qu'une majorité des membres de la Commission, comprenant le président et le vice-président, doivent être des avocats dûment admis à pratiquer dans toute province du Canada et ayant au moins dix années d'expérience. En l'absence du président, le vice-président doit exercer tous les pouvoirs conférés au président par la présente loi.

(3) Sous réserve des dispositions du paragraphe (5) du présent article, chaque membre de la Commission demeurera, à compter de la date de sa nomination, en fonctions pour la vie et durant bonne conduite, mais le gouverneur en conseil peut en tout temps démettre un membre de ses fonctions pour motif valable.

(4) Le président, le vice-président et les autres membres de la Commission toucheront les traitements annuels fixés par le gouverneur en conseil.

(5) Les dispositions de la Loi des juges (S.R.C., chap. 105) relatives à la pension et à la retraite des juges de toute cour supérieure au Canada, s'appliquent *mutatis mutandis* à la pension et à la retraite des membres de la Commission de l'impôt.

(6) Lorsque, en raison de maladie ou autre incapacité, un membre devient incapable de remplir les fonctions de sa charge, le gouverneur en conseil peut nommer à titre temporaire une personne compétente pour siéger au lieu et place de ce membre, et fixer à cet égard, les conditions, la durée d'office et le traitement qu'il estime appropriés.

3. La Commission peut siéger en sections d'au moins trois membres, et il doit être prévu autant de sections que la conduite des affaires l'exige. Chaque section doit compter un membre qui sera un avocat dûment admis à pratiquer le droit dans une province du Canada, et ce membre présidera toutes les audiences tenues par la section.

(2) Une section de la Commission a le pouvoir d'étudier et de décider, au nom de la Commission, toute question déférée à cette dernière. Toutefois, lorsqu'une décision rendue par une section de la Commission a pour effet d'interpréter une loi du Parlement du Canada ou d'une assemblée législative d'une province canadienne, ou tout article d'une telle loi, ou lorsqu'elle implique un point de droit, cette décision doit, avant de prendre effet, être approuvée par le président de la Commission de l'impôt.

4. La Commission doit agir comme tribunal d'appel et entendre et juger tout appel interjeté par un contribuable relativement à une cotisation établie sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices.

(2) La Commission a le pouvoir de trancher tous les différends survenant entre les contribuables et le ministère du Revenu national relativement aux impôts exigibles en vertu de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices.

(3) La Commission a le pouvoir de déterminer et de prescrire l'assujettissement à l'impôt sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, à l'égard de tout cas exposé par écrit à la Commission par un contribuable ou par le ministère du Revenu national, que l'obligation de payer l'impôt ait été encourue ou non.

(4) La Commission de l'impôt doit dûment étudier les questions qui lui sont déférées; après avoir pris connaissance des éléments de preuve recueillis et avoir poursuivi les investigations qu'elle juge utiles, elle rend une décision confirmant ou modifiant la cotisation et/ou rend jugement selon ses constatations. Dans les questions de faits, les constatations de la Commission sont péremptoires et sans appel.

(5) Dans la détermination des questions à elle déférées, la Commission a et peut exercer les pouvoirs discrétionnaires conférés au Ministre par l'une quelconque des dispositions desdites lois. Nonobstant l'exercice antérieur, réel ou prétendu, de tels pouvoirs par le Ministre, la Commission doit exercer ces pouvoirs discrétionnaires de la façon dont, à son avis, le Ministre les aurait exercés en premier lieu.

(6) Il sera loisible aux intéressés de porter une décision de la Commission devant la Cour de l'Echiquier et de baser leur appel sur un point de droit ou sur des éléments comportant points de droit et questions de faits.

5. La Commission de l'impôt peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements relativement à ce qui suit:

a) Les séances de la Commission et de ses sections par tout le Canada;

b) Les formalités et la procédure relatives aux questions à déférer à la Commission;

c) Le partage du travail de la Commission entre ses membres, l'affectation des membres à ses sections, et la désignation des sections chargées de certaines audiences;

d) La publication des décisions de la Commission;

e) En général, l'exécution du travail de la Commission, la conduite de son administration interne et les devoirs de ses fonctionnaires et employés;

f) Toute matière ou chose jugée nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la Commission comme tribunal d'appel en matière d'impôt.

6. Le gouverneur en conseil peut, périodiquement ou au besoin, nommer un ou plusieurs experts ou une ou plusieurs personnes possédant des connaissances techniques ou spéciales relativement aux questions à l'étude, afin que ces experts ou personnes prêtent leur concours à la Commission à titre de consultants à l'égard de toute question dont est saisie la Commission.

7. Le gouverneur en conseil nommera, près la Commission de l'impôt, un registrateur ainsi que les registrateurs adjoints requis pour l'expédition des affaires de la Commission. Ils demeureront en fonctions durant bon plaisir et toucheront la rémunération périodiquement fixée par le gouverneur en conseil.

8. Lorsque le registrateur est absent pour cause de maladie ou pour quelque autre raison, le président ou le vice-président de la Commission peut désigner un des registrateurs adjoints comme registrateur intérimaire. Ce registrateur intérimaire doit dès lors prendre la place du registrateur et exercer ses pouvoirs.

9. Les autres fonctionnaires, commis et employés requis pour l'exécution efficace des travaux de la Commission peuvent être nommés en la manière autorisée par la loi.

10. Les traitements ou la rémunération des fonctionnaires, commis et adjoints, ainsi que toutes les dépenses contractées par la Commission pour l'application de la présente loi, y compris les frais de déplacement réels et raisonnables des membres de la Commission, du registrateur et des registrateurs adjoints et des membres du personnel de la Commission que celle-ci oblige à se déplacer, lesquels frais sont ainsi subis par lesdites personnes dans l'accomplissement de leurs

fonctions, seront acquittés tous les mois à même les deniers votés à cette fin par le Parlement.

11. Aucun membre de la Commission, ni le registrateur ni aucun commis ou adjoint ne doit communiquer ou permettre que soit communiqué, à une personne n'y ayant pas droit, un renseignement obtenu en vertu de la présente loi, ni ne doit permettre à telle personne de consulter un document écrit fourni en vertu des dispositions de cette loi, ou d'avoir accès à tel document.

PIÈCE N° 3

46 Geo. III (1806) R.U. ch. 65, Annexe (D)	8 & 9 Geo. V (1918) R.U. ch. 40 Annexe D. Règles applicables aux cas I et II	S.R.C. 1927, ch. 97 et modifications Déduction du revenu non admises
Il ne pourra être imputé sur ou déduit de tels profits et gains aucune somme quelconque—pour	3. Dans le calcul du montant des profits ou gains à déduire, aucune somme ne sera déduite au sujet:	6. (1) Dans le calcul de la somme des profits ou gains à imposer, il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne:
tous déboursés ou dépenses qui n'ont pas été exclusivement faits n'ont pas entièrement ou exclusivement faits pour les fins de telle entreprise commerciale ou industrielle;	*a*) de tous déboursés ou dépenses qui n'ont pas été entièrement et exclusivement faits pour les fins du commerce, de la profession, de l'emploi ou de l'occupation;	*a*) Les déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu;
ni pour tout capital qui en est retiré; ni pour toutes sommes employées ou destinées à être employées comme capital dans telle entreprise commerciale ou industrielle;	*f*) de tout capital qui en est retiré, ou toute somme employée ou destinée à être employée comme capital dans tels commerce, profession, emploi ou occupa-	*b*) Tout déboursé,perte ou replacement de capital, ou tout paiement à compte du capital, ou toute dépréciation, diminution ou mise au rancart, sauf prescriptions expressément contraires de la présente loi;
ni pour le loyer ou valeur d'un logement ou de bureaux domestiques ou d'une partie de tels logement ou bureaux domestiques, sauf telle partie de ces derniers qui peut être employée pour les fins de tel commerce ou industrie; ni pour aucune dette, sauf telles dettes ou partie de dettes qui seront, à la satisfaction des commissaires respectivement, reconnues comme irrécouvrables et sans espoir.	*c*) du loyer ou de la valeur annuelle de tout logement ou de tous bureaux domestiques ou de toute partie d'iceux, sauf telle partie employée pour les fins du commerce ou de l'occupation; toutefois,quand telle partie est ainsi employée, la somme ainsi déduite sera celle qui pourra être déterminée par les commissaires, et ne devra pas excéder les deux tiers de la valeur annuelle ou du loyer raisonnablement payé pour ledit logement ou lesdits bureaux.	*c*) La valeur annuelle des biens meubles ou immeubles, sauf le loyer réellement payé pour l'usage de ces biens utilisés relativement au commerce pour produire le revenu sujet à l'impôt;

ni pour tous déboursés ou dépenses d'entretien des parties, de leurs familles ou établissements; . . . ni pour toute somme dépensée pour d'autres fins domestiques ou privées.

i) de toutes dettes, sauf les mauvaises dettes établies comme telles à la satisfaction des commissaires et les dettes douteuses dans la mesure où elles sont respectivement établies comme mauvaises. Dans le cas de faillite ou d'insolvabilité d'un débiteur, le montant qui peut raisonnablement être attendu en paiement de toute telle dette sera présumé en être la valeur;

b) de tous déboursés ou dépenses d'entretien des parties, de leurs familles ou établissements, ou toutes sommes dépensées pour toutes fins domestiques ou privées qui ne sont pas celles de tels commerce, profession, emploi ou occupation;

m) de toute redevance ou autre somme payée au sujet de l'exploiteur d'un brevet d'invention.

6. (1) En computant les profits ou gains d'un commerçant sous le régime de la présente Annexe, il pourra être admis une déduction que les commissaires ayant juridiction en la matière peuvent juger raisonnable comme représentant la diminution de valeur provenant de l'usure durant l'année de toute machinerie tion;
ou usine servant aux fins de l'entreprise et appartenant à la personne qui l'exploite.

d) Les sommes transférées ou créditées à une réserve, à un compte de dépenses d'amortissement, sauf le montant pour mauvaises dettes que le ministre peut accorder, et sauf autres casuelles ou à une caisse dispositions contraires de la présente loi;

f) Les frais personnels et les frais de subsistance;

l) Les redevances payées par des personnes qui ne résident pas au Canada à même des redevances reçues par lesdites personnes, de sources situées au Canada;

m) La dépréciation, sauf le montant que le ministre, peut discrétionnairement etc.
admettre, y compris, etc.,

PIÈCE N° 4

Que le conseil de l'Association du Barreau canadien est alarmé par les dispositions des lois fiscales fédérales qui donnent à des personnes autres que le Parlement des pouvoirs discrétionnaires étendus, ce qui constitue en réalité une délégation par le Parlement de son autorité législative.

Qu'en conséquence il recommande qu'un comité permanent de la Chambre des communes soit établi, comité auquel sera soumis pour étude tout projet de législation fiscale, et que toute personne intéressée puisse exposer son opinion à ce comité permanent en vue d'obtenir un régime fiscal basé sur la justice et l'équité.

Que les services des impôts n'aient que des pouvoirs administratifs et que des mesures soient prises pour que les questions de droit et de fait soient jugées par un tribunal judiciaire.

PIÈCE N° 5

MINISTÈRE DES FINANCES
CANADA

OTTAWA, 4 décembre 1943.

Cher monsieur LAIDLAW,—J'ai reçu votre lettre du 30 novembre contenant une résolution adoptée à la réunion annuelle de l'Association du Barreau canadien.

Accepter cette résolution, ce serait en réalité substituer le régime fiscal américain au britannique. Je présume que les membres de votre association ont mesuré la portée de leur voeu. Cela comporterait l'envoi de toutes sortes d'avis préalables de mesures probables de taxation aux individus et compagnies intéressés. Je crains aussi qu'il y aurait du "log-rolling", mais le Canada est peut-être au-dessus de cela.

Si les membres de votre association veulent bien songer à ce qui s'est passé depuis un an ou deux et à l'expérience faite par les Etats-Unis en matière de taxation, y compris ses efforts pour instaurer le système de paiement au fur et à mesure, les efforts tentés par le Trésor pour obtenir des mesures de taxation antiinflationnaires, et le reste, vous verrez que la préparation d'un budget par un comité parlementaire comporte certains inconvénients.

Cette résolution recevra toutefois l'attention voulue.

Sincèrement à vous,

J. L. ILSLEY

M. T. W. LAIDLAW, K.C.,
Secrétaire-trésorier,
Association Canadienne du Barreau,
22 Old Law Courts Building,
Winnipeg,
Manitoba.

PIÈCE N° 6

RECOMMANDATIONS AU SUJET D'AMENDEMENTS À LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU ET À LA LOI DE 1940 SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

PRÉSENTÉES PAR UN COMITÉ MIXTE REPRÉSENTANT L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN ET LA DOMINION ASSOCIATION OF CHARTERED ACCOUNTANTS
JANVIER 1944

TABLE DES MATIÈRES

LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

1. Etablissement d'une commission de l'impôt
2. Calculs par les contribuables
3. Déductions admises pour personnes à charge
4. Intérêts à titre de pénalités
5. Révision des cotisations
6. Rentes viagères
7. Accumulations du revenu non distribué
8. Etablissement de la moyenne des bénéfices

LOI DE 1940 SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

1. Attribution de la partie remboursable
2. Computation du capital employé
3. Ajustements aux bénéfices normaux
4. Fusions de compagnies
5. Compagnies filiales
6. Réserves d'inventaire

LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

1. Etablissement d'une Commission de l'impôt

Le Comité est d'avis que, vu l'accroissement du fardeau imposé depuis quelques années au sous-ministre du Revenu National pour l'impôt ainsi qu'à son personnel, il est devenu nécessaire de modifier de la manière suivante la procédure d'appel prévue dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu:

Qu'une Commission de l'impôt soit instituée pour connaître des questions suivantes:

1. Tous les appels des cotisations.
2. Toutes autres questions qui pourront être soumises à la commission par le ministre.

Que cette Commission puisse établir des règles et une procédure régissant l'audition de tels appels.

Que les décisions de la Commission soient rendues publiques, sauf dans le cas d'une consultation par le ministre conformément au paragraphe 2 ci-dessus.

Que la Commission tienne des séances à divers endroits du Canada où les contribuables pourront se présenter en personne ou se faire représenter par un avocat ou une autre personne.

Que la Commission puisse reviser toute décision sur une question de fait ou de droit ou sur l'exercice de tout pouvoir discrétionnaire accordé au ministre par la loi.

Qu'il y ait aussi appel à la Cour de l'Echiquier du Canada de toute décision de la Commission sur un appel au sujet d'une cotisation.

2. Calculs par les contribuables

Le Comité est d'avis qu'il n'est guère possible de simplifier les déclarations requises par le gouvernement, mais qu'on pourrait faire beaucoup pour simplifier les calculs que le contribuable moyen trouve difficiles et embarrassants. Cela est dû surtout à ce que l'impôt normal est basé sur le revenu total, tandis que l'impôt graduel est basé sur le revenu total moins $660.

Nous recommandons que les divers impôts individuels soient combinés et qu'on insère dans la loi deux tableaux indiquant exactement l'impôt payable par les personnes mariées et non mariées pour chaque $100 de revenu jusqu'à $3,000, et pour chaque $1,000 de revenu dépassant ce montant, et que des changements minimes soient faits dans les taux, au besoin, pour simplifier les calculs.

Le comité sera disposé à préparer ces tableaux proposés si un tel travail peut être de quelque assistance.

3. Déductions admises pour personnes à charge

Les règles 1 et 5 de l'article 1 de la première annexe de la loi, et les règles 3, 4 et 5 de l'article 2 de la même annexe permettent à un contribuable de faire certaines déductions au sujet des personnes qui sont à sa charge. Nous présumons que, si le contribuable ne pourvoyait pas aux besoins des personnes qui sont à sa charge, ces dernières deviendraient à la charge du public. Le comité recommande que les exemptions soient modifiées de façon à inclure toutes les personnes à charge qui sont apparentées au contribuable par le sang ou le mariage, et qui autrement deviendraient à la charge du public. D'après la loi actuelle, un contribuable a

droit à une déduction s'il pourvoit à la subsistance de sa mère, ce qui est un devoir que la plupart des gens acceptent sans se plaindre. Il n'obtient pas de déduction s'il fait vivre sa belle-mère, ce qui se fait généralement sous protêt. Il peut réclamer une déduction s'il fait vivre un frère ou une soeur; mais, si son frère vient à mourir, en laissant deux orphelins, il ne peut rien déduire quant à ces derniers. Plusieurs contribuables à faible revenu souffrent d'un tel état de choses. Le montant en jeu n'est pas élevé et cet amendement semble juste et équitable.

4. Intérêts à titre de pénalités

Nous recommandons que la loi soit amendée de façon que la pénalité représentée par le paiement d'un intérêt de 3 pour cent ne s'applique pas aux cotisations quand un appel a été inscrit.

5. Revision des cotisations

Le comité recommande que l'article 55 soit amendé en limitant le délai durant lequel une nouvelle cotisation peut être faite sauf dans les cas de fraude ou de fausses déclarations, et il suggère qu'on suive la loi anglaise. La limitation dans la loi anglaise est indiquée dans les lois 13 et 14 George V (1923), chapitre 14, article 29.

D'après la loi actuelle, une nouvelle cotisation peut être faite en tout temps. Or il arrive souvent que les livres du contribuable ont été perdus ou détruits et que les personnes au courant des faits ne peuvent être trouvées et que par conséquent le contribuable ne peut établir la preuve nécessaire pour s'opposer à une nouvelle réclamation.

6. Rentes viagères

Le comité prétend que la base de taxation des rentes viagères sous l'empire de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu devrait faire l'objet d'un nouvel examen. Les taux actuels de l'impôt sur le revenu ainsi que l'imposition d'une double taxe sur les successions, par les provinces et par le Dominion, a provoqué une situation critique concernant les rentes viagères payables à la mort de celui qui a constitué ces rentes. De plus, la taxation des rentes viagères de retraite et des paiements du principal faits annuellement selon les termes d'un testament ou d'une fiducie est tellement inéquitable qu'elle détourne plusieurs Canadiens de prendre des dispositions prudentes pour leur vieil âge et pour les personnes à leur charge.

La théorie d'après laquelle, quand une rente viagère a été achetée, le capital a été converti en revenu, est fondée sur un principe qui a été établi en Angleterre au cours des siècles et qui découle apparemment du système des intérêts viagers attachés à la méthode de propriété foncière "in tail". De telles conditions n'ont pas besoin de compliquer les choses au Canada où les intérêts viagers sont rarement achetés ou vendus, si toutefois ils le sont.

Traiter les rentes viagères ou les paiements annuels à même le capital d'une succession comme un revenu sujet à l'impôt sur le revenu équivaut à une conscription du capital quant à la partie de la rente ou du paiement ne provenant pas d'un intérêt. C'est violer le principe qui veut qu'un impôt sur le revenu ne touche que le revenu et non pas le capital. Les considérations d'équité, économiques, sociales et mathématiques, ne devraient pas être ignorées.

Nous sommes convaincus qu'il est désirable à tous les points de vue d'encourager les Canadiens à organiser leurs épargnes de façon à se procurer des rentes viagères pour leurs vieux jours; ceci comprend une précaution consistant en une assurance-vie prise par les personnes sur lesquelles des vieillards comptent pour leur subsistance.

L'impôt sur le revenu frappant les rentes viagères décourage cette forme d'économie et de prévoyance, comme la chose est clairement indiquée dans l'exemple suivant:

Imaginons le cas d'une femme qui devient veuve à 55 ans et qui hérite de $18,000 en argent (peut-être la valeur d'une police d'assurance sur la vie de son mari). Ces $18,000 sont tout ce qu'elle possède pour assurer sa subsistance jusqu'à la fin de sa vie. Elle peut affecter tout ce montant à l'achat d'une rente viagère du Dominion et toucher environ $100 par mois jusqu'à la fin de ses jours. D'après le système actuel de taxation, elle est obligée de payer chaque année $246 comme impôt sur le revenu (y compris l'impôt remboursable), c'est-à-dire une somme égale à son revenu durant presque deux mois et demi. Sachant cela, elle décide d'acheter plutôt des obligations de l'Etat et de vivre avec ces intérêts en entamant son capital assez pour toucher $100 par mois.

Son "revenu" réel sera inférieur à $540 la première année; il diminuera chaque année, de sorte qu'elle ne paiera pas d'impôt. Toutefois, dans vingt ans, elle aura épuisé son capital et sera sans ressources.

L'achat d'une rente viagère de l'Etat ou d'un autre assureur représente simplement une assurance contre le risque de vivre trop longtemps. Pourquoi mettre une telle opération en situation désavantageuse?

Nous croyons qu'on ne devrait taxer comme revenu que le seul élément de revenu qu'il y a dans une rente viagère. Le principe est aujourd'hui reconnu au Canada, dans le Royaume-Uni et aux Etats-Unis quant aux rentes payables durant un certain nombre d'années et où le risque de mort n'entre pas. Dans le cas des rentes viagères, il existe un certain nombre de méthodes de déterminer approximativement le véritable élément de revenu qui entre dans chaque paiement annuel, méthodes qui toutes comportent une certaine mesure d'équité tout en ne donnant lieu qu'à des calculs relativement simples. L'actuaire en chef du Dominion a déjà suggéré une méthode à ce sujet dans une causerie prononcée devant la *Actuarial Society of America* en mai 1940. La méthode employée aujourd'hui aux Etats-Unis est très recommandable.

Le remède offert l'an dernier par la modification de l'alinéa *g*) de l'article 3 quant à la taxation des rentes viagères versées en vertu de testaments ou de fiducies, est insuffisant. Nous prétendons qu'au moins l'exemption dans la mesure prescrite devrait être étendue à tous les testaments ou fiducies, sans égard à la date où ces derniers sont devenus opérants.

7. Accumulations du revenu non distribué

Le comité a étudié avec soin les problèmes créés par le fait que les actionnaires sont soumis à la taxation du revenu non distribué dans le cas de compagnies appartenant à un petit nombre d'individus. On constate la gravité accrue de ce problème quand on a à s'occuper des droits sur les successions et qu'il devient nécessaire de réaliser de l'argent pour le paiement de ces droits.

A la mort d'un actionnaire important des compagnies qui ont en main un montant considérable de revenu non distribué, la succession est sujette à une taxation qui est presque une confiscation quand elle retire les fonds de la compagnie pour payer les droits successoraux. D'un autre côté, quand le revenu non distribué représente une part importante de la valeur nette de la compagnie, valeur peut-être placée en immobilisations et en actif d'exploitation, la sujétion à la taxe éventuelle nuit à la vente des actions à des tiers, si ce n'est à grand sacrifice.

Nous croyons que le remède à la situation actuelle devrait être d'application générale; il consisterait à reconnaître que les gains replacés dans l'actif d'exploitation sont en réalité un capital. En outre, les taux actuels de taxation personnelle, bien que supportables quand ils s'appliquent au revenu réel, sont déraisonnables et équivalent à la confiscation quand ils s'appliquent à un revenu problématique qui est en réalité un capital.

Le comité est d'avis que ce problème ne cessera de se présenter tant que subsistera le présent système qui permet de taxer la compagnie et l'actionnaire,

et tant que les compagnies auront à utiliser leurs gains pour se développer. Le comité croit qu'il y va du bien-être industriel et commercial de la nation. Il réclame donc, comme solution permanente, l'abolition de la double taxation des compagnies et des actionnaires.

8. Etablissement de la moyenne des profits

Quand les taux de l'impôt sur le revenu étaient relativement bas, la taxation des profits sur la base d'une période de douze mois n'entraînait pas d'inconvénients ou d'inégalités de traitement. Toutefois, étant donné les taux élevés actuels, les affaires souffriront sérieusement de la continuation d'une telle méthode. Le gouvernement canadien devrait suivre le principe reconnu par les gouvernements du Royaume-Uni et des Etats-Unis, à savoir qu'une certaine fluctuation au cours d'une période d'années est chose commune dans la plupart des entreprises commerciales, et que les pertes subies durant une certaine année constituent souvent la base des profits des années subséquentes, ou sont souvent le résultat d'une inflation ou d'une exagération des profits des années précédentes. Par exemple, en temps de guerre, les maisons d'affaires sont généralement incapables de prendre des dispositions adéquates pour pourvoir à l'entretien convenable d'une usine ou aux pertes probables qui seront constatées dans l'inventaire. Les dépenses faites pour cela devraient être payées à même les gains courants. Dans la mesure où de telles dispositions ne sont pas prises, les gains courants sont exagérés et les gains des années subséquentes en souffriront.

En vue de corriger cette situation, nous recommandons que la portée de l'alinéa *p*) de l'article 5(1) soit étendue de façon à permettre de reporter les pertes sur les deux années précédant ou suivant l'année de la taxation. Un tel amendement ferait disparaître les objections contre la présente loi sous le régime de laquelle il est impossible de prendre des dispositions adéquates pour parer aux pertes à venir. Cela ne ferait pas disparaître les injustices qui résultent parfois de l'imposition de taxes élevées sur les surplus de bénéfices durant une année et d'un faible montant de taxes durant l'année suivante; aussi nous recommandons que la loi soit modifiée de façon à permettre qu'au moins une moyenne partielle des profits soit sujette à la taxe sur les surplus de bénéfices.

LOI DE 1940 SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

1. Attribution de la partie remboursable

Dans l'article 18 de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, il n'y a aucune disposition permettant à une compagnie de disposer de la partie remboursable de ces taxes, advenant qu'elle procède à sa liquidation avant la date prévue pour ce remboursement. Nous recommandons que, dans le cas de liquidation, la partie remboursable de ces taxes puisse être confiée à un fiduciaire qui la recevra et s'occupera de ces fonds, lesquels resteront sujets aux mêmes conditions et aux mêmes responsabilités que celles auxquelles la compagnie était tenue jusque là.

2. Calcul du capital employé

D'après les dispositions de l'article 4 de la première annexe de la loi, 50 p. 100 des dividendes déclarés pour une certaine année doivent être déduits pour les fins du calcul du capital employé durant cette même année. Toutefois, cette déduction ne s'applique qu'à l'année d'imposition et non pas au capital employé tel qu'il est calculé pour les fins de la détermination des bénéfices normaux durant la période de base 1936-1939. Cela a pour effet de désavantager une compagnie dont la manière d'agir en fait de dividendes a été la même durant plusieurs années, car c'est réduire arbitrairement le capital employé durant les années d'imposition subséquentes à la période de base.

Pour corriger cette injustice, nous recommandons que les mots suivants soient rayés de l'article 4 de la première annexe de la loi:

Toutefois, les dividendes payés en espèces durant cette période doivent constituer une déduction du capital utilisé au commencement de ladite période jusqu'à concurrence de la moitié du montant total de dividendes payés durant ladite période.

3. Ajustements aux bénéfices normaux

Les dispositions de l'article 4 concernant l'augmentation ou la diminution du capital employé dans la période d'imposition ne sont pas suffisamment précises pour permettre au contribuable de déterminer comment il sera taxé. Ainsi il n'y a pas de disposition précisant les dates où l'on doit s'assurer si le capital a été augmenté ou diminué; en outre, la définition du capital employé, dans l'article 4 de la première annexe, n'est pas appropriée à la mesure des changements faits à des dates déterminées.

La signification de la première réserve à l'article 4 *b*) (i) est incertaine, les mots "accompagnée" et "équivalente" était tous deux susceptibles d'interprétations différentes.

Le fait que l'application de l'entier article est à la discrétion du ministre empêche en réalité le contribuable de demander aux tribunaux de se prononcer sur ces termes ambigus. D'un autre côté, la pratique administrative tend à devenir rigide et à suivre certaines méthodes routinières, de sorte que le contribuable ne peut obtenir le bénéfice de l'exercice réel de la discrétion.

Nous demandons donc que l'article soit rédigé de façon à établir en termes clairs quels ajustements seront faits au sujet de changements effectués dans le capital employé.

4. Fusions de compagnies

La loi est muette quant aux fusions de compagnies. Cela présente peu de difficultés là où la fusion a été effectuée durant la période de base et qu'elle continue dans la suite. Toutefois, quand un changement survient ou quand la fusion a eu lieu après 1939, il n'y a aucune disposition quant à la façon de disposer des bénéfices normaux. La *Gazette du Canada* a publié récemment une règlementation censée remédier à cette omission de la loi. Sans nous prononcer sur la validité d'une telle règlementation, nous croyons que ses termes ne constituent pas une solution équitable. Nous recommandons que la loi prescrive expressément que, quand une fusion de compagnies a lieu, les bénéfices normaux fusionnés soient la somme des bénéfices normaux auxquels chacune des compagnies fusionnées avait droit.

5. Compagnies filiales

L'article 15A, adopté à la dernière session du Parlement, a eu pour effet d'abolir le droit de s'adresser à la Commission arbitrale pour faire déterminer les bénéfices normaux des compagnies filiales qui ont été constituées après 1939, à moins qu'un nouveau capital considérable n'ait été introduit en même temps que la formation de la compagnie filiale.

Bien que cette disposition fasse disparaître certains abus qui étaient possibles sous le régime de l'ancienne loi, elle cause beaucoup de tort à certaines catégories de contribuables, surtout:

a) Quand la compagnie filiale est une espèce d'organisme de service et que le capital n'est pas un élément important pour le gain du revenu; une disposition spéciale exempte de cette invalidité les compagnies qui s'occupent de l'exécution de contrats de guerre moyennant des indemnités de gestions. Et

b) Quand le capital a été augmenté depuis 1939 mais que cette augmentation n'a pas eu lieu en même temps que la formation de la compagnie filiale (voir exemples ci-dessous).

Nous proposons que l'article 15A soit amendé de façon à prescrire:

a) Que, dans le cas de compagnies filiales formées depuis 1939, la norme minimum de $5,000 ne s'applique pas;

b) Que, sur demande faite à la Commission arbitrale par une compagnie filiale, le capital maximum employé sur lequel les bénéfices normaux peuvent être basés sera l'excédent du capital employé par la compagnie mère et par la compagnie filiale au moment de la formation de cette dernière, sur le capital employé par la compagnie mère au commencement de la dernière année de la période de base, ou, là où un ajustement a été fait sous le régime de l'article 4 *b*) (i), sur le capital employé tel qu'il a été déterminé pour les fins de tel ajustement.

L'adoption de cette suggestion laissera les compagnies dites de service libres de s'adresser à la Commission arbitrale en vertu de l'article 5 (3) et limitera le montant du capital d'après lequel une norme de bénéfices peut être accordée à une nouvelle compagnie, au montant réel du nouveau capital introduit dans la nouvelle entreprise, soit au moyen de nouveaux placements soit au moyen des profits non retirés.

Exemples de l'effet injuste de l'article 15A

a) La compagnie "X", formée avant la guerre, achète en 1943 les actions de la compagnie "Y". La compagnie "Y" a été formée en 1940 et elle fait affaires comme compagnie de service (exploitant des ateliers de réparation dans des usines sur la base de rétributions). La compagnie "Y" s'est adressée à la Commission arbitrale qui lui a accordé le chiffre de $25,000 comme bénéfices normaux, ce qui a influé considérablement sur le prix payé pour ses actions par la compagnie "X". L'effet de l'article 15A est d'annuler la détermination de bénéfices normaux accordée à la compagnie "Y".

b) La compagnie "A", établie en 1920, ajoute à son capital employé comme suit:

	Gains non distribués	Produit de la vente des actions additionnelles	TOTAL
1940	$100,000		$100,000
1941	150,000		150,000
1942	125,000	$100,000	225,000
	$375,000	$100,000	$475,000

En 1943, elle forme une nouvelle compagnie dans laquelle elle place $450,000. D'après les termes de l'article, elle ne peut s'adresser à la Commission arbitrale et la compagnie filiale a un maximum de bénéfices normaux de $5,000.

6. Réserves d'inventaire

Le service de l'impôt sur le revenu continue d'imposer sur les profits la taxe de 12 p. 100 en vertu de la troisième partie de la deuxième annexe avant de déduire le montant des réserves permises à l'inventaire. Cela semble contraire à l'article 6 (1) *b*) de la loi, qui prescrit que, si une compagnie est imposable en vertu de la deuxième partie de la deuxième annexe de la loi, la réserve d'inventaire peut être déduite des bénéfices. Le texte ne restreint pas la déduction au chiffre de l'impôt calculé d'après la deuxième partie de la deuxième annexe.

D'après les dispositions de l'article 6 (1) *b*), le ministre impose la taxe de 12 p. 100 sur les montants ajoutés aux profits quand survient une réduction d'une réserve d'inventaire.

Cette double imposition de la taxe de 12 p. 100 peut résulter en une taxation de plus de 100 p. 100 des montants retournés aux profits à même la réserve d'inventaire. Nous croyons que la pratique administrative devrait être changée

de façon à permettre la déduction des réserves d'inventaire en calculant la taxe sous le régime de la troisième partie de la deuxième annexe de la loi.

A la dernière session du Parlement, on n'a rien fait pour modifier l'article 6 (1) *a*) de la loi en vue de clarifier la déduction permise, quant aux profits, pour l'impôt sur le revenu et la taxe de 12 p. 100 exigible en vertu de la troisième partie de la deuxième annexe dans le calcul de la taxe de 100 p. 100 payable en vertu de la deuxième partie de l'annexe dans les cas où des réserves d'inventaire sont créées ou réduites. Nous croyons que la formule contenue dans l'article 6 (1) *a*) est impraticable dans les cas où des réserves d'inventaire s'appliquent, et nous suggérons que l'article 6 (1) *a*) soit remplacé par un article similaire libellé comme suit:

Une corporation ou compagnie à fonds social imposable en vertu de la deuxième partie de la deuxième annexe de la présente loi aura, pour toute période d'imposition, le droit de déduire de ses profits ce qui suit:

(1) Quant à l'impôt sur le revenu payable en vertu de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu (ou payable en vertu de ladite loi antérieurement à l'application des articles 8, 89 ou 90 de ladite loi) pour la même période d'imposition, la proportion selon laquelle les surplus de bénéfices imposables en vertu de ladite deuxième partie de la deuxième annexe, se rapportent au revenu imposable en vertu de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

(2) Quant à l'impôt payable en vertu de la troisième partie de la deuxième annexe de la présente loi (ou payable en vertu de la présente loi antérieurement à l'application de l'article 9 de ladite loi) pour la même période d'imposition, la proportion selon laquelle les surplus de bénéfices imposables en vertu de la deuxième partie de la deuxième annexe, se rapportent aux bénéfices taxables en vertu de ladite troisième partie de la deuxième annexe.

PIÈCE N° 7

RECOMMANDATIONS AU SUJET D'AMENDEMENTS À LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU ET À LA LOI DE 1940 SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

PRÉSENTÉES PAR UN COMITÉ MIXTE REPRÉSENTANT L'ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN ET LA DOMINION ASSOCIATION OF CHARTERED ACCOUNTANTS, MARS 1945

TABLE DES MATIÈRES

LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

1. Etablissement d'une Commission de l'impôt
2. Refus d'admettre les "déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu".
3. Désuétude
4. Dividendes provenant de compagnies filiales non résidantes entièrement possédées (article 8, paragraphes 2A et 2B).
5. Individus résidant au Canada durant une partie de l'année.
6. Délais pour la reprise des cotisations par le ministère
7. Surtaxe sur le revenu de placements
8. Frais personnels et frais de subsistance
9. Taxation dans les cas où le mari et la femme ont des revenus distincts
10. Recherches scientifiques

LOI DE 1940 SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES

1. Etablissement de la moyenne des surplus de bénéfices taxables
2. Détermination des bénéfices normaux pour les déclarations communes
3. Différence de traitement des compagnies selon le nombre des actionnaires qui les contrôlent

LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU

1. *Etablissement d'une Commission de l'impôt*

Le comité désire souligner de nouveau le besoin qu'il y a de modifier la procédure d'appel prévue dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, et il recommande qu'une Commission de l'impôt soit instituée pour juger les questions suivantes:

1. Tous les appels des cotisations.
2. Toutes autres affaires qui pourront être soumises à la Commission par le ministre.

Il recommande en outre que la loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit amendée de façon à prescrire:

Que cette Commission puisse établir des règlements et règles de procédure régissant tels appels.

Que les décisions de la Commission soient publiées, sauf dans le cas d'une consultation par le ministre selon le paragraphe 2 ci-dessus.

Que la Commission siège à divers endroits du Canada où les contribuables pourront se présenter en personne ou par l'entremise d'un avocat ou d'un autre représentant.

Que la Commission puisse reviser toute affaire sur des questions de fait ou de droit ou sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par la loi.

Qu'un autre appel puisse être porté devant la Cour de l'Echiquier du Canada de toute décision de la Commission sur un appel d'une cotisation.

2. *Refus d'admettre les "déboursés et dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu"*

Le texte de l'article 6 *a*) de la loi canadienne a une portée plus étroite que le texte de l'article correspondant de la loi anglaise, lequel est ainsi libellé (Règle 3, de l'article correspondant de la loi anglaise, lequel est ainsi libellé (Règle 3, Cas I Cas I et II, annexé D):

t tous déboursés ou dépenses qui n'ont pas été entièrement et exclusivement faits pour les fins du commerce, de la profession, de l'emploi ou de l'occupation.

Cette disposition de la loi anglaise a causé beaucoup de litiges et elle est considérée comme ne donnant pas satisfaction. Etant donné que la disposition correspondante de la loi canadienne est plus sévère, la situation est pire au Canada qu'en Angleterre.

Nous recommandons que l'article 3 de la loi soit amendé par l'addition, après le mot "gratification", dans la deuxième ligne, des mots suivants, recommandés par la commission royale anglaise en 1936:

"computés après déduction fait conformément aux principes commerciaux ordinaires applicables à la computation des profits de cette entreprise".

et par la suppression et l'article 6 *a*).

3. *Désuétude*

La désuétude, comme la dépréciation, constitue une charge d'exploitation que connaissent presque toutes les compagnies manufacturières. Si la dépréciation représente la perte de valeur d'immobilisations due à l'usure, la désuétude représente la perte de valeur d'immobilisations due à l'avènement de nouveaux procédés ou de nouveaux produits. L'industrie réalise constamment des améliorations qui rendent inutiles ou de valeur moindre certaines machines ou pièces d'outillage longtemps avant qu'elles soient usées. Si le capital ne doit pas en souffrir, il faut que ces pertes soient compensées à même les profits de l'exploitation. Dans la pratique, par conséquent, les prix des marchandises et des services sont établis à des niveaux permettant de recouvrer le coût de la désuétude et de la dépréciation.

Toutefois, on impose en réalité le capital dans la mesure où l'on refuse de permettre toute déduction pour désuétude. La désuétude est particulièrement importante à notre époque de recherches intensives qui améliorent les procédés de fabrication.

Aux Etats-Unis, on permet de déduire du revenu imposable une certaine somme pour la désuétude, et les pertes subies au delà du chiffre prévu peuvent aussi être déduites. En Grande-Bretagne, on permet aussi une déduction pour la perte réellement subie pour désuétude, mais seulement dans la mesure où la machinerie et l'outillage devenus désuets sont remplacés par des machines ou des pièces d'outillage perfectionnées.

Nous croyons que, une méthode semblable à celle existant en Angleterre était adoptée au Canada, on mettrait fin aux critiques légitimes qui se font entendre à ce sujet. La méthode anglaise peut se résumer comme suit: Le contribuable anglais ne peut obtenir une déduction pour désuétude que si la machine devient désuète par suite de l'invention d'une autre machine plus efficace. Il faut que le contribuable prouve que sa vieille machine est encore capable de fonctionner, qu'il ne l'a mise au rancart que parce qu'il a pu se procurer une autre machine plus moderne et qu'il perdrait de l'argent en continuant à se servir de la vieille machine. Dès qu'il a établi ces faits, il lui est permis de déduire en conséquence une certaine somme des profits de la période durant laquelle a eu lieu le remplacement. Le montant de la déduction est le coût de la vieille machine, moins la dépréciation déjà accordée et moins tout montant réalisé par la vente de la vieille machine, pourvu que le chiffre de cette vente ne dépasse pas le coût de la machine neuve.

D'après ces règlements, la déduction permise pour les fins de l'impôt sert en réalité à inciter les industriels à améliorer leurs procédés de fabrication ou leurs produits, tandis qu'au contraire le refus de permettre la déduction de telles pertes normales, comme cela est le cas au Canada, a pour effet de nuire au progrès industriel et de priver le public des bienfaits de plusieurs améliorations.

Nous recommandons donc que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit amendée de façon à permettre une déduction pour désuétude, comme cela se fait en Grande-Bretagne.

Nous recommandons en outre que la dépréciation et la désuétude soient considérées comme "déductions" du revenu et permises sous le régime de l'article 5 de la loi.

4. *Dividendes provenant de compagnies filiales non résidantes entièrement possédées. (Article 8, paragraphes 2A et 2B)*

Jusqu'ici ces dividendes ont été sujets à l'impôt et n'ont pas été exemptés comme le sont les dividendes provenant de compagnies canadiennes.

Un Canadien qui reçoit ces dividendes peut maintenant déduire du total des impôts payables sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices un montant égal à l'impôt sur le revenu et à la taxe sur les surplus de bénéfices censés avoir été payés dans le pays où se trouve la filiale, à même le revenu dont les dividendes ont été tirés. Pour cette fin, ces dividendes sont censés avoir été payés à même le revenu produit par la filiale durant l'année précédant immédiatement celle où les dividendes ont été déclarés, et la réduction de taxes est la proportion qui existe entre le total de l'impôt sur le revenu et des taxes sur les surplus de bénéfices payé par la filiale pour l'année à laquelle les dividendes s'appliquent, et le revenu total. Quand ce montant excède le total de ce qui serait déductible si les taxes avaient été calculées comme si le revenu de la filiale avait été gagné au Canada, c'est le montant moindre qui peut être déduit. Il s'ensuit donc que, si les opérations de la filiale se sont soldées par une perte durant l'année précédente, il n'y aura aucune diminution de taxe.

Nous croyons que le report aux opérations de l'année précédente n'a pas d'autre objet que d'établir le taux de la taxe à créditer, et qu'il n'est pas nécessaire

que le dividende ait été réellement gagné avant ou après le paiement des taxes étrangères. Nous croyons aussi que les gains de la filiale doivent être considérés comme s'ils étaient les gains d'une personne civile faisant affaires au Canada pour les fins de l'établissement du taux de la taxe canadienne qui s'appliquera. Il est aussi à remarquer que la loi ne contient aucune disposition pour déterminer les bénéfices normaux hypothétiques comme base d'un tel calcul, ce qui crée naturellement une situation impossible.

Nous recommandons que l'article 8 soit amendé de façon qu'un contribuable canadien puisse être en mesure de déterminer au moyen de la loi comment il calculera les taxes qu'il est appelé à payer sur ce qu'il retire des gains des compagnies filiales à l'étranger.

5. *Individus résidant au Canada durant une partie de l'année*

Il est inéquitable qu'une personne qui vient résider au Canada au cours d'une année d'impositions ou qu'une personne résidant au Canada qui quitte notre pays durant une année entière d'imposition, ait à calculer ses impôts canadiens sur son revenu total provenant de sources étrangères au Canada, dans le premier cas antérieurement à l'époque où elle vient résider au Canada, et dans le deuxième cas après son départ du Canada.

Nous recommandons que l'article suivant soit ajouté à la loi de l'impôt de guerre sur le revenu comme article 9C:

> Dans le cas d'une personne qui établit sa résidence au Canada pour la première fois ou dans le cas d'une personne qui cesse de résider au Canada, l'impôt payable pour la période d'imposition première ou finale, selon le cas, sera réduit de l'impôt payable par cette personne sur son revenu de cette même année, sans aucune déduction sous le régime des dispositions du paragraphe 1 de l'article 8 de la présente loi, dans la proportion existant entre le nombre de jours où elle n'a pas résidé au Canada et 365.

6. *Délais pour la reprise des cotisations par le ministère.*

L'article 55 de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu limite le droit qu'a le ministère de reprendre les cotisations, à une période de six ans à partir du jour de la cotisation originale, sauf dans les cas de fraude ou de fausses déclarations.

Cette disposition a pour objet de protéger le contribuable. Nous croyons donc que le délai durant lequel le contribuable continue à être sujet à l'imposition devrait être compté à partir du jour où il a envoyé sa déclaration. En pratique, un délai de six ans calculé à partir du jour de la cotisation est une période indéfinie qui peut facilement atteindre dix ans ou plus.

Nous recommandons que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit amendée de façon à prescrire que le délai jugé raisonnable soit calculé à partir de la date où les déclarations devaient être envoyées ou ont de fait été envoyées, selon le cas.

7. *Surtaxe sur le revenu de placements.*

Nous croyons que l'imposition d'une surtaxe sur le revenu de placements est contraire au principe en vertu duquel le contribuable doit être taxé selon sa capacité de payer.

La capacité de payer d'un contribuable n'est pas nécessairement conditionnée par la source ou la nature de son revenu. La surtaxe pèse lourdement sur plusieurs individus ayant des familles qui pour vivre ont à compter entièrement ou en très grande partie sur le revenu de placements et qui ne peuvent pas en obtenir d'autres.

A une certaine époque, la limite de $1,500 peut avoir été raisonnable, mais elle ne correspond plus à la réalité. Etant donné l'augmentation du coût de la vie et il est généralement reconnu que les besoins actuels justifient le paiement de bonis ou de salaires ou traitements dépassant de beaucoup $1,500, nous croyons que cette limite n'est plus justifiable.

Nous recommandons donc que la surtaxe imposée par le paragraphe AA de la première annexe de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit supprimée, ou du moins que l'exemption de $1,500 soit augmentée et que les personnes âgées de plus de 65 ans soient exemptes de cette surtaxe.

8. *Frais personnels et frais de subsistance.*

La jurisprudence a établi que, si le contribuable est forcé de demeurer à un endroit où son patron le lui ordonne, il n'est pas imposable quant au coût de sa pension, et cela sans égard à la loi:

Tennant v. Smith (1892) A.C. 150

Robinson v. Corry (1934) 1 K.B. 240.

McDougall v. Sutherland (1894) 3 T.C. 261.

Bien qu'il puisse arriver que des hommes riches obtiennent des logements gratuits, la plupart des autres sont imposables d'après la loi générale parce qu'ils ne sont pas forcés de demeurer là où ils résident. Considérer les allocations de subsistance comme des revenus, dans les cas où, sans égard à la loi, de telles dépenses ne seraient pas imposables, c'est imposer une surtaxe à des personnes qui, règle générale, ne touchent que de faibles revenus. Le produit de cette taxe est très minime et ne couvre probablement pas les frais de perception. Il faut ajouter à cela les dépenses que doit faire le patron pour préparer les rapports hebdomadaires ou mensuels et la remise de la taxe.

Nous recommandons que l'article 2 (1) *r*) soit amendé de façon à exempter des dépenses personnelles et des frais de subsistance la valeur de la pension, du logement, etc., n'excédant pas $1 par jour.

9. *Taxation dans les cas où le mari et la femme ont des revenus distincts.*

Sous le régime de la première annexe, article 1, règle 2, de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, si le mari et la femme ont chacun un revenu distinct dépassant $660, chacun est imposé comme personne non mariée.

Il est injuste de priver un homme de son statut de personne mariée simplement parce que sa femme a un revenu distinct, quand il peut arriver qu'elle ne contribue pas en réalité aux frais du ménage.

Nous recommandons que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit modifiée de façon à permettre à l'un des conjoints, conformément à un accord survenu entre eux, de réclamer le statut de personne mariée; en l'absence d'un tel accord, toutefois, c'est le mari qui devrait être considéré comme ayant le statut de personne mariée.

10. *Recherches scientifiques*

a) L'article 5 (1) *u*) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu prescrit qu'un contribuable exploitant une affaire a le droit de déduire les montants de nature courante et de nature de capital dépensés pour des recherches scientifiques. Le dégrèvement accordé par l'article 5 (1) *u*) ne s'applique cependant pas à un contribuable qui n'exploite *pas* une entreprise commerciale; il en résulte donc un grand désavantage pour le contribuable qui ne peut réaliser les fruits de son génie inventif qu'au moyen de redevances. Celui qui reçoit de telles redevances est de plus sujet à une taxe de 4 p. 100 sur son revenu de placements. Cela décourage les recherches scientifiques des grands inventeurs pour le développement commercial de tout le Canada.

b) L'article 5 (1) *u*), dans sa forme présente, présuppose un revenu considérable d'autres sources sujettes à la taxe sur les surplus de bénéfices, taxe d'où les dépenses pour développement peuvent être déduites, et il ne prescrit pas que ces dépenses seront déduites des profits susceptibles de provenir de telle invention scientifique. Par conséquent, l'encouragement prévu par l'article 5 (1) *u*) disparaît et la valeur des recherches scientifiques est diminée alors que les autres sources de revenu sont réduites ou que les taxes sur les surplus de bénéfices sont éliminées.

c) D'après les dispositions de la loi, un brevet d'invention acheté peut être capitalisé au montant du prix payé et la dépréciation peut être réclamée, tandis que l'inventeur n'obtient aucune dépréciation sur l'actif précieux qu'il a créé. Cela est de nature à décourager le développement scientifique et constitue une grave injustice contre les contribuables qui n'ont pas la chance de disposer de leurs inventions comme actif de capital. En outre, la dépréciation accordée par l'article 6, et surtout par l'article 6 *n*) n'encourage guère à placer des capitaux dans de nouvelles entreprises basées sur les recherches scientifiques, attendu que de telles entreprises ne rapportent pas souvent de profits durant les premières années de leur exploitation. En conséquence, les encouragements aux recherches scientifiques et au développement de nouvelles entreprises qui peuvent en résulter ne sont offerts qu'aux personnes touchant un revenu considérable d'autres sources.

Nous recommandons donc:

a) (i) Que la portée de l'article 5 (1) u) soit étendue de façon que ses dispositions s'appliquent aux contribuables autres que ceux qui exploitent une enttreprise commerciale;

(ii) Que la taxe de placement de 4 p. 100 sur les redevances soit abolie quant aux redevances touchées sur des brevets approuvés par le Conseil national de recherches.

b) Que la portée des dispositions de l'article 5 (1) *u*) soit élargie de façon à permettre que les dépenses d'immobilisations et courantes soient compensées par le revenu provenant de l'usage ou du permis d'utilisation d'un brevet approuvé par le Conseil national de recherches.

c) Que des dispositions soient adoptées prescrivant, dans le cas du revenu d'une nouvelle entreprise, une déduction pour épuisement provenant de la production ou de l'emploi d'un procédé ou d'une formule qui ont reçu l'approbation du Conseil national de recherches.

d) Que des dispositions semblables à celles énoncées plus haut pour les inventeurs soient adoptées pour les auteurs et les autres personnes qui se trouvent dans des circonstances analogues.

1. *Etablissement de la moyenne des surplus de bénéfices taxables*

En permettant le report en arrière et en avant de pertes sur une période assez étendue, le gouvernement a éliminé un défaut important dans la structure fiscale canadienne, bien que la variation des taux de taxation d'une année à l'autre empêche cette disposition d'établir une véritable moyenne du revenu pour les fins de l'impôt. Toutefois, étant donné qu'elle ne s'applique pas au revenu imposable provenant des surplus de bénéfices, cette disposition n'est pas allée assez loin pour rendre équitables les impôts de guerre.

Nous recommandons en conséquence que, quand les profits d'une année excèdent les bénéfices normaux, le montant de cet excédent devrait, pour les fins de la taxe sur les surplus de bénéfices, être ajouté aux profits de l'année financière précédente dans la mesure où ces derniers ont été inférieurs aux bnéfices normaux, et que tout solde restant soit ajouté aux profits de l'une quelconque des trois années subséquentes dans la mesure où ces profits sont inférieurs aux bénéfices normaux.

2. *Détermination des profits normaux pour les déclarations communes*

L'article 4 *a*) de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, tel qu'il a été amendé, ratifie et amplifie la directive émise par le ministre le 28 décembre 1943.

D'après les dispositions de cet article, quand des compagnies préfèrent produise des déclarations communes quant à une année d'imposition antérieure à 1940, les bénéfices normaux de la communauté sont censés être ceux de chacune des compagnies constituantes dans l'ancienne unification, si chaque compagnie fait encore à peu près le genre d'affaires qu'elle faisait avant le 1er janvier 1940, et ils sont de $5,000 pour chacune des compagnies qui ne continu pas le même genre d'affaires.

Les bénéfices normaux des compagnies qui existaient antérieurement à 1940 mais qui n'ont pas préféré présenter des déclarations communes avant cette date sont censés être les suivants:

a) Les bénéfices normaux de la compagnie constituante
   (i) qui s'est livrée en grande partie au même genre d'affaires d'une manière continue à compter d'un date antérieure au premier jour de janvier 1940, et
   (ii) qui avait les bénéfices normaux les plus élevés de toutes les compagnies constituantes, et

b) Des bénéfices normaux de $5,000 pour chacune des autres compagnies constituantes. Il n'est pas nécessaire que ces compagnies aient été en affaires ou se soient livrées au même genre d'affaires antérieurement au premier janvier 1940.

Il ne semble pas justifiable de traiter différemment les compagnies existant le 31 décembre 1939, quand une véritable relation existait à cette date entre une compagnie mère et une filiale. D'après la présente loi, on fait une distinction entre ces compagnies, la base de cette distinction étant le choix qu'elles avaient de présenter ou non des déclarations communes pour une période antérieure à 1940. Ainsi les compagnies qui, pour une raison ou pour une autre, avaient décidé de présenter des déclarations communes pour une année d'imposition antérieure à 1940 se trouvent en réalité dans une situation meilleure que celle où se trouvent les institutions commerciales composées d'une compagnie mère et de filiales qui existaient avant cette date déterminée, mais qui n'avaient pas alors jugé à propos de présenter des déclarations communes.

Nous recommandons donc que toutes les compagnies qui pouvaient décider de présenter des déclarations communes le 31 décembre 1939 soient placées sur le même pied que celles qui ont décidé de présenter des déclarations communes avant cette date, et que l'article 4 *a*) (2) de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices soit modifié en conséquence.

3. *Différence de traitement des compagnies selon le nombre des actionnaires qui les contrôlent*

L'article 2 (1) *f*) de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices définit les bénéfices pour les fins de la loi. Il prescrit que les bénéfices sujets à la taxe sur les surplus de bénéfices sont le montant du revenu imposable net aux fins de l'impôt sur le revenu, sauf que le revenu ne comprendra pas ce qu'on appelle ordinairement les dividendes de liquidation censés être payés en vertu de l'article 19. La définition va cependant plus loin et elle exclut de cette exemption les dividendes de liquidation reçus par une compagnie contrôlée par des actionnaires dont le nombre est de vingt-cinq ou moindre.

Nous nous opposons à ce principe en vertu duquel on accorde un traitement différent aux compagnies selon que le nombre des actionnaires qui les contrôlent est au-dessus ou au-dessous d'un chiffre arbitraire. Toute compagnie dont les actions sont en vente à la bourse est en tout temps exposée à tomber sous le coup de cette définition, et cela par suite de circonstances qui échappent absolument à son contrôle.

Il ne semble aucunement logique de rendre les dividendes de liquidation sujets à la taxe sur les surplus de bénéfices, étant donné que la taxe sur les surplus de bénéfices est essentiellement une taxe sur les profits courants. Nous en concluons donc que l'intention du législateur n'a jamais été de prescrire la perception de cette taxe en vertu de cette disposition; nous présumons que l'intention était plutôt de prohiber certains genres de transactions.

Ne connaissant pas la raison particulière pour laquelle cette disposition a été introduite dans la loi, nous ne pouvons en suggérer une autre pour la remplacer, mais nous prétendons que la disposition actuelle devrait être amendée.

PIÈCE N° 8

CANADIAN TAX FOUNDATION

La *Canadian Tax Foundation* a été constituée pour encourager l'étude, les recherches et les enquêtes en matière fiscale et économique. Le besoin d'une association indépendante de ce genre est apparu évident aux comités de taxation de l'Association du Barreau canadien et de la *Dominion Association of Chartered Accountants,* et c'est grâce à leurs efforts collectifs que cette institution est née.

Buts de la Fondation

Les fondateurs de la Fondation sont convaincus que la structure fiscale de la nation aura une influence importante sur notre développement économique. L'intérêt public exige donc que l'on entreprenne une étude et une enquête sérieuses sur les diverses phases de la taxation en vue de juger l'effet de certains genres particuliers de taxation et de dénoncer les injustices ou les inconvénients qui peuvent se présenter.

La Fondation n'entend pas prendre la défense d'une catégorie quelconque de contribuables. Elle dirigera ses efforts vers la connaissance des faits relatifs à l'incidence de l'impôt et elle s'intéressera tout particulièrement aux phases de l'administration fiscale qui rendent nos diverses taxes indûment pénibles ou injustes.

Les fondateurs de la Fondation croient que nos lois fiscales devraient être assez claires pour que le contribuable puisse déterminer avec certitude ce qu'il a à payer; que l'exactitude de la taxe payée devrait être certifiée promptement; et que, dans le cas de contestation, le contribuable devrait avoir accès aux tribunaux compétents sans avoir à payer des frais trop élevés et à attendre trop longtemps.

Ils croient aussi que la publication la plus complète possible des renseignements quant aux méthodes administratives et aux décisions judiciaires est, surtout en matière de taxation, la meilleure sauvegarde contre l'inégalité de traitement et d'incertitude.

La Fondation pourra conséquemment publier de temps à autre ses constatations sur les diverses questions étudiées et pourra présenter au gouvernement des rapports et des recommandations en vue de la réalisation des buts qu'elle se propose. Elle espère que les recommandations qu'elle fera au gouvernement aideront ce dernier à formuler sa politique fiscale et à édicter sa législation en matière de taxation.

Contrôle de la Fondation

Le contrôle des affaires de la Fondation et la direction de sa ligne de conduite seront entre les mains d'un bureau de gouverneurs composé de 22 membres dont la moitié seront nommés par l'Association du Barreau canadien et la moitié par la *Dominion Association of Chartered Accountants.* Les gouverenurs serviront sans rémunération. Etant donné leurs connaissances professionnelles et leur expérience, les gouverneurs devraient avoir la compétence voulue pour diriger la ligne de conduite de la Fondation de la façon la plus utile possible.

Les personnes suivantes ont consenti à être gouverneurs:

Liste des gouverneurs proposés de la Canadian Tax Foundation:

A.-Emile Beauvais, C.A., Québec (P.Q.)

L'hon. G. Peter Campbell, K.C., Toronto (Ont.)

Lionel A. Forsyth, K.C., Montréal (P.Q.)

W. J. B. Gentleman, C.A., Toronto (Ont.)

Robt. R. Keay, C.A., Vancouver (C.-B.)

L. J. Ladner, K.C., Vancouver (C.-B.)

L'hon. Fred A. Large, Charlottetown (I.-P.-E.)

John, A. MacAulay, K.C., Winnipeg (Man.)

J. Grant Glassco, F.C.A., Toronto (Ont.)
Molyneux L. Gordon, K.C., Toronto (Ont.)
L'hon. juge P. H. Gordon, Régina (Sask.)
H. C. Hayes, C.A., Montréal (P.Q.)
G. E. Hayman, C.A., Halifax (N.-E.)
H. P. Herington, F.C.A., Toronto (Ont.)
W. G. H. Jephcott, F.C.A., Toronto (Ont.)
K. J. Morrison, F.C.A., Calgary (Alb.)
Gordon R. Munnoch, K.C., Toronto (Ont.)
H. G. Norman, C.M.G., F.C.A., Montréal (P.Q.)
James McG. Stewart, K.C., Halifax (N.-E.)
André Taschereau, C.R., Québec (P.Q.)
E. J. Williams, C.A., Winnipeg (Man.)

Un autre gouverneur, choisi dans la province de Québec, sera nommé.

Financement de la Fondation

Les fondateurs croient que la Fondation peut être établie sur la base d'un budget annuel de $60,000 et que, pour qu'elle puisse s'assurer le personnel convenable, elle doit avoir un fonds suffisant pour solder les frais d'opération durant une période de cinq ans. La principale dépense sera le paiement des traitements d'employés permanents y compris un directeur de recherches et ses adjoints, un avocat, un comptable, un statisticien et un commis ou plus selon le besoin. Il y aura aussi les dépenses pour un local et les frais inhérents à l'ouverture d'un bureau.

La Fondation a été établie pour fins de recherche et d'éducation et les contributions qu'on lui verse sont en conséquence déductibles dans le calcul du revenu imposable des particuliers et des compagnies (dans la mesure des limitations fixées par la loi).

La Fondation acceptera des contributions de quelque montant que ce soit. Chaque souscripteur recevra le rapport annuel contenant le compte rendu du travail accompli et aura le droit d'assister à l'assemblée annuelle. Il recevra aussi des exemplaires de tous les rapports publiés par la Fondation.

Exemples d'études qui peuvent être entreprises

Voici quelques-uns des projets possibles:

A. Etude de la rédaction de la législation fiscale actuelle, cause de la complication des formules pour la préparation des déclarations d'impôts personnels, en vue de faire au gouvernement des recommandations permettant de simplifier ces formules et de faciliter le calcul des impôts par les particuliers.

B. Révision des statistiques sur les taxes au Canada et dans d'autres pays et présentation au gouvernement de recommandations destinées à obtenir des informations statistiques exactes sur la taxation au Canada.

C. Enquête objective au sujet de l'impôt sur le revenu au Canada aux fins de déterminer:
   (1) L'effet des variations des taux sur le montant produit par l'impôt. (Si les taux sont trop élevés, la loi du rendement proportionnel aura son effet.)
   (2) Quelle structure de taxation aurait pour résultat des taxes justes, compte tenu des autres formes de taxation et du niveau du revenu national.
   (3) Les aspects particuliers de la présente loi qui créent indûment des difficultés ou des inégalités de traitement dans la détermination de l'impôt et qui empêchent ou retardent plus que de raison le règlement des contestations au sujet des impôts.
   (4) Une étude de la façon dont les impôts pèsent en général sur les contribuables, en vue de déterminer le fardeau relatif que chaque genre d'impôt fait peser sur les diverses catégories de contribuables au pays.

(5) Une enquête sur la double taxation des compagnies et de leurs actionnaires, sur les systèmes en vigueur dans les autres pays et sur les résultats financiers probables que des changements qu'on pourrait apporter à la présente méthode auraient pour le gouvernement et pour les contribuables.

Les fondateurs de la Fondation ont les yeux sur plusieurs candidats compétents pour les principaux postes à remplir. Toutefois, avant de faire des propositions précises à ces hommes, ils croient que la situation financière de la Fondation devrait être assurée. En conséquence, dès que l'objectif mentionné plus haut aura été à peu près atteint, l'organisation de la Fondation sera complétée.

18 octobre 1945.

PIÈCE N° 9

LISTE DES POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINITRE

Opinion du ministre	Décision péremptoire et sans appel	A sa discrétion (déterminer ou admettre)
Art. 2 (i) Réserve	Art. 2 *c*) Réserve	Art. 2 S (ii)
Art. 3-2	Art. 4 *o*)	Art. 3 (4)
Art. 4 *m*)	Art. 5 *i*)	Art. 5 *b*)
Art. 6-3	Art. 5 *j*)	Art. 6 *n*)
Art. 7A-1-*b*)	Art. 5 *k*)	Art. 6 *o*)
Art. 9B-1	Art. 6 - 3	Art. 6 (2)
Art. 13 - 1	Art. 6 - 4	Art. 7A - 8Réserve
Art. 13 - 2	Art. 10 - 3	Art. 26 - 2
Art. 92 - 8	Art. 21 - 3	Art. 27A - 2
		Art. 31

Pouvoir de déterminer ou doit ou peut déterminer ou répartir	Approuvé par le ministre (non pas les formules ou les règlements)
Art. 3 (2)	Art. 4 *i*)
Art. 5 *a*)	
Art. 5 *h*)	
Art. 6 - 5	
Art. 9B (7)	
Art. 10 - 2	
Art. 11 - 2	
Art. 23	
Art. 23A	
Art. 23B	
Art. 47	
Art. 88 - 7*a*)	
Art. 88 - *b*)	
Art. 89 - 2	
Art. 89 - (3)	
Art. 90 - 3	
Art. 90 - (x)	
Art. 90 - 5	

Le ministre sera le juge	Loi sur la taxation des Surplus de bénéfices	Loi sur la taxation des surplus de bénéfices
Art. 4 *k*) Réserve	Art. 2 *l*) (i)	Art. 4 (4) couvrant les par. 1-2-3 de l'art. 4
	Art. 7 *b*)	Art. 7 *b*)

Loi sur la taxation des surplus de bénéfices	Doit ou peut donner effet à	Si le ministre est convaincu
Art. 2 (1)	Art. 4 *m*)	Art. 4 *r*)
d) (ii)	Art. 6 *n*)	Art. 5*a*)
Art. 4 *a*)	Réserve	Art. 5 *s*)
b) (i)		Art. 6 *k*) Réserve
b) (ii)		Art. 6 *n*) Réserve
c)		Art. 7A - 1 *d*)
Art. 6(1) *b*)		Art. 7A - 8 (3)
Art. 6 (2)		Art. 7A - 8 (5)
a) *b*)		Réserve
c)		Art. 7A - 9
Art. 8 *b*)		Réserve
Art. 9 (1)		Art. 9B - 11
Réserve		Réserve
Première annexe		Art. 32B
Art. 3 *c*)		

Leministre peut admettre		
Art. 5 *p*)		
Art. 6 *d*)	Le ministre peut prescrire	Peut être ajusté
Art. 6 *i*)	Art. 11 - 5	Art. 23B

L'opinion du Conseil du Trésor peut être:		Loi sur la taxation des surplus de bénéfices Peut enjoindre
constatée	Loi sur la taxation des surplus de bénéfices	
déterminée		
formulée		
Art. 32A (1)	Art. 32A	Art. 15A
32A (2)		
32A (3)		

Loi sur la taxation des surplus de bénéfices
Art. 2 (1) *b*)
Réserve
Art. 4 (2)
Art. 5 (1)
Réserve
Art. 5 (2)
Art. 5 (3)
Art. 7 *b*)
Art. 9 (3)

PIÈCE N° 10

RAPPORT DU COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LES POUVOIRS DU MINISTRE

Le 17 mars 1932.

Membres:

Le Très Hon. comte de Donoughmore, K.P., (président),
Le Très Hon. sir John Anderson, G.C.B.,
La duchesse d'Atholl, D.B.E., M.P.,
Le Rév. James Barr, M.P.,

Le Dr E. L. Burgin, M.P.,
Le comte de Clarendon,
Sir Warren Fisher, G.C.B., G.C.V.O.,
Sir Roger Gregory,
Sir William S. Holdsworth, K.C.
Le Très Hon. sir W. Ellis Hume-Williams, baronet, K.B.E., K.C.
M. H. J. Laski,
M. Robert Richards, M.P.,
Sir Claude Shuster, G.C.B., C.V.O., K.C.,
Le Très Hon. sir Leslie Scott, K.C.,
M. Gavin Simonds, K.C.,
Mlle Ellen Wilkinson, M.P.,
Sir John J. Withers, C.B.E., M.P.,

Nous pensons qu'il existe sans aucun doute certaines règles de conduite judiciaires auxquelles tous les tribunaux et toutes les personnes qui ont à rendre des décisions judiciaires ou quasi judiciaires devraient se conformer. Les principes sur lesquels ces règles reposent sont, croyons-nous, implicitement attachés à la souveraineté de la loi. Notre sens national de la justice en exige l'observance; et nous croyons que c'est, plus que tout autre facteur, le désir de sauvegarder cette observance qui a inspiré les critiques proférées contre le pouvoir exécutif ainsi que contre le Parlement qui a confié au pouvoir exécutif des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires.

(i) Le principe premier et fondamental de la justice naturelle est qu'un homme ne peut pas être juge dans sa propre cause. C'est en vertu de ce principe qu'une décision d'une cour de magistrats pourrait être infirmée par la division du Banc du Roi de la Haute Cour de Justice, dans l'exercice de sa juridiction de révision, pour motif de prévention, si un seul des magistrats de la cour de première instance avait un intérêt dans le litige qui lui était soumis.

Dans DIMES v. GRAND JUNCTION CANAL (PROPRIETORS OF) (1852) 3 H.L.C. 759, la Chambre des lords, après avoir consulté les juges, a décidé que le décret du lord Chancelier, confirmant le décret du vice-chancelier qui accordait un dédommagement à une compagnie dans laquelle le lord Chancelier avait un intérêt comme actionnaire détenant des actions évaluées à plusieurs milliers de livres, chose qui était inconnue du défendeur au cours de la poursuite, était annulable pour ce motif et devait conséquemment être déclaré nul. Au cours de son discours, lord Campbell a dit:

> Personne ne peut supposer que lord Cottenham pouvait être le moindrement influencé par l'intérêt qu'il avait dans cette compagnie, mais il est d'une extrême importance que la maxime voulant que personne ne doit être juge dans sa propre cause soit tenue pour sacrée. Et cela ne se limite pas à une cause dans laquelle il est l'une des parties, mais à une cause dans laquelle il a un intérêt. Depuis que j'ai l'honneur d'être juge en chef de la Cour du Banc de la Reine, nous avons maintes fois annulé des jugements de tribunaux inférieurs parce qu'un particulier possédant un intérêt dans la cause en question avait pris part à la décision. Et quand il sera connu que cette haute cour de dernière instance, dans une cause où le lord Chancelier d'Angleterre avait un intérêt, a considéré que, pour ce motif, la décision de ce dernier a été rejetée comme n'étant pas conforme à la loi, cela aura un effet salutaire sur les tribunaux inférieurs. Ce sera pour eux une leçon qui les engagera à prendre soin de ne pas s'exposer à être influencés par leur intérêt personnel et à éviter de paraître subir une telle influence.

Dans cette affaire, la cause de la déclaration d'incapacité du lord Chancelier était l'intérêt pécuniaire. Il va sans dire que, dans aucune affaire dans laquelle un ministre a un intérêt pécuniaire ou un autre intérêt personnel de ce genre, par

exemple comme propriétaire — soit en son propre nom soit comme fiduciaire — d'un bien qui peut être atteint par sa décision, ce ministre ne devrait exercer des fonctions judiciaires ou quasi judiciaires. De tels cas sont assez rares, et nous ne croyons pas nécessaire de faire des recommandations spéciales à ce sujet.

Mais un intérêt entraînant l'incapacité ne se borne pas à un intérêt pécuniaire. Dans REX v. RAND (1886) L.R. 1 Q.B. 230, la Cour du Banc de la Reine a décidé que, chaque fois qu'il paraît réellement vraisemblable que le juge pourrait, à cause de parenté ou pour toute autre cause, être préjugé en faveur d'une des parties, il a grandement tort de siéger dans cette affaire. Dans REX v. SUNDERLAND JUSTICES (1901) 2 K.B. 357 cette règle a été appliquée par la Cour d'Appel au sujet de certains juges de comté qui étaient aussi membres du conseil de comté et qui avaient rendu jugement dans une affaire résultant d'une proposition qu'ils avaient comme mandataires des contribuables n'a pas été jugé suffisant pour qu'on pût présumer la prévention. "Il n'est guère nécessaire, a dit le maître des rôles, de faire remarquer combien il est important que les personnes qui exercent des fonctions judiciaires dans une cause quelconque ne s'exposent pas à laisser soupçonner qu'ils sont prévenus."

Nous croyons réellement que la prévention provenant d'une forte et sincère conviction sur une question de politique publique peut donner lieu à l'incapacité plus sérieusement que ne peut le faire l'intérêt pécuniaire. Nul honnête homme exerçant des fonctions judiciaires ne permet à l'intérêt pécuniaire de l'influencer. On peut même dire que, craignant d'obéir à des motifs d'intérêt personnel, il peut inconsciemment se montrer injuste envers la partie à laquelle son intérêt personnel peut porter d'autres personnes à l'associer. Mais la prévention à laquelle un homme animé de l'esprit public est sujet quand il rend un jugement dans une affaire dans laquelle il est intéressé par suite de ses idées politiques, est plus subtile et il est moins facile pour lui de s'en rendre compte et de lui résister.

Nous traitons ici des questions de politique publique. Au point de vue du public, il importe de se rappeler que le principe s'appliquant à toutes les décisions quant à la déclaration d'incapacité pour cause de prévention est que l'esprit du juge devrait être libre de décider en s'appuyant uniquement sur des raisons judiciaires et ne devrait pas être influencé directement ou indirectement, ou être exposé à se laisser influencer ni par des motifs d'intérêt privé ni par des opinions politiques ni par quelque autre considération ne relevant pas du litige.

Nous sommes d'avis qu'en assignant des fonctions judiciaires aux ministres, le Parlement ne devrait pas perdre de vue le principe qui veut que personne ne doit être juge dans une cause dans laquelle il est intéressé. Nous pensons que, dans tout cas où le ministère dirigé par le ministre aborde naturellement une question à décider avec le désir que la décision soit rendue dans un sens plutôt que dans l'autre, le ministre doit être considéré comme ayant un intérêt dans l'affaire. Dans ces cas, le Parlement ferait bien de prescrire que le ministr lui-même ne sera pas juge, mais que la décision sera laissée à un tribunal indépendant.

Il est injuste d'imposer à un administrateur pratique le devoir de juger une affaire dans laquelle on peut raisonnablement prétendre que son impartialité sera en raison inverse de sa fermeté et de sa compétence comme ministre. Un ministre indifférent et cynique, plutôt ennuyé de ses fonctions et sceptique quant à la valeur de ses fonctionnaires, trouverait beaucoup plus facile de considérer avec un esprit juridique les problèmes purement juridiques relatifs à l'administration de son ministère que ne le ferait un ministre qui mettrait tout son esprit et tout son coeur à sa tâche. C'est pour ces raisons, et non pas parce que nous soupçonnons le moindrement la bonne foi ou l'honnêteté intellectuelle des ministres et de leurs conseillers, que nous sommes d'avis que le Parlement devrait avoir la prudence de ne pas imposer aux ministres la tâche ingrate de rendre des décisions sur des questions au sujet desquelles leur zèle même pour le service public ne peut manquer de les prévenir inconsciemment.

Nous désirons faire bien comprendre que nous recommandons un principe général comme sauvegarde future; nous ne désirons pas laisser croire que le principe, bien que n'ayant peut-être pas été envisagé clairement, est de fait violé dans les lois existantes, et nous n'avons pas pu trouver qu'il ait été violé souvent, comme le prétendent certains critiques. Un exemple intérssant de la façon dont le Parlement a observé ce principe se trouve dans la législation relative aux pensions de vieillesse. Sous le régime des articles 7 et 8 de la loi de 1908 sur les pensions de vieillesse, le ministre de la Santé est l'autorité centrale en fait de pensions pour déterminer les appels, bien que les commissaires des Douanes et de l'Accise, qui sont responsables au Trésor, c'est-à-dire en pratique au Chancelier de l'Echiquier, constituent le service responsable de l'administration des pensions.

L'application du principe que nous avons énoncé aux décisions quasi judiciaires n'est pas très facile, étant donné qu'une décision quasi judiciaire est en définitive conforme à une politique administrative dont un ministre, membre de l'exécutif, doit normalement être responsable. Nous croyons cependant qu'avant que le Parlement confie à un ministre le pouvoir et le devoir de rendre des décisions quasi judiciaires considérées comme faisant partie d'un plan législatif, il devrait voir si la nature de l'intérêt qu'il a comme ministre en remplissant les fonctions que la loi lui confie est de nature à l'empêcher d'agir avec l'impartialité voulue. L'importance relative des questions faisant l'objet de la décision doit être naturellement un facteur pertinent. Là où il apparaît que la politique du ministère pourrait être servie mieux par une décision rendue dans un sens plutôt que dans un autre, le principe fondamental de la justice naturelle doit être appliqué, et le ministre ne devrait pas être appelé à accomplir la tâche indélicate de jouer le rôle judiciaire dans une décision quasi judiciaire comme juge impartial, étant donné que, EX HYPOTHESI, lui et son ministère désirent que la décision soit rendue dans un sens plutôt que dans un autre. Nous reconnaissons que des cas de ce genre sont peut-être rares, mais ils sont très possibles. Dans un cas de ce genre, les fonctions judiciaires qui doivent être accomplies avant que la décision finale soit rendue et sur lesquelles cette décision doit être fondée, devraient être confiées par le Parlement à un tribunal indépendant dont la décision sur toute question judiciaire devrait lier le ministre quand, à sa discrétion, il complète la décision quasi judiciaire par un acte administratif.

(ii) Le deuxième principe de justice naturelle a deux aspects, tous deux autant applicables aux décisions quasi judiciaires qu'aux décisions judiciaires. Aucune personne ne devrait être condamnée sans avoir été entendue. Or si ce droit doit être une réalité, cette personne doit connaître assez tôt les faits de sa cause. Toutefois, sous aucun de ces aspects, une procédure quelconque (i) par laquelle le contribuable est informé des faits de sa cause, ou (ii) par laquelle sa preuve et ses arguments sont "entendus", ne peut être considérée comme fondamentale. Qu'un ministre ou un tribunal ministériel ne se conforme pas à la procédure des tribunaux quant à l'un ou l'autre des aspects en question, cela ne comporte aucunement l'inobservation de la justice naturelle. Pas exemple, il n'y a aucun droit naturel à se faire entendre en personne.

(iii) On peut objecter qu'il existe un troisième principe de justice naturelle, à savoir qu'une partie a le droit de connaître la raison de la décision, judiciaire ou quasi judiciaire. A notre avis il y a certains cas où le refus de faire connaître les motifs d'une décision est absolument injuste; et il peut en être ainsi même si la décision est finale et que la partie désappointée n'a aucune possibilité de se pourvoir en appel ou autrement. On ne peut cependant pas contester que, quand la partie désappointée peut se pourvoir en appel, il est contraire à la justice naturelle que le silence du ministre ou du tribunal ministériel la prive de cet avantage de se renseigner. Et il n'y a aucun doute pour nous que, du point de vue de l'intérêt public bien compris, il est préférable de communiquer les motifs de la

décision aux parties intéressées, et si c'est dans l'intérêt public au public même. Nous traitons de cette question plus longuement au paragraphe 13 de cette section.

PIÈCE N° 11

UN INGÉNIEUR ENVISAGE LE PROBLÈME DE LA TAXATION

PAR FREDERICK S. BLACKALL, JR.

Causerie prononcée devant la succursale Providence de la National Association of Cost Accountants et la Rhode Island Association of Credit Men

Il est peut-être présomptueux pour un ingénieur de paraître devant un groupe de financiers, de comptables en prix de revient et d'experts en crédit pour discuter sur des questions fiscales. Toutefois, nous, ingénieurs, surtout quand on nous confie des tâches administratives, avons souvent l'occasion d'observer l'effet que produisent sur nos problèmes administratifs courants les méthodes et les procédures qui sont plutôt dans le domaine de vos professions. La raison pour laquelle vous m'avez invité à venir ici ce soir pour discourir savamment sur des questions controversables que vous connaissez bien mieux que moi, tient probablement à ce que je suis ingénieur, professant comme tel l'éternel espoir qu'a l'ingénieur de trouver moyen de faire de la lumière sans chaleur. Je ne puis toutefois m'empêcher de penser que vous auriez dû inviter les fameux jumeaux de votre profession, les frères Ernst, ou quelqu'un représentant une firme de comptables portant au moins quatre noms. Je me souviens d'une histoire que le gouverneur Ray Baldwin, du Connecticut, m'a racontée l'autre jour. Il venait de prononcer un discours politique. En sortant de la salle, il entendit converser deux braves cultivateurs. L'un dit: "C'est un fort beau discours que Baldwin vient de faire, n'est-ce pas? L'autre répondit promptement: "Oui, je pense bien, mais un pouce et demi de pluie nous aurait fait diablement plus de bien."

Le gros problème qui se pose aujourd'hui dans la question des impôts est de savoir comment s'y prendre pour tirer le plus d'impôts possible des revenus sans en tarir la source. La nécessité de trouver des sources additionnelles de revenus au trésor public nous a forcés à faire un examen plus sérieux des mesures fiscales et des principes fondamentaux de la taxation, et le temps est venu où les ingénieurs, les comptables, les avocats, les administrateurs et les fonctionnaires de l'Etat doivent étudier les effets ultimes que peuvent avoir sur notre économie les méthodes employées pour équilibrer le budget du pays. Un impôt, même irrationnel, qui n'occasionne pas de réel sacrifice au contribuable, pourra subsister durant plusieurs années sans être remarqué, car il ne fait aucun mal. Si on le multiplie par neuf ou dix, il pourra ruiner le contribuable et tarir la source de revenus. C'est simplement l'application de la loi du rendement proportionnel.

L'ENTREPRISE EST DÉSAVANTAGÉE

Nous devons donc examiner les aspects pécuniaires de nos lois fiscales, quelque anciennes et vénérables qu'elles soient, pour déterminer si elles reposent sur des bases rationnelles. Droits sur les successions, taxe de gains du capital, exemptions statutaires, capitalisation contre dépenses, et surtout façon de traiter la dépréciation, on trouve là autant de facteurs qui, bien compris, peuvent encourager l'entreprise et augmenter le rendement des impôts, mais qui, s'ils sont mal compris, peuvent bientôt tuer la poule aux oeufs d'or. Le malheur est que toute notre organisation fiscale est un enchevêtrement de révisions et d'amendements qui, dans certains domaines, est devenu un tel obstacle à l'établissement de nou-

velles entreprises commerciales et à l'efficacité productive des entreprises existantes qu'il a virtuellement découragé les risques de capitaux et a engagé les capitalistes à délaisser le risque pour la sécurité dans le placement des fortunes grandes ou petites. Dans une course où il y a douze chevaux qui partent, où il y a onze changes de perdre et une seule de gagner, personne n'aime à parier $2.00 sur un cheval qui ne doit rapporter que $2.20. Vous ne placerez pas votre argent dans une entreprise, qui comporte toujours ses risques, si le maximum de profit que vous pouvez en tirer, après les taxes, les réserves et les dépenses, doit être de 3 ou 4 p. 100 ou peut-être moins durant les meilleures années, surtout si, par-dessus tout cela, il vous faut payer une partie de votre outillage à même cette maigre pitance. L'homme entreprenant se dit qu'il aurait bien tort de ne pas placer son argent dans des obligations sûres ou même à la banque d'épargnes où il est certain d'en avoir à peu près le même rendement sans aucun risque. Ce sont là des problèmes d'une importance vitale pour chaque citoyen américain, qu'il soit ouvrier, administrateur ou capitaliste; et dans ce groupe, c'est l'homme qu'on appelle l'éternel oublié qui aura le plus à souffrir en définitive si cette situation ne change pas. L'ouvrier a aujourd'hui beaucoup plus à perdre que le capitaliste par suite des méthodes ficales irrationnelles. Quelques chefs ouvriers éclairés commencent à se rendre compte de l'importance que des saines méthodes de taxation ont pour le travailleur, mais un plus grand nombre de citoyens devront s'agiter pour réclamer une révision fiscale s'ils veulent éviter un désastre.

Voyons par exemple ce qui se passe en Nouvelle-Angleterre. On y trouve un grand nombre d'entreprises commerciales, petites et moyennes, appartenant à des familles. Leurs propriétaires ne sont pas précisément riches. Ils gagnent bien leur vie grâce à leurs efforts et à leurs talents et ils contribuent grandement au maintien de l'économie nationale. Sur le papier, leur avoir peut paraître rondelet, mais leur actif consiste en briques et mortier, en machines et outils, en métiers à tisser et à filer, en bains de teinture ou en comptoirs de magasin. Quand le chef d'une entreprise commerciale meurt, un grave problème surgit. Le percepteur des droits sur les successions se présente, évalue l'établissement comme entreprise en marche et exige le paiement, dans les douze mois, d'une somme d'argent qui équivaut presque à une confiscation. Voilà une pratique qui porte les petites entreprises, pour lesquelles les politiciens affichent tant d'affection, à se laisser accaparer par les grosses compagnies, quand toutefois elle ne les pousse pas à la ruine. Cela peut être désastreux surtout à la suite d'une période de grande activité commerciale telle que celle dont nous avons été les témoins durant la guerre. Pour moi, président du *New England Council,* intéressé à la conservation des entreprises commerciales de la Nouvelle-Angleterre, cette question est d'une importance capitale.

DOUBLE TAXATION

On commence enfln à mettre en doute la sagesse de la double taxation des profits des compagnies, résultant du fait qu'après avoir taxé ces profits, on taxe les particuliers qui les retirent. Plusieurs économistes influents réclament l'abolition complète de la taxation des compagnies. L'Angleterre a depuis longtemps reconnu l'erreur de la taxation des profits des compagnies et, dans ses lois d'avant-guerre, elle ne taxait les compagnies que sur leurs revenus non distribués. De fait, la taxation des compagnies tend à profiter aux gens très riches tout en imposant un fardeau indû au particulier à faible revenu. Au risque de me répéter, car j'ai déjà eu recours à cette citation, je demande la permission de lire un commentaire qui a paru il y a quelque mois dans *Management Clinic,* revue publiée par *Fiduciary Council Inc. of New Jersey.* Je cite: "La compagnie d'aviation XYZ paie 80 p. 100 en taxes. Elle produit un revenu pour le bénéfice d'un actionnaire qui l'an dernier a été sujet à un impôt qui atteignait le palier de 88 p. 100. Cela a

épargné à ce riche actionnaire 8 p. 100 de tout son revenu qui ne lui a pas été distribué. Un autre actionnaire dont le revenu était de $10,000 a été sujet à un impôt dont le palier supérieur était de 33 p. 100. Quand la compagnie a payé 80 p. 100 pour cet actionnaire sur le revenu qu'elle a gagné pour lui mais qu'elle n'a pas distribué, il a été désavantagé de 47 p. 100."

Pour donner une idée du découragement que notre présent système fiscal impose aux capitalistes qui voudraient risquer leur argent, la revue révèle ce qui suit: "Tout récemment un de nos clients songeait à placer dix millions de dollars dans une entreprise qui, croyait-il, devait lui rapporter 20 p. 100 la première année. Son avocat lui a fait savoir que, si la compagnie faisait un profit de deux millions de dollars, elle ne pourrait, après le paiement d e ses taxes et après avoir distribué le reste en dividendes, réaliser que $65,886.09. Les impôts prendraient 96.7 p. 100 du profit de deux millions, et il ne toucherait que 3.3 p. 100, soit un intérêt de six dixièmes d'un pour cent sur son placement. Il n'a pas fait le placement qu'il avait projeté, et personne ne le fera dans de telles conditions. Le danger de chômage d'après-guerre ne pourra être éliminé à moins qu'on ne remédie à cette situation."

TAXATION DES GAINS DU CAPITAL

Examinons la question des gains du capital. Je crois que nous sommes la seule grande nation qui les traite comme un revenu. Une telle façon d'agir introduit une considération absolument étrangère dans les placements, ce qui met sûrement un frein aux risques financiers.

Tout naturellement, étant donné que les taxes des compagnies atteignent le palier de 95 p. 100 et qu'elles ne peuvent pas être au-dessous de 80 p. 100, il n'est pas étonnant d'entendre dire, pour excuser certaines dépenses douteuse: "M. Morgenthau paiera 95 p. 100 de la note." Qui d'entre vous n'a pas eu connaissance d'innombrables cas d'extravagance et de pratique commerciale condamnable qui ont été engendrés ou excusés par suite des taxes sur les revenus commerciaux, taxes qui équivalent presque à de la confiscation? Les dollars deviennent des cinq sous et, comme l'a dit M. A. E. Carpenter, président de compagnies et rédacteur de l'excellente petite revue *The Houghton Line,* il se produit une sorte d'inflation mentale qui engendre des habitudes de gaspillage et de laisser-aller dont il ne sera pas facile de se corriger quand il n'y aura plus de contrats de guerre à attendre.

A titre d'ingénieur, je m'intéresse tout particulièrement à ce que l'organisation industrielle de notre pays demeure aussi efficace que possible, et c'est peut-être pour cela que la façon dont les lois fédérales traitent la dépréciation a occupé mon attention depuis plusieurs années. Il est cependant étonnant qu'un grand nombre d'hommes d'affaires soient si peu renseignés sur cette question.

DÉPRÉCIATION

Qu'est-ce que la dépréciation? C'est ou ce devrait être l'argent que nous mettons de côté pour compenser la perte de valeur que l'usure à causée à notre outillage. Dans la mesure où le Trésor pourrait me le permettre, je devrais élargir la portée de cette définition en y ajoutant la désuétude. Il est malheureux que nous ne puissions convaincre les industriels de l'importance qu'il y aurait pour eux de mettre leurs séserves pour dépréciation dans un compte distinct de banque et de payer à même ce fonds leurs nouvelles dépenses d'immobilisation. Les hommes d'affaires commenceraient sûrement alors à constater que la dépréciation ne consiste pas uniquement dans une inscription sur un bilan. Si les gérants pouvaient constater cela noir sur blanc dans un compte distinct de banque et se rendre compte chaque jour des fins auxquelles cet argent doit être destiné, l'efficacité industrielle de notre nation en serait énormément accrue, puis le contribuable ne serait pas lent à résister aux extensions injustifiées et arbitraires de ce qu'on appelle la vie utile du capital d'immobilisation.

Les Etats-Unis ont donné l'exemple au monde dans les entreprises de production, mais le danger est que nous nous reposions sur nos lauriers et que nous perdions nos avantages dans la concurrence par suite de méthodes erronnées de remplacement quant à nos usines et à nos outillages. L'efficacité est généralement la caractéristique des régions nouvellement ouvertes à l'industrie. Pourquoi? La principale raison en est naturellement que les usines sont construites selon les modèles les plus récents et pourvues de l'outillage le plus perfectionné. Avec le temps, l'avantage que cet état de choses donne à ces industriels sur leurs concurrents se perd aux bénéfices d'autres industries plus nouvelles et plus modernes.

N'est-il pas évident que l'intérêt national exige que le nouveau monde encourage des méthodes propres à maintenir notre organisation industrielle au plus haut degré possible d'efficacité? Elle l'est certainement aujourd'hui, mais notre département du Revenu de l'Intérieur emploie, quant à la dépréciation, des méthodes qui découragent le renouvellement et le remplacement de l'outillage. Cette façon d'agir est à courte vue, fondée sur la tendance à tout prendre, sur le principe d'après lequel un oiseau dans la main en vaut deux qui sont dans le buisson, sur le désir d'obtenir autant d'argent que possible sans souci de l'avenir. Or le gouvernement des Etats-Unis, nous pouvons le présumer, est en affaires pour y rester à perpétuité. Au moins une nouvelle entreprise commerciale naît chaque fois qu'une ancienne chancelle et tombe. Que la dépréciation soit admise à telle ou telle date ou de telle ou telle façon, cela est absolument indifférent au Trésor quant au total des revenus fédéraux. Non seulement à la longue, mais généralement chaque année, le revenu serait aussi élevé si les acheteurs d'articles d'immobilisation pouvaient faire admettre une dépréciation de 100 p. 100 dès la première année; cela aurait un effet psychologique énorme sur la personne qui projette d'acheter un nouvel outillage, de renouveler son usine, et cela aurait peut-être un résultat énorme sur les affaires en général. Je reviendrai plus tard sur ce point.

En 1940, l'*American Machinist* a fait un relevé des machines employées dans les usinees métallurgiques de notre pays. Sur 1,323,131 machines alors en usage, 933,158, soit 70 p. 100, étaient vieilles de plus de dix ans. Ce sont là des chiffres qui concernent une industrie où l'on est particulièrement porté à regarder en avant et à bien s'outiller. La situation est encore plus mauvaise dans l'industrie textile et dans plusieurs autres. Une raison de cet état de choses est naturellement que les hommes d'affaires n'ont pas dépensé annuellement leurs réserves pour dépréciation comme ils auraient dû le faire. Une autre raison est toutefois qu'il ne leur a pas été permis de faire admettre la dépréciation de leur outillage aussi rapidement qu'il devenait désuet. Remarquez bien que je n'ai pas dit "aussi rapidement qu'il s'usait", mais plutôt "aussi rapidement qu'il devenait désuet." Un tel état de choses induit les manufacturiers à se contenter d'un outillage insuffisamment efficace. J'ai vu bien des faiseuses et des tours qui sont aussi vieux que moi et qui fonctionnent encore. Mais avec quelle rapidité et quelle efficacité? Nos filatures sont remplies de métiers à filer et à tisser qui ont quarante ans ou plus d'existence et qui produisent encore à peu près autant qu'elles l'ont jamais fait. Mais le temps a marché, et ces antiquités sont aussi démodées que le cabriolet de mon arrière-grand-père. Le prolongement forcé de l'emploi de cet outillage démodé est pour notre économie un malheur qui est encouragé par la courte vue dont nos percepteurs d'impôts font preuve en envisageant le problème de la dépréciation. Je ne sais trop si la faute en est à nos lois fiscales autant qu'à la façon de les appliquer ou de les interpréter ou de rédiger les règlements, car tout comptable sait que les inspecteurs locaux, les agents régionaux de taxation, et surtout les hommes qui interprètent et appliquent les lois adoptées par le Congrès, détiennent dans une très grande mesure le pouvoir de déterminer ce qu'ils appellent la "vie utile" des immobilisations.

Ce qu'il faut aujourd'hui, c'est que la loi reconnaisse clairement, sans qu'une interprétation à courte vue en annule l'effet, que, chaque fois qu'un manufacturier met de côté une machine qui a cessé d'être efficace pour en acheter une autre plus efficace, chaque fois qu'un outillage désuet est remplacé par un outillage moderne, le public en bénéficie et les revenus que le Trésor doit en retirer en définitive sont augmentés. L'oncle Sam reconnaît que le contribuable prospère est celui qui est le plus en mesure de payer des impôts. Puisqu'il en est ainsi, pourquoi ne pas édicter et appliquer des lois propres à encourager les méthodes administratives qui augmenteront l'efficacité et conséquemment engendreront la prospérité? Nous atteindrons ce résultat si nous traitons d'une façon plus libérale la question de la dépréciation.

Sans parler des acquisitions de machinerie et d'outillage qui ont été financées directement ou indirectement par le gouvernement fédéral depuis 1940, une foule d'achats d'articles d'immobilisation et un grand nombre d'améliorations et de remplacements dans les usines ont été faits au moyen de fonds privés durant la période où les dispositions contenues dans la deuxième loi de 1940 sur le revenu pour l'amortissement accéléré ont commencé à être en vigueur. Une des raisons de cela, et je soupçonne que ce ne fut pas l'une des moindres, était que l'acheteur pouvait prévoir qu'il rentrerait dans ses fonds durant une période pour laquelle il pouvait raisonnablement établir des plans définis.

Les économistes assurent que la différence fondamentale entre les périodes de dépression et les périodes de prospérité tient de l'incidence de l'achat des articles d'immobilisation. Quand les producteurs outillent leurs usines et font des améliorations, les affaires marchent bien. Quand ils ne le font pas, les affaires vont mal. Voilà un argument concluant pour les améliorations et les remplacements selon une méthode rationnelle. Bien appliquée, une telle politique peut avoir une énorme force stabilisatrice, ce qui est l'un des principaux objets des politiciens comme des économistes, s'il faut en croire leurs déclarations publiques.

NÉCESSITÉ D'UNE LATITUDE PLUS LARGE

Je soutiens que non seulement il serait opportun de rendre permanentes dans nos lois fiscales les dispositions relatives à l'amortissement accéléré, mais je veux aller plus loin. Je prétends qu'on devrait permettre aux manufacturiers de déterminer eux-mêmes leurs taux de dépréciation sur la base qui leur convient le mieux. Je ne vois pas comment ce choix pourrait à la longue nuire au Trésor, même si les manufacturiers en profitaient pour établir le taux de cette dépréciation à 100 p. 100 dès la première année. La taxe que le gouvernement perdrait cette année-là rapporterait 100 p. 100 les années suivantes. Les Anglais ont accordé cette latitude à leurs contribuables depuis plusieurs années sans que la chose ait été critiquée ou que la Couronne y ait perdu. La première chose qu'Hitler faisait quand il voulait voir établir une économie hautement productive, était de permettre aux manufacturiers de déduire de leurs revenus le coût des améliorations et des remplacements dès la première année s'ils le voulaient. L'effet de cette méthode sur la production allemande fut foudroyant. Nous pouvons détester les Nazis, mais nous devons admirer leur efficacité de production.

Je désire parler d'une autre proposition qui a été faite, à savoir que la dépréciation ne soit reconnue comme déductible que pour l'année durant laquelle l'argent a été dépensé. L'objet de cette proposition est le même que celui que je prône, c'est-à-dire de faire sortir de leur cachette les réserves pour dépréciation et de les faire mettre en circulation. Je crains toutefois que la proposition en question aurait un effet contraire à celui qu'elle a pour objet. Je tiens à dire que l'effet que les méthodes employées au sujet de la dépréciation sous le régime de nos lois fiscales ont sur l'achat des articles d'immobilisation, est surtout d'ordre psychologique. L'homme qui fait un placement aime à savoir comment et quand il

rentrera dans ses fonds, et il tient naturellement à le faire dans un délai qu'il peut raisonnablement prévoir. D'un autre côté, comme homme d'affaires, il tient aussi à agir raisonnablement. Il ne voudra certainement pas jeter à l'eau une machine parfaitement bonne rien que pour le plaisir de voir déduire de son impôt le prix d'achat d'une machine nouvelle.

M. Royal Little, de Providence, m'a fait observer l'autre jour en discutant cette question d'une manière très sensée, qu'aucun changement n'est nécessaire dans le traitement des réserves pour dépréciation, attendu que rien ne peut empêcher un homme de vendre une machine qui n'est pas complètement dépréciée, d'accepter une perte quant à la valeur non dépréciée de cette machine pour l'année d'imposition où cet actif a été rayé des livres, et d'utiliser pour un nouvel achat l'argent ainsi épargné en taxes. Je ne puis discuter cette opinion de M. Little devant une réunion de comptables. Vous savez comme moi que cela peut se faire, mais je crois savoir que cela ne se fait pas dans un grand nombre de cas. Règle générale, un gérant n'aime pas à accepter des pertes de cette façon plus que le premier venu n'aime à vendre des actions de General Motors à 60 quand il les a payées 80, même si des connaisseurs en valeurs de bourse lui disent que ces actions ne valent que 40. C'est généralement ainsi que les gens perdent de l'argent à la bourse. Je crois que c'est là une raison majeure et purement psychologique.

L'EFFICACITÉ DOIT ÊTRE ENCOURAGÉE

Ce que je désire, c'est que le gouvernement encourage le producteur à maintenir son usine aussi moderne qu'il est possible et qu'il lui en facilite les moyens en n'exigeant pas de lui qu'il se livre à des calculs avec lesquels il est plus ou moins familier. (Je n'ai guère besoin d'ajouter qu'un grand nombre de comptables feraient faillite si la plupart des hommes d'affaires savaient comment préparer leurs feuilles d'impôt sur le revenu!) Bref, si nous pouvons créer une atmosphère favorable au souci constant de la modernisation de l'industrie et une mentalité qui fera que, chaque fois qu'une machine nouvelle et meilleure surgira, l'industriel sera porté à l'acheter pour remplacer la vieille, cela accroîtra énormément notre efficacité industrielle, cela atténuera les effets destructeurs des fluctuations du marché; et le revenu national en sera accru, ce qui augmentera très certainement les revenus que le gouvernement pourra retirer en impôts. C'est très simple, et la seule raison qui a empêché la réalisation de cette proposition est que les personnes qui établissent nos lois fiscales et les règlements qui les accompagnent n'ont jamais voulu regarder plus loin que le bout de leur nez quand cet important sujet a été porté à leur attention. Depuis vingt ans, notre département du Revenu de l'Intérieur poursuit la politique ridicule, stupide et à courte vue qui veut prolonger la vie utile des usines et des machines au delà de la limite de l'élasticité. Continuant la métaphore, je puis dire que, si l'on insiste trop, quelque chose se cassera. On m'informe que le travail qu'un agent du revenu fait dans une année est calculé jusqu'à un certain point d'après le montant de taxes additionnelles qu'il a pu arracher aux contribuables qui sont sous sa coupe. S'il en est ainsi, cette pratique vicieuse devrait cesser et la plus grande publicité possible devrait être donnée au changement de politique tant chez les fonctionnaires du Revenu de l'Intérieur qu'en dehors. Absolument contraire à l'intérêt public, une telle politique rappelle le temps où les agents de police étaient rémunérés à même les amendes qu'ils percevaient des automobilistes imprudents qui tombaient sous leurs griffes.

Il y a plusieurs années que je prêche cet évangile. Je ne prétends pas être l'auteur de ces idées, mais je crois bien être l'un des auteurs. Je suis du moins un des rares citoyens dont les convictions sur cette question sont fermes depuis plusieurs annés. Il est passionnant de croire en des idées nouvelles ou différentes

de celles du passé, et conséquemment exposées à être impopulaires, pour voir ensuite les gens considérer comme des idées grandement pratiques ce qui avait été jusque là considéré comme des rêves de visionnaire. Je me plais énormément, je le reconnais à constater que certains membres du Congrès et un bon nombre de hauts fonctionnaires de l'administration actuelle sont de plus en plus convaincus que les dispositions de nos lois fiscales concernant la dépréciation devraient être refaites pour inciter davantage les industriels à acheter de nouveaux outillages.

Notre regretté président a fait clairement connaître son attitude sur cette question dans sa dernière campagne électorale. Dans un discours radiodiffusé à Chicago en octobre dernier, il a précisément déclaré qu'on devrait accorder aux entreprises commerciales une déduction plus libérale pour dépréciation. Cette recommandation a été inclue dans le rapport Byrnes sur la guerre et le retour au temps de paix. Il est vrai que la plus forte opposition à cette proposition vient du département du Trésor qui, lors de la publication du rapport de M. Byrnes, a fait annoncer assez cavalièrement que ce dernier ne l'avait pas consulté avant de faire ses recommandations. Etant donné que la nécessité d'un changement des règlements concernant les déductions pour dépréciation est surabondamment prouvée, on est en droit de se demander si l'attitude du Trésor n'est pas dictée par le désir de défendre son manque de clairvoyance. C'est bien possible. Les agents du Revenu ont fait tant de zèle depuis dix ans pour faire des cotisations rétrospectives contre des compagnies en révisant les échelles de dépréciation qu'ils avaient établies, que le département du Trésor, assailli par des plaintes et des protestations, a dû faire une déclaration promettant aux manufacturiers qu'il leur accorderait une période de grâce d'au moins trois ans entre les attaques successives du département du Revenu de l'Intérieur contre cette pierre angulaire de leur comptabilité. Je ne puis m'empêcher de regretter amèrement que, si le Trésor n'avait pas, il y a une dizaine d'années, commencé à rogner les déductions pour dépréciation, les impôts subséquents lui auraient rapporté plus d'argent qu'ils ne l'ont fait. S'il avait accordé une grosse déduction pour dépréciation à l'époque où la taxe sur les revenus des compagnies était disons de 13½ p. 100, comme en 1935, ou à l'époque où cette taxe était de 18 p. 100, comme il y a cinq ans, un grand nombre d'industriels paieraient aujourd'hui des taxes à des taux de guerre sur des revenus beaucoup plus élevés. Les brillants jeunes gens qu'on voit au département du Trésor se sont trompés cette fois. L'industrie aurait bénéficié de ce changement, car j'ose dire que les achats de nouveaux outillages auraient été beaucoup plus considérables, et cela pour le plus grand bien de l'industrie et du pays.

L'idée fait sont chemin, et j'espère que des hommes tels que vous, des hommes qui comprennent les mystères de nos lois fiscales— mystérieuses pour la grande masse du peuple—feront entendre leur voix à Washington en temps opportun pour que se réalise cette amélioration si nécessaire. Mais il ne faut pas oublier que ce changement de la loi est nécessité surtout pour des raisons psychologiques. Que personne n'aille croire que ce changement n'est pas nécessaire parce qu'il pense pouvoir obtenir le même résultat en retenant les services d'un bon comptable qui préparerait ses feuilles d'impôt sur le revenu. Il restera encore assez de travail pour les comptables si nous avons une économie plus efficace et plus prospère, et le remède que je propose est un des moyens propres à assurer ce résultat.

1946

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule N° 6

SÉANCE DU MERCREDI 10 AVRIL 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOINS:

L'hon. P. Brais, C.R., avocat de la Bourse de Montréal.
M. W. E. Dunton, C.A., vérificateur-conseil de la Bourse de Montréal.
M. Charles Oliphant, avocat général adjoint du Département du Trésor, Washington, États-Unis.

DOCUMENTS PRÉSENTÉS

Mémoire et mémoire supplémentaire de la Bourse de Montréal.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(*Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946*)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MERCREDI 10 avril 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour préparer des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par une nouvelle rédaction au besoin, se réunit à onze heures du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Aseltine, Beauregard, Buchanan, Campbell, Crerar, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud et Sinclair—14.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat; M. H. H. Stikeman, conseiller juridique du Comité.

L'honorable P. Brais, C.R., avocat de la Bourse de Montréal, présente un mémoire, suivi d'un mémoire supplémentaire, au nom de cette institution, et est interrogé par le conseiller juridique.

M. W. E. Dunton, C.A., vérificateur-conseil de la Bourse de Montréal, est entendu.

M. Charles Oliphant, avocat général adjoint du Département du Trésor, Washington, États-Unis, est entendu.

Sur la proposition de l'honorable sénateur Campbell, appuyée par l'honorable sénateur Léger:

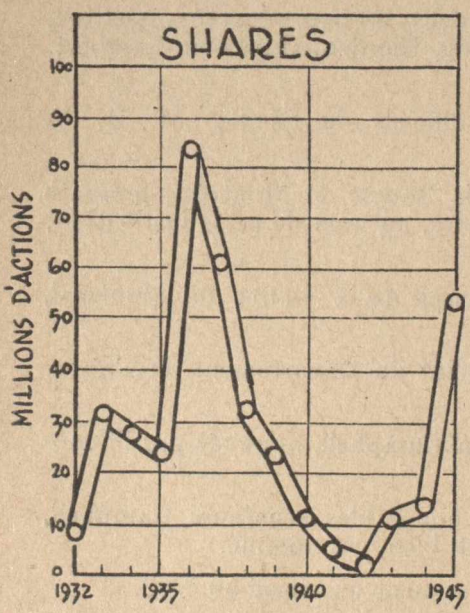
Un comité de rédaction, composé des honorables sénateurs Campbell, Crerar, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger et Vien, est nommé.

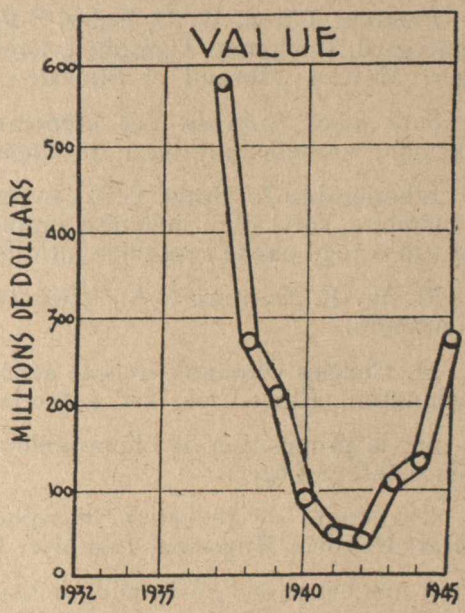
À une heure de l'après-midi, le Comité s'ajourne au mardi 30 avril.

CERTIFIÉ CONFORME:

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

VOLUME des OPÉRATIONS à la BOURSE de MONTRÉAL et sur le MARCHÉ du CURB de MONTRÉAL





VOLUME DES OPÉRATIONS

Bourse de Montréal et Curb de Montréal

Année	Actions	Dollars
1932	8,353,857	.....
1933	31,520,701	.....
1934	28,862,906	.....
1935	23,738,420	.....
1936	84,956,640	.....
1937	60,782,429	583,573,275
1938	32,231,905	274,434,316
1939	23,434,198	215,645,856
1940	10,620,945	95,017,236
1941	5,080,296	54,427,190
1942	3,799,405	44,538,859
1943	10,080,228	110,893,216
1944	13,556,473	130,399,220
1945	54,561,740	284,347,970

TÉMOIGNAGE

Le SÉNAT

Le mercredi 10 avril 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 heures et 30 minutes de l'avant-midi, sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le PRÉSIDENT: Ce matin, nous allons entendre exposer le mémoire de la Bourse de Montréal et du Curb de Montréal par l'honorable M. Brais, qui est l'avocat de ces institutions. Nous entendrons ensuite M. Charles Oliphant, avocat général adjoint du Treasury Board à Washington. Je pense que nous ferions bien d'entendre M. Brais en premier lieu, attendu que son mémoire n'est pas très long. Nous entendrons ensuite M. Oliphant à qui nous accorderons tout le temps qu'il voudra.

Je dois dire que ce mémoire ne porte que sur des questions relevant du programme du gouvernement. Nous avons laissé lire sans interruption les autres mémoires portant sur de telles questions, et j'imagine que nous ferons la même chose dans ce cas-ci. M. Brais doit cependant savoir que nous ne sommes pas autorisés à faire des recommandations quelconques au sujet de questions de ce genre.

M. BRAIS: Honorables sénateurs, comme l'honorable président vient de le signaler, le premier mémoire, qui est intitulé simplement "Mémoire sur la taxation", qui a déjà été envoyé à Ottawa et qui se trouve entre vos mains, porte presque exclusivement sur des questions de politique fiscale. Quand on m'a signalé la chose, on m'a aussi dit que des membres de la Bourse de Montréal désiraient ajouter à ce mémoire certaines considérations qui se rapportent davantage au domaine prescrit dans l'ordre de renvoi au Comité. En conséquence, un mémoire supplémentaire a été préparé qui est maintenant devant vous. Il touche davantage les questions sur lesquelles vous délibérez.

Il y a ici une délégation ou un comité composé de M. H. MacD. Paterson, président de la Bourse de Montréal, M. H. R. McCuaig, président du Curb de Montréal, M. Jacques Forget, gouverneur de la Bourse de Montréal, M. F. G. McArthur, gouverneur de la Bourse de Montréal, M. G. P. G. Dunlop, administrateur général de la Bourse de Montréal et du Curb de Montréal, et M. W. E. Dunton, vérificateur-conseil de la Bourse de Montréal et du Curb de Montréal.

La Bourse de Toronto, qui est fort occupée à faire beaucoup d'argent—et je le reconnais avec regret—, a exprimé le désir de se faire représenter par nous, mais elle n'a pu envoyer de délégation.

M. Trebilcock, adjoint exécutif du président de la Bourse de Toronto, termine ainsi sa lettre:

> Voulez-vous avoir la bonté de demander à votre avocat de déclarer au Comité (c'est-à-dire à ce comité-ci) que la Bourse de Toronto se joint à vous dans la présentation de ce mémoire et des arguments que votre avocat apportera pour l'appuyer.

Ce mémoire est donc présenté au nom de la Bourse de Montréal, du Curb de Montréal et des institutions similaires de Toronto.

Au nom des membres de la Bourse de Montréal et du Curb de Montréal, nous désirons vous faire connaître par l'exemple suivant l'effet que le système actuel de taxation a sur nos maisons d'affaires. Nos membres font affaires soit en société les uns avec les autres, soit comme seuls propriétaires de leur

établissement, avec toute la responsabilité que cela comporte. Le chiffre d'affaires d'un courtier en valeurs varie beaucoup d'une année à l'autre, et l'exemple type que nous allons exposer donne une bonne idée de la moyenne des résultats obtenus durant une période de dix ans par une maison prospère.

La raison qui porte un courtier en valeurs à faire affaires sous son nom personnel, c'est qu'il y voit une question de prestige pour lui-même et aussi de protection pour ses clients. Le courtier en valeurs n'a jamais désiré se constituer en compagnie comme cela se fait pour les maisons qui s'occupent de la vente des obligations; il a toujours pensé qu'il n'est pas dans l'intérêt public de le faire parce que, advenant des années difficiles ou un krach du marché, son actif est là pour protéger ses clients et alléger dans une certaine mesure le choc produit par une baisse subite des valeurs.

L'hon. M. CAMPBELL: Est-ce là une règle de la Bourse?

M. BRAIS: Je le pensais, mais cela ne l'est pas.

Le PRÉSIDENT: Je pense que c'est la règle à la Bourse de Toronto.

M. BRAIS: Il a toujours été d'usage que les courtiers ne fassent pas affaires comme compagnie, et cela afin que le public puisse bénéficier entièrement de leur actif.

Le PRÉSIDENT: On m'informe qu'à Toronto les associés sont obligés de rester associés.

M. BRAIS: C'était mon impression, mais mes clients me disent qu'il n'en est rien.

Le PRÉSIDENT: À Toronto?

M. BRAIS: Non, à Montréal. Quant à Toronto, je ne saurais dire ce qui en est.

Voici un exemple d'un établissement type de courtier en valeurs qui nous fait connaître ce qu'ont été ses opérations au cours de dix années.

ÉTABLISSEMENT TYPE DE COURTIER EN VALEURS—CAPITAL, $100,000.

(TROIS ASSOCIÉS PARTAGEANT LES PROFITS: 40%, 40% ET 20%.)

	Profits de la maison	Taxe sur surplus de bénéfices à 60% au-dessus de $37,400	Impôt sur le revenu selon les taux de 1946 sur part des profits des associés après T.S.B.	Total des taxes (taxes sur surplus de bénéfices, plus impôt sur le revenu)	Montant restant des profits des associés après toutes taxes	Moyenne par associé
1ère année	47,000	5,760	15,260	21,020	25,980	8,660
2ème année	31,000	....	9,900	9,900	21,100	7,033
3ème année	6,000	....	425	425	5,575	1,858
4ème année	18,000	....	4,230	4,230	13,770	4,590
5ème année	7,000	....	660	660	6,340	2,113
6ème année	9,000	....	1,200	1,200	7,800	2,600
7ème année	15,000	....	3,120	3,120	11,880	3,960
8ème année	30,000	....	9,380	9,380	20,620	6,873
9ème année	41,000	2,160	13,930	16,090	24,910	8,304
10ème année	65,000	16,560	19,140	35,700	29,300	9,767
Total pour 10 ans	269,000	24,480	77,245	101,725	167,275	55,758
Par année	26,900	2,448	7,725	10,173	16,727	5,576

Les conditions réelles du marché ont régi la compilation de ces chiffres. Voici donc un tableau qui démontre jusqu'à quel point varient les profits du courtier. Il en résulte que, dans les mauvaises années, il fait bien peu d'argent, si toutefois il ne subit pas de pertes sérieuses; que, dans les bonnes années, qui sont malheureusement rares, l'argent qu'il fait passe en taxes, et qu'il est incapable de constituer une réserve pour son avantage personnel et pour celui de ses clients. Une compagnie à fonds social peut laisser de l'argent dans son trésor pour constituer une réserve, tandis que le courtier, qu'il fasse affaires

avec des associés ou seul, n'est pas en mesure d'assurer cette protection, et la même chose s'applique aux maisons d'affaires où une personne ne veut pas se placer sous la protection d'une charte.

Je ne veux pas entrer dans les détails de ce tableau, mais simplement souligner que la moyenne annuelle des revenus nets de chaque associé a été: $3,024 durant les cinq plus mauvaises années, et $8,127 durant les cinq meilleures années; la moyenne des dix années a été de $5,576 pour chaque associé.

Il est difficile pour un courtier en valeurs à Montréal de maintenir un niveau d'existence convenant à la situation qu'il occupe dans son entourage et de s'attirer des clients par des contacts personnels, s'il gagne moins de $5,000 par année. Il y a des années où il gagne beaucoup moins et d'autres où il gagne beaucoup plus, mais la moyenne de ses revenus, étant donné les taxes actuelles, ne lui permet pas de distraire de ses dépenses nécessaires pour vivre assez d'argent pour se constituer une réserve ou pour augmenter le capital de son établissement.

L'exemple que nous avons donné est celui d'une maison prospère, mais même ces établissements ont parfois à subir des pertes considérables et non prévues. Sous le régime actuel de taxation, il est impossible d'être prudent et de pourvoir à ces éventualités autrement qu'en entamant le capital.

Cet état de choses nuit beaucoup aujourd'hui au jeune homme qui a fait son stage dans un bureau de courtier et qui, après être allé se battre outre-mer, revient au pays pour essayer de s'établir dans ce genre d'affaires. Ce jeune homme n'est pas capable aujourd'hui de se constituer un capital lui permettant de se lancer dans le courtage. L'homme qui a été en affaires durant quelques années a pu conserver son capital et il n'est pas désavantagé comme le jeune homme qui essaie aujourd'hui de se lancer dans les affaires.

Voilà pourquoi, honorables sénateurs, j'ai demandé à mes clients de bien vouloir préparer pour moi un état indiquant le nombre des anciens combattants qui, revenus d'outre-mer, retournent au courtage. Le nombre en est imposant: 2,028 associés et employés ont fait du service militaire. Aucun autre genre de commerce n'a plus contribué à l'effort de guerre sur les champs de bataille que les maisons de courtage. Ces hommes étaient jeunes et en bonne santé et animés de patriotisme. Je le répète, le nombre des employés et associés a été de 2,028; celui des hommes qui ont servi durant la dernière guerre est de 446, soit plus de 20 p. 100. Ces anciens combattants sont aujourd'hui désavantagés, et je sais que, quand je signale un tel état de choses, vous m'accordez une attention sympathique.

Étant donné les foudroyantes fluctuations qui surviennent dans le volume des affaires de ces maisons, le courtier est nécessairement obligé d'augmenter ou de réduire son personnel et les salaires de ses employés de temps à autre. Dans le passé, le courtier a eu répugnance à le faire et, de fait, il a gardé son personnel tant qu'il l'a pu, d'abord par sympathie, puis dans l'espoir de voir les affaires redevenir normales, et aussi à cause de la difficulté de former de nouveaux employés. Sous le régime actuel de taxation, il lui sera impossible de maintenir son personnel, et le dernier employé entré sera naturellement le premier à sortir. Le courtier va être obligé de comprimer grandement ses dépenses durant les mauvaises périodes, augmentant ainsi le chômage, à moins qu'on ne modifie les lois de taxation de façon à lui permettre de constituer des réserves durant les bonnes périodes.

Il semble raisonnable que les maisons d'affaires appartenant à des associés ou à une seule personne, y compris les maisons de courtage, aient les mêmes privilèges que possèdent les compagnies à fonds social, celui d'être taxées sur les profits aux mêmes taux que le sont les compagnies.

Par exemple, voyons ce qui se serait passé durant la dernière année de l'exemple que j'ai mentionné si cette maison de courtage avait été constituée en compagnie. Les taxes sur les profits auraient été de $22,500 au lieu de $35,700, les salaires des associés restant à $5,000 par année, somme sur laquelle

chacun aurait eu à payer un impôt d'environ $1,000. Cette différence de $10,000 aurait permis de constituer une réserve de la maison pour les mauvaises années, comme il y en a toujours eu dans le passé.

Le PRÉSIDENT: N'y a-t-il pas un élément compensateur dans le cas de l'actionnaire? Dans une compagnie par actions, il est désavantagé en ce qu'il paie double impôt.

M. BRAIS: L'actionnaire?

Le PRÉSIDENT: Oui. Dans une compagnie par actions, il y a d'abord l'impôt régulier sur le revenu; puis, après le paiement des dividendes, l'actionnaire paie de nouveau l'impôt. Tel n'est pas le cas de la personne qui est associée dans une maison d'affaires ou qui en est seule propriétaire.

M. BRAIS: Ce n'est pas la même chose pour l'associé ou le seul propriétaire d'un établissement, mais dans l'ensemble, la compagnie n'en est pas moins avantagée. La compagnie peut laisser dans son trésor une partie des fonds pour s'en servir dans les mauvaises années.

Le PRÉSIDENT: Je ne signale qu'un des avantages.

M. BRAIS: C'est exact, monsieur. Je crois qu'il est beaucoup plus nécessaire de permettre à ces gens de laisser une partie de cet argent en réserve pour les mauvaises années.

Nous suggérons donc que la taxe sur les bénéfices d'une maison d'affaires appartenant à des associés ou à un seul propriétaire soit fixée au même taux que pour les compagnies à fonds social.

Nous suggérons aussi que les taxes prévues par les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu quant aux profits d'une année en particulier soient computées après compte tenu des salaires des associés ou de l'unique propriétaire. Ce n'est pas ce qui se fait présentement. Dans l'exemple que j'ai donné, sur dix années, il y en a eu trois où les opérations se seraient soldées par un déficit si cela avait été fait, étant entendu que les associés touchaient un salaire de $5,000 chacun.

Nous désirons vous faire observer que, sous le régime des taux de 1946, quelques-unes de nos maisons d'affaires paieront plus de taxes qu'elles n'en auraient payé sous le régime des taux de 1945. Cela est dû à ce qu'on a permis de réduire du revenu, pour fins de l'impôt sur le revenu, la partie remboursable des taxes de 1945 sur les surplus de bénéfices.

J'ai eu une entrevue avec M. Ilsley à ce sujet. Il m'a dit carrément qu'il pensait que l'ancienne loi avait été injuste envers les compagnies à fonds social dans cette inégalité de traitement. Nous nous proposons d'avoir d'autres entretiens avec lui. Il n'en a pas moins été établi que les gens qui ont eu la bonne fortune de faire plus d'argent cette année vont avoir à payer des taxes à un taux plus élevé que l'an dernier.

En somme, nous vous prions respectueusement de considérer l'opportunité et l'équité de placer toutes les maisons d'affaires, constituées en compagnie ou non, sur la même base quant aux taux de taxation des profits que rapportent leurs opérations. En outre, nous prétendons que les taux actuels de taxation sur les profits commerciaux, soit chez les maisons d'affaires constituées en compagnies soit chez celles qui ne le sont pas, sont tels qu'il est impossible de constituer des réserves suffisantes pour permettre de traverser convenablement les mauvaises années, surtout chez les maisons d'affaires dont les opérations varient de volume autant que le font celles des courtiers. À moins qu'on n'abaisse considérablement ces taux, le chômage augmentera et il sera impossible de constituer des réserves suffisantes pour permettre la stabilité chez les courtiers, dont la principale fonction est d'assurer un marché libre et ouvert pour le placement des épargnes du public.

Je soumets ces demandes au nom de la Bourse de Montréal et du Curb de Montréal.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous demandez donc que les associés d'une maison

de courtage ne soient plus taxés individuellement, mais comme s'ils étaient constitués en compagnie.

M. BRAIS: Je demande qu'ils soient taxés de la même façon que les compagnies, qu'ils aient le même privilège qu'a une compagnie.

L'hon. M. CAMPBELL: Et qu'ils paient des impôts personnels sur leurs salaires et sur tous dividendes ou retraits de l'entreprise.

M. BRAIS: Quand il y a des retraits.

L'hon. M. CAMPBELL: Et qu'ils devraient être assujettis aux mêmes taux que les compagnies quant aux taxes sur les bénéfices de l'entreprise.

M. BRAIS: Tout ce que rapporte l'entreprise devrait être traité comme dans le cas d'une compagnie à fonds social.

L'hon. M. CAMPBELL: Taxé selon les taux prévus pour les compagnies.

M. BRAIS: Selon les taux des compagnies.

L'hon. M. HAYDEN: Proposez-vous que, pour les établissements dont les bénéfices ont de violentes fluctuations, on établisse une base normale de revenus, un chiffre basé sur la moyenne des revenus, et que l'impôt sur le revenu soit prélevé sur cette base-type, sans égard aux revenus réels?

M. BRAIS: Je ne sais pas durant combien de temps nous allons retirer des revenus équivalents à cette base-type.

L'hon. M. HAYDEN: Je ne fais que poser l'hypothèse de l'établissement d'une base normale de revenus sans égard aux fluctuations annuelles, base d'après laquelle l'impôt serait prélevé.

M. BRAIS: Une compagnie décide quel montant elle mettra en réserve. Or je pense qu'un individu — et M. Dunton voudra bien rectifier si je me trompe — devrait pouvoir déterminer le montant qu'il lui faut mettre en réserve pour lui permettre de traverser les mauvaises années.

L'hon. M. HAYDEN: On a déjà discuté le cas des cultivateurs, dont les recettes varient considérablement. Je me demande si votre suggestion pourrait s'appliquer à eux.

M. BRAIS: Pour les cultivateurs, il y a une base sur laquelle on peut calculer, c'est la superficie de sa culture. D'un autre côté, le courtier en valeurs, surtout celui qui débute dans ce genre d'affaires, n'a pas, pour faire face à ses dépenses personnelles, les avantages que possède celui qui est déjà depuis longtemps établi. Je ne vois pas comment vous pourriez établir cette base de recettes plus que vous pourriez le faire pour la base-type de recettes de l'avocat, où il faudrait d'ailleurs tenir compte de sa norme d'existence et de ses autres besoins. Pour le cultivateur, il y a une base sur laquelle on peut calculer, et je pense que c'est une excellente suggestion.

L'hon. M. HAYDEN: Selon vous, que devrions-nous faire pour parer à la fluctuation annuelle des recettes des maisons de courtage?

M. BRAIS: Qu'on permette au courtier de laisser en réserve dans son entreprise le montant qu'il juge à propos de laisser. Ce principe devrait s'appliquer à toute entreprise semblable. Nous ne demandons pas cela seulement pour les courtiers. Nous croyons cependant que les courtiers en ont besoin parce qu'ils sont plus sujets aux fluctuations du chiffre d'affaires que tout autre genre d'entreprise.

L'hon. M. HAYDEN: L'argent n'est pas sujet à la taxation tant qu'il n'est pas retiré?

M. BRAIS: Tant qu'il n'est pas retiré.

L'hon. M. HAYDEN: Et si le courtier était constitué en compagnie, il ne serait même pas sujet au taux régulier des impôts exigés des compagnies.

M. BRAIS: Je ne le pense pas. J'en ai parlé à M. Clark. Bien qu'il ne m'ait pas dit "non", je sais que le Gouvernement étudie le problème en vue de la stabilité de ces établissements.

L'hon. M. CAMPBELL: Puis-je vous poser une autre question, monsieur Brais? Je ne puis voir comment votre proposition mettrait vos clients sur le même pied que les compagnies. Par exemple, supposons le cas d'un courtier

qui gagne $25,000 dans une certaine année et $15,000 dans une autre; au cours des années précédentes, qui étaient moins bonnes, il a touché $5,000 par année. Si nous le traitons sur le même pied qu'une compagnie, il pourra porter ces $5,000 au débit de son entreprise, comme cela se fait dans une compagnie, et ensuite il paiera le taux de taxe des compagnies sur le solde. S'il désire distribuer ce solde, il devra aussi payer l'impôt sur le revenu pour ce montant, pourvu qu'il soit constitué en compagnie. Vous demandez qu'il puisse faire un choix. Dans une bonne année, il pourra dire: "Je n'ai qu'à laisser $5,000 comme réserve et à retirer tout le reste, après paiement de mon impôt sur le revenu, et ces recettes ne seront nullement taxées selon les taux des compagnies; en fait, il n'y aura pas double taxation." Dans un cas comme celui-ci, l'associé n'aurait-il pas un avantage marqué sur une compagnie?

M. BRAIS: Puis-je demander à M. Dunton de répondre à cette question afin que vous puissiez obtenir la réponse qui convient?

M. DUNTON: Ce que la Bourse demande, c'est que toute réserve laissée dans le trésor soit taxée selon les mêmes taux que ceux des compagnies.

L'hon. M. CAMPBELL: Je n'ai pas bien compris si M. Brais a dit qu'on devrait laisser l'associé libre de déterminer ce qu'il retirera ou ce qu'il laissera.

M. DUNTON: Ce que nous suggérons, c'est que l'argent que les associés laissent soit taxé selon les taux exigés des compagnies, mais nous prétendons qu'il ne devrait pas y avoir de restriction sur le montant qu'ils peuvent laisser ou sur celui qu'ils peuvent retirer.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est-à-dire que vous voudriez voir taxer les associés de la même façon que les compagnies?

M. DUNTON: Oui, ils devraient être sur le même pied que les compagnies.

M. BRAIS: Notre mémoire supplémentaire, qui est aussi très court, porte sur des questions qui ont été expressément soumises à ce comité. Je demande la permission de le lire. Pour faire suite à notre mémoire du 31 janvier 1946, nous désirons soumettre ce qui suit:

COMMISSIONS D'APPEL

Nous suggérons que, à part le présent droit d'appel à la Cour de l'Échiquier, on établisse des Commissions d'appel régionales à Montréal et dans toutes les villes canadiennes où se trouve un bureau de l'impôt sur le revenu. Cette commission régionale d'appel serait composée d'au moins trois membres dont la majorité seraient des personnes autres que des fonctionnaires du service de l'impôt sur le revenu.

Il y a ici une légère différence avec les autres suggestions qui ont été faites. Nous ne demandons pas que des fonctionnaires du service de l'impôt sur le revenu fassent partie de cette commission, mais nous pensons qu'au début il serait bon que des fonctionnaires de l'impôt sur le revenu en fassent partie afin de renseigner les autres membres sur la signification des décisions. Il pourra arriver souvent qu'une commission nouvellement établie rende des décisions paraissant ne s'appliquer qu'à un cas particulier, mais qui, quand se présenteront d'autres cas, s'avéreront très larges.

Le contribuable devra avoir le droit d'en appeler à cette commission avec le minimum de formalités et de frais.

Il arrive parfois des divergences d'opinion entre le contribuable et le ministère dans des cas où le montant en jeu n'est pas très considérable. Il s'ensuit que le contribuable paie l'impôt qu'on lui réclame, mais reste avec le sentiment d'avoir été victime d'une injustice. Le fait de pouvoir se présenter devant une commission indépendante pour y exposer son point de vue, même si la décision doit lui être défavorable, tendrait à faire disparaître ce sentiment d'injustice. En outre, cela aurait pour effet de porter les divers cotiseurs à interpréter les directives du ministère et la loi d'une manière uniforme. Les décisions d'une pareille commission pourraient servir de guide aux cotiseurs.

En vue d'assurer l'uniformité parmi ces commissions régionales, nous suggérons l'établissement d'une commission centrale d'appel à laquelle le ministère ou le contribuable pourraient en appeler. Cette commission centrale d'appel pourrait voyager dans tout le Canada à des dates fixées d'avance, de sorte que les contribuables de toutes les parties du pays n'auraient pas à se rendre à Ottawa.

Nous suggérons que les décisions rendues par ces commissions régionales d'appel et par la commission centrale d'appel soient mises à la disposition de tous les contribuables sans que le nom du contribuable intéressé dans chaque décision soit livré au public.

Intérêt sur les arrérages de taxes

À l'heure qu'il est, le ministère ne permet pas d'imputer sur le chapitre des dépenses d'un établissement l'intérêt exigé par le gouvernement sur les versements de taxes, soit pour l'impôt sur le revenu, soit pour la taxe sur les surplus de bénéfices, bien qu'il puisse arriver que le chiffre des taxes exigibles ne soit pas déterminable pour un certain nombre d'années, ce qui se produit souvent.

Les chiffres dans le paragraphe suivant ne doivent pas être considérés comme offrant un exemple-type des profits réalisés par les courtiers. M. Dunton, quand il a préparé le mémoire, s'est simplement servi de ces chiffres pour rendre ce mémoire plus clair.

Par exemple, le contribuable peut penser qu'il a droit à un profit normal de $100,000 sous le régime de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices. Il calcule sa taxe en conséquence et il paie sans tarder. Quelques années plus tard, il peut arriver qu'on estime son profit normal à $60,000. Comme cela entraînerait un paiement additionnel de $40,000, l'intérêt supplémentaire sera de plusieurs milliers de dollars, somme qu'il ne peut imputer sur le chapitre des dépenses de son établissement. D'un autre côté, ces $40,000 ont rapporté des revenus à l'établissement, revenus qui sont pleinement taxables. C'est particulièrement le cas dans les maisons de courtage, lesquelles sont constamment à emprunter de l'argent.

Sous le régime de la Loi de l'impôt sur le revenu, un individu est obligé de prévoir ses bénéfices un an d'avance et de faire ses paiements par versements. Si ses profits viennent à dépasser le chiffre qu'il avait prévu, il lui faudra payer l'intérêt sur la différence entre la taxe prévue et la taxe réelle et finale, et il ne pourra imputer cet intérêt sur le chapitre des dépenses de son établissement. Les bénéfices des maisons de courtage fluctuent tellement qu'il est à peu près impossible de prévoir longtemps d'avance ce qu'ils seront. Il ne semble pas raisonnable que l'intérêt sur une taxe dont le chiffre n'est pas encore déterminé ne puisse être imputé sur le chapitre des dépenses.

Étant donné que l'intérêt sur les paiements de taxes est destiné à ajuster les inégalités de traitement entre les contribuables, la théorie ou le principe en jeu subsistera si l'on permet de compter cet intérêt comme dépense.

L'hon. M. Campbell: Est-ce que l'intérêt est réclamé avant que la taxe soit due? Supposons le cas d'un homme qui, au début de 1946, prévoit que son revenu sera de $100,000, mais qui touche en réalité $150,000. L'intérêt est-il réclamé dans ce cas?

M. Dunton: On réclame un intérêt sur la différence.

M. Stikeman: Non pas si le paiement a été fait en temps.

M. Dunton: Dans ce cas, je fais erreur.

L'hon. M. Haig: Voyons bien ce qui en est. Supposons que je prévoie que mon revenu en 1946 sera de $10,000, et que je paie mes versements trimestriels d'impôt sur le revenu conformément à cette prévision, et qu'à la fin de l'année je constate que mon revenu a été plus considérable que je ne l'avais prévu, et que par conséquent mes versements trimestriels n'étaient pas assez

élevés. Aurais-je alors à payer des intérêts sur les sommes que j'aurais dû payer et que je n'ai pas payées dans mes versements trimestriels?

M. STIKEMAN: Non. Un contribuable ne paie l'intérêt qu'à compter de décembre.

L'hon. M. HAIG: S'il en est ainsi, je n'ai pas du tout besoin de faire mes versements trimestriels. Je puis attendre et ne payer qu'en décembre.

Le PRÉSIDENT: Vous devez faire vos versements.

L'hon. M. HAIG: Supposons qu'à la fin de l'année je constate que mon revenu a été de $14,000, au lieu de $10,000 comme je l'avais prévu. N'ai-je pas à payer l'intérêt sur ce qui manquait dans mes versements trimestriels?

M. STIKEMAN: Non, monsieur.

L'hon. M. MCRAE: Quelle protection l'État a-t-il contre une prévision trop basse du revenu?

M. STIKEMAN: Aucune.

L'hon. M. HAIG: Je ne crois pas qu'il en soit ainsi.

M. STIKEMAN: Votre estimation ne peut pas être inférieure au revenu de l'année précédente. C'est là la garantie de l'État contre une estimation trop basse.

L'hon. M. HAIG: Mais supposons que j'estime que mon revenu de 1946 sera le même qu'en 1945, et qu'il soit beaucoup plus élevé.

L'hon. M. ASELTINE: Vous ne pouvez pas en souffrir.

Le PRÉSIDENT: Un homme peut fort bien savoir que son revenu de cette année sera beaucoup moindre que celui de l'année précédente. Voulez-vous dire que, dans un tel cas, il ne peut estimer son revenu à un chiffre dont il est passablement sûr? S'il ne pouvait pas faire cela, ce serait absurde.

M. STIKEMAN: D'après l'article 48, je pense qu'il y a un intérêt à payer sur les soldes non payés.

L'hon. M. HAIG: Je le pense. Je crois qu'on m'a fait payer dans ces circonstances.

L'hon. M. MORAUD: Non, on n'exige pas d'intérêt.

L'hon. M. HAIG: Lisez l'article.

M. STIKEMAN: Voici le paragraphe (3) de l'article 48:

> Toute personne, autre qu'une corporation ou une personne à qui s'applique le paragraphe deux du présent article, ou une personne dont l'entreprise principale est l'agriculture, doit acquitter tous les impôts auxquels elle est assujettie sur son revenu durant toute année d'imposition, en vertu de l'une quelconque des dispositions de la présente loi, sauf les articles 9B, 27 et 88 de ladite loi, tels qu'estimés par elle sur son revenu pour l'année qui précède immédiatement l'année d'imposition ou sur son revenu estimé pour l'année d'imposition, mais dans l'un ou l'autre cas aux taux de l'année d'imposition, par versements trimestriels effectués durant l'année d'imposition, comme suit:

Puis, à la fin de ce paragraphe:

> et si, après examen de la déclaration de toute personne en vertu de l'article cinquante-trois de la présente loi, il est établi pour les fins de ladite loi que les versements acquittés par elle sous l'autorité du présent paragraphe se chiffrent, au total, à une somme moindre que l'impôt payable, elle doit immédiatement, après que l'avis de cotisation lui est expédié en vertu de l'article cinquante-quatre de la présente loi, acquitter le montant impayé de son impôt avec les intérêts sur ce montant au taux de quatre pour cent l'an à compter du trente et unième jour de décembre de l'année d'imposition jusqu'à un mois du dépôt à la poste dudit avis de cotisation, et par la suite, au taux de sept pour cent l'an jusqu'à la date du paiement.

L'hon. M. HUGESSEN: Cela est après la cotisation.

M. STIKEMAN: Oui.

L'hon. M. HAIG: Dans ce cas, je me trompais.

L'hon. M. HUGESSEN: Supposons que le contribuable fasse sa déclaration le 30 avril?

M. STIKEMAN: Il paie alors l'intérêt à partir du 31 décembre.

Le PRÉSIDENT: Je me permets de revenir à ma question relative à l'estimation du revenu. Supposons que mon revenu de l'an dernier ait été de $20,000, et que je sache qu'il ne dépassera pas $10,000 cette année. Faut-il que je fasse mes versements trimestriels cette année sur la base de $20,000?

M. STIKEMAN: Non, sur la base de votre estimation.

Le PRÉSIDENT: Et s'il arrive à la fin de l'année que mon estimation a été trop basse, on exigera de moi les intérêts?

M. STIKEMAN: Seulement à partir de la fin de l'année.

Le PRÉSIDENT: Cela encourage un homme à estimer son revenu plus bas que de raison.

M. BRAIS: Tout ce que nous demandons ici, c'est que l'intérêt que l'individu a à payer parce qu'il a estimé son revenu au-dessous de la réalité soit imputé sur le chapitre des dépenses parce que son établissement a pu avoir l'usage de cet argent pour en gagner davantage.

L'hon. M. HAYDEN: Il y a un paragraphe concernant les paiements par versements, et je crois que c'est en vertu de ce paragraphe que l'intérêt est payable sur la partie sous-estimée de l'impôt tant que cette partie n'a pas été payée.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est du paragraphe 6 que vous voulez parler?

Le PRÉSIDENT: Si l'on constate que j'ai payé moins que le montant que je devais payer pour chaque versement durant l'année, aurai-je à payer l'intérêt sur le montant non payé dans chaque versement?

M. STIKEMAN: Oui.

Le PRÉSIDENT: S'il n'en était pas ainsi, tout contribuable pourrait sous-estimer son revenu.

L'hon. M. CAMPBELL: Il semble que le contribuable peut estimer sa taxe d'après la base de ses revenus de l'année précédente, ou qu'il peut l'estimer différemment, mais son estimation ne peut pas être inférieure au montant de son revenu de l'année précédente.

Le PRÉSIDENT: M. Stikeman dit que cette estimation peut être inférieure.

L'hon. M. CAMPBELL: Si l'estimation du revenu de cette année n'est pas inférieure au revenu de l'année précédente, et si, de fait, le revenu de cette année se trouve plus élevé qu'on ne l'avait prévu, doit-on payer l'intérêt sur le montant représentant la différence qu'on aurait dû payer?

M. STIKEMAN: Le paragraphe (6) de l'article 48 dit:

> (6) Toute personne tenue de payer l'impôt sur la base de versements trimestriels prévus au paragraphe trois du présent article, ou à l'article onze de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, qui paie, à toute date de versement trimestriel, un montant moindre que le versement requis mentionné au paragraphe trois du présent article ou à l'article onze de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, doit acquitter un intérêt au taux de quatre pour cent l'an sur tout solde impayé jusqu'à parfait paiement. Le solde impayé est le montant par lequel le montant payé est inférieur au versement requis mentionné audit paragraphe et dans ledit article, lorsqu'il est calculé au taux de l'année d'imposition, soit sur
>
> *a*) le revenu de l'année précédente, ou
>
> *b*) le revenu de l'année d'imposition,
>
> suivant le montant le moins élevé.

En d'autres termes, si le versement du contribuable est inférieur à ce qu'il aurait été s'il avait été calculé sur la base du revenu de l'année précédente ou sur le revenu de l'année d'imposition, suivant le montant le moins élevé, le contribuable devra payer intérêt sur le solde impayé, mais non pas si son estimation est égale au revenu de l'année précédente.

Le PRÉSIDENT: C'est assez juste. Autrement, ce serait simplement encourager le contribuable à sous-estimer son revenu, car il n'aurait pas à payer d'intérêt sur le surplus.

M. STIKEMAN: Il n'y a pas d'intérêt à payer jusqu'à la fin de l'année, pourvu que le contribuable ne sous-estime pas son revenu comparativement à celui de l'année précédente.

M. BRAIS: Mes craintes portent sur le revenu de l'année précédente. Par exemple, si le courtier, durant les premiers trois mois de l'année, subit l'effet d'un marché désastreux et ne fait pas un sou de profit, et qu'il n'a pas d'argent pour payer l'impôt, il est obligé d'estimer son revenu sur la base de l'année précédente et d'emprunter de l'argent pour payer l'impôt sur un revenu qu'il n'a pas touché; d'un autre côté, si le marché devient actif à la fin de l'année, il se trouvera à avoir payé trop peu et il lui faudra alors payer l'intérêt sur ce surplus.

La dernière partie du mémoire, honorables sénateurs, traite de l'assurance des associés.

Nous suggérons que les primes payées par la société pour l'assurance sur la vie de l'un des associés, quand les associés survivants sont les bénéficiaires, soient reconnues comme dépense de la société dans la mesure où telles primes excèdent l'augmentation de la valeur de rachat en argent de la police. Attendu qu'il est presque impossible à un associé d'une maison de courtage de se constituer un capital sous le régime des lois actuelles de taxation, la mort d'un associé qui détenait une grande partie du capital met en péril la continuation des opérations de la maison.

En outre, l'intelligence et la personnalité des associés constituent seules tout le mécanisme d'une maison de courtage. Les primes d'assurance pourraient être considérées comme déductions pour dépréciation de ce mécanisme. Chaque associé contribue de son habileté ou de son capital à une société. Il semble raisonnable que ceux qui contribuent de leur habileté et de leur industrie ne souffrent pas de la perte soudaine de capital.

Le tout respectueusement soumis.

Le PRÉSIDENT: M. Stikeman, désirez-vous poser quelques questions? C'est ce qui se fait ici généralement, monsieur Brais.

M. BRAIS: Je vous remercie, monsieur.

M. STIKEMAN: Je désire vous demander, monsieur Brais, si, de l'avis de vos membres, la commission indépendante que vous demandez devrait s'occuper des différends qui peuvent surgir entre le contribuable et le ministère avant que la cotisation soit finalement fixée sur des choses telles que les déductions pour dépréciation et le reste.

L'hon. M. MORAUD: En d'autres termes, le contribuable devrait-il pouvoir obtenir une directive?

M. BRAIS: Il me semble, à moi et à M. Dunton, qu'il doit y avoir cotisation, car la cotisation peut clarifier des problèmes, et dans tous les cas fournir matière à étude.

M. STIKEMAN: Votre commission serait donc une commission devant laquelle vous en appelleriez de votre cotisation avant de vous adresser à la Cour de l'Échiquier?

M. BRAIS: Oui. Je pense que cela simplifierait la procédure et épargnerait beaucoup de temps.

M. STIKEMAN: Selon vous, cette commission devrait-elle toujours siéger au complet avec trois membres ou bien avec un seul membre?

M. BRAIS: Non, mon expérience me porte à croire qu'il sera préférable que cette commission siège au complet.

M. STIKEMAN: Vous avez dit que cette commission pourrait compter des fonctionnaires du service de l'impôt, mais j'ai cru comprendre que ces fonc-

tionnaires ne seraient pas membres de la commission en leur qualité officielle de fonctionnaires. La commission serait donc indépendante?

M. BRAIS: Il y aurait à choisir entre deux moyens. La commission pourrait avoir un conseiller dans la personne d'un fonctionnaire expérimenté du ministère, comme vous, monsieur Stikeman, mais il vous faudrait rompre toute attache avec le ministère.

Le PRÉSIDENT: M. Stikeman n'est pas présentement un fonctionnaire du ministère.

M. BRAIS: Je comprends.

L'hon. M. HAYDEN: Pensez-vous qu'il serait bien nécessaire d'avoir comme conseil de la commission un fonctionnaire du ministère?

M. BRAIS: Voici mon idée. Vous établissez une commission—nous l'avons constaté dans le cas de la commission des accidents du travail et d'autres commissions—et elle se heurte à cette difficulté dès le début. Il arrive parfois que la commission, au début, rend une décision tellement générale, tellement large, qu'il peut se présenter quinze cas dérivant de celui qui a été jugé et auxquels la décision ne s'applique pas. Cette commission devra avoir certaines directives.

L'hon. M. HAYDEN: Voulez-vous dire que le quantum devrait influencer le principe?

M. BRAIS: Non. Il peut se faire qu'on rende une décision dans un cas et que le texte en soit tel que cette décision puisse s'appliquer à quinze autres types de cas. En d'autres termes, il peut arriver qu'on rende une décision trop générale.

L'hon. M. HAYDEN: Vous suggérez que la commission ait en quelque sorte un conseiller juridique?

M. BRAIS: Un conseiller juridique. Il arrive malheureusement aujourd'hui que les vérificateurs usurpent quelques-uns des privilèges des avocats en donnant des conseils au sujet de l'impôt sur le revenu. Nous avons de sérieuses objections contre cette pratique, mais nous ne pouvons apparemment pas y mettre fin. La commission proposée devrait avoir un conseiller juridique capable de la renseigner exactement dans chaque cas.

L'hon. M. HAYDEN: Je pense que nous devrions avoir une commission absolument indépendante du ministère.

L'hon. M. HAYDEN: Je partage l'avis du témoin. Un fonctionnaire du ministère ne devrait pas faire partie de la commission.

L'hon. M. HAYDEN: Ni en être le conseiller juridique.

L'hon. M. MORAUD: Cela dépend de ce que seront les fonctions de la commission. Désirez-vous que la commission édicte des décisions sur les cotisations ou qu'elle donne des directives au préalable?

L'hon. M. HAYDEN: La seule chose à faire devant la commission serait d'en appeler de la cotisation.

L'hon. M. MORAUD: Mais vous pouvez demander à cette commission de donner des directives au préalable.

L'hon. M. HAYDEN: Non.

L'hon. M. MORAUD: Je me demande ce que le témoin en pense.

L'hon. M. HAIG: Le témoin a dit non.

M. BRAIS: Je ne sais pas exactement quelle est la question.

M. STIKEMAN: Je vous ai demandé si vous désirez que la commission exprime son avis avant un appel.

M. BRAIS: Après la cotisation. Le contribuable mécontent pourra alors en appeler à la commission.

L'hon. M. HUGESSEN: Imaginons le cas de la réorganisation d'une compagnie. Pensez-vous que la commission devrait avoir le pouvoir de traiter de ce cas hypothétique et de dire: Si vous faites ceci ou cela, vous aurez à payer tel montant d'impôt.

M. BRAIS: Je n'avais pas compris la question. Je n'ai pas d'objection à ce que le commissaire de l'impôt sur le revenu consulte la commission. Un

certain problème lui est soumis; il a à sa disposition une commission compétente; il la consulte. C'est parfait. Je ne crois cependant pas que le contribuable doive se présenter devant la commission avant que sa cotisation ait été fixée.

L'hon. M. MORAUD: Pourquoi pas? Si le commissaire a ce droit, pourquoi le contribuable ne l'aurait-il pas? Supposons que le contribuable a une compagnie qu'il veut réorganiser. Pourquoi n'aurait-il pas le droit d'aller soumettre son problème à la commission?

M. BRAIS: Je pense qu'il devrait avoir le droit d'aller consulter le commissaire. Mais si tout le monde veut aller soumettre à la commission tout problème qui se présente, vous verrez là une foule de gens et la commission sera encombrée.

L'hon. M. MORAUD: Nous allons bien au ministère. Pourquoi ne pourrions-nous pas aller devant la commission?

M. BRAIS: Après la fixation de la cotisation?

L'hon. M. MORAUD: Non, avant.

M. BRAIS: Vous m'avez demandé mon opinion quant à certains cas extraordinaires. Je n'ai pas objection à ce que le ministère consulte la commission, mais je crains de voir compliquer le travail de la commission si tout le monde peut sans frais se présenter à elle.

L'hon. M. MORAUD: La partie en cause ne sera pas le commissaire, mais bien le contribuable.

M. BRAIS: Quand nous aurons une commission, nous devrons présumer que, si un problème est assez sérieux pour mériter d'être étudié, le commissaire voudra demander à la commission de l'examiner.

L'hon. M. MORAUD: Supposons qu'il refuse de le faire?

M. BRAIS: Cela ne devrait pas arriver dans un gouvernement raisonnablement démocratique. Il ne faut pas être trop rigide.

L'hon. M. CAMPBELL: Le contribuable se rend au ministère et dit: "Un problème se pose au sujet de l'interprétation de cet article et sur son application dans cette réorganisation en particulier. Vous ne pouvez pas me dire exactement comment il faut interpréter cet article. Je ne puis donc conseiller mon client, et c'est pourquoi je vous demande d'exposer devant la commission d'appel le problème qui se pose au sujet de cet article et des faits que je vous signale." Pensez-vous que telle sera la procédure à suivre d'après l'amendement que vous demandez d'apporter à la loi?

M. BRAIS: J'ajouterai que, si le commissaire, ou plutôt le ministre, car c'est toujours du ministre qu'émane l'autorité, ne juge pas à propos de se rendre à sa demande, et que la question est ensuite soumise à la commission des appels et que cette dernière ne partage pas l'avis du contribuable, tout cela portera le contribuable à penser que sa cotisation n'est pas arbitraire.

M. STIKEMAN: Pensez-vous qu'on devrait autoriser la commission à substituer son opinion à celle du ministre?

M. BRAIS: Si nous avons une commission, elle devrait avoir ce droit.

M. STIKEMAN: La Cour de l'Échiquier n'a pas ce pouvoir.

M. BRAIS: Ce n'est pas une très bonne jurisprudence.

M. STIKEMAN: Je veux éclaircir ce point. Vous pensez que la commission devrait entendre les appels sur toutes les questions: exercice des pouvoirs discrétionnaires, questions de fait et questions de droit?

M. BRAIS: Oui. Nous savons sur quoi se base l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Je pense que la commission devrait avoir le droit d'exercer un pouvoir discrétionnaire, si le même pouvoir n'a pas été exercé ou l'a été d'une façon arbitraire.

L'hon. M. HUGESSEN: Votre opinion, monsieur Brais, résume ce que d'autres témoins nous ont dit au cours de séances antérieures. Ces témoins se sont vivement opposés à la trop grande discrétion accordée au ministre. Je crois toutefois avoir compris que, selon eux, si nous établissons cette commis-

sion d'appel et si nous lui donnons le pouvoir d'exercer le pouvoir discrétionnaire attribué aujourd'hui au ministre, leur objection au pouvoir discrétionnaire disparaîtra à peu près complètement. En d'autres termes, le contribuable aurait l'impression qu'il peut obtenir justice devant cette commission d'appel qui reviserait l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre. Est-ce cela ?

M. BRAIS: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Vous n'avez pas d'objection aux pouvoirs discrétionnaires. Vous demandez simplement que la loi soit plus flexible, afin que les contribuables puissent avoir le droit d'appel ?

M. BRAIS: Oui.

M. STIKEMAN: À propos de l'intérêt, dois-je comprendre que vous demandez que nul intérêt ne soit exigé, ou bien pensez-vous que l'intérêt devrait être admis comme déduction au chapitre des dépenses ?

M. BRAIS: Mes instructions sont celles que vous avez devant vous. Nous avons bien examiné cette partie du mémoire quand nous l'avons rédigée, et nous en sommes venus à la conclusion que, si l'on n'exige pas d'intérêts du contribuable, comme l'honorable président l'a dit, cela l'encouragera à sous-estimer son revenu. D'un autre côté, si l'on exige des intérêts, le contribuable devrait avoir le droit de les déduire de son revenu imposable. En effet, le revenu provenant de la partie impayée de l'impôt profite à l'entreprise du contribuable, mais il produit à son tour un revenu sur lequel le gouvernement recevra dans cette mesure son intérêt.

M. STIKEMAN: L'imputeriez-vous sur l'année de la cotisation ou sur l'année suivante ?

M. BRAIS: Notre vérificateur me dit que l'intérêt court d'un jour à l'autre et devrait être réparti de cette façon.

M. STIKEMAN: Si, au cours d'une année, vous avez omis de payer une partie de votre impôt et que plus tard la somme impayée et l'intérêt vous sont réclamés, sur quelle année voudriez-vous imputer l'intérêt ?

M. DUNTON: Je pense que le montant en jeu est si considérable que la méthode la plus pratique serait de l'imputer sur l'année au cours de laquelle il est payé.

M. STIKEMAN: Ce serait l'année suivante ?

M. DUNTON: Oui.

M. STIKEMAN: Ce serait beaucoup plus simple ainsi.

M. DUNTON: Ce serait plus simple, bien que techniquement la somme soit divisée en deux ans.

M. STIKEMAN: Il n'y a pas de technicité ici. Je voulais simplement savoir ce que vous en pensez.

L'hon. M. HAYDEN: Monsieur Brais, la *Chartered Accountants Association* a suggéré de limiter la période durant laquelle le ministère peut accepter une feuille d'impôt ou la corriger. Elle suggère que cela se fasse dans un délai d'un an ou deux.

M. BRAIS: Oui, sauf dans les cas de fraude. Je pense en effet qu'on devrait fixer une limite. Je ne sais trop si elle devrait être de deux ans ou de trois ans. Le ministère devrait attendre le moins longtemps possible pour examiner les feuilles d'impôt. Des difficultés peuvent surgir dans le cas de la mort du contribuable, même quand il n'y a pas lieu de croire à de la fraude.

M. STIKEMAN: Vous avez parlé de la possibilité de permettre la déduction des assurances des associés dans certaines entreprises telles que les maisons de courtage, et vous voyez une analogie entre la dépréciation et la permission de déduire des impôts un montant pour la diminution des capacités mentales ou intellectuelles des associés. Voudriez-vous voir appliquer ce principe à tous les contribuables et permettre l'amortissement de ce capital intangible dans chaque cas ?

M. BRAIS: Je crois sûrement qu'on devrait appliquer ce principe aux sociétés d'avocats.

Des VOIX: Très bien!

Le PRÉSIDENT: Silence!

M. BRAIS: Mais dans le cas qui nous occupe, il est nécessaire de protéger les créanciers d'une entreprise en exploitation en ne lui retirant pas une partie très importante du capital à la mort de l'un des associés. Je pense qu'on aiderait à maintenir la solidité de l'entreprise si l'on permettait la déduction des sommes payées pour l'assurance des associés. Dans les circonstances, je crois qu'il serait dans l'intérêt de l'État aussi bien que de la compagnie de permettre la déduction de l'assurance des associés.

M. STIKEMAN: Ce qui m'intéresse ici, c'est que vous voyez une analogie entre l'assurance et la dépréciation. La dépréciation est un montant qu'on permet de déduire pour l'usure; par conséquent, pour qu'il y ait analogie, il faut la comparer avec l'amortissement d'un actif intangible qui ne serait pas sujet à l'usure avec le temps. Je vous demande maintenant si vous voulez voir étendre l'application de ce principe de taxation à toutes les entreprises en ce qui regarde les biens intangibles mentaux ou autres, brevets ou droits d'auteur.

M. BRAIS: Je voudrais le voir appliquer à toutes les entreprises où il y a des associés et auxquelles le départ d'un associé peut causer du tort. Un de mes bons amis m'a dit, — et vous devrez reconnaître qu'il a raison, — que le courtier qui oscille sans cesse entre les bonnes années et les mauvaises souffre beaucoup d'usure. Cela n'est pas intangible, c'est de l'usure mentale.

M STIKEMAN: Votre réponse à la question se limite passablement aux associés et à leurs sociétés; je veux dire les associés qui souffrent d'usure mentale.

M. BRAIS: Pas exactement.

M. STIKEMAN: Le témoin n'étend pas ce principe au delà d'un certain genre de société. Il me semble que le principe devrait s'appliquer à tous les genres d'affaires.

Le PRÉSIDENT: Il représente ce genre d'affaires en particulier.

L'hon. M. HUGESSEN: Je désire poser une autre question à M. Brais et je vais la lui poser sous forme de suggestion. Tout d'abord, vous demandez que chaque commission soit composée de trois ou quatre membres, puis qu'il y ait une commission centrale d'appel. Je me demande si ce ne serait pas là encombrer l'organisme. C'est mon opinion personnelle, monsieur Brais, mais je voudrais connaître votre avis à ce sujet. Ne serait-il pas possible d'avoir une commission dont deux membres entendraient chaque appel, au lieu d'avoir une commission centrale siégeant à Ottawa? J'imagine une commission de, disons, six hommes qui siégeraient en groupes de deux dans les diverses parties du pays, groupes qui pourraient être changés de temps à autre. La commission pourrait être composée de six ou huit hommes, mais il suffirait que deux ou trois siègent ici et là dans le pays à différentes époques.

L'hon. M. HAIG: Comme le fait la Commission des chemins de fer.

L'hon. M. HUGESSEN: La commission ne devrait pas limiter son activité à une seule ville, et il ne devrait pas y avoir des commissions distinctes pour Montréal ou Toronto. Je le répète, j'imagine une commission composée d'un certain nombre d'hommes qui siègeraient en groupes de deux dans les diverses parties du pays, mais comme membres d'une même commission. Est-ce que cela ne donnerait pas assez de flexibilité et n'assurerait pas l'uniformité de procédure dans tout le pays?

M. BRAIS: J'hésite un peu à approuver la formation d'une telle commission ou à la proposer moi-même. Nous avons constaté que les commissions d'appel ne sont pas toujours semblables, et l'honorable sénateur, qui habite la même région que moi, doit savoir ce que je veux dire. Quand une commission siège en des endroits différents, quand deux juges siègent en un certain endroit et trois en un autre, le résultat n'est pas celui que nous voulons ici, celui

d'obtenir des décisions uniformes. Par contre, si la commission siège au complet et que ses membres maintiennent entre eux un contact étroit, elle pourra être plus en état de juger les nouveaux problèmes qui se présenteront. Cela préviendrait des décisions contradictoires. Je me place au point de vue pratique.

Le PRÉSIDENT: Comment se composerait cette commission centrale d'appel? Serait-elle composée de hauts fonctionnaires du ministère?

M. BRAIS: Non.

Le PRÉSIDENT: Si elle était composée de hauts fonctionnaires, vous vous retrouveriez dans la position dont vous vous plaignez.

M. BRAIS: La commission pourrait se composer d'avocats ou d'auditeurs compétents que le gouvernement jugerait à propos de nommer. Ces hommes devraient avoir une grande expérience en la matière.

Le PRÉSIDENT: Et être aussi indépendants que la commission originale d'appel.

M. BRAIS: Absolument. Et les juges pourront conférer entre eux sur les diverses causes qu'ils auront entendues.

L'hon. M. HAIG: Au nom des membres du Comité, je désire proposer un vote de remerciements aux représentants de la Bourse de Montréal et du Curb de Montréal pour être venus ici et pour avoir si bien exposé leurs vues.

M. BRAIS: Monsieur le président et honorables sénateurs, au nom de mes clients et en mon propre nom, je vous remercie.

Le PRÉSIDENT: Nous avons avec nous ce matin M. Charles Oliphant. M. Oliphant est le conseiller juridique général adjoint du Trésor à Washington. Il a bien voulu accepter notre invitation et venir nous faire bénéficier de ses conseils et de ses renseignements. Je demande à M. Oliphant de bien vouloir témoigner.

M. OLIPHANT: Monsieur le président et honorables sénateurs, c'est plutôt comme visiteur que je suis ici. Je suis déjà venu à Ottawa et il me fait toujours plaisir d'y revoir mes vieilles connaissances. Bien que je sois un fonctionnaire du Trésor aux États-Unis, je ne viens ici qu'à titre personnel. Je crois qu'on m'a invité pour me permettre de vous expliquer ce qui a été fait dans mon pays au sujet de ce qui vous occupe, et je le ferai avec plaisir. Ceci étant dit, je me permets de m'asseoir pour poursuivre mon témoignage.

Le PRÉSIDENT: Désirez-vous qu'on vous pose des questions?

M. OLIPHANT: Je me conformerai aux désirs de M. Stikeman. Je puis dire tout de suite que le problème qui vous occupe en ce moment me paraît ressembler aux difficultés que nous avons eues à la suite de la dernière guerre. Étant donné la façon dont notre organisme de l'impôt sur le revenu était établi, nous n'avons eu que relativement peu de rapports des contribuables jusqu'à la première guerre mondiale. Après cette guerre, vu les taux élevés de l'impôt, nous avons eu soudain une avalanche de déclarations. Notre département s'est mis à étudier les modifications à apporter à la loi, de façon à permettre que les choses se fassent avec le moins de difficultés possible.

Voici ce qui s'est produit dans notre pays. En 1920 ou 1921, nous avons été soudainement inondés de millions de déclarations, au lieu des quelques milliers que nous avions auparavant. Je crois que le nombre des déclarations, qui était d'environ 500,000 avant la guerre, est aujourd'hui de 2,500,000, et il n'y a pas lieu de le voir diminuer à l'avenir. Quand nous nous sommes vus dans cette situation, nous avons d'abord nommé des agents du revenu. Nous avons deux organismes parallèles. Nous avons d'abord sur toute l'étendue du pays des percepteurs qui reçoivent les déclarations et aident à les faire, et aussi qui vérifient les rapports d'importance secondaire. Puis nous avons dans 37 endroits des agents du revenu qui font un travail d'examen analogue, je pense, à celui que font ici vos inspecteurs du revenu.

Nous constatâmes que les opinions étaient fort variées sur tous les problèmes qui se posaient. Il y avait un organisme de revision à Washington,

indépendant dans un sens, mais au moins éclairé, et nous établîmes un comité d'appel ou de revision. Je dois dire tout d'abord que voici ce qui arrive: un agent vient faire un examen d'un cas litigieux et il rédige un rapport sur ce que prétend le contribuable. Ce dernier vient ensuite et l'affaire est discutée de part et d'autre. Si le contribuable accepte les ajustements ou qu'on en arrive à un arrangement par consentement mutuel, une formule d'entente est signée. Cette entente entre l'agent du revenu et le contribuable est revisée à Washington par ce que nous appelons la division de revision des auditions. Si cette dernière n'approuve pas l'entente, l'affaire retourne à l'agent du revenu et le même procédé recommence.

C'est l'encombrement survenu à Washington dans cet organisme de revision qui nous a forcés à établir un comité d'hommes compétents appelé comité d'appel et de revision. Cet organisme n'a qu'une juridiction d'appel et elle fait partie du bureau du Revenu de l'Intérieur, lequel à son tour fait partie du département du Trésor. Cet organisme d'appel a aussi ses limitations. Par exemple, un contribuable peut trouver à redire à sa cotisation et désirer un jugement indépendant. Ici se pose un autre problème. D'après notre ancien système, nous cotisions comme vous le faites. Nous avons et nous avons toujours eu une loi quant aux limitations, loi d'après laquelle les impôts doivent être cotisés dans les trois ans qui suivent le dépôt de la déclaration. À cette époque, le gouvernement était obligé de faire grande diligence pour se conformer à ce délai de trois ans, et le contribuable ne pouvait faire qu'une chose. Il pouvait accepter la décision du bureau et payer l'impôt; s'il voulait aller plus loin et obtenir une décision indépendante sur son cas, il était obligé de poursuivre devant une des cours de district. Cette procédure est coûteuse au contribuable qui a en outre à payer l'impôt.

Plusieurs contestations s'élevèrent. Il était dur pour le contribuable d'avoir à payer d'abord l'impôt pour poursuivre ensuite en justice. Si dans la suite il obtenait une décision favorable, il recevait un remboursement.

Nous avons donc établi une commission d'appel des impôts. Cette commission est composée de seize membres dont l'un est président. Ils sont nommés pour une période de douze ans, à un traitement de $10,000 par année. Cette commission n'est pas un tribunal. Son nom a été changé—j'anticipe quelque peu maintenant—son nom a été changé en 1942 en celui de cour de taxation des États-Unis, mais elle demeure un organisme indépendant dans les cadres de l'exécutif gouvernemental.

En même temps que nous avons établi cette commission, nous avons décidé que le percepteur cotiserait l'impôt sur le revenu d'après le rapport original du contribuable. Le rapport était ensuite soumis à l'examen des agents du revenu; quand les agents du revenu et la commission proposaient une cotisation plus élevée, ce qui ressemble à votre recotisation. La limitation fixée par la loi était naturellement la même; cette cotisation additionnelle devait être faite dans les trois ans.

La procédure que nous avons imaginée pour que le travail se fasse et pour que les cas litigieux aillent devant la commission fut la suivante: comme auparavant, l'agent du revenu faisait son examen, le contribuable se présentait; si une entente était possible, une cotisation supplémentaire était faite et l'impôt était payé. Si les deux parties ne pouvaient pas s'entendre, alors, par politesse, une lettre était envoyée au contribuable, une lettre préliminaire, l'informant de ce qu'était notre détermination préliminaire, et le contribuable avait le droit de protester. C'est là une procédure semi-privée du bureau de notre agent du revenu. Le contribuable avait un délai de soixante jours pour protester. Le contribuable revenait au bureau de l'agent du revenu pour une deuxième conférence et tous deux essayaient encore de régler l'affaire. S'ils ne pouvaient pas y parvenir, le protêt du contribuable était rejeté et alors—tout cela est maintenant fixé par une loi—le commissaire émettait un avis d'insuffisance de paiement. Dans cet avis adressé au contribuable, il est dit: "J'ai

l'intention de cotiser contre vous, comme contribuable, un montant additionnel de. . . dollars pour l'année (disons) 1942."

Si le contribuable ne veut pas reconnaître le chiffre du montant déficitaire, il peut, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, porter son cas devant la Commission d'appel des impôts ou autrement dit la cour de taxation. La démarche initiale vers une revision indépendante est donc cet avis d'insuffisance de paiement que le commissaire envoie. À cet avis est annexée une copie du rapport de l'agent du revenu, sauf dans les cas de fraude. Dans les cas de fraude, nos agents du revenu fournissent eux-mêmes une copie de leurs décisions aux contribuables afin que ces derniers sachent sur quoi est basée la cotisation.

Cet avis d'insuffisance de paiement va au contribuable; dans cet avis, on indique le montant déficitaire ainsi que la raison sur laquelle on s'appuie pour le réclamer. Si le contribuable ne veut pas accepter cette décision, il interjette appel à la commission des appels d'impôt ou à la cour de taxation. Cet appel va à Washington, au bureau principal de la commission d'appel des impôts. Dans sa demande d'appel, le contribuable inclut une copie de la cotisation du commissaire et il dit: "Je m'oppose à cette cotisation et je demande que la commission ou la cour de taxation—je l'appellerai la cour de taxation—l'examine et juge si elle est juste." Dans son appel, le contribuable doit exposer les raisons qui le portent à croire que le commissaire s'est trompé, ou bien il peut reconnaître qu'il a fait lui-même une erreur partielle. Une fois cette réponse déposée, la partie est engagée entre le contribuable et le commissaire.

L'hon. M. LÉGER: Les débats consistent dans l'appel et la réponse?

M. OLIPHANT: Oui. Tout cela paraît peut-être passablement compliqué, mais en réalité ce ne l'est pas. C'est compliqué jusqu'à un certain point, mais pas autant que la procédure à suivre devant nos tribunaux ordinaires.

Je dois ajouter ici une observation. Si le contribuable ne présente pas son appel dans les quatre-vingt-dix jours, il perd son droit d'appel, et le commissaire peut faire une motion devant la cour de taxation pour faire rejeter l'affaire. Il peut aussi y avoir plusieurs autres motions préliminaires. Il peut arriver que l'appel soit futile, mais cela n'arrive pas souvent. Il se peut qu'il soit incomplet et ainsi de suite. Le commissaire peut présenter plusieurs motions préliminaires à la cour. Toutes ces motions sont entendues à Washington un certain jour déterminé pour les motions, et elles sont accordées ou rejetées. Cette procédure est antérieure au dépôt de la réponse du commissaire.

Si les motions sont rejetées, l'appel du contribuable est accepté par la cour comme un exposé des faits, et le commissaire présente alors sa réponse. Je vais donner ici quelques détails si vous le désirez, ou bien j'abrégerai si vous le préférez.

Le PRÉSIDENT: Nous préférons que vous exposiez ce que vous jugez nécessaire pour compléter le tableau.

L'hon. M. HUGESSEN: Avant que vous alliez plus loin, puis-je vous demander combien de membres siègent dans cette cour de procédure?

M. OLIPHANT: Seulement un à la cour des motions. Il a pu se présenter une ou deux exceptions durant le temps que j'ai été au Bureau et au cours des années précédentes, où il y a eu plus qu'un juge dans le cas d'une motion importante.

L'hon. M. HAYDEN: Y a-t-il un délai pour la présentation d'une motion par le commissaire?

M. OLIPHANT: Oui; le commissaire peut attaquer l'appel dans les trente jours qui suivent le dépôt de cet appel. Une fois la réponse déposée, la contestation est engagée entre les parties. Le juge qui préside la cour de taxation — nous l'appelons le président — , ainsi que le secrétaire et le greffier de la cour, préparent les rôles des causes, fixant l'audition des appels à des dates convenant aux parties dans les grandes villes du pays. On s'efforce d'accommoder les parties dans tous les cas. Il peut arriver, par exemple, qu'on inscrive

l'audition de cinquante causes à Birmingham, Alabama, à partir du 1er mars. Bien que les règles de la cour prévoient qu'une division de trois juges siège, il ne s'est présenté que deux ou trois cas où il y a eu plus qu'un juge. Dans l'immense majorité des cas, un seul juge siège.

L'hon. M. LÉGER: Y entend-on des témoins et des plaidoiries d'avocats comme dans une cour de justice?

M. OLIPHANT: Oui. J'en parlerai dans un instant, sénateur. Prenons le cas de l'audition des causes à Birmingham, Alabama. Cette audition peut durer deux ou trois semaines. Dans la plupart des cas, les parties s'entendent pour exposer par écrit les faits. Dans presque tous les cas, elles font un exposé complet ou partiel des faits. Voyons ce qui se passe dans la moyenne des cas. Il y a eu exposé partiel des faits, l'affaire est appelée et la personne représentant le contribuable fait une déclaration préliminaire. Je me permets d'ouvrir ici une parenthèse. D'après les règles de la cour, le contribuable peut comparaître lui-même et une compagnie peut être représentée par un membre de son bureau dûment autorisé ou par un conseil, c'est-à-dire par un avocat ou un comptable. La cour elle-même établit elle-même les qualifications requises à cette fin. Il y a dans notre pays une espèce de barreau pour les affaires de taxation; il est composé d'avocats, de comptables et autres gens experts dans ces affaires.

L'hon. M. HUGESSEN: Voulez-vous dire qu'il faut que votre nom soit inscrit sur une liste avant que vous ayez le droit de comparaître devant la cour?

M. OLIPHANT: Si vous désirez représenter quelque personne autre que vous-même, il faut que vous soyez admis à exercer cette fonction devant la cour de taxation. Nous avons jugé la chose opportune.

L'hon. M. HUGESSEN: Et les seules personnes que la cour admet à comparaître devant elle sont des avocats et des comptables?

M. OLIPHANT: Généralement, oui, mais il y a des cas spéciaux où d'autres personnes sont autorisées à comparaître.

Revenons maintenant à la cause-type. Il y a eu entente entre le représentant du contribuable et celui du commissaire au sujet de l'exposé des faits ou de partie des faits. Cela se fait par écrit. L'audition a lieu dans une salle. Quand la cause est appelée, le représentant du contribuable fait une déclaration préliminaire sur ce qu'il croit être les faits et sur les conclusions qui lui paraissent justes. Puis l'avocat du commissaire — les représentants du commissaire sont tous avocats — se lève et fait une déclaration sur ce qu'il pense des faits et sur ce qu'est la loi. Ensuite le contribuable établit sa preuve. Il appelle un témoin ou deux qui subissent un interrogatoire et un contre-interrogatoire. Tout cela est pris en sténographie. Puis le représentant du commissaire, lequel est l'intimé, établit sa preuve. Ordinairement l'intimé n'appelle pas beaucoup de témoins parce que — et cela se rapproche du pouvoir discrétionnaire que vous avez ici — sauf certaines exceptions que je ne crois pas avoir besoin d'expliquer, la loi présume exacte "prima facie" la cotisation du commissaire. La loi présume que cette estimation est exacte et c'est au contribuable qu'il incombe de la réfuter. Cela peut paraître une arme favorable donnée au commissaire. Tel n'est pas le cas dans la pratique, car les règles de la cour exigent que le commissaire et son avocat établissent leur preuve. Nous faisons de notre mieux pour l'établir, mais nous ne faisons pas souvent entendre de témoins parce que le poids de la preuve incombe au contribuable. Voici donc que notre preuve a été établie.

J'en arrive, monsieur, aux détails. Nous avons la barre aux témoins avec une chaise. Le témoin est appelé et prête serment. Notre cour de taxation a le pouvoir d'assigner des témoins.

Le PRÉSIDENT: Tous ces frais sont-ils à la charge du contribuable?

M. OLIPHANT: Non. J'aurais dû dire que tout ce que le contribuable a à payer, ce sont les dix dollars qu'il dépose en même temps que son appel.

L'hon. M. HAYDEN: Outre les honoraires de son avocat?

M. OLIPHANT: Il lui faut naturellement payer son avocat.

Le PRÉSIDENT: Et ses témoins?

M. OLIPHANT: Les frais des témoins sont partiellement à la charge du contribuable, mais, comme je l'ai dit, la cour a le pouvoir d'assigner des témoins et de faire venir les dossiers et documents nécessaires. L'affaire est appelée, le témoin est à la barre, il est assermenté. Vous voyez quelles sont les formalités. D'après la loi, les règles de la preuve entendue devant la cour de taxation sont les mêmes que devant les cours d'équité de 1928 du district de Columbia. C'est ainsi que nous nous exprimons en termes juridiques. Cela revient à dire que les règles de la preuve suivies par la cour de taxation sont telles que cette dernière se renseigne parfaitement sur toute l'affaire. C'est exactement cela. La cour voit à obtenir un tableau complet de l'affaire. La cour interroge les témoins. Il n'arrive pas souvent que certaines preuves soient exclues simplement pour des motifs de forme.

L'hon. M. HAYDEN: La preuve par ouï-dire?

M. OLIPHANT: Non, la preuve par ouï-dire n'est pas admise. Nous sommes obligés de la rejeter. Il y a toutefois moyen d'établir toute preuve appropriée. Je veux simplement vous montrer que l'occasion est fournie au contribuable de faire valoir ses revendications et au commissaire de présenter ses réponses.

L'hon. M. LÉGER: Pas d'objection aux questions tendancieuses?

M. OLIPHANT: Oui, mais en pratique on peut assez bien suggérer des réponses aux témoins.

L'hon. M. CAMPBELL: Comme partout ailleurs.

M. OLIPHANT: Oui. On nous a toujours arrêtés au moment opportun. Le juge finit par dire: "Vous avez suggéré assez de questions au témoin."

Après l'audition des témoins, on plaide rarement sur des questions de droit devant la cour de taxation. Dans presque tous les cas, on donne le temps aux parties de déposer un mémoire de conclusions. Ce mémoire contient deux choses. Dans la première partie, il y a tous les faits. La raison en est que notre loi exige—et je crois que c'est important—que la cour se prononce sur les faits dans chaque cas. Vous pouvez probablement apprécier cela, messieurs. Dans la deuxième partie, il y a l'argumentation sur les points de droit. Les mémoires sont ordinairement simultanés.

L'hon. M. HAYDEN: Pas d'échange?

M. OLIPHANT: Il y a échange de mémoires.

L'hon. M. HAYDEN: Après le dépôt?

M. OLIPHANT: Les mémoires vont à la cour de taxation qui en envoie des copies aux deux parties, et alors chacune des parties peut répondre à l'autre par un nouveau mémoire. Le litige est alors soumis à la cour d'après ces conclusions.

Il faut se rappeler que cette audition dont nous parlons n'a lieu que devant un seul membre du tribunal. Ce dernier rapporte tous ces dossiers avec lui à Washington. Il les y étudie et décide sur les conclusions auxquelles il doit en arriver. Ces conclusions vont au président de la cour, lequel décide si elles doivent être soumises à la revision de toute la cour. La cour de taxation décide si elle doit reviser la décision ou l'opinion de celui de ses membres qui l'a exprimée. Sur les questions importantes, la cour au complet revise la décision, et non pas seulement un ou deux ou trois de ses membres.

Le PRÉSIDENT: Combien sont-ils?

M. OLIPHANT: Seize hommes revisent la décision.

L'hon. M. HAYDEN: La cour fait cela seule?

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Le contribuable n'a rien à y voir?

M. OLIPHANT: Dans le passé, des motions ont déjà été présentées pour la revision d'une décision rendue par un seul homme, mais cela n'arrive pas souvent. Le commissaire ne le demande jamais.

L'hon. M. HAYDEN: Il n'y a pas là de droit établi par une loi?

M. OLIPHANT: Non, c'est une question qui ne regarde que la cour.

Supposons qu'il le fasse, et que la décision doive être revisée par la cour au complet. La majorité de la cour peut en arriver à une conclusion autre que celle du juge qui a entendu la cause.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est une revision qui a lieu ayant le prononcé du jugement?

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. BUCHANAN: Le contribuable est-il représenté?

M. OLIPHANT: Non, tout cela se fait dans la chambre du juge. Si la décision est revisée par la cour, un juge représentant les vues de la majorité écrit une opinion, et alors les autres membres peuvent se déclarer dissidents ou concourir, et cette opinion est imprimée. Si l'affaire n'est pas revisée par la cour, mais qu'elle est d'une certaine importance, la décision est imprimée quand même. Elle sera considérée comme l'opinion d'un juge. Si elle n'est pas revisée, ce sera l'opinion de la cour.

Dans les autres cas où il n'est pas question de principe, comme ceux qui portent sur des questions de fait, d'estimation et autres choses de ce genre, l'opinion est émise sous forme d'un mémoire miméographié. Dans chaque cas, toutefois, l'opinion de la cour est publiée.

Voici ce qui arrive ensuite. Après l'expiration d'un certain délai, la décision devient finale. Le contribuable doit alors payer l'impôt à moins qu'il ne veuille en appeler à l'une de nos cours de circuit. Dans ce cas, il dépose un avis d'appel à la cour de taxation en même temps qu'un cautionnement couvrant le montant additionnel d'impôt que cette cour a déterminé.

Le PRÉSIDENT: Est-ce un appel à une cour de seize juges?

M. OLIPHANT: Il peut s'adresser à une de nos cours de circuit fédérales d'appel.

L'hon. M. CAMPBELL: Sur des questions de droit et de fait?

M. OLIPHANT: Sur des questions de droit.

L'hon. M. HUGESSEN: Les questions de fait sont exclues?

M. OLIPHANT: Oui. Il peut en appeler devant l'une de nos onze cours de circuit d'appel. Dans ce cas, il demande un bref de certiorari à la Cour Suprême. Plusieurs de nos causes vont à la Cour Suprême. L'an dernier, la Cour Suprême a consacré environ 10 p. 100 de son temps à des affaires d'impôt.

L'hon. M. HUGESSEN: Pouvez-vous nous dire dans quelle proportion les jugements de la cour de taxation des États-Unis sont portés en appel devant les cours fédérales?

M. OLIPHANT: Dans quelle proportion?

L'hon. M. HUGESSEN: Oui.

M. OLIPHANT: Voici probablement la meilleure façon de répondre à cette question. Nous parlons en ce moment de la somme de travail accomplie. Le gouvernement émet chaque année environ 10,000 de ces avis prévus par la loi au sujet des affaires d'impôt; je veux parler des cas d'insuffisance de paiement.

L'hon. M. HUGESSEN: Dix mille?

M. OLIPHANT: Je parle des avis ordonnés par la loi au sujet de l'estimation de l'insuffisance de paiement. Environ mille de ces avis vont à la cour de taxation, de mille à douze cents; et environ 12 p. 100 de ces estimations que nous faisons sont portées en appel. Notre cour de taxation juge environ 800 ou 900 cas par année. Elle est encombrée, de 4,000 à 5,000 causes restant en arrière. Cela revient à dire que, sur dix de nos examens, il y en a un qui va devant la cour de taxation. Je crois pouvoir dire qu'il en va environ un sur cinq de la cour de taxation à la cour de circuit. Ce n'est peut-être pas beaucoup.

L'hon. M. ASELTINE: Et de la cour de circuit à la Cour Suprême?

M. OLIPHANT: Oui, au moyen d'un bref de certiorari.

L'hon. M. ASELTINE: Combien?

M. OLIPHANT: Bien peu vont plus loin que les cours de circuit, car nous acceptons généralement les décisions de nos cours de circuit, et il en coûte assez cher pour aller devant la Cour Suprême. Toutefois, je dois dire que l'appel à la cour de taxation n'est pas coûteux.

Le PRÉSIDENT: Combien de juges?

M. OLIPHANT: Trois juges.

L'hon. M. LÉGER: J'aimerais à savoir comment on peut, par un bref de certiorari, en appeler devant la Cour Suprême.

M. OLIPHANT: C'est ainsi que nous procédons.

L'hon. M. LÉGER: On n'en appelle pas pour des raisons de juridiction, mais sur des questions de droit?

M. OLIPHANT: Sur ce qu'est la loi.

L'hon. M. LÉGER: C'est quelque peu différent ici. Nous ne pourrions pas recourir ici à un bref de certiorari.

M. OLIPHANT: Les questions de droit vont à la Cour Suprême. Je dois faire un retour en arrière afin de vous exposer un tableau complet. L'émission d'un avis d'insuffisance de paiement a pour objet de permettre au contribuable, s'il le désire, de se présenter devant la cour de taxation sans avoir à payer l'impôt. S'il le veut, il peut évidemment payer l'impôt et présenter une demande de remboursement et poursuivre devant une de nos cours de circuit, comme il a toujours pu le faire.

L'hon. M. HAYDEN: Est-ce une cour fédérale?

M. OLIPHANT: C'est une cour fédérale. Pour ces cas, notre cour de taxation est de beaucoup la meilleure; je veux dire que neuf contribuables sur dix préfèrent porter leur cause devant la cour de taxation.

L'hon. M. HUGESSEN: Mais il leur reste l'alternative de payer l'impôt et de poursuivre pour obtenir un remboursement.

M. OLIPHANT: Devant la cour de district.

Le PRÉSIDENT: Peut-on en appeler de cette cour?

M. OLIPHANT: Oui. Ce n'est qu'une étape. On en appelle de la cour de district à la cour de circuit, et de la cour de taxation à la cour de circuit.

Le PRÉSIDENT: Et de là à la Cour Suprême.

M. OLIPHANT: Oui, et de là à la Cour Suprême.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous dites qu'environ mille causes vont en appel à la cour de circuit et qu'il y a là un encombrement de 5,000 causes?

M. OLIPHANT: Nous sommes à y remédier. C'est là une autre difficulté. Quand nous avons établi la cour de taxation, nous avons été inondés en moins de deux ou trois ans. En 1927 ou 1928, il y avait environ 20,000 causes pendantes. De 1921 à 1936, 115,000 causes ont été soumises à la cour de taxation. Vers 1928, 1929 et 1930, il y avait un si grand nombre de causes pendantes devant nos cours de taxation qu'il fallut tenter d'y remédier. Nous avons essayé de régler avec les contribuables autant de cas que nous l'avons pu.

Après cette période difficile, nous pûmes nous appuyer sur les précédents établis par les cours de taxation, sur les décisions imprimées. Le contribuable savait qu'il pouvait aller devant la cour de taxation s'il le voulait et il savait qu'il avait un moyen d'appel peu coûteux. Sachant cela, le contribuable n'est pas souvent allé plus loin.

L'hon. M. HAYDEN: Les contribuables savaient ce que la cour pourrait faire.

M. OLIPHANT: C'est cela. Ils étaient influencés par deux choses: ils connaissaient les précédents imprimés et ils savaient qu'ils avaient le droit de s'adresser à la cour.

L'hon. M. ASELTINE: C'est ce que nous voudrions établir ici.

L'hon. M. HAIG: C'est ce que nous voulons.

M. OLIPHANT: J'ignore vos besoins, mais c'est ce que nous avons fait chez nous.

L'hon. M. HUGESSEN: Il me semble que 10,000 appels dans un pays immense comme les États-Unis, ce n'est pas un chiffre bien élevé.

M. OLIPHANT: En effet.

L'hon. M. HUGESSEN: Il y en avait beaucoup plus au début.

M. OLIPHANT: C'est vrai, mais il n'y a qu'environ mille appels sur dix mille avis que nous envoyons.

L'hon. M. HUGESSEN: Je voulais dire 10,000 avis d'insuffisance de paiement.

L'hon. M. HAYDEN: Il pourrait y avoir plus d'appels si vous envoyiez plus d'avis.

M. OLIPHANT: C'est vrai.

L'hon. M. HAYDEN: La base est d'environ 10 p. 100.

M. OLIPHANT: C'est exact. Il s'agit de liquider la besogne, et c'est de cette façon que nous procédons.

L'hon. M. HAIG: Vous attribuez ce résultat au fait que les décisions sont rendues publiques et que les gens savent qu'ils ont le droit d'en appeler.

L'hon. M. HAYDEN: Les gens ne perdront pas leur temps pour en appeler s'ils savent qu'il existe un précédent flagrant contre eux.

M. OLIPHANT: Je le pense aussi.

L'hon. M. LAMBERT: Après 1928 et 1929, quand l'encombrement s'est produit, avez-vous facilité les moyens de traiter ces causes?

M. OLIPHANT: Oui, certes.

M. STIKEMAN: Rendez-vous aussi des décisions portant sur des questions théoriques?

M. OLIPHANT: La cour de taxation n'en rend pas. Pour qu'une de nos cours qui s'occupent de vérifier les faits et de juger puisse procéder, il faut qu'elle soit saisie d'un cas déterminé.

Le PRÉSIDENT: Une cour ne procéderait pas sur un cas hypothétique tel que celui que nous avons discuté ce matin?

M. OLIPHANT: Non, monsieur, nous avons une procédure différente. Un contribuable peut adresser une requête au commissaire du Revenu de l'Intérieur pour obtenir une décision. Toutefois, c'est surtout une question de temps.

Le PRÉSIDENT: J'imagine que cette décision ne lie pas le contribuable.

M. OLIPHANT: Non. Ou plutôt elle le lie dans un sens. Le commissaire rend une décision. Si le contribuable désire que cette décision le lie, il demande ce que nous appelons un "accord définitif". Cela est un peu plus formel, et la décision est signée par le commissaire. Ce dernier conclut une sorte d'accord définitif avec le contribuable.

L'hon. M. HUGESSEN: Voulez-vous parler d'un commissaire local?

M. OLIPHANT: Non, il s'agit de notre commissaire du Revenu de l'Intérieur à Washington. Nous parlons en ce moment de transactions à venir.

L'hon. M. HUGESSEN: Votre percepteur local n'a pas de pouvoir?

M. OLIPHANT: Non, sauf celui de s'adresser à nos agents du revenu. Nos décisions quant aux transactions à venir se font à Washington. Une sorte d'accord définitif est conclue, puis va au Secrétaire du Trésor. Si cet accord définitif est approuvé par le Secrétaire du Trésor, cela met fin à toute contestation pour l'année en question. C'est en vertu de la loi que se conclut cet accord définitif, lequel ne peut être révoqué si ce n'est pour cause de fraude ou de représentation fausse des faits. Je puis dire que, dès que le commissaire a rendu une décision, il ne s'en départ généralement pas.

Le PRÉSIDENT: Cette décision tient-elle généralement à Washington?

M. OLIPHANT: Ces décisions sur les transactions à venir sont rendues à Washington. Quant aux transactions passées, nous avons la même manière de procéder. Les contribuables peuvent obtenir les décisions et les accords définitifs s'ils veulent fermer rapidement leurs comptes de l'année.

L'hon. M. HUGESSEN: Et cela est prescrit par la loi?

M. OLIPHANT: Notre accord définitif est conclu en vertu de la loi.

L'hon. M. HUGESSEN: Cela ne va pas devant la cour. C'est l'affaire du commissaire?

M. OLIPHANT: Parfaitement. C'est absolument une chose de l'administration.

Le PRÉSIDENT: C'est donc final.

M. OLIPHANT: Cet accord définitif est final.

L'hon. M. HAYDEN: C'est un autre moyen d'éviter les cours de taxation.

M. OLIPHANT: Nous parlons des transactions futures.

L'hon. M. HAYDEN: Je comprends cela. Mais qu'arrive-t-il quand on veut fermer hâtivement les comptes de l'année?

M. OLIPHANT: Quand la lettre est envoyée, le contribuable peut s'y conformer.

L'hon. M. HAYDEN: Le contribuable qui ne reçoit pas d'avis peut-il s'adresser à Washington?

M. OLIPHANT: Oui. J'ai oublié de dire que le commissaire est obligé d'envoyer un avis prescrit par la loi. Il faut que cela soit fait. Après l'envoi de l'avis, durant l'expiration du délai de 90 jours accordé au contribuable pour répondre ou aller en appel, et tandis que la cause est pendante, le commissaire ne peut pas cotiser l'impôt. Si le contribuable désire conclure un accord et renonce à son droit de s'adresser à la cour de taxation, il peut demander un accord pour fins de fermeture des comptes, et cet accord sera exécuté. Cela permet de fermer les comptes de l'année. Cela concerne naturellement une transaction passée.

L'hon. M. HUGESSEN: Peut-il obtenir un accord pour fins de fermeture des comptes sur les transactions futures?

M. OLIPHANT: Dans quelques cas. Cela dépend du genre de contestation et de la somme de travail que nous avons en mains. Ainsi vous n'avez pas ici l'impôt sur les gains du capital, mais nous l'avons, et le contribuable qui possède des actions peut naturellement désirer savoir si telle ou telle transaction en est une de capital. Le commissaire détermine s'il s'agit ou non d'une transaction de capital, et l'actionnaire peut obtenir une décision. Toutefois, il peut arriver qu'il y ait des milliers d'autres actionnaires, et que nous ne soyons pas disposés à rendre une décision dans un cas parce qu'il nous faudrait le faire pour les autres. Il y a certains autres cas où nous ne donnons pas de décision. Par exemple, à l'heure qu'il est, nous n'en donnons pas sur les nouvelles institutions qui se prétendent exemptes de l'impôt parce qu'elles sont fondées pour des fins charitables, scientifiques ou littéraires.

M. STIKEMAN: Avez-vous chez vous quelque chose d'équivalent à nos pouvoirs discrétionnaires?

M. OLIPHANT: Il est difficile de répondre à cette question. Toute décision du commissaire porte sur la détermination du montant déficitaire, et le contribuable a le droit de contester cette estimation devant la cour de taxation.

L'hon. M. HAYDEN: Cela comprend tout ce qui sert à rendre cette décision?

M. OLIPHANT: C'est exact.

L'hon. M. ASELTINE: Il n'y a pas de pouvoir discrétionnaire final?

M. OLIPHANT: Non, monsieur.

M. STIKEMAN: Vous avez un personnel de techniciens qui sont des fonctionnaires spéciaux de votre service et qui parcourent le pays pour rencontrer les contribuables et régler avec eux les contestations. Où sont-ils?

M. OLIPHANT: J'ai parlé il y a quelques instants de la somme énorme de travail qui s'est accumulée devant nos cours de taxation vers 1929 et 1930, et j'ai dit que nous avions réglé un grand nombre de causes. En même temps, nous avons établi un comité consultatif spécial. Nous aimons à établir des groupes spéciaux. Ce comité consultatif spécial n'était pas composé d'avocats, mais de fonctionnaires du Bureau, assistés d'avocats faisant partie du Bureau

du Revenu de l'Intérieur. C'est ce comité consultatif spécial qui a parcouru le pays et qui a réglé un grand nombre de ces causes. Ce comité consultatif spécial a donné naissance à l'organisme administratif d'appel. J'en reviens à l'avis relatif au montant déficitaire de l'impôt. Une fois la lettre partie, si le contribuable ne peut pas s'entendre avec le commissaire, il peut en appeler en soumettant son cas au personnel de techniciens. Ce personnel de techniciens est un organisme strictement administratif. Il est partagé en douze divisions qui couvrent tout le pays. Chacune de ces divisions entend les causes avec l'assistance d'un conseil, qui est un avocat ou un administrateur.

Maintenant, si ce n'est pas trop embrouiller les choses, je désire revenir un peu en arrière. Je l'ai déjà dit, un de nos agents du revenu fait un rapport qui est déféré à la division de l'audition et de la revision. Si le contribuable intervient et soumet son cas à une division du personnel technique — et cela demande très peu de formalités — cette division du personnel technique en arrive à une entente avec le contribuable. Cette entente, une fois conclue, est finale en ce qui concerne le commissaire du Revenu de l'Intérieur. C'est là une procédure de décentralisation. Nous avons douze bureaux disséminés dans le pays. Les causes qui vont devant le personnel technique sont réglées définitivement et ne vont pas à Washington.

L'hon. M. HAYDEN: Est-ce que tous les cas peuvent être soumis au personnel technique?

M. OLIPHANT: Oui. Je ne me fais peut-être pas bien comprendre, car c'est passablement compliqué. Dans le cas où le contribuable ne peut pas s'entendre avec l'agent du revenu, et avant que l'avis d'insuffisance de paiement soit émis, le contribuable peut, à ce moment-là, s'il le veut, demander que son cas soit revisé par le personnel technique; s'il ne s'adresse pas au personnel technique, le commissaire émet son avis de 90 jours prescrit par la loi, puis le contribuable interjette son appel et il peut alors aller devant le personnel technique. Le contribuable est obligé de passer par ces étapes.

L'hon. M. HAYDEN: S'il va devant le personnel technique et en appelle ensuite régulièrement, la décision du personnel technique est-elle inscrite dans le dossier du contribuable et est-elle effective contre lui?

M. OLIPHANT: Non.

L'hon. M. HAYDEN: Cela n'entre pas dans le dossier?

M. OLIPHANT: Non. Les procédures devant la cour de taxation sont "de novo".

L'hon. M. CAMPBELL: J'imagine que, dans les négociations devant le personnel technique, le service du revenu et le contribuable doivent être d'accord sur les résultats.

M. OLIPHANT: C'est exact. C'est une tentative d'en arriver à une entente.

L'ho M. HAYDEN: C'est simplement un compromis devant le personnel technique.

M. OLIPHANT: C'est une procédure de règlement. Nous aurons toujours affaire à un nombre considérable de contribuables, et 97 p. 100 de nos cas sont réglés par entente avant d'être soumis au personnel technique.

L'hon. M. CAMPBELL: Cette procédure est-elle prescrite par une loi ou bien est-ce un arrangement d'ordre administratif?

M. OLIPHANT: Voulez-vous parler du personnel technique?

L'hon. M. CAMPBELL: Oui.

M. OLIPHANT: C'est une affaire de régie interne, mais la principale partie de la contestation est réglée dans le département même.

L'hon. M. CAMPBELL: Il y a quelques instants, vous avez parlé de la difficulté d'interpréter la loi. Si je me rappelle bien, vous avez parlé de ce que dit la loi et de ce qu'elle devrait être. Essaie-t-on chaque année de modifier les articles de la loi qui ne sont pas clairs?

M. OLIPHANT: Le département du Revenu et celui du Trésor ne cessent

d'étudier la loi. C'est leur politique. La Chambre des Représentants a un comité des voies et moyens et le Sénat a un comité des finances. Il y a en outre un comité mixte du Sénat et de la Chambre sur la taxation, et ce comité ne cesse d'étudier les lois fiscales.

L'hon. M. CAMPBELL: Ces comités entendent-ils des suggestions d'associations de contribuables qui demandent des amendements à la loi?

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. CRERAR: Sur l'incidence des impôts. Mais entendent-ils des suggestions sur l'application de la loi?

M. OLIPHANT: Voulez-vous parler de changements dans les formalités?

L'hon. M. CRERAR: Oui.

M. OLIPHANT: Ces suggestions peuvent être faites à notre comité mixte. De fait, au début de cette année, ce comité a entendu des témoins au sujet de l'application de notre article 722, qui est le même que l'article de votre loi concernant votre Commission arbitrale.

L'hon. M. BUCHANAN: Je désire quelques éclaircissements sur la constitution de la cour de taxation, qui est composée de seize membres. Ces membres sont-ils tous avocats, ou bien y a-t-il des experts comptables parmi eux?

M. OLIPHANT: La plupart sont avocats. Quand cette cour a été établie, la plupart des membres ont été choisis parmi les fonctionnaires du Bureau du Revenu de l'Intérieur, le seul endroit où l'on pût trouver des hommes compétents pour ce travail. Pour répondre à votre question, sénateur, je dois dire que la plupart de ces membres sont avocats.

L'hon. M. HUGESSEN: Je crois savoir, monsieur Oliphant, que votre pays est allé plus loin que le Canada dans la législation détaillée. Quelqu'un a dit à notre Comité que, sur les questions de dépréciation, la loi pourrait prescrire des taux, et que, sur d'autres questions qui sont maintenant laissées à la discrétion du ministre, la loi pourrait couvrir des cas déterminés. Est-il vrai que, dans votre pays, la loi est aussi détaillée que possible pour couvrir tel ou tel cas?

M. OLIPHANT: Non, ce n'est pas exact. Notre loi—telle est du moins mon opinion personnelle—est rédigée en termes généraux de façon à s'appliquer à tout problème, mais elle n'est pas détaillée. Le Congrès adopte la loi, puis le commissaire, avec l'approbation du Secrétaire du Trésor, est autorisé à édicter des règlements qui ont force de loi.

L'hon. M. HUGESSEN: Ces règlements donnent-ils, règle générale, des pouvoirs discrétionnaires?

M. OLIPHANT: Non. En général, ils constituent une interprétation de la loi. Il y a quelques exceptions à cela. Par exemple, un problème qui revient souvent devant nous est celui concernant les compagnies filiales. Nous avons une formule unifiée de rapport que les filiales peuvent présenter. Le Congrès a pratiquement confié à notre commissaire la tâche législative concernant les filiales, car la question est tellement compliquée que le Congrès ne semblait pas en mesure de l'accomplir.

L'hon. M. HUGESSEN: Sur la question de la dépréciation, votre loi de l'impôt sur le revenu dit-elle expressément que le montant de la dépréciation pourra être déduit du revenu imposable?

M. OLIPHANT: On permet de déduire un montant raisonnable.

L'hon. M. HUGESSEN: Quel est celui qui juge que tel montant est raisonnable? Est-ce laissé à la discrétion du commissaire?

M. OLIPHANT: Oui, c'est laissé à la discrétion du commissaire.

L'hon. M. HAIG: Cette question peut être portée en appel devant la cour d'appel de taxation?

M. OLIPHANT: Si le contribuable n'est pas satisfait du taux ou de l'estimation du commissaire, il peut porter sa cause devant la cour de taxation.

L'hon. M. HUGESSEN: La cour d'appel de taxation peut-elle reviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire sur la question de dépréciation?

M. OLIPHANT: Supposons que le commissaire ait déterminé que la durée utile d'une maison en bois est de vingt-cinq ans. La cour de taxation peut décider que cette durée est de trente ans ou de vingt ans.

L'hon. M. HUGESSEN: Elle peut reviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire du commissaire.

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Vous étiez ici hier, n'est-ce pas, monsieur Oliphant?

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Vous avez dû entendre la discussion qui a eu lieu sur les montants qu'on devrait raisonnablement déduire du revenu imposable, à titre de dépenses. On nous a fait remarquer que le principe qui veut que les dépenses déduites aient été faites entièrement et exclusivement pour produire le revenu vient de la loi anglaise de 1806. Comment définissez-vous les dépenses?

M. OLIPHANT: Dépenses faites pour la conduite du commerce ou des affaires. Telle est la définition générale.

Le PRÉSIDENT: Employez-vous le mot "nécessairement"?

M. OLIPHANT: Il me faudrait consulter le livre avant de répondre.

L'hon. M. HUGESSEN: Est-ce que c'est chez vous un sujet de dispute comme ici?

M. OLIPHANT: Un grand nombre des cas qui vont à la cour de taxation portent sur la question de savoir si le salaire payé par une compagnie à un employé supérieur est raisonnable.

L'hon. M. HUGESSEN: Le commissaire a-t-il le pouvoir discrétionnaire de déterminer ce que devrait être le salaire?

M. OLIPHANT: Il fait son estimation, et le contribuable qui n'en est pas satisfait peut en appeler à la cour de taxation.

L'hon. M. HUGESSEN: Supposons le cas d'une compagnie qui a payé un salaire de $25,000 à un homme. Si le commissaire trouve ce chiffre excessif, peut-il décider que la compagnie ne pourra déduire que $10,000?

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: En somme, il a le même pouvoir discrétionnaire que notre commissaire?

M. OLIPHANT: Oui.

L'hon. M. HAIG: Sauf qu'aux États-Unis on peut en appeler de l'estimation du commissaire.

L'hon. M. MCRAE: Je constate que les diverses décisions rendues aux États-Unis depuis quelques années ont eu pour résultat une certaine uniformité des décisions, et que les avocats s'appuient sur elles pour conseiller leurs clients. Il me semble que vous êtes fort avancés de ce côté. Ai-je raison?

M. OLIPHANT: Bien, jusqu'à 1942, environ 35,000 cas de taxation ont été décidés chez nous. Sur ce nombre, vous pouvez trouver quelque chose ressemblant à presque tous vos problèmes. Nous avons établi une jurisprudence extrêmement considérable.

L'hon. M. ASELTINE: Publie-t-on les décisions de la cour de taxation comme rapports judiciaires?

M. OLIPHANT: Les décisions qui sont imprimées sont publiées dans un volume relié. Les opinions dites "memorandum" sont miméographiées.

L'hon. M. ASELTINE: Elles ne sont pas publiées?

M. OLIPHANT: Elles sont publiées simplement en ce sens qu'elles sont miméographiées, et que tous les gens qui désirent en avoir une copie n'ont qu'à en faire la demande.

L'hon. M. CRERAR: Employez-vous le même genre de formules de déclaration pour le contribuable qui a un revenu de $3,000 que pour celui qui en a un de $50,000?

M. OLIPHANT: Non, monsieur. Nous avons une courte formule de dé-

claration sur laquelle le percepteur compute l'impôt quant aux revenus allant jusqu'à $5,000.

Le PRÉSIDENT: M. Stikeman possède tous ces renseignements.

L'hon. M. CRERAR: Avez-vous toujours eu ces formules différentes? Sinon, pourquoi a-t-on décidé d'avoir des formules différentes?

M. OLIPHANT: Nous n'avons pas toujours eu des formules différentes. Le besoin de formules différentes s'est fait sentir en 1943.

L'hon. M. CRERAR: Cela simplifie-t-il les choses?

M. OLIPHANT: Cela ne simplifie pas les différends, car ce sont les gros revenus qui prêtent à des contestations. Nous n'avons que peu d'appels de la part des contribuables dont le revenu est inférieur à $5,000.

L'hon. M. HUGESSEN: Puis-je poser une autre question au sujet de l'avis d'insuffisance de paiement envoyé au contribuable? Je crois comprendre que cet avis est accompagné du rapport de l'agent du revenu, n'est-ce pas?

M. OLIPHANT: Non. Le rapport de l'agent du revenu a été fourni au contribuable, alors que l'occasion lui a été donnée pour la première fois de protester contre la décision de l'agent du revenu.

L'hon. M. HUGESSEN: Les rapports des agents du revenu que j'ai vus me paraissent beaucoup plus complets que tous les renseignements fournis au contribuable canadien. Dans votre pays, le contribuable peut se faire une assez bonne idée de ce que l'agent du revenu pense de son cas, n'est-ce pas?

M. OLIPHANT: Ce rapport montre les ajustements faits par l'agent du revenu.

L'hon. M. HUGESSEN: Et les raisons de ces ajustements y sont données, n'est-ce pas?

M. OLIPHANT: Pas d'une façon très détaillée. Dans la plupart des cas, il y aura eu des entretiens entre les deux parties, lesquelles savent à quoi s'en tenir.

L'hon. M. HUGESSEN: Est-ce la loi qui oblige l'agent du revenu à donner des détails?

M. OLIPHANT: Non.

L'hon. M. HUGESSEN: Ce n'est qu'une question de pratique?

M. OLIPHANT: De pratique administrative.

L'hon. M. HUGESSEN: Je pense que votre pratique est bien meilleure que la nôtre. Elle donne au contribuable une idée bien plus claire de sa situation et des raisons qui la motivent.

L'hon. M. HAIG: Monsieur le président, j'ai le grand plaisir de proposer un vote de remerciement à M. Oliphant pour être venu ici et nous avoir fourni ces renseignements. Je me permets d'ajouter que nous apprécions beaucoup la courtoisie dont son gouvernement a fait preuve en lui permettant de venir ici.

M. OLIPHANT: C'est un plaisir pour moi que d'être ici.

L'hon. M. ASELTINE: J'espère que vous reviendrez.

M. OLIPHANT: Je l'espère aussi.

L'hon. M. CRERAR: Je désire appuyer la motion. M. Oliphant nous a donné beaucoup de renseignements utiles qui nous aideront grandement dans notre tâche.

Le PRÉSIDENT: Vous avez entendu la motion, monsieur Oliphant. Vous avez été bien bon de venir ici — à vos propres frais, je crois — et de nous donner une foule de renseignements très précieux. Nous apprécions grandement ce que vous avez fait et nous vous en sommes reconnaissants.

La motion est adoptée unanimement.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, avant d'ajourner, nous devrions décider ce que nous ferons durant le congé.

L'hon. M. CAMPBELL: Je pense que nous devrions nommer un comité qui serait chargé d'examiner les témoignages et ensuite de conférer avec M. Stikeman pour la préparation d'un projet de loi.

Je propose qu'à cette fin soit nommé un comité composé des sénateurs Crerar, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, Vien et. . . .

L'hon. M. HAIG: Et vous-même.

L'hon. M. LÉGER: J'appuie la motion.

La motion est adoptée.

Le Comité s'ajourne au jeudi 30 avril, à 10 heures et 30 minutes du matin.

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tentant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

FASCICULE N° 7

SÉANCE DU MARDI 30 AVRIL 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOINS:

M. A. Leslie Ham, avocat des compagnies d'assurances par actions;

M. George B. Elwin, président du comité spécial près le Comité régional d'Ontario de la Chambre canadienne de commerce;

M. H. C. Hayes, président du comité de la taxation de la Chambre canadienne de commerce.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L. Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(*Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946*)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,

L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI, 30 avril 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par une nouvelle rédaction au besoin, se réunit à 10 h. 30 du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Bench, Buchanan, Crerar, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae et Robertson — 12.

Sont aussi présents:
Les sténographes officiels du Sénat.
M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. A. Leslie Ham, avocat représentant les compagnies d'assurances par actions présente un mémoire au nom de ces compagnies.

M. George B. Elwin, président du comité spécial près le Comité régional d'Ontario de la Chambre de commerce canadienne, présente un mémoire au nom de cet organisme et est interrogé.

M. H. C. Hayes, président du comité de taxation de la Chambre de commerce canadienne, est appelé et interrogé.

A une heure de l'après-midi, le Comité s'ajourne au jeudi 2 mai 1946, à 11 heures du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité,

R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

Le MARDI, 30 avril 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour étudier les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 h. 30 du matin sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous avons ici, ce matin, l'Association canadienne des assureurs, représentée par son gérant M. Ham, et la Chambre de commerce canadienne. Pour certaines raisons, il est à propos d'entendre l'Association d'abord.

En premier lieu, je dois dire à M. Ham, tout comme je l'ai dit aux représentants d'autres organismes, que le Comité n'a aucun pouvoir de discuter les questions de programme à l'égard de l'impôt sur le revenu. Je crois qu'à une couple d'exceptions près, votre mémoire se rapporte en bonne partie à la question de programme. Puisqu'il en a été ainsi pour presque toutes les associations, le Comité a adopté la coutume d'entendre les représentations, mais en donnant l'avertissement que toutes les recommandations qu'il pourra communiquer plus tard au gouvernement ne pourront être fondées sur des représentations faites au sujet du programme. Nous allons maintenant entendre M. Ham.

M. A. LESLIE HAM: Monsieur le président et honorables sénateurs, la difficulté que nous avons éprouvée en préparant ce mémoire consistait à faire une distinction entre les questions de programme et les autres, parce qu'elles sont entremêlées très étroitement. Il était très difficile de faire un tableau réel et clair sans empiéter sur les questions de programme.

Pour les fins des délibérations, je dois dire que je ne suis pas ici en qualité de représentant de l'Association canadienne des assureurs, mais que je représente les compagnies par actions au Canada, qu'elles soient ou non membres de l'association. Le mémoire est déposé au nom des compagnies faisant affaires ici et au comptant dans le domaine de l'assurance-incendie, de l'assurance-automobile et de l'assurance-accidents.

Nous comprenons l'ampleur et l'importance de cette enquête, et le fait que sa portée est restreinte sur les questions de programme du gouvernement. Le mémoire a été préparé au nom de 223 compagnies, selon les instructions de plus de 80 compagnies et de deux sous-comités. Il a été déposé devant toutes les 223 compagnies il y a environ trois mois.

Le PRÉSIDENT: Est-ce que cela comprend les compagnies étrangères?

M. HAM: Les compagnies britanniques, canadiennes et étrangères faisant ce genre d'affaires. Toutes n'assurent pas dans toutes ces classes. Il y en a qui ne s'occupent que de l'incendie, d'autres des automobiles ou des accidents. Je dois dire en passant que quelques-unes souscrivent de l'assurance maritime, et il en est question dans une brève partie du mémoire, mais les compagnies que je représente ne sont pas les seuls assureurs maritimes; alors, ce n'est qu'incidemment qu'il en est question dans le mémoire.

Je ne crois pas qu'il me soit nécessaire de lire la première page du mémoire, car elle n'est qu'un relevé historique de nos efforts à date, mais elle peut être consignée au compte rendu.

AU COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT INSTITUÉ POUR ÉTUDIER LES DISPOSITIONS ET L'APPLICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU ET DE LA LOI DE 1940 SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES.

MÉMOIRE DES COMPAGNIES PAR ACTIONS FAISANT AFFAIRE AU CANADA ET AU COMPTANT EXCLUSIVEMENT DANS LES DOMAINES DE L'ASSURANCE-INCENDIE, DE L'ASSURANCE-AUTOMOBILE ET DE L'ASSURANCE-ACCIDENTS

(Exception faite de celles qui demandent l'exemption d'impôt parce qu'elles sont des compagnies mutuelles ou coopératives.)

Le présent mémoire est soumis à l'étude du Comité spécial du Sénat.

Les mots "mutuel" ou "mutuelles", employés partout, signifient les assureurs qui demandent exemption en vertu desdites lois comme assureurs mutuels, réciproques, ou les compagnies par actions contrôlées ou possédées par des compagnies ou associations coopératives, à moins que le contexte n'exige que la signification du mot "mutuelle" ne comprenne pas les sociétés réciproques, coopératives, ou les compagnies par actions ci-dessus.

Les mots "Commission d'enquête" employés partout signifient la Commission d'enquête sur les coopératives nommée en vertu de l'arrêté en conseil C.P. 8725.

A. Historique

1. L'inégalité de la taxation dont il est question plus loin provient de:

a) La promulgation des articles 4 *g*), 4 *i*) et 4 *p*) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, S.R.C. de 1927, ch. 97. Lesdits alinéas se trouvent dans l'appendice "A" ci-annexé;

b) La promulgation de l'article 2 *f*), Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, statuts du Canada de 1940, ch. 32. Ledit alinéa se trouve à l'appendice "A" ci-annexé;

c) Et, enfin, de l'article 13 *b*) de la Loi spéciale des revenus de guerre, S.R.C. de 1927, ch. 179. Ledit alinéa se trouve à l'appendice "A" ci-annexé.

2. Un mémoire déposé en octobre 1941, au nom des compagnies par actions qui sont membres de l'Association canadienne des assureurs, chez le très hon. J. L. Isley, K.C., ministre des Finances, et l'hon. Colin W. G. Gibson, alors ministre du Revenu national, a attiré l'attention du gouvernement sur l'inégalité provenant de ces articles tels qu'ils sont conçus, de même que de la discrétion ministérielle permise par ces lois. Cette présentation fut suivie de nombreuses entrevues avec lesdits ministres et leurs sous-ministres.

3. L'institution d'une Commission d'enquête a fourni une autre occasion pour les assureurs des compagnies par actions en général, (soit ceux au nom de qui le présent mémoire est exposé) d'offrir des idées supplémentaires, et il sera fait plus tard allusion aux décisions de la Commission, vu que celles-ci ont trait à l'élimination des inégalités de traitement.

4. Le présent mémoire, rédigé au nom de 223 compagnies d'assurances par action*, vise les "rouages administratifs desdites lois", tels qu'ils existens actuellement, et certaines modifications recommandées à cet égard par la Comt mission d'enquête.

* Voir Appendice "H" ci-annexé pour la liste desdites compagnies.

B. La préparation desdites lois

1. Article 4 *g*), Loi de l'impôt de guerre sur le revenu — Corporations mutuelles. (*En voir la rédaction à l'appendice "A" ci-annexé.*)

a) Il n'y a pas de définition de "corporation mutuelle" dans la loi. Comme résultat ce n'est qu'en 1940 que les compagnies mutuelles par actions furent assujetties à l'impôt sur le revenu, malgré le fait qu'elles ont un "capital représenté par des actions", et qu'évidemment elles n'étaient pas exemptées.

b) Au cours de ses séances, la Commission d'enquête n'a pu apparemment se procurer une définition acceptable des expressions "assurance mutuelle" ou "corporation mutuelle" et, dans son rapport, elle renvoie à la définition trouvée dans la Loi des assurances d'Ontario, S.R.O. de 1937, ch. 256, art. 1, parag. 43, qui se lit comme suit:

> "Assurance mutuelle" signifie un contrat d'assurance ne comportant pas, à l'époque de sa passation, de considération ou prime fixe ou déterminée, cette considération devant être, à l'expiration dudit contrat, déterminée selon l'expérience des assureurs à l'égard de tous contrats analogues, que le maximum de cette considération ait été prédéterminé ou non.

Cette définition en elle-même est exposée à la critique, puisque les compagnies par actions émettent des polices "ne comportant pas, à l'époque de la passation, de considération ou prime fixe ou déterminée, cette considération devant être, à l'expiration dudit contrat, déterminée selon l'expérience des assureurs à l'égard de tous contrats analogues." Et cela signifie qu'il est concevable que des compagnies par actions émettent des polices mutuelles, contradiction qu'aucune compagnie, qu'elle soit par actions ou autrement, n'a jamais prétendue possible.

Je cite ici, comme exemple, la *General Insurance Company of America*, compagnie par actions, qui émet des polices de participation. Cette opération relève strictement de la définition ci-dessus d'assurance.

Il faut cependant remarquer que ladite Loi des assurances d'Ontario, art. 1, parag. 11* définit une "corporation mutuelle au comptant", et que la sec. 42 définit une "corporation mutuelle"; les deux excluent une "corporation à capital social", et la loi fait une autre distinction entre le "plan au comptant" et le "plan mutuel". On trouve cette distinction dans les conditions statutaires. (Voir condition statutaire 10* à l'article 106 de ladite loi).

Nous prétendons que ledit paragraphe 43, "assurance mutuelle", cité plus haut, ne définit pas l'assurance mutuelle, mais bien une "police de participation". Il faut remarquer que les compagnies d'assurance-vie, qu'elles soient mutuelles ou par actions, émettent nombre de contrats connus comme "polices de participation" et qui tombent en plein dans la définition ci-dessus. Toutefois, personne n'a jamais prétendu qu'une telle police de participation émanant d'une compagnie par actions est, en substance, une police mutuelle.

Alors qu'il peut y avoir une distinction entre une compagnie par actions et une compagnie mutuelle, les deux peuvent émettre des polices de participation ou autres, sans changer leur caractère ou le caractère du contrat d'assurance souscrit. La distinction entre une compagnie par actions et une compagnie mutuelle devrait être entre les assureurs eux-mêmes, et non pas entre les contrats d'assurance.

* Voir Appendice "B" ci-annexé pour le texte desdits renvois. Loi des assurances d'Ontario, art. 1, parag. 11 et 42, et condition statutaire 10 à l'art. 106.

Le PRÉSIDENT: Vous parlez des compagnies d'assurance d'Ontario. La même chose s'applique-t-elle aux compagnies qui ont une charte fédérale ?

M. HAM: Oui, parce que la province contrôle plus ou moins l'assurance en vertu des droits de propriété et des droits civils. De la sorte, les compagnies détenant un permis fédéral tombent sous le coup de la loi d'Ontario.

2. Article 4 *i*), Loi de l'impôt de guerre sur le revenu — Associations agricoles. (*En voir le texte à l'Appendice "A" ci-annexé.*)

a) Il n'y a pas de définition du mot "cultivateur" et l'on prétend que l'agriculture et d'autres occupations ne s'excluent pas mutuellement, de sorte que bien des citoyens, tout en étant des cultivateurs, s'adonnent à quelque autre industrie, emploi ou métier.

b) Il n'y a pas de définition du mot "association". On se demande s'il comprend une "corporation". Tous les assureurs mutuels, à l'exception des réciproques, sont des corporations, et comme il n'y a pas de compagnies réciproques au Canada qui assurent les propriétés agricoles, le mot "association" ne saurait s'y appliquer.

Le mot "association" est défini comme suit dans la seconde édition du nouveau dictionnaire international Webster:

1. L'état d'être associé; union; confédération; communauté.

2. Une union de personnes dans une société pour des fins particulières. Aux Etats-Unis, et pour faire une distinction avec une corporation, c'est un groupe de personnes organisé pour atteindre un certain but, sans charte, mais adoptant le caractère général et le mode d'opérations d'une corporation.

Ainsi, si l'expression "association" est employée pour faire une distinction avec une corporation, aucune exemption n'est accordée à une compagnie d'assurance mutuelle en vertu de cet article. Remarquez l'emploi du mot "corporation" à l'article 4 *g*) et les mots "compagnies et associations coopératives" à l'article 4 *p*). Si le mot "association" signifie corporations ou compagnies, pourquoi le choix particulier de ces mots dans les articles ?

3. Article 4 *p*), Loi de l'impôt de guerre sur le revenu — Compagnies et associations coopératives. (*En voir le texte à l'Appendice "A" ci-annexé.*)

a) Il a toujours existé un doute considérable à l'égard de la signification de cet alinéa. Voir extrait des commentaires de la Commission d'enquête (annexé comme Appendice "C"), et contenus aux pages 43 et 44 du rapport. La lecture de ces commentaires démontre les difficultés éprouvées par la Commission d'enquête pour expliquer les expressions suivantes: "du même genre", "coopérative", "organisé et exploité sur une base coopérative", "mettant sur le marché les produits", "obligation", "membres", "non-membres", "organisées en vue de financer leurs opérations".

b) Il a surgi de tels doutes au sujet de l'intention de cet article qu'en définitive, les *Western Wheat Pools* furent assujettis au paiement de l'impôt sur le revenu. Un appel de cette cotisation a été porté devant la Cour de l'Echiquier. Toutefois, l'audition de la cause a été remise à la suite de la nomination de la Commission d'enquête.

c) Il fut admis au nom de la *Pool Insurance Company*, compagnie d'assurance par actions, que cette dernière n'avait pas payé l'impôt parce qu'elle réclamait une exemption en vertu de l'alinéa 4 *p*).

En temps opportun, la compagnie produisit ses déclarations d'impôt, mais réclama une exemption totale comme coopérative. Au mois de janvier 1941, la compagnie fut cotisée pour le revenu de 1939, le ministère alléguant que le surplus de la compagnie était imposable. Au mois de février 1941, la compagnie déposa un avis d'appel de la cotisation. Les démarches subséquentes concernant cet appel doivent être faites par le ministère et jusqu'à présent, rien n'a été fait à cet égard. (Mémoire soumis à la Commission d'enquête par la *Pool Insurance Limited* et la *Pool Insurance Company*. — par. 6, pages 2 et 3.)

d) La situation concernant l'assujettissement à l'impôt de la *Co-operative Fidelity & Guarantee Company*, compagnie par actions créée en vertu de la partie XI *a*) — les compagnies d'assurance coopératives — de la loi dite *Saskatchewan Insurance Act*, S.R.S. ch. 121, est très incertaine, puisque la compagnie n'a pas comparu devant la Commission d'enquête et qu'il nous est impossible de nous procurer des renseignement sur ce point.

4. Article 2 *f*), Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices.

Les auteurs de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices n'ont pas créé de problème d'interprétation à cet égard, mais ils n'ont pas remédié aux lacunes évidentes dans le texte ou dans l'interprétation de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu; ils ont simplement adopté les défectuosités existantes en employant les mots suivants:

2 *f*): "bénéfices" dans le cas d'une corporation ou d'une compagnie par actions, pour toute période d'imposition, signifie le montant du revenu imposable net de ladite corporation ou compagnie par actions, tel que le déterminent les dispostions de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, à l'égard de cette même période d'imposition.

Comme résultat de cette disposition, la disparité qui existait déjà fut étendue et la situation de concurrence d'une compagnie d'assurance par actions devint pire.

Avec de telles incertitudes dans les lois fiscales, l'injustice ne manquera pas de subsister.

C. Discrétion ministérielle

Nous prétendons que la confusion s'aggrave, lorsqu'en plus d'une telle incertitude dans les textes législatifs et dans leur interprétation, des pouvoirs discrétionnaires étendus sont accordés au ministre qui les fera exercer par ses sous-ministres et ses subalternes.

Le Comité a reçu un mémoire très complet de l'*Income Tax Payers Association*. Nous adoptons comme nôtres le raisonnement et les recommandations de cet organisme, en particulier sur les questions suivantes:

(i) Restitution du pouvoir de taxation au Parlement — (p. 5 et suiv.);
(ii) Procédure administrative — (p. 11 et suiv.);
(iii) Procédure d'appel — (p. 15 et suiv.);
(iv) Caractère secret des directives et décisions — (p. 19);
(v) Egalité dans le prélèvement de l'impôt sur le revenu — (p. 19 et suiv.);

et nous nous bornons à nous occuper que de ce qui s'est produit à l'égard des articles à l'étude.

1. Concurrents et concurrence.

Dans un commerce où la concurrence est grande, comme l'assurance*; quand l'exploitation est fondée sur la prévision d'un bénéfice modique, comme dans le domaine de l'assurance encore**; quand les opérations sont sujettes à la grande fluctuation des risques, ce qui est le cas des assureurs***, le pouvoir d'un ministre d'exempter de l'impôt est aussi vexatoire que le pouvoir ministériel de prélever l'impôt. Le pouvoir direct de l'Exécutif d'imposer sans le consentement des administrés a été la cause de troubles prolongés et sanglants, même dans un jeune pays comme le nôtre. Le résultat du pouvoir de l'Exécutif de prélever l'impôt n'est pas nécessairement plus sérieux pour les citoyens que le pouvoir d'exempter de cet impôt. C'est particulièrement le cas lorsque le niveau de l'imposition est si démesurément élevé, et que le champ de la concurrence est particulièrement restreint****. Ni le niveau de l'imposition, ni l'intensité de la concurrence n'atteignent le principe, mais il ne rendent que plus coucluants les résultats désastreux pour ceux qui souffrent de la discrimination.

On remarquera qu'un contribuable qui se plaint d'une discrétion ministérielle favorisant son concurrent ne peut être entendu, puisque le mandamus contre la Couronne n'est pas permis. En l'occurrence, il ne lui reste qu'à se plaindre au ministre ou aux sous-ordres du ministre, ou en encore à essayer de faire interpeller le ministre responsable sur le parquet de la Chambre. Les membres du Comité savent bien jusqu'à quel point ces démarches sont futiles et peu satisfaisantes.

2. Article 4 *g*), Loi de l'impôt de guerre sur le revenu — Corporations mutuelles. (*En voir le texte à l'Appendice "A" ci-annexé.*)

a) En vertu de la discrétion ministérielle ou par inadvertance, les corporations mutuelles sont demeurées exemptes des dispositions de la loi jusqu'en 1940, puisque ces compagnies ne tombaient pas clairement sous le coup de l'article des exemptions, leur capital étant représenté par des actions. Apparemment, de telles compagnies ont été transformées en compagnies par actions, en vertu de la Partie IV, art. 27-29, de la Loi des assurance de Québec, S.R.Q., ch. 243.

b) La discrétion ministérielle a certainement laissé toutes les autres compagnies mutuelles exemptes des dispositions de la loi jusqu'à date, bien que nous ayons signalé au ministère du Revenu national, à différentes reprises:

(i) que les compagnies mutuelles ont un revenu;

(ii) que ce revenu doit profiter aux membres, qu'il leur soit distribué, ou qu'il soit déposé à leur crédit ou à un compte de réserve; et

(iii) que ces faits les rendaient inadmissibles à l'exemption prévue audit article 4 *g*).

Cette prétention que les compagnies mutuelles peuvent réaliser, et de fait realisent des bénéfices, a été établie par les constatations de la Commission d'enquête sur les coopératives.

Nous sommes d'avis que les mutuelles peuvent avoir et, en fait, ont un revenu imposable. Ce revenu provient des placements et des profits d'exploitation contre lesquels les assurés n'ont aucun droit de réclamation. (Voir page 69 du rapport de ladite Commission).

---

* Voir Appendice "D" indiquant le nombre des assureurs, à l'exception des assureurs Lloyds, qui font affaires dans les provinces d'Ontario et de Québec.

** Voir Appendice "E" indiquant les bénéfices du commerce de l'assurance-incendie, de 1869 à 1940.

*** Voir Appendice "F", graphique démontrant la proportion des pertes annuelles du commerce de l'assurance-incendie, de 1870 à 1943.

**** Voir Appendice "D" pour renseignements sur l'étendue de la concurrence dans le domaine de l'assurance-incendie, de l'assurance-accidents, et de l'assurance-automobiles.

c) La perte ainsi subie à date par le revenu consolidé du Canada doit avoir été, et est encore considérable.

d) Au point de vue des compagnies par actions, la situation de concurrence favorable où les compagnies mutuelles, réciproques et coopératives ont été placées a été très défavorable aux intérêts des premières qui, sans se plaindre du montant de la taxation imposée, ont contribué au coût de la guerre livrée pour le bien-être de toutes les institutions canadiennes, qu'elles soient sur une base mutuelle ou à fonds social. Il est donc juste de dire qu'alors que la guerre était poursuivie pour le bien général, le coût n'en a été payé que par quelques-uns, malgré la faculté contributive des autres.

L'exemption de l'impôt en vertu de la discrétion ministérielle ne peut qu'ajouter à la discrimination qui existe déjà, vu l'incertitude constatée dans l'application de la loi.

RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE SUR LES COOPÉRATIVES
(Dont le Comité doit, sans doute, avoir copie.)

D. L'attention du Comité est d'abord attirée sur la décision de la Commission:

Nous sommes d'opinion que les mutuelles peuvent avoir et ont, en fait, un revenu imposable.

En supposant que cette déclaration est juste, et nous croyons sincèrement qu'il en est ainsi, nous prétendons que le défaut d'interpréter convenablement l'exemption en vertu de l'article 4 *g*) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu signifie:

1. Une perte considérable pour le revenu consolidé du Canada pendant de nombreuses années;*

2. Un niveau exceptionnellement élevé des impôts frappant tous les contribuables pendant la guerre afin de compenser une telle perte de revenu;*

3. Que les compagnies mutuelles et réciproques faisant concurrence aux compagnies par actions ont été indûment favorisées, et que ces dernières ont été placées dans une situation particulièrement désavantageuse.

E. Première recommandation de la Commission d'enquête.

L'attention du Comité est ensuite appelée sur la recommandation dudit rapport de la Commission (p. 69) qui se lit comme suit:

1. Que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices soient modifiées en vue de prévoir la taxation, en conformité des recommandations ci-dessous, des sociétés mutuelles exerçant au Canada le commerce de l'assurance-feu, de l'assurance contre les accidents et de l'assurance des automobiles.

En tant que la recommandation préconise un amendement auxdites lois pour établir l'égalité de traitement, nous l'approuvons, mais nous désirons conserver la permission de faire des commentaires sur les mots "en conformité des recommandations ci-dessous".

F. Deuxième et troisième recommandations de la Commission d'enquête.

L'attention du Comité est ensuite attirée sur les deuxième et troisième recommandations dudit rapport de la Commission, (p. 70) qui se lisent comme suit:

2. Que dans le calcul du revenu imposable, les dividendes ou les ristournes de primes aux assurés, que ces dividendes ou ristournes soient payés comptant ou appliqués au paiement de primes sur le renouvellement de polices, ainsi que les primes non absorbées, ou les dépôts de primes retour-

* Voir l'exposé présenté au Comité par le professeur J. L. McDougall, au nom de l'Income Tax Payers Association of Canada, quant au montant des revenus perdus à cause des exemptions statutaires ou discrétionnaires, et leur effet sur les contribuables canadiens.

nés ou payables aux assurés et tout autre montant porté au crédit de l'assuré ou du souscripteur et susceptible d'être exigé par ce dernier, en donnant un avis jugé raisonnable, soient admis pour déduction.

3. Que dans le calcul de leur revenu imposable, il soit permis aux sociétés par actions et autres assureurs qui font le commerce d'assurance-feu, de l'assurance des automobiles et de l'assurance contre les accidents, et qui paient des dividendes ou remboursent des primes aux assurés, de déduire ces dividendes ou remboursements.

1. Si le fait d'accorder des pouvoirs discrétionnaires étendus à un ministre sur les questions de taxation prête à discussion, combien plus injuste est alors la proposition qui met entre les mains d'un citoyen la discrétion finale d'établir s'il est ou non un contribuable. Après s'être assuré des bénéfices de l'année, on propose maintenant que le citoyen ait l'entière discrétion d'établir ce qu'il paiera à la Couronne, s'il paie quelque chose, et ce qu'il paiera à son client, si ce n'est pas la totalité.

2. Nous croyons qu'en suivant une telle coutume, le contribuable aura une tendance irrésistible à entretenir ses relations avec ses clients aux dépens de la Couronne, plutôt que de supporter sa part raisonnable du coût de l'administration du pays.

3. Dans la mesure où la concurrence dans le paiement de dividendes pour obtenir de nouvelles affaires restreint le penchant naturel et louable d'amasser des ressources contre les mauvaises années ou une perte catastrophique*, la proposition de la Commission d'enquête nous porte à nous demander si, en dernière analyse, elle favorise réellement l'intérêt public.

G. Une partie des conclusions de la Commission d'enquête.

Nous signalons ensuite au Comité l'extrait suivant des conclusions de la Commission d'enquête (p. 69):

> D'autre part, nous considérons que les mutuelles, dans certains sphères spécialisées, rendent des services qui ne sont pas fournis par d'autres sociétés, notamment en ce qui a trait aux assurances contre les risques agricoles et d'autres risques ruraux sans protection.

1. Nous estimons que la conclusion ci-dessus est loin d'être un amoindrissement des faits. Il est question plus loin du rapport du surintendant des assurances de la province d'Ontario pour l'année 1943, vu que c'est le seul qui donne des chiffres indiquant les faits.

2. L'exposé des compagnies mutuelles d'assurance agricole d'Ontario présenté à la Commission d'enquête (pièce "C") démontre qu'en 1943, elles ont assuré des risques au montant de $1,723,000. A cet égard, elles disent à la première page de leur exposé:

> Notre association comprend toutes les compagnies mutuelles d'assurance agricole d'Ontario (au nombre de 65) dont les affaires, pour plus de 90 p. 100, s'exercent dans les localités rurales.

3. Ledit rapport du surintendant des assurances de la province d'Ontario, à la page 260, Appendice III, démontre que les primes nettes d'assurances agricole contre le feu encaissées par les compagnies autres que les mutuelles agricoles ont été de $946,000 en 1943, ou environ le tiers du total net des primes de cette nature relativement aux biens agricoles en Ontario.

---

* Voir Appendice "F", graphique démontrant la proportion des pertes annuelles de 1870 à 1943, et indiquant les profondes fluctuations et l'effet causés sur cette proportion par les pertes subies dans des conflagrations comme celle de Toronto, en 1904, et celle de Haileybury, en 1922.

4. Il ne faut pas oublier que l'allusion de la Commission d'enquête aux "mutuelles dans certaines sphères spécialisées" ne s'applique sans doute qu'aux mutuelles agricoles. Le fait est que ces mutuelles sont limitées par leur permis, de sorte qu'elles ne desservent le cultivateur que dans le domaine de l'assurance-incendie, et non pas dans le domaine de l'automobile ou des autres catégories d'assurances.**

5. Toutefois, il n'existe pas de statistiques indiquant exactement jusqu'à quel point ces diverses catégories d'assureurs alimentent les exigences de la collectivité rurale, mais les chiffres ci-dessus démontrent que les conclusions de la Commission d'enquête sur ce point peuvent être quelque peu exagérées. En effet, même si les mutuelles agricoles desservent environ les deux tiers du marché de l'assurance-incendie pour les cultivateurs, elles ne souscrivent pas d'autres assurances également nécessaires, parmi lesquelles se trouvent au premier plan l'assurance des automobiles, l'assurance des récoltes contre la grêle et autres. De la sorte, il est tout aussi vrai de dire, au sujet des concurrents des mutuelles agricoles que "dans certaines sphères spécialisées, ils rendent des services qui ne sont pas fournis par d'autres sociétés", par exemple, les mutuelles agricoles elles-mêmes.

H. Cinquième recommandation de la Commission d'enquête.

Nous signalons de plus au Comité la cinquième recommandation de la Commission (p. 70), qui se lit comme suit:

> 5. Que le revenu d'un assureur, mutuel ou autre, ne doit pas être sujet à l'impôt lorsque, dans une année quelconque, son revenu net en primes, au Canada, provient, pour 50 p. 100 au moins, de l'assurance de biens agricoles ou d'autres biens non protégés par un organisme, municipal ou autre, de protection contre l'incendie, ou lorsqu'il provient en totalité de l'assurance d'églises, d'écoles, ou d'autres institutions religieuses, ou institutions d'enseignement ou de charité.

Il est de nouveau fait mention de l'article 13 *b*) de la Loi spéciale des revenus de guerre, dont le texte est presque identique à celui de la recommandation de la Commission.

1. A la lecture de l'Appendice "A", on remarque que ledit article tend à suggérer l'exemption des corporations purement mutuelles à l'égard de toute année où le revenu net en primes, au Canada, de telle corporation mutuelle provient:

a) Pour 50 p. 100 au moins de l'assurance des biens agricoles; ou

b) En totalité de l'assurance d'églises, d'écoles ou d'autres institutions religieuses, ou institutions d'enseignement ou de charité.

2. Cependant la Commission a recommandé:

a) Que le dégrèvement sur cette base soit étendu aux assureurs autres que les sociétés mutuelles;

b) Que soit comprise dans les biens agricoles une catégorie qu'elle appelle "autres biens non protégés par un organisme, municipal ou autre, de protection contre l'incendie"; et

c) Que lorsqu'une compagnie s'est ainsi qualifiée dans une année quelconque, l'exemption se continue par la suite.

3. L'extension proposée de l'exemption aux assureurs autres que les sociétés mutuelles est compatible avec l'effort tenté par la Commission pour éviter la

** A noter qu'en plus desdites 65 mutuelles contre l'incendie, il y a, dans l'Ontario, deux compagnies mutuelles autorisées à assurer contre la température, et que l'ensemble des primes dans cette catégorie s'est élevé à $78,255 en 1943.

disparité entre les sociétés mutuelles et les compagnies par actions. Nous voyons d'un bon œil cet objectif de supprimer la disparité amenée, quant à l'impôt, par une simple profession de foi choisissant le but lucratif ou le mobile du salut du genre humain par le coopératisme*, surtout quand nous voyons la Commission conclure qu'indépendamment du désintéressement et de l'altruisme dont les organismes mutuels font grand état, "ils peuvent avoir et ont, de fait, des revenus".

4. Cependant, nous désapprouvons fortement le principe voulant que certains biens, simplement à cause de leur mode de possession ou de leur affectation, permettent à l'assureur d'obtenir une exemption d'impôt.

5. Nous prétendons:

a) Que si certains citoyens ou certains biens doivent être favorisés par l'Etat, ils le soient directement par une exemption d'impôt ou par une subvention, et non pas indirectement par une exemption des assureurs, parce que:

(i) le coût d'une telle rémunération peut être plus aisément constaté;

(ii) tous ceux tombant dans cette catégorie profiteraient du dégrèvement, tandis qu'en vertu de la proposition,

a) les assurés seulement ont une chance d'en profiter;

b) parmi ceux-ci, seulement ceux à qui il arrive d'être assurés dans une compagnie faisant au moins 50 p. 100 de ses affaires dans la classe privilégiée sont réellement admissibles à profiter de l'exemption qui se reflète dans le coût de leur assurance; et

c) ils n'en profitent seulement qu'à la discrétion du conseil d'administration qui peut, ou non, décider de payer un dividende sur la police.

b) Que la proposition pose un problème insoluble dans la rédaction, à cause de la difficulté évidente à définir les expressions. Ainsi:

(i) "Biens agricoles". Quand un jardin devient-il une terre, et une terre se change-t-elle en jardin? Est-ce qu'une terre inexploitée ou inexploitable est toujours une terre? Est-ce qu'une terre donne droit à l'exemption, qu'elle soit la propriété de l'exploitant, d'une grosse corporation qui la détient comme placement, d'une succession qui attend d'en disposer, ou d'une compagnie de mortgage qui en reprend la possession?

En somme, est-ce la propriété elle-même et l'usage qu'on en a fait ou pourra en faire qui sont les facteurs décisifs, quels que soient celui qui détient la propriété, ou l'occupation ou l'intérêt du propriétaire?

(ii) "Autres biens non protégés par un organisme, municipal ou autre, de protection contre l'incendie". C'est un titre additionnel proposé comme base de dégrèvement par la Commission d'enquête en plus de ceux déjà prévus par la Loi spéciale des revenus de guerre.

---

* "L'assurance-feu par actions est une nécessité indiscutable pour le public." (Illinois Fire Insurance Commission au Sénat et au Congrès, résolution conjointe du Sénat n° 24, en date du 4 janvier 1911, p. 23.)

"Le Gouvernement n'a pas l'intention d'intervenir dans le commerce d'assurance exercé par l'entreprise privée, sauf au point restreint où, au pays, l'assurance peut être atteinte par les propositions existantes se rapportant à l'assurance sociale personnelle et aux accidents industriels." (Sir Stafford Cripps, président du Board of Trade, Hansard britannique, 12 novembre 1945, p. 1827.)

"J'accueille favorablement la déclaration du très hon. et savant préopinant, et je puis dire qu'il n'a pas l'intention d'étatiser les compagnies d'assurances." (M. Oliver Lyttelton, ancien président du Board of Trade, Hansard britannique, 12 novembre 1945, p. 1836.)

De plus, et comme il en est fait mention dans les commentaires contenus dans l'alinéa "G" qui vise les conclusions de la Commission d'enquête concernant les services rendus à la collectivité rurale par les mutuelles agricoles, nous prétendons ce qui suit:

1. Lorsque la Commission a fait cette proposition, elle n'a pas tenu compte du fait qu'elle ne devait pas se borner à l'assurance-feu. D'après le rapport du surintendant des assurances du Canada, les compagnies canadiennes autorisées au pays ont assuré, en 1943, les risques suivants:

Assurance-feu.....$47,153,094 (p. vii)
Autres que l'assurance-feu ou vie.....$52,325,898 (p.xx)

2. On ne prévoyait pas assurément que les assurances de vol avec effraction, de bris de glace, sur les automobiles ou contre la grêle souscrites sur des "biens agricoles" ou sur des "biens non ainsi protégés" permettraient à l'assureur de demander un dégrèvement. S'il y a quelque force dans cette proposition, le remède à apporter contre l'effraction, le bris de glace, les automobiles et les cautionnements serait la protection de la police et, dans le cas de l'assurance contre la grêle, le standard moral de la communauté pour la protéger contre le courroux de la nature.

3. Peut-on dire que l'automobile d'un cultivateur est un bien protégé ou "non protégé par un organisme, municipal ou autre, de protection contre l'incendie", alors que de par sa nature, cette automobile peut être déplacée et qu'elle peut prendre feu tout aussi bien près d'un poste de pompiers qu'ailleurs.

4. En vertu de cette proposition, l'obtention d'un contrat d'assurance contre le vol avec effraction, contre le bris de glace, sur les automobiles ou contre la grêle, sur des biens non ainsi "protégés" aidera-t-elle un assureur à obtenir une exemption, ou augmentera-t-elle simplement son embarras pour obtenir le pourcentage requis en vue de le libérer de la taxe?

5. En fait, que veut-on dire par "organisme municipal ou autre de protection contre l'incendie" qui, nous le supposons, peut signifier n'importe quoi depuis une "brigade de pompiers munis de seaux" jusqu'à un système perfectionné d'alarme automatique et d'extincteurs relié à un service municipal des incendies, et à une organisation de pompiers dans une usine.

Dans les limites de la plupart des municipalités, il y aura des zones dont on pourrait dire qu'elles sont "protégées par un organisme municipal, ou autre de protection contre l'incendie", mais si éloignées de l'approvisionnement d'eau que la protection serait fort restreinte. Ainsi, les municipalités n'étendent pas nécessairement leurs conduites principales d'eau jusqu'à leurs limites, ou ne posent pas de telles conduites pour desservir raisonnablement les endroits qui se développent rapidement dans ces mêmes limites.

Je dois dire, monsieur le président, que dans notre système de tarification, les risques ne sont pas protégés s'ils ne sont à 500 pieds au plus d'une bouche d'incendie. C'est ce que nous appelons protégé.

La seule norme complète de la protection des municipalités contre le feu est celle publiée par le *National Board of Fire Underwriters*, de New York, et connue sour le nom de "*Standard Schedule for Grading Cities and Town of the United States with Reference to their Fire Defences and Physical Conditions*". Cette classification est si exigeante que ceux du Canada et d'ailleurs qui y sont intéressés n'ont pas été capables de s'en servir sans y apporter des modifications considérables.

Les organismes de tarification des assurances l'ont modifiée dnas la mesure où c'était nécessaire, parce qu'il faut tenir compte que la perte par le feu dans

une localité n'est pas entièrement déterminée par la qualité de la protection fournie contre le feu. La façon dont le graphique des pertes par le feu suit le cycle des affaires atteste éloquemment l'effet que les conditions commerciales dominantes ont sur la fréquence des incendies. Les services de pompiers combattent bien la propagation de l'incendie mais ils n'ont pas le pouvoir de l'empêcher d'éclater.

*Monsieur le président et honorables sénateurs, veuillez examiner le graphique. J'ai pu me procurer une carte préparée par la *Cleveland Trust Company*, indiquant les périodes de prospérité et de dépression de 1870 à 1938, et sur laquelle est superposé un graphique démontrant la proportion des pertes de primes. Vous constaterez que le maximum de ces proportions est invariablement rattaché à une dépression. C'est-à-dire que, lorsque nous entrons dans une période de dépression, la proportion des pertes par le feu augmente.

L'hon. M. CRERAR: Est-ce parce que les gens mettent le feu à leur propriété ?

M. HAM: C'est vrai dans certains cas, mais je crois que lorsqu'un particulier fait de l'argent avec sa propriété, il est très intéressé à la maintenir en bon ordre afin de continuer à retirer davantage. Dans une période de dépression, il a tendance à devenir insouciant et il lui importe peu que la propriété dépérisse ou non. La seule exception s'est manifestée au cours de la regrettable dépression qui a débuté en 1929; vous verrez qu'en pleine dépression, et à compter d'environ 1932, la proportion des pertes a diminué très soudainement.

C'est simplement une supposition de ma part, mais il y avait deux facteurs. D'abord, et dans le temps, les propriétaires n'avaient qu'une faible part d'intérêt dans leur propriété, mais celle-ci leur rapportait encore un peu; ils avaient leurs trois repas par jour, vivaient à même cette propriété et savaient qu'en cas d'incendie, leurs créanciers retireraient les assurances et qu'eux-mêmes se trouveraient dans le chemin.

L'hon. M. CRERAR: C'est vers la fin de la dépression ?

M. HAM: Oui, à partir de 1932, la proportion tomba très soudainement. La crise durait depuis si longtemps que la part d'intérêt dans la propriété n'existait plus. Un autre facteur, peut-être le plus important, c'est qu'à partir de 1919, nous avions eu une période d'inflation extraordinaire, que les valeurs avaient monté, et qu'il en fut ainsi des assurances en cours. Puis, en 1929, ce fut la crise, et la déflation sévit sans tarder.

L'hon. M. HAYDEN: "Inflation" et "valeurs qui montent" sont-elles des expressions synonymes ?

M. HAM: Je le crois; du moins je m'en sers ainsi.

L'hon. M. HAIG: Nos amis juifs croient qu'elles sont synonymes.

M. HAM: Lorsque l'inflation s'établit, nous avons eu beaucoup plus d'assurance pendant un temps, et encaissé des primes plus près de la valeur. J'ai cru que ces remarques pourraient vous intéresser pour démontrer que la lutte contre l'incendie n'a pas beaucoup d'effet sur la fluctuation de la proportion des pertes.

Chaque assureur en particulier se sert de son propre jugement quant à la valeur de la protection contre le feu fournie par les cités et villes, et quant aux conditions générales des affaires de la localité en déterminant les risques qu'il retient et ceux qu'il transporte pour réassurance.

Le prévôt des incendies de chaque province a ses propres idées sur ce qui constitue une protection suffisante ou insuffisante, ou sur l'absence complète de protection à l'égard des localités de sa province.

Finalement, pour les fins de la statistique et de la statistique seulement, les assureurs et le surintendant fédéral des assurances se sont entendus sur certaines villes désignées comme étant protégées. Cette entente, bien que servant à la statistique, ne donnerait pas satisfaction aux organismes de tarification, aux prévôts des incendies ou aux assureurs particuliers et, de fait et généralement parlant, aux citoyens de ces localités ou d'autres, si l'exemption de l'impôt devait dépendre généralement d'une telle opinion. Avec une confusion semblable provenant de l'impossibilité de trouver une norme pour établir l'existence ou mesurer la suffisance de la protection contre l'incendie, qu'elle peut bien être la signification de cette proposition ?

6. Nous prétendons que la proposition, si elle était adoptée, aurait tendance à encourager les municipalités à s'abstenir de taxer pour l'achat d'appareils à incendie, si c'était de nature à augmenter leur taxe ou celle de leurs assureurs et, conséquemment, le coût de leurs assurances.* On préconise très fortement qu'avant de faire une loi d'un tel principe, on devrait demander l'opinion des prévôts des incendies des diverses provinces du pays au sujet de l'effet que la proposition pourrait avoir sur leurs efforts pour diminuer les pertes énormes causées par le feu au Canada.

6. Québec—Loi de la prévention des incendies (S.R. 1925, ch. 180)

Il faut aisément admettre que la perte causée par le feu, et qui s'est élevée à $41,922,790 au Canada en 1944,† a un effet prononcé sur le coût de la vie et la norme d'existence au pays.

La loi ci-dessus est sans contredit destinée à favoriser des mesures pour diminuer les pertes et, à cette fin, elle prévoit des subventions aux municipalités que la chose peut intéresser. L'article 13 de la loi se lit en partie comme suit:

> 13. Il est loisible au lieutenant-gouverneur en conseil d'affecter annuellement une somme . . . payable à même le fonds consolidé du revenu de la province, pour accorder des primes aux municipalités . . . qui se protègent d'une manière efficace contre les incendies, à la satisfaction du commissaire.

Ainsi et d'une part, nous voyons que la Couronne, du chef de la province, fournit des fonds pour encourager des mesures de prévention des incendies; d'autre part, il est proposé que la Couronne, du chef du Dominion, décourage de telles mesures par une exemption de taxe.

Le département du commissaire des incendies de Québec nous informe que sur 1,541 municipalités, moins de 500 ont une protection de quelque valeur contre les incendies.

7. Où il est question du membre de phrase: "ou provient en totalité de l'assurance d'églises, d'écoles, ou d'autres institutions religieuses, ou institutions d'enseignement ou de charité".

Il n'est pas nécessaire de répéter les arguments concernant les difficultés que l'emploi de ces mots suscitera, puisque le problème est semblable à celui qui s'est posé au sujet de l'expression "biens agricoles".

---

* "Il n'est pas besoin d'argumenter pour convaincre qui que ce soit que tous les postes de taxation imposés aux compagnies d'assurances deviennent partie du coût général de la prime." (Illinois Fire Insurance Commission au Sénat et au Congrès, résolution conjointe du Sénat n° 24, en date du 4 janvier 1911.)

† Rapport statistique de 1944 des pertes par le feu au Canada, publié conjointement par l'Association canadienne des prévôts des incendies et par l'Association fédérale de la prévention des incendies.

a) Ces expressions ne sont pas définies. Il y a plusieurs écoles exploitées dans un but de profit; des propriétés ecclésiastiques sont louées pour rapporter, et la nécessité d'adopter la Loi sur les secours de guerre démontre la difficulté à établir ce qu'est une institution de charité. Une des occupations les plus considérables des *Better Business Bureaux* est la protection des localités contre les ravages des institutions pseudo-charitables.

b) En plus, qui établira quelles sont les églises, les écoles, les institutions d'enseignement ou de charité que l'assureur considérera comme telles aux fins d'obtenir une exemption d'impôt.

c) L'expression "école" comprend-elle les écoles de danse, d'art dramatique, de musique? L'expression "institutions religieuses" comprend-elle les biens des Témoins de Jéhovah, ou des Theosophical Societies? En enfin, jusqu'à quel point un organisme doit-il poursuivre son but de bienfaisance pour être admissible comme institution de charité; par exemple, quel rapport doit avoir le dispensaire d'un hôpital grassement doté, avec les installations privées ou semi-privées afin d'être compris dans la portée de l'expression "institution de charité"?

d) L'incertitude à l'égard de ces expressions est assez pernicieuse en soi, mais lorsqu'il est laissé au contribuable le soin de classer ses risques pour établir sa responsabilité à l'égard de l'impôt, cette incertitude peut et sera indubitablement utilisée pour battre en brèche les justes réclamations du percepteur.*

I. *CONCLUSIONS DE LA COMMISSION D'ENQUÊTE CONTENUES DANS LE DERNIER ALINÉA FAISANT SUITE À CETTE RUBRIQUE DUDIT RAPPORT.*

Nous signalons au Comité cet alinéa (p. 69), qui se lit comme suit:

> En envisageant la situation dans son ensemble, nous sommes d'avis qu'il ne faudrait pas assujettir les mutuelles à l'impôt sur le revenu sans examiner de nouveau les divers taux actuels de taxes sur les primes en vertu de la Loi spéciale des revenus de guerre, la taxation du revenu de placement des compagnies d'assurance britanniques et étrangères et la situation des compagnies d'assurance maritime.

1. On admet sans hésitation, et comme de toute évidence, que si les compagnies par actions sont traitées de la même manière en vertu de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, il devrait en être ainsi au sujet de la Loi spéciale des revenus de guerre.

2. "Divers taux actuels de taxes sur les primes en vertu de la Loi spéciale des revenus de guerre". Nous prétendons que, dans les circonstances présentes, ces différences sont justifiées

a) dans le cas des mutuelles et des réciproques à prime de dépôt, parce que, dans le but de calculer la prime nette, les assureurs des compagnies par actions se servent de la prime brute et des ristournes et, sur ce montant, paient 2 p. 100 de taxe de prime, alors que les premières, pour fins de taxation, font rapport de la prime brute, moins les annulations, les ristournes et les dividendes (voir l'art. 13*f* de la Loi spéciale des revenus de guerre), ce qui fait la différence suivante:

* A noter ce qui s'est passé dans le cas de la Northern Alberta Dairy Pool Ltd. qui, par règlement, a désigné tous ses clients comme "membres". Comme résultat, la restriction de 20 p. 100 quant aux transactions avec les non-membres est devenue inopérante et l'exemption de l'impôt a été obtenue. *Voir* la réponse de M. Stanley à l'avocat, p. 934, et au président de la Commission d'enquête, p. 936, vol. III, Rapports officiels des délibérations de la Commission d'enquête sur les coopératives.

Revenu net des primes des mutuelles à dépôt pour l'année 1943, d'après le rapport du surintendant des assurances (à l'exclusion des dividendes $1,112,201
Revenu des primes admis (y compris les dividendes), (voir pages 6427-28 du vol. XXII des délibérations de la Commission d'enquête) $2,263,337
et lorsque l'on tient compte de l'impôt véritablement payé par les mutuelles à prime de dépôt pour cette année, soit $44,364 (lequel montant comprend l'impôt en vertu de la Loi spéciale des revenus de guerre et les différentes impositions locales ou provinciales) on verra que le montant est légèrement inférieur à 2 p. 100 des primes nettes, selon le calcul des assureurs de compagnies par actions pour les fins du gouvernement.**

Nous soutenons que cette distinction artificielle concernant les " primes nettes" pour touts les assureurs autres que les compagnies mutuelles réciproques à prime de dépôt, et ce que les primes nettes peuvent être pour elles, n'est justifiable que lorsqu'il y a une différence comparable dans le taux de l'impôt sur la prime, puisque, sans tenir compte des prétentions au contraire, le montant reçu par l'assureur, dans un cas comme dans l'autre, est la "considération" pour le contrat et a toutes les autres caractéristiques de la "prime".

(i) Voir l'appendice "G" ci-annexé pour les ouvrages de référence et les définitions statutaires du mot "prime".

(ii) Toute prime mentionnée est une estimation du coût de supporter ici le risque; les taux de prime cotés par les bureaux de tarification ne peuvent être autre chose qu'une estimation. Il arrive souvent à des assureurs de demander et de recevoir des primes supérieures au taux décrété par un bureau, mais l'excédent ainsi exigé ne donne pas à la "considération" un caractère autre que celui de la "prime". Il est avéré qu'un assureur ne peut savoir d'avance quel sera le coût afférent à un risque particulier.

(iii) De façon semblable, on prétend que cette coutume des compagnies mutuelles et réciproques de prime de dépôt de porter la considération à un taux relativement élevé ne change pas en elle-même la "considération" en un autre chose que la "prime".

Normalement, l'assurance prise pour une période autre que les périodes régulières d'une ou de trois années n'est pas souscrite au pro rata du taux annuel ou triennal, mais à un taux plus élevé. Ainsi, la prime d'une assurance contre l'incendie et pour les automobiles sera, pour un mois, de 8⅓ p. 100 de la prime annuelle. En fait, c'est la coutume d'exiger 20 p. 100 (table des taux à court terme). Cette surcharge de près de 150 p. 100 audessus du pro rata ne donne pas à la "considération" un caractère autre que celui d'une "prime".

Dans certaines catégories de cautionnements, comme pour les contrats, les vérifications, l'insolvabilité, les tribunaux, les administrateurs publics, les droits de succession et celui des employés, il est d'usage d'exiger l'entière prime annuelle initiale, sans tenir compte de la courte période de la garantie, c'est-à-dire que les assureurs disent que la prime est la même, que la période soit.

** Voir le témoignage de M. A. Hurry sur ce point, pages 6457, 6458, et 6496-6505, vol. XXIII des délibérations de la Commission d'enquête.

d'un ou de douze mois, tout comme les mutuelles et les réciproques disent que la prime est la même, qu'il s'agisse d'un an ou plus.

"Le dépôt sur la prime initiale est le même pour toutes les durées des polices".

(Voir le mémoire des mutuelles à provision ou à prime de dépôt, p. 10, présenté à la Commission d'enquête).

La "considération" d'un tel contrat ne devient pas autre chose qu'une "prime", puisque la prime est la même pour un mois ou douze.

(iv) Si la "considération" n'est pas la "prime", l'application de la condition statutaire 10 (voir appendice "B" ci-annexé) et de la condition statutaire comparable des autres provinces produit une absurdité.

Si les mutuelles à primes de dépôt, les réciproques, les mutuelles canadiennes au comptant, les mutuelles américaines au comptant et toutes les autres mutuelles, recevant une prime au comptant et d'avance ne sont pas considérées comme étant sous le plan au comptant ou si la "considération" du contrat n'est pas une "prime", alors la condition statutaire 10 n'exige pas de remboursement lors de la résiliation de la police avant l'échéance.

S'il est question d'un "plan au comptant", alors qu'une prime en espèces est reçue d'avance, l'alinéa *b*) de la condition statutaire 10 décrète, dans le cas de résiliation par l'assuré, le remboursement de l'excédent de prime payé par l'assuré en plus du taux à court terme pour le temps écoulé.

(v) Si l'on dit que la "considération" en espèces pour le contrat n'est pas une "prime", alors la condition statutaire 10 n'oblige pas l'assureur à rembourser une partie quelconque de la "considération".

C'est absurde, puisque:

(1) Lorsqu'une telle transaction mutuelle n'est pas réputée conclue selon le "plan au comptant", l'assureur peut résilier le contrat moyennant préavis de quinze jours et s'abstenir de rembourser la prime non gagnée.

(2) Si la transaction est réputée conclue selon le "plan au comptant", mais que la "considération" en espèces ne soit pas une "prime" pour sa totalité et que l'assuré désire résilier sa police, l'assureur n'est pas tenu de rembourser le taux à court terme de l'entière "considération" en espèces, mais seulement le taux à court terme de cette partie de ladite considération reconnue comme étant la prime.

(3) Si la "considération" n'est pas la "prime", la condition statutaire susmentionnée ne s'applique pas et l'assuré d'une compagnie mutuelle n'a pas de droit statutaire à un remboursement lors de l'annulation de la police, que cette annulation soit demandée par lui-même ou par l'assureur. Ce fait est d'importance plus considérable lorsque l'on sait que la "considération" est de 8 à 20 fois le "coût net de l'assurance pour une année". (Mémoire sur les mutuelles à provision ou à prime de dépôt, p. 8, soumis à la Commission d'enquête).

b) Quant aux autres mutuelles, la différence entres les 3 p. 100 exigibles d'elles et les 2 p. 100 exigibles des compagnies d'assurances par actions s'explique aisément. Avant 1942, le gouvernement fédéral taxait les

primes de tous les assureurs à raison de 1 p. 100, et les différents gouvernements provinciaux taxaient ces mêmes primes à un taux variable dont la moyenne était d'environ 2 p. 100. En 1942 (à compter de 1941), le gouvernement fédéral se chargea du recouvrement de toutes ces taxes sur les primes, les consolidant en vertu d'une entente pour indemniser les provinces.

Il n'y a pas de complications se rapportant à l'imposition d'une taxe sur les primes de la part des provinces, et on peut ne pas s'en occuper, mais s'occuper uniquement de la taxe de guerre de 1 p. 100 imposée par le gouvernement fédéral pour son propre compte avant l'entente fédérale-provinciale. Lorsqu'elle fut d'abord établie en 1917, et jusqu'à ce que la loi fût modifiée en 1942, l'imposition, en vertu de la Loi spéciale des revenus de guerre, de 1 p. 100 sur les primes fonctionnait comme une taxe minimum sur les bénéfices payables, qu'une compagnie fût ou non sujette à l'impôt sur le revenu, ou qu'elle fît réellement un bénéfice ou non; de la sorte une compagnie "mutuelle" payait 1 p. 100 de ses primes, alors qu'une compagnie par actions payait ou 1 p. cent de ses primes ou l'impôt sur le revenu sur ses bénéfices, selon le montant le plus élevé.

Lorsque la Loi spéciale des revenus de guerre fut modifiée en 1942, on vit disparaître cette disposition à l'effet que les compagnies par actions pouvaient faire admettre cette taxe de 1 p. 100 sur les primes en dégrèvement quant aux montants plus considérables de l'impôt sur le revenu et sur les surplus de bénéfices, s'il y en avait. Le droit de compensation enlevé aux compagnies d'assurances par actions fut évalué à environ 1 p. 100 et la taxe sur les primes ajustée, de sorte qu'alors que les compagnies par actions payaient 2 p. 100, les Lloyds et les mutuelles autres que celles à prime de dépôt et les réciproques payaient 3 p. 100, conservant ainsi leurs positions relatives en vertu de l'amendement.*

Il serait intéressant de s'assurer si ladite *Pool Insurance Company* et ladite *Co-operative Fidelity & Guarantee Company*, deux compagnies par actions, revêtent le manteau d'une compagnie d'assurance par actions aux fins de bénéficier la taxe de prime la moins élevée en vertu de la Loi spéciale des revenus de guerre, et réclament en même temps une exemption en vertu de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices et de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, d'après l'article 4 *p*).

3. "Taxation du revenu de placement des compagnies d'assurance anglaises et étrangères.

Cette situation pourrait bien être "passée en revue" mais, pour expliquer la présente exemption, nous portons certains faits à la connaissance du Comité.

a) Le revenu de placement ferait partie du revenu imposable des compagnies anglaises et étrangères en vertu des lois du pays où elles ont leur domicile.

b) Il n'est pas nécessaire pour un tel assureur de maintenir au Canada des placements sur lesquels un revenu pourrait être gagné, puisque les placements détenus comme réserves en regard des affaires canadiennes peuvent être, ce qui arrive en plusieurs cas, détenus par les agents financiers du gouvernement du Dominion résidant en dehors du Canada.

c) En vertu du système actuel, aucune allocation de dépense n'est allouée à de telles compagnies à l'égard des dépenses de bureau principal, comme la chose est permise pour les compagnies canadiennes.

* Voir le témoignage de M. A. Hurry sur ce point, pages 6455-6457, vol. XXIII des délibérations de la Commission d'enquête.

d) Le présent exposé est produit au nom de 45 compagnies canadiennes par actions qui ne s'opposent pas au traitement accordé à leurs concurrents d'origine anglaise ou étrangère, et nul doute que le même principe devrait s'appliquer aux mutuelles, canadiennes ou étrangères.

Je désire faire remarquer, monsieur, que ce paragraphe a été modifié. Le paragraphe modifié figure au mémoire distribué aujourd'hui, mais non pas dans les exemplaires déjà distribués.

Le mémoire continue:

e) L'adoption d'un programme de double taxation sur le revenu de placement, par le Canada et par le pays du domicile amènerait vraisemblablement une taxation semblable sur les compagnies canadiennes, par actions ou mutuelles, faisant affaire dans lesdits pays étrangers.*

4. Situation des compagnies d'assurance maritime.

Comme je l'ai dit auparavant, monsieur le président, je ne représente pas toutes les compagnies d'assurance maritime. Je représente les compagnies prenant des risques d'automobiles, d'incendie et d'accidents, et dont quelques-unes s'occupent d'assurance maritime.

Le mémoire continue:

Il suffit de faire remarquer que le marché maritime, étant international et ouvert, ne se prête pas facilement à l'absorption de taxes dans un pays,** puisque le citoyen canadien désirant assurer une consignation venant au Canada ou en partant, ou venant ou partant de tout autre endroit du monde, a d'innombrables marchés libres de taxe de prime où il peut se procurer une asurance par lettre, téléphone ou câblogramme, comme Londres, New-York, Lisbonne, Rio de Janeiro, ou tout autre port d'importance du monde. Les renseignements d'assurance sont tout autant à la disposition des assureurs des centres d'expédition du monde qu'ils le sont pour les assureurs du Canada.

La taxe à percevoir sur une transaction maritime devra être exigée de l'assuré, puisque l'assureur peut être en n'importe quel endroit et que l'on ne peut pas dire que la propriéré à assurer est au Canada. Celui qui demande une assurance pourrait facilement dire à son agent étranger de placer la garantie et, par ce moyen, éviter la taxe.

Il est raisonnable de supposer que le Canada profite indirectement du volume considérable des primes d'assurances maritimes payées au pays et qui fournissent une rémunération aux agents et au personnel qui, comme particuliers, contribuent au revenu national. Nous prétendons que cette situation est préférable au tarissement de cette source de revenu au profit d'agents et de personnel des autres pays et des compagnies de câbles dont les fils sont utilisés pour placer des assurances en dehors du Canada.***

ASSUREURS NON MARITIMES DE LLOYDS

J. LA SITUATION DES ASSUREURS LLOYDS

L'étude de la situation concernant la taxe des personnes "faisant affaires au Canada" sous la désignation de Lloyds n'était pas prévue dans l'arrêté en conseil 8725 et, conséquemment, la Commission d'enquête ne s'en est pas occupée.

* Voir le témoignage de M. Hurry sur ce point, p. 6458-6474, vol. XXIII des délibérations de la Commission d'enquête.

** M. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., dans son témoignage devant le Comité, parle de cette question à l'égard de la taxation des transports maritimes comme distincte de la taxation sur l'assurance maritime. — Délibérations du Comité spécial, fasc. n° 1, p. 20. Au point de vue de la taxation, il est facile de s'assurer si un navire entre dans un port, mais il est très difficile d'établir s'il y a eu offre et acceptation d'une prime pour un contrat d'assurance maritime.

*** Voir le témoignage de M. A. Hurry sur ce point, p. 6514-6521, vol. XXIII des délibérations de la Commission d'enquête.

Toutefois, il est à propos d'appeler l'attention du Comité sur cette situation. La preuve que la question est importante est démontrée par le fait que ces assureurs font un volume relativement considérable d'affaires au Canada, comme les chiffres suivants l'indiquent:

	Primes
Réciproques	$ 623,426
Mutuelles à dépôts de prime	1,112,201
Mutuelles par actions	1,894,804
Lloyds	4,443,724
Autres mutuelles	11,736,206
Compagnies par actions	84,530,878

(*Les chiffres relatifs aux Lloyds sont tirés du tableau des pages xx et xxv du rapport du Surintendant des assurances du Dominion du Canada pour l'année 1943, et ceux qui concernent tous les autres assureurs viennent du tableau de la page lvii du même volume.*)

Le nom Lloyds employé pour désigner des assureurs n'est pas celui d'un assureur, mais il désigne un régime. Lloyds n'existe pas comme assureur, et ne peut ni poursuivre ni être poursuivi comme tel. (Prudential of London et al c. Courey, 3 I.L.R. 1936, p. 448.)

L'hon. M. LÉGER: Cette décision n'a-t-elle pas été infirmée jusqu'à un certain point?

M. HAM: Non, monsieur.

L'hon. M. LÉGER: Il me semble qu'il y a eu quelque chose dans ce sens.

M. HAM: Pas contre Lloyds comme tel. La poursuite est prise contre les assureurs individuellement.

L'hon. M. HAYDEN: Vous trouvez parfois quatre-vingt ou quatre-vingt-dix noms sur un bref.

M. HAM: De fait, j'ai ici la copie d'une police de Lloyds et j'y vois trois pages de noms.

L.hon. M. MCRAE: Y a-t-il une disposition à l'effet que s'il devient nécessaire d'intenter une action, quelqu'un en particulier peut être poursuivi?

M. HAM: Pour fins de poursuites judiciaires, l'action est dirigée ici contre M. Stevenson.

Le PRÉSIDENT: Les assureurs peuvent-ils être poursuivis séparément ou collectivement?

M. HAM: Non pas collectivement. Chaque assureur Lloyds déclare qu'il assure pour lui-même et non pas pour les autres assureurs. En théorie, le jugement n'est que contre un seul assureur mais, en pratique, c'est une cause-type.

La dernière partie du paragraphe concernant les Lloyds est comme suit:

Comme assureur, ce n'est pas une personne juridique; il n'a pas d'actif ni de passif. C'est un nom collectif employé pour désigner un nombre de commerçants individuels dans les contrats d'assurance, tout comme la "Bourse des grains de Winnipeg" sert à désigner un groupe de commerçants individuels dans les contrats de grain, et la "Bourse de Montréal", un groupe d'individus faisant le commerce des actions et des obligations.

Chaque assureur de Lloyds possède sa propre expérience dans son commerce, tout comme chaque courtier en grains ou en valeurs peut avoir la sienne. Il agit dans un but de gain et, s'il réussit, il devrait être sujet à la taxe, tout comme le

courtier en grains et en valeurs, ou d'une compagnie d'assurances par actions. Il ne devrait pas lui être permis de compenser ses profits avec les pertes subies pas un de ses confrères de Lloyds, pas plus qu'un courtier peut s'exempter de l'impôt, parce qu'un de ses collègues a fait une mauvaise année.

De fait, chaque assureur Lloyds déclare expressément, dans une police, qu'il assure pour son propre compte et non pas pour les autres assureurs Lloyds. En s'occupant de la réclamation d'un assuré, l'assureur de Lloyds se prévaut de cette restriction de responsabilité qu'il s'est imposée. Lorsqu'il a à s'occuper de la réclamation d'un fonctionnaire de la taxation au sujet de l'impôt sur les profits, il se prévaut d'une compensation pour les pertes subies par un autre assureur individuel. Quelle est la nature d'une entente entre ceux qui font concurrence non seulement aux compagnies par actions, mutuelles ou réciproques, mais qui se font concurrence entre eux, qui permette à un membre de Lloyds, comme contribuable, de compenser ses profits avec les pertes d'un collègue concurrent ?

Nous prétendons que les relations des assureurs concurrents de Lloyds diffèrent peu de celles entre les membres des soi-disant associations, de compagnies d'assurance par actions, de mutuelles ou de l'association des *Farmer Mutual Insurances Companies* d'Ontario. Ces ralations diffèrent si peu qu'il est impossible de trouver une raison qui justifie une différence de traitement.

Il est incontestable que l'augmentation rapide de la vente des contrats Lloyds malgré le désavantage manifeste qu'ils comportent, est due en bonne partie au traitement favorable reçu au point de vue des exigences de la taxation et de la réserve des primes.

Ls simple difficulté de s'assurer du montant de profit ou de revenu n'est pas, pour le contribuable, une excuse pour ne pas payer l'impôt, et nous prétendons qu'elle n'est pas une excuse valide lorsque les contribuables en souffrent un préjudice.

Conclusions

1. L'assurance est une des bases de la structure commerciale et financière de la collectivité* et, à cause de sa nécessité dans l'organisme économique, toute taxation dans le commerce d'assurance, payable comme elle doit l'être à même les primes** est une imposition sur le coût de la vie de la communauté; cette déclaration n'est pas faite comme un argument contre la taxation des assureurs, mais seulement pour souligner le fait que la question ne peut être oubliée en établissant le niveau auquel le commerce d'assurance doit être taxé.

2. L'incendie, comme tout autre gapillage économique, est une perte pour la collectivité, qu'elle soit ou non couverte par une assurance. A tout événement, elle est payée par la collectivité en général, soit par une augmentation du coût de la vie, soit par une diminution du niveau d'existence.

3. Les assurés et la collectivité déterminent les taux des primes d'assurance par l'expérience de leurs pertes. Les assureurs, en constatant les pertes et en comparant les primes, reflètent le changement dans l'expérience des pertes par une modification appropriée des taux.*

* "Le commerce de l'assurance-feu est d'une importance commerciale telle qu'il est au rang des banques, des chemins de fer, des services de messageries et de télégraphe, et l'intérêt public demande que toute loi proposée conserve cette institution et augmente son utilité, au lieu de mettre en péril sa capacité de rendre au public un service efficace." (Illinois Fire Insurance Commission au Sénat et au Congrès, résolution conjointe du Sénat n° 24, en date du 4 janvier 1911.)

** "Il n'est pas besoin d'argumenter pour convaincre qui que ce soit que tous les postes de taxation imposés aux compagnies d'assurances deviennent une partie du coût général de la prime." (Illinois Fire Insurance Commission au Sénat et au Congrès, résolution conjointe du Sénat n° 24, en date du 4 janvier 1911.)

* "L'inspection des propriétés et la cote cédulaire au moyen desquelles les défectuosités sont portées à l'attention des propriétaires d'immeubles ont, à la longue, tendance à améliorer considérablement les conditions matérielles grandement responsables de l'étendue de nos pertes par le feu." (M. le juge Maston, Commission des assurances d'Ontario, 18 janvier 1919.)

4. La moyenne du taux d'assurance-feu par $100, au cours des quarante dernières années, a baissé de $1.60 en 1905 à 65 cents en 1943, ce qui signifie deux choses: d'abord, l'amélioration matérielle des risques et de la protection contre l'incendie provenant des services d'inspection des assureurs,† de même que la prise en considération de telle amélioration en vue d'établir les primes et, en second lieu, la concurrence qui indique des conditions meilleures dans le coût de l'assurance.

5. Dans le commerce des assurances il s'exerce une vive concurrence qui assure un prix raisonnable, vu qu'à part des Lloyds, on trouve 606 assureurs dans la province de Québec et 348 dans celle d'Ontario. (Voir Appendice "D" ci-annexé.)

6. Toute assurance est mutuelle jusqu'à un certain point, c'est-à-dire qu'elle "paie les pertes de quelques-uns à même les primes de plusieurs", repartissant ainsi le fardeau plutôt que de le laisser là où il tombe.

7. Il n'y a pas de raison de faire une distinction par voie d'exemption entre les risques à cause de leur nature, de leur possession ou des fins pour lesquelles ils sont établis. Nous prétendons que le principe de l'article 13 *b*) de la Loi spéciale des revenus de guerre est erroné, et c'est qui est proposé dans la recommandation n° 5 de la Commission royale. Que la chose endommagée ou détruite soit une ferme, une école, une institution de charité ou religieuse, ou une usine industrielle employant des milliers de personnes, ou même les édifices du Parlement. la perte retombe d'abord sur ceux qui prennent de l'assurance, si le risque est assuré, et, en dernier lieu et à tout événement, sur la collectivité en général.

8. En tenant compte

a) des règles d'interprétation des statuts à l'effet que les tribunaux considèrent lesdits statuts de taxation contre la Couronne,

b) des principes défectueux d'exemption que recherchent ces statuts à l'étude, et

c) la difficulté qu'ont éprouvée les rédacteurs à exprimer clairement lesdits principes,

Il est facile de comprendre pouquoi intervient entre le citoyen et la protection des tribunaux une décrétion ministérielle éendue, et que l'appel de la décision de celui qui exerce une telle discrétion peut faire encourir des frais de procès élevés devant la Cour de l'Echiquier du Canada.

9. Les statuts de taxation devraient être

a) clairs et catégoriques (ce qui n'est pas et ne serait pas possible‡ en vertu de la recommandation 5 de la Commission d'enquête);

b) aussi libres que possible de l'incertitude due à la discrétion ministérielle,¶ ce qui n'existe pas maintenant en vertu desdites lois; et

---

†"On ne peut guère que conjecturer les millions de dollars de dommages qui auraient été causés par le feu si nous n'avions pas eu la collaboration sincère de l'Association des assureurs." (L'hon. C. D. Howe dans une déclaration publiée par le *Star* de Montréal, le 19 novembre 1945.)

‡" . . . une loi qui, aujourd'hui, ne peut être interprétée par aucun avocat ou comptable, ou par aucun autre professionnel à qui on demande conseil relativement à son application. Dans plusieurs cas, elle est tout simplement inintelligible." (Le sénateur P. G. Campbell, Débats du Sénat, vol. LXXXIV, p. 73.)

¶"Le gouvernement ne devrait pas préconiser des lois qui confèrent à un particulier ou à un groupe d'individus le pouvoir d'imposition au point d'enlever au contribuable les biens qu'il possède. Ce pouvoir devrait être conféré au Parlement et exercé par lui." (Le sénateur P. G. Campbell, Débats du Sénat, vol. LXXXIV, p. 73.)

c) certainement libres de la discrétion du contribuable lui-même pour savoir s'il doit payer des taxes et pour quel montant* (ce qui arriverait en vertu des recommandations 2 et 3 de la Commission d'enquête).

Pour citer les paroles de l'honorable sénateur qui a proposé la résolution demandant l'institution du Comité: "Aucune loi fiscale ne devrait être laissée sous cette forme indéfinie".

10. Et finalement et sans équivoque aucune, nous prétendons que l'intérêt public est mieux protégé lorsqu'une loi fiscale est rédigé de façon à éliminer la discrimination entre des concurrents, qu'ils soient l'Etat, une personne, une firme ou une corporation et sans tenir compte de la nature de cette dernière, ou si son but est supposé être le salut ou la ruine de l'humanité.

Le tout respectueusement soumis au nom des compagnies par actions ci-dessus mentionnées et dont les noms sont énumérés dans une liste annexée au présent mémoire comme Appendice "H".

Le représentant desdits assureurs par actions

A. LESLIE HAM.

Montréal, 31 janvier 1946.

Le PRÉSIDENT: Je vous remercie, monsieur Ham. D'ordinaire, c'est M. Stikeman qui dirige l'interrogatoire. Avez-vous des questions à poser, monsieur Stikeman ?

M. STIKEMAN: Je doute quelque peu, monsieur le président, que le sujet de ce mémoire soit visé par nos ordres de renvoi et c'est pourquoi, avant de faire des commentaires, je désire quelques éclaircissements sur ce point.

Le PRÉSIDENT: J'en ai déjà parlé au témoin, mais j'ai cru qu'il y avait, dans le mémoire, certaines choses qui pourraient être de notre ressort. Dans ce cas, vous aimeriez peut-être à lui poser quelques questions ?

M. STIKEMAN: Je désire en effet interroger M. Ham sur quelques points.

L'hon. M. HAYDEN: Je ne désire pas prendre part à la discussion, monsieur le président, pour des raisons plus ou moins connues de quelques-uns ici présents. Mais de grandes parties de cet exposé tendent à analyser les recommandations de la Commission d'enquête et à indiquer que celle-ci était dans l'erreur en arrivant à certaines conclusions. Je me demande s'il est de notre juridiction, — et pour ma part je suis convaincu qu'il n'en est pas ainsi—de servir d'arbitre ou de tribunal d'appel à l'égard des recommandations de la Commission, parce que ces recommandations se rapportent à des questions de programme actuellement devant le gouvernement. Toutes ces questions ont été débattues devant la Commission, alors que toutes les parties intéressées dont il a été question dans l'exposé étaient présentes et ont exprimé leurs vues. Allons-nous maintenant, à compter de celui-ci, accepter une série de mémoires de toutes les parties intéressées sur ces questions de programme qui, évidemment, sont en dehors de la portée de la Commission ? Il me semble que nous nous dirigeons de ce côté.

Le PRÉSIDENT: Non, monsieur le sénateur. Vous n'avez peut-être pas compris ce que M. Stikeman a dit. Je n'ai pas pensé qu'il devait interroger le témoin sur les questions de programme ou les recommandations de la Com-

* "Il n'y a rien, dans la nature des choses . . . pour dire que lorsqu'un revenu a été réellement gagné et touché par une personne ou une corporation, le droit de Sa Majesté de percevoir un impôt dépend, à un degré quelconque, de l'affectation éventuelle de ce revenu, excepté dans certains cas où il s'agit de fonds fiduciaires de charité ou autres semblables." (Mersey Dock Harbour Board c. Lucas, 8 A.C., p. 891.)

mission, mais que s'il existe dans le mémoire quelque chose qui tombe sous notre juridiction, il peut poser des questions. Y a-t-il des questions de cette nature ?

L'hon. M. HAYDEN: Je dois dire ceci: J'ai écouté la lecture de ce mémoire qui traite très clairement des questions de programme et, en toute justice pour les autres groupes qui ont comparu devant la Commission, s'ils désirent répondre, ils devraient avoir le droit de le faire. Nos délibérations officielles ont une certaine circulation qui peut nous obliger à permettre à certains autres groupes de produire des mémoires qui, évidemment, sont en dehors de la portée de notre ordre de renvoi.

Le PRÉSIDENT: Je suppose que les seules compagnies qui peuvent être désireuses de faire des représentations en réponse à celles de M. Ham sont les mutuelles, comme les compagnies d'assurance mutuelle contre l'incendie. Elles ont reçu avis de ce mémoire depuis quelque temps, et l'on dit qu'elles ne désirent pas faire de recommandations. Avez-vous quelque chose à dire à ce sujet, monsieur Stikeman ?

M. STIKEMAN: Pas encore, monsieur le président.

Le PRÉSIDENT: Cela ne change pas ce que j'ai dit. S'il y a quelque chose dans le mémoire de M. Ham qui ne se rapporte pas au programme, aux délibérations ou aux recommandations de la Commission d'enquête je crois que M. Stikeman peut bien poser des questions. S'il n'en a pas à poser, la question va en rester là, quant à moi.

L'hon. M. CRERAR: Je désire faire une observation: le mémoire contient une longue étude sur des questions absolument en dehors des attributions du Comité. Il faut nous souvenir de nos attributions. Elles se rapportent aux méthodes d'administration et aux défectuosités qui peuvent exister; elles ont aussi trait au redressement des injustices, lorsqu'il en existe. Le mémoire, tout admirable qu'il est, se rapporte entièrement à d'autres question. Indirectement et ici et là, il est fait allusion à l'exercice de pouvoirs discrétionnaires ou autres choses de même nature qui peuvent bien être de notre juridiction, mais les allusions sont très restreintes. Tout comme le sénateur Hayden, je suis d'avis de ne pas nous considérer comme un tribunal de justice pour étudier des questions de programme.

Le PRÉSIDENT: J'abonde dans votre sens.

L'hon. M. LAMBERT: Je dois faire remarquer que la même question s'est présentée, lorsqu'il nous a été proposé d'entendre le mémoire de la Bourse de Montréal. Il fut catégoriquement décidé, dans le temps, de dire à ceux qui voulaient être entendus que nous n'avions pas le pouvoir de nous occuper de recommandations allant au-delà de nos ordres de renvoi, mais que si les intéressés désiraient soumettre un mémoire, ils étaient libres de le faire. Je crois que, dans le moment, il est futile de discuter la possibilité d'accepter d'autres mémoires. Nous ne créons pas de précédent.

Le PRÉSIDENT: Nous nous occupons de ce mémoire tout comme nous l'avons fait des autres.

L'hon. M. LAMBERT: J'ai fait remarquer, dans le temps, ce que l'on fait remarquer maintenant, et il fut décidé de courir le risque.

L'hon. M. HAYDEN: Je ne crois pas que nous créons un précédent. Je dis simplement que nous nous exposons à recevoir des mémoires qui traiteront de questions étrangères à nos attributions.

M. HAM: Monsieur le président, puis-je faire une courte remarque ? Je crois que la difficulté provient de la rédaction de l'article 4 *g*)

Les revenus suivants ne sont pas sujets à l'impôt en vertu des présentes:

g) le revenu des corporations mutuelles n'ayant pas un capital représenté par des actions, dont aucune partie du revenu ne profite à quelqu'un de leurs membres, et le revenu des compagnies d'assurance sur la vie ...

Nous prétendons que les compagnies mutuelles ont réellement un revenu. Si elles en ont un, il profite à leurs membres, mais depuis des années elles n'ont pas payé d'impôt. Elles ont donc échappé à l'impôt par l'excercice de la discrétion, ou par inadvertance.

L'hon. M. CRERAR: Vous pouvez avoir parfaitement raison, monsieur Ham; je n'en doute pas, mais d'après notre ordre de renvoi, nous n'avons pas le pouvoir de nous occuper de cette question.

L'hon. M. HAYDEN: Vous dites, cependant, que l'exercice de la discrétion ne devrait pas, de façon générale, comporter le droit de taxation ?

M. HAM: Le droit de l'imposer ou d'en exempter.

L'hon. M. HAYDEN: Vous voulez dire, n'est-ce pas, qu'il devrait y avoir une responsabilité statutaire à l'égard de cet exercice de discrétion ?

M. HAM: C'est ce que je pense.

L'hon. M. HAYDEN: Et la responsabilité statutaire devrait être évidente ?

M. HAM: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Nous avons ici nombre de mémoires qui disent la même chose.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous d'autres questions, monsieur Stikeman ?

M. STIKEMAN: Non, monsieur le président.

Le PRÉSIDENT: Un autre membre du Comité désire-t-il poser des questions à M. Ham ? Monsieur Ham, je vous remercie beaucoup d'être venu ici et de nous avoir présenté votre mémoire.

M. HAM: Mes clients apprécient hautement la courtoisie que vous avez manifestée à mon égard.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, nous avons avec nous M. Elwyn, le président de la Chambre de commerce canadienne. Monsieur Elwyn.

M. GEORGE B. ELWYN: Monsieur le président et honorables sénateurs, je dois d'abord vous expliquer la nature de la Chambre de commerce canadienne. C'est, comme vous le savez probablement, une association de plus de 200 *Boards of Trade*, Chambres de Commerce et autres associations commerciales de tout le pays, et qui comprend plus de 800 firmes et associations d'un genre ou d'un autre.

L'hon. M. HAYDEN: Quel est le but de votre organisation ?

M. ELWYN: Simplement de centraliser, dans l'intéret national, les travaux de ces chambres et de ces boards et d'être leur porte-parole dans le domaine fédéral. Les Chambres de commerce et les *Boards of Trade* ont des associations provinciales dans tout le pays, et il y a la Chambre de commerce canadienne dont nous sommes les représentants et dont la fonction consiste à coordonner les travaux de tous les membres de ces associations d'affaires du pays et à être l'interprète de leurs idées et de leurs pensées.

L'hon. M. HAYDEN: Est-ce un groupement plus considérable que l'Association des manufacturiers canadiens ?

M. ELWYN: A peu près semblable, si ce n'est que l'Association est composée de manufacturiers canadiens, tandis que la Chambre de commerce canadienne comprend tous les commerces et toutes les professions.

Le mémoire en question, messieurs, a été préparé par le comité de taxation de la Chambre de commerce canadienne, dont des membres sont ici présents. Il a d'abord été soumis sous forme de questionnaire, puis sous forme d'avant-projet, à tous les membres qui l'ont approuvé en majorité, quelques-uns l'ayant fait par écrit, vu le manque de temps. Le mémoire représente les vues exprimées à diverses reprises par nos associations adhérentes. Je lis:

Au PRÉSIDENT et aux MEMBRES
du Comité spécial du Sénat pour
s'enquérir des dispositions et de
l'application de la Loi de l'impôt de guerre
sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la
taxation des surplus de bénéfices.

I. INTRODUCTION

Le besoin d'une revision complète du régime fiscal canadien en vue de répartir équitablement le lourd fardeau de la taxation actuelle parmi toutes les classes des contribuables a été souligné à différentes reprises par la Chambre de commerce canadienne. En conséquence, la Chambre constate avec plaisir l'institution d'un comité spécial du Sénat qui, d'après ses ordres de renvoi, a été "nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et sur la Loi de 1940 sur la Loi des surplus de bénéfices, et pour préparer les recommandations en vue d'améliorer, de clarifier et de simplifier les méthodes de perception et de répartition des impôts sous l'autorité de ces lois pour en faire rapport".

Dans ses exposés des quinze dernières années, la Chambre a préconisé l'élimination de la double taxation et la simplification du régime fiscal canadien. De plus et en 1938, la Chambre a déclaré à la Commission royale d'enquête sur les relations fédérales-provinciales que les "affaires canadiennes sont inutilement gênées par des facteurs comme *a*) le manque d'uniformité et de coordination de l'impôt, *b*) les taxes discriminatoires, et *c*) les règlements de la taxation en général". Et le mémoire ajoutait: "Pour éviter la double taxation et éliminer la nécessité, pour les corporations, de produire une multitude de rapports basés sur des calculs variables, la Chambre recommande que le droit d'imposer une taxe sur les bénéfices des corporations ne soit donné qu'au Dominion, bien que partie de ce revenu puisse être partagé entre les provinces."

En 1943, la Chambre de commerce a donné plus d'emphase à ce programme en présentant un "programme de reconstruction au comité spécial du Sénat sur le rétablissement civil et au comité spécial de la Chambre des communes sur la reconstruction.

En 1945, la Chambre de commerce a fait des recommandations à la Commission d'enquête sur la taxation des coopératives, et à la Commission royale d'enquête sur les rentes viagères et les corporations de famille, à l'égard d'une taxation plus juste des genres d'entreprises étudiés par ces Commissions.

Le présent exposé au Comité spécial du Sénat n'est pas un relevé complet de tous les problèmes qui découlent de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, mais il a pour but d'attirer l'attention sur certaines parties de notre législation fiscale qui, d'après nous, a besoin d'être modifiée.

II. Nécessité d'une Taxation Équitable pour tous les Genres d'Entreprises

La façon dont la Chambre envisage le problème, comme il en est question dans les représentations ci-dessus et ailleurs, est qu'un taxation juste et équitable pour tous les genres d'entreprises, quels qu'en soient les propriétaires, basée sur leur faculté contributive, est essentielle à une saine économie. Le système actuel d'exemption d'impôt pour diverses entreprises publiques et coopératives handicape toute entreprise qui paie l'impôt à l'avantage de ses concurrents qui n'en paient pas. Les taux élevés de taxation en temps de guerre ont aggravé de beaucoup la situation et causent un préjudice à l'entreprise privée en faveur de l'entreprise publique.

Il est alors recommandé:

a) Que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit modifiée pour permettre la taxation uniforme de tous les genres d'entreprises;

b) Que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit modifiée de façon à fusionner l'impôt du revenu personnel et celui d'une corporation afin d'éliminer la double taxation des revenus corporatifs;

c) Que la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices soit abolie.

La Chambre de commerce a constaté avec satisfaction que le ministre des Finances, dans son exposé budgétaire au mois d'octobre 1945, a déclaré qu'il faut une révision complète du régime fiscal. Nous espérons que ce travail sera entrepris bientôt et qu'on en viendra à une conclusion prochaine et satisfaisante dans les négociations en cours entre le Dominion et les provinces qui veulent faire disparaître les embarras constitutionnels ou autres concernant la fiscalité au pays.

III. Diminution des Pouvoirs Discrétionnaires du Ministre

L'étude des dispositions de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de celle de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices nous indique que les deux furent rédigées en temps de guerre et qu'elles étaient destinées d'abord à prélever de grosses sommes d'argent pour alimenter les exigences anormales du trésor national. De plus, l'imposition de la taxation des surplus de bénéfices, au cours de la deuxième guerre mondiale, et l'adoption d'amendements importants à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu furent dictées par le désir bien légitime du gouvernement de limiter les revenus des corporations provenant des profits de guerre, de prévenir l'inflation et de contrôler le pouvoir d'achat. Nous prétendons qu'une telle législation, préparée dans de telles circonstances et dans tels buts, ne convient pas aux besoins du temps de paix. Elle n'encourage pas l'expansion du commerce privé, et elle entrave l'emploi au lieu de le stimuler.

De fait, dans les lois dont il est question, nous voyons que le Parlement délègue au ministre du revenu national des pouvoirs semblables aux pouvoirs d'urgence accordés aux gouvernements en temps de guerre. Non seulement le ministre reçoit le pouvoir de faire des règlements, mais, en plus, maints articles de ces lois lui donnent un pouvoir étendu d'user de sa discrétion de déterminer la taxation. En certains milieux, l'intention est évidente d'empêcher un appel de la décision du ministre, intention qui se manifeste en disant que la décision du ministre est "finale et concluante". Nous prétendons qu'en toute justice, il ne devrait pas être demandé à un ministre de la Couronne d'exercer un tel pouvoir discrétionnaire sans que soit prévu un droit d'appel à un tribunal ou à un organisme spécial créé dans ce but, et que la loi devrait être rédigée de façon à restreindre la nécessité d'une délégation de pouvoir et à prendre en meilleure considération les principes fondamentaux d'un gouvernement démocratique.

De plus, vu la mention de ces pouvoirs dans de si nombreux articles des lois de taxation, plusieurs décisions de la Cour de l'Echiquier ne s'occupent pas des questions de principe ou de fait concernant la taxation, mais simplement de savoir si le ministre avait exercé ses pouvoirs raisonnablement. Nous croyons que de telles décisions contribuent peu à la création d'une jurisprudence fiscale servant à la gouverne du contribuable, sujet dont il est plus amplement question à la partie V du présent mémoire.

Nous recommandons donc que les pouvoirs discrétionnaires du ministre soient réduits à leur minimum. S'il reste de tels pouvoirs, nous croyons qu'ils devraient être sujets à appel devant la Cour de l'Echiquier ou devant le tribunal indépendant dont il est question à la partie IV du mémoire.

Nous recommandons aussi que les lois fiscales soient modifiées pour fournir une plus grande certitude quant à l'impôt, c'est-à-dire qu'une personne puisse déterminer, à moins de circonstances exceptionnelles, le montant d'impôt qu'elle devra payer. En particulier, l'article 6 (1) *a*) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu qui défend de déduire tout déboursé non effectué dans le but de la production du revenu peut être injustement invoqué relativement à des items non mentionnés ailleurs dans la loi. Les articles 6 (2) et 32A laissent aussi le contribuable dans l'incertitude quant à la nature des dépenses ou des transactions qui peuvent raisonnablement dégrever son revenu, lorsqu'il s'agit de calculer le montant de l'impôt à payer.

IV. Tribunal de Revision pour les Appels

Vu les taux élevés actuels de la taxation et l'augmentation constante des pouvoirs discrétionnaires du ministre du Revenu national, nous croyons que le mode d'appel des décisions du ministre, en vertu de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de la taxation des surplus de bénéfices, est tout à fait insuffisant. C'est particulièrement vrai aujourd'hui, puisque environ deux millions de contribuables à revenu modeste ont été ajoutés aux liste et sont sujets à la formidable disposition de l'article 61 (1) de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu qui exige une somme de $400 de garantie, en outre des autres dépenses, pour en appeler d'une décision du ministre devant la Cour de l'Echiquier. Le nombre éventuel des appels susceptibles d'être interjetés par les particuliers peut être jugé d'après les chiffres déjà donnés au Comité du Sénat par le sous-ministre du Revenu national (p. 68 des délibérations); ils démontrent qu'enviviron un montant de $23,000,000 a été exigé des contribuables particuliers pour l'année financière se terminant en mars 1945, en plus de ce qu'ils avaient déclaré. On exigea des corporations un montant supplémentaire de $15,000,000 sur leurs déclarations, ce qui constituait un total de $38,000,000 d'impôt additionnel. Il est raisonnable de supposer que plusieurs particuliers et maisons d'affaires contribuant à cette somme formidable auraient aimé, pour faire reviser leur cotisation, s'adresser à un tribunal impartial selon un mode d'appel plus facile que celui prévu par la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

Pour remédier à la situation, nous désirons réitérer une recommandation déjà communiquée au ministre des Finances, en février 1944, au nom du bureau national des directeurs, à l'effet que soit institué un tribunal de révision auquel les appels des cotisations seraient déférés.

A cet égard, nous recommandons:

a) Que soit institué un tribunal de revision pouvant réviser l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre;

b) Que ce tribunal tienne, au cours de l'année et dans différentes parties du pays, des audiences auxquelles les contribuables pourront comparaître en personne ou se faire représenter par un procureur;

c) Que les décisions de ce tribunal soient rendues publiques ce qui permettra d'établir une jurisprudence en la matière; cette compilation serait très utile pour les contribuables et pour le ministère du Revenu national;

d) Que le tribunal soit autorisé à aider le ministre dans l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et des autres lois fiscales, avec le consentement de ce dernier, en étudiant les questions qui lui sont déférées par le ministre pour avis et décision avant d'établir une cotisation;

e) Que les membres dudit tribunal consacrent tout leur temps à leurs fonctions; qu'ils aient une grande compétence pour accomplir le travail requis, et qu'ils soient entièrement représentatifs des hommes d'affaires et des professionnels.

V. Codification des Règlements de l'Impôt sur le Revenu

L'application efficace de la loi de l'impôt au Canada est sérieusement entravée par le manque de recueil ou de codification des règlements du ministre du Revenu national et de ses nombreux subalternes, ou de la preuve et des raisons sur lesquelles lesdits règlements ont été fondés, recueil ou codification auxquels les hommes d'affaires, les comptables et les avocats pourraient s'en rapporter en ce qui concerne l'établissement et la perception de l'impôt. Il existe une jurisprudence de cette nature en Angleterre; elle permet d'édicter des règlements uniformes et de rendre des décisions à la lumière de principes établis et facilement vérifiables.

Un facteur important qui contribue au manque d'uniformité des réglements de l'impôt au Canada, et de leur dispersion dans plusieurs bureaux du ministère au pays, est qu'en pratique, la discrétion ministérielle est véritablement exercée, dans les principaux cas, par le sous-ministre et ses subalternes à Ottawa, et, dans la plupart des cas, par des fonctionnaires junior de l'impôt dans tout le pays. A l'exception des directives générales du ministère, les fonctionnaires locaux dans les cités et villes semblent établir l'impôt au mieux de leur connaissance et sans avoir recours à un code ou guide normal de la loi et des principes de l'impôt. Une telle procédure et la connaissance que plusieurs contribuables ont des contradictions et des injustices de l'application des lois de taxation ne prêtent qu'à confusion et au manque de coopération des citoyens à l'application de la loi.

Nous recommandons alors que les décisions et règlements officiels se rapportant à l'application de la loi canadienne de l'impôt sur le revenu soient codifiés sous une forme à la portée de tous les intéressés.

Si une telle codification des règlements est établie et qu'un tribunal d'appel soit institué, nous recommandons que plus de pouvoirs soient accordés aux fonctionnaires locaux de l'impôt sur le revenu, afin qu'ils puissent prendre une décision sur-le-champ sans avoir à s'adresser au ministère du Revenu national à Ottawa pour obtenir des directives, ce qui occasionne des lenteurs. Nous approuvons alors la tendance déjà manifeste de décentraliser l'administration du ministère.

VI. Recommandations Supplémentaires

En plus de ce qui précède, nous désirons recommander les sujets suivants au Comité spécial du Sénat dans son étude de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices.

Nous recommandons:

Remboursement des plus-payés

a) Qu'un remboursement rapide des plus-payés involontaires soit effectué et que, vu le taux élevé d'intérêt exigé par le gouvernement sur les paiements arriérés, il est juste que le contribuable reçoive l'intérêt sur ce qui lui dû par le gouvernement:

Limitation de la Période de Cotisation par le Ministère

b) Que le contribuable soit protégé contre le recouvrement rétroactif de l'impôt et que le droit du ministère du Revenu national d'établir ou de rétablir ce que le contribuable doit payer, excepté dans les cas de fraude, soit limité à un délai raisonnable après la date de la cotisation ou celle où la déclaration a été produite, et que l'intérêt sur les nouvelles cotisations soit admis comme une dépense commerciale pour fins d'impôt;

L'hon. M. HAYDEN: Dans un mémoire antérieur, il a été question qu'un délai de deux ans serait raisonnable. Cela vous convient?

M. ELWYN: D'après nous, c'est un délai raisonnable.

L'hon. M. HAYDEN: Deux ans à compter de l'époque où une personne produit sa déclaration?

M. ELWYN: Oui; on pourrait peut-être proroger le délai à trois ans temporairement, afin de donner au ministère l'occasion de liquider l'arriéré de besogne mais, selon nous, un délai de deux ans serait raisonnable.

Je reprends le mémoire:

Maintien du Principe de Payer au Fur et à Mesure

c) Que le principe de la déduction de l'impôt à la source sur les salaires et traitements soit maintenu pour contribuer à l'efficacité et, avec les taux élevés d'impôt qui existent actuellement, pour éviter les embarras à nombre de contribuables qui ont à trouver une somme considérable à un moment donné;

Elimination des "Bénéfices Normaux"

d) que dans toute loi fiscale, présente ou future, soit éliminée l'idée que les bénéfices normaux doivent servir de base à l'imposition des taxes corporatives;

L'hon. M. HAYDEN: Il va sans dire qu'ils disparaîtraient si la taxation des surplus de bénéfices était abrogée.

M. ELWYN: C'est bien cela.

La recommandation finale de notre mémoire est la suivante:

Personnel de la Division de l'Impôt sur le Revenu

e) Que, vu les opportunes remarques formulées par le sous-ministre du Revenu national devant le Comité spécial à l'égard de la nécessité d'un personnel formé et entraîné, et vu aussi l'intérêt national de se procurer et de conserver un tel personnel, ce dernier reçoive une rémunération comparable à celle accordée par d'autres patrons.

Le mémoire est respectueusement soumis.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous quelques questions à poser, monsieur Stikeman ?

M. STIKEMAN: Oui, une ou deux, monsieur le président. Il est dit à la page 7 du mémoire que la "Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit modifiée pour permettre la taxation uniforme de tous les genres d'entreprises." Voulez-vous dire par là, monsieur Elwyn, que les sociétés ou les entreprises appartenant à des particuliers seront taxées de la même manière que les corporations ?

M. ELWYN: D'abord, je pense que l'impression de notre comité était que, dans le domaine des impôts sur les corporations,—et nous nous occupions exclusivement de ce domaine—il était injuste d'envisager la taxation d'une façon différente pour diverses organisations, comme entre les coopératives et les entreprises privées, de même qu'entre celles-ci et les entreprises publiques. A Winnipeg, nous avons un exemple de cette distinction entre la taxation d'une entreprise privée et d'une entreprise publique. M. Hayes pourrait peut-être nous renseigner à ce sujet.

M. HAYES: La Chambre de commerce croyait peut-être que les méthodes pourraient ne pas être uniformes, mais que le résultat de la taxation devrait l'être.

M. STIKEMAN: Ne croyez-vous pas que la méthode actuelle de taxer les corporations et les sociétés a pour résultat l'encaissement d'un montant relativement égal ?

M. HAYES: Pas dans tous les cas.

M. STIKEMAN: La seconde recommandation, à la page 7 du mémoire, est peut-être un corollaire de celle que j'ai déjà mentionnée. Elle veut "que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soit modifiée de façon à fusionner l'impôt sur le revenu personnel et l'impôt sur celui des corporations, afin d'éliminer la double taxation des revenus corporatifs". Avez-vous quelques propositions sur la manière dont ceci pourrait s'effectuer ?

M. ELWYN: Nous sommes potés à croire que quelque chose de semblable en principe au système anglais, qui consiste à déduire un taux raisonnable d'impôt de corporation pour valoir sur l'impôt personnel de l'actionnaire est un moyen juste pour parer à la situation.

M. STIKEMAN: Que la corporation déclare et distribue un dividende, ou qu'elle le déclare simplement ?

M. ELWYN: Le dividende doit être déclaré et distribué.

M. STIKEMAN: Alors il n'y aurait pas d'accumulation de crédit à moins de distribuer les surplus de la corporation ?

M. ELWYN: Absolument pas.

M. STIKEMAN: Il est dit au dernier paragraphe de la page 7 du mémoire: "La Chambre de commerce a constaté avec satisfaction que dans son exposé budgétaire d'octobre 1945, le ministre des Finances a reconnu qu'il fallait une révision complète du régime fiscal." J'ai l'impression que ce que le ministre voulait dire, dans le temps, était la révision du système de taxation en tant qu'il s'agit des particuliers.

M. ELWYN: Nous avons peut-être interprété ses paroles comme couvrant un domaine plus considérable que celui qu'il avait en vue. J'ai toujours cru que l'intention était de réviser complètement la loi.

M. STIKEMAN: A la page 9 du mémoire, vous recommandez qu'un "tribunal de révision soit institué avec pouvoir de réviser l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre." A la page 8, vous proposez que le tribunal soit indépendant, mais il n'y a rien de plus à cet égard dans vos recommandations de la page 9. Pouvons-nous conclure que par "indépendant" vous voulez dire entièrement indépendant du ministre du Revenu national ?

M. ELWYN: Absolument.

M. STIKEMAN: Dans un ministère distinct du gouvernement, comme celui de la Justice, par exemple ?

M. ELWYN: Oui, et nous croyons que ce devrait être un organisme quasi judiciaire. Je ne veux pas dire un tribunal composé de juges, mais un organisme ayant une complète indépendance, tout comme les tribunaux de justice.

M. STIKEMAN: Pas une indépendance dans le sens de celle de la Commission arbitrale, mais plutôt une indépendance au sens statutaire ?

M. ELWYN: Oui, en effet.

L'hon. M. HAYDEN: Vous voulez dire que le ministre devra accepter la décision de ce tribunal ?

M. ELWYN: C'est ce que je pense.

L'hon. M. HAYDEN: Une décision du tribunal ne serait pas de la nature d'une recommandation au ministre ?

M. ELWYN: Non, elle devra être finale.

M. STIKEMAN: Permettriez-vous aux contribuables d'en appeler à ce tribunal après la cotisation seulement, ou avant l'imposition ?

L'hon. M. HAYDEN: Ou de demander la fixation du montant de l'impôt à payer dans le cas de la mise à exécution d'un certain projet ?

M. ELWYN: Nous croyons que si ceci était permis, le tribunal ne saurait atteindre son but. Nous croyons qu'il serait plus efficace si son travail se limitait à se prononcer sur les cotisations ou les cas réels.

M. STIKEMAN: Et le statut permettrait au contribuable de s'adresser, de droit, au tribunal après avoir reçu sa cotisation d'impôt dans un laps de temps raisonnable ?

M. ELWYN: Oui.

M. STIKEMAN: Le tribunal aurait-il le pouvoir de substituer son opinion à celle du ministre dans toutes les questions de discrétion ou dans les questions de faits ?

M. ELWYN: Si c'était un tribunal de révision, il pourrait probablement réviser la discrétion ou la décision du ministre, et il baserait probablement aussi ses constatations sur la révision des faits et après avoir entendu les deux parties. Nous prévoyons après un certain temps, l'établissement d'une jurisprudence concernant les principes. Un temps viendra où les décisions du tribunal se rapporteront surtout aux questions de faits, parce que les principes auront été énoncés et établis dans des précédents. Il y aura un recueil de jurisprudence pour guider le contribuable et le ministère.

M. STIKEMAN: J'ai soulevé cette question simplement pour m'assurer jusqu'à quel point il faudrait modifier la loi. Comme vous le savez, la Cour de l'Echiquier ne peut pas prendre en considération la substance de la discrétion

exercée par le ministre; elle ne peut que s'occuper de la forme. Vous verriez alors à ce que ce tribunal en question puisse prendre la substance en considération et modifier l'exercice des pouvoirs discrétionnaires s'il le juge à propos ?

M. ELWYN: C'est le fond de l'affaire.

M. STIKEMAN: Je voulais simplement m'assurer.

L'hon. M. HAYDEN: Une fois la cotisation établie, le contribuable aurait le droit d'en appeler à ce tribunal qui pourrait examiner chaque élément ayant servi à la fixation de la répartition, qu'il y ait eu discrétion ministérielle ou non ?

M. ELWYN: Oui, c'est ce que je pense.

M. STIKEMAN: De l'avis de la Chambre de commerce, combien faudrait-il de membres pour que ce tribunal soit efficace et prévienne l'embouteillage ?

M. ELWYN: Un minimum de trois, dont un serait membre du Barreau, un autre comptable agréé, et un dernier homme d'affaires ou ingénieur.

M. STIKEMAN: Croyez-vous que trois membres seraient capables de disposer du nombre des appels ?

M. ELWYN: Vous pourriez avoir tout multiple de cette combinaison qui pourrait devenir nécessaire, selon l'expérience acquise par le tribunal.

M. PRÉSIDENT: Pensez-vous que ce tribunal devrait se déplacer ?

M. ELWYN: Oui. Je dois dire que nous ne nous sommes pas beaucoup arrêtés aux qualités requises des membres de ce tribunal, mais nous avons cru qu'il devait être composé d'un minimum de trois, dont un membre de la profession légale et un autre de la profession de comptable; le troisième serait un homme d'affaires ou un ingénieur.

M. STIKEMAN: A la page 10 de votre mémoire, vous recommandez "que les décisions et règlements officiels se rapportant à l'application de la loi canadienne de l'impôt sur le revenu soient codifiés sous une forme à la portée de tous les intéressés." Si votre tribunal proposé est institué, et qu'il donne les motifs de ses décisions, sera-t-il nécessaire d'avoir aussi la publication des règlements du ministère ? Si les décisions du tribunal sur les questions de faits et la discrétion étaient publiées, n'y aurait-il pas avant longtemps un recueil de précédents obligeant le ministère et le contribuable, et qui réléguerait les décisions du ministère au simple rang de directives administratives indiquant la manière dont les bureaux de district doivent fonctionner ?

M. ELWYN: Ce sera peut-être le résultat, mais il restera encore bien des différends entre les contribuables et le ministère sur des questions de faits, et le tribunal devra appliquer le principe approprié à chaque cas en particulier.

L'hon. M. HAYDEN: Et dans ces circonstances, la décision du tribunal sera beaucoup plus efficace et aura plus d'autorité qu'un règlement d'administration du ministère ?

M. ELWYN: Absolument.

M. STIKEMAN: Ne trouverez-vous pas que les décisions administratives auront une tendance à devenir de plus en plus formelles, et de moins en moins positives, au fur et à mesure que les précédents seront recueillis par le tribunal et remplaceront graduellement les règlements ?

M. ELWYN: Autrement dit, vous demandez si, après un certain temps, la loi sera interprétée de façon à ne plus offrir de difficultés.

M. STIKEMAN: Je présume que c'est un des buts du tribunal proposé. Je me demande simplement si vous désirez maintenir votre proposition d'avoir une codification des règlements du ministère.

M. ELWYN: Je suppose que, comme point de départ, les règlements actuels devraient être codifiés.

L'hon. M. HAYDEN: Ils pourraient disparaître rapidement.

M. ELWYN: Oui.

M. STIKEMAN: A la page 10 du mémoire, vous dites que vous "approuvez la tendance déjà manifeste de décentraliser l'administration du ministère". Pouvez-vous nous donner un exemple de la tendance à la décentralisation ?

M. ELWYN: Je ne puis vous citer un cas en particulier, mais dans nos propres rapports avec le ministère, nous semblons constater une capacité accrue de la part des fonctionaires locaux de rendre des décisions sur des points controversés ou sur l'incertitude que nous avons à l'esprit. Ce peut être la conséquence de l'expérience qu'ils ont acquise.

M. STIKEMAN: Donneriez-vous aux inspecteurs locaux pleine autorité sur toutes les questions, exception faite du programme général ?

M. ELWYN: Je crois que c'est une question d'organisation interne du ministère. Je suis porté à croire que, dans les grands bureaux le personnel a suffisamment d'expérience pour se prononcer sur à peu près tous les points. Je crois que le dégré de discrétion doit être mesuré selon l'importance des bureaux et le calibre du personnel. Dans les bureaux plus importants, comme ceux de Toronto et de Montréal, les fonctionnaires supérieurs devraient être de très haute compétence et capables de décider de la plupart des cas.

M. STIKEMAN: Comme vous le dites, c'est ce qui arrive de plus en plus ?

M. ELWYN: Oui, et il y a une tendance très prononcée dans ce sens.

M. STIKEMAN: A la page 11 du mémoire, vous dites "ce dernier—en parlant du personnel à l'alinéa *e*)—devrait recevoir une rémunération comparable à celle accordée par d'autres patrons." Avez-vous des suggestions au sujet de l'échelle qui pourrait être établie à l'égard des différentes catégories d'employés dans le ministère ?

M. ELWYN: Non, nous n'avons pas de suggestions spécifiques à offrir. On pourrait facilement s'assurer de ceci en faisant un relevé de la coutume dans l'industrie.

M. STIKEMAN: Je vous remercie beaucoup.

Le PRÉSIDENT: Des membres du Comité désirent-ils poser des questions ?

L'hon. M. CRERAR: Dans cette dernière remarque, monsieur Elwyn, n'avez-vous pas pour but de former, dans l'administration, un groupe compétent d'inspecteurs, notamment de fonctionnaires supérieurs en mesure de rendre des décisions ?

M. ELWYN: Absolument, monsieur,

L'hon. M. CRERAR: Et afin d'atteindre le but désiré, la rémunération payée serait naturellement un facteur important.

M. ELWYN: Nous pensons que si le ministère doit recruter les hommes qui conviennent, il doit nécessairement faire face aux conditions des affaires, en tenant compte des pensions et le reste au service du public.

L'hon. M. CRERAR: C'est particulièrement important par rapport à votre autre suggestion que les inspecteurs locaux reçoivent plus de pouvoirs.

M. ELWYN: Exactement. S'ils sont pour recevoir plus de pouvoirs, ils doivent de toute nécessité avoir plus d'expérience et être des hommes au jugement droit et aux solides connaissances.

L'hon. M. CRERAR: Je ne comprends pas très bien votre recommandation de l'alinéa *d*):

> Que le tribunal soit autorisé à aider le ministre dans l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et des autres lois fiscales, avec le consentement de ce dernier, en étudiant les questions qui lui sont déférées par le ministre pour avis et décision avant d'établir une cotisation.

M. ELWYN: Nous avons simplement cru, monsieur, qu'il serait avantageux pour le ministre et l'administration de la loi en générale, si le ministre sentait le besoin de s'adresser au tribunal et de dire: "Nous avons un problème de discrétion, non pas au sujet d'un cas particulier, mais d'un principe. Sur quel principe devons-nous nous baser, et comment le suivre?" Nous ne pensons pas que le tribunal doive préjuger un cas particulier soumis au ministère pour répartition sans que les deux parties intéressées lui aient soumis les faits. Mais nous croyons que l'application de la loi serait hâtée et que des délais seraient évités, si le ministre avait le droit d'avoir recours au tribunal pour lui demander la façon d'interpréter un principe.

L'hon. M. CRERAR: Cela signifie, n'est-ce pas, que si le ministre décide de déférer une question particulière au tribunal, ce dernier devra entendre des témoignages?

M. ELWYN: Nous n'avons pas prévu que le tribunal s'occuperait d'un cas en particulier. Nous avons pensé que le ministre pourrait dire ceci: "Un point de discrétion peut se soulever en vertu de la loi. Comment pouvons-nous l'établir en justice et en principe?".

L'hon. M. CRERAR: D'ordinaire, s'il s'agit de l'interprétation de la loi, le ministre peut toujours demander l'avis du ministère de la Justice. C'est la procédure ordinairement suivie par les ministères.

M. ELWYN: Oui, mais il peut être question d'un principe de comptabilité, par exemple, ou d'un facteur autre qu'une question de droit pure et simple.

L'hon. M. CRERAR: Oui, il peut s'agir, par exemple, d'une question d'administration, alors que le ministre désire savoir si certains principes devraient s'appliquer à la dépréciation à réclamer dans une déclaration.

M. ELWYN: En effet.

L'hon. M. CRERAR: Mais ne serait-il pas préférable de produire la déclaration d'abord, et d'obtenir une décision de la manière ordinaire?

M. ELWYN: Nous avons déjà énoncé cela comme un principe. Cette clause a été insérée dans le mémoire simplement pour dire que le ministre devrait avoir accès au tribunal, s'il juge à propos de le consulter. Ainsi, il peut désirer consulter le tribunal sur le principe concernant la dépréciation à admettre à l'égard d'une certaine industrie, non pas à l'égard d'un contribuable en particulier.

L'hon. M. CRERAR: J'aimerais à y penser. Franchement, je doute de l'à-propos de cette recommandation.

M. ELWYN: C'est un point discutable, monsieur le sénateur. Le but était simplement de mettre le ministre, s'il le juge à son avantage, en mesure de demander l'avis du tribunal sur le principe des pouvoirs discrétionnaires.

L'hon. M. HUGESSEN: Votre proposition, monsieur Elwyn, de même que la composition de ce tribunal de révision m'intéressent. A ce que je comprends, il serait composé de trois membres?

M. ELWYN: Les multiples de cette combinaison de professions; autrement dit, un homme d'affaires, un comptable et un avocat.

L'hon. M. HUGESSEN: En lisant les textes qui nous ont été soumis dans d'autres mémoires, je constate qu'aux Etats-Unis, il y a un tribunal de taxation dont les membres ont pratiquement le pouvoir de juges, cependant qu'en Grande-Bretagne, deux commissaires entendent les appels.

M. ELWYN: Oui.

L'hon. M. HUGESSEN: Maintenant, si vous avez un corps d'hommes compétents nommés pour longtemps, estimez-vous nécessaire que les trois entendent la même cause? Je prévois que vous pouvez avoir deux, trois ou quatre de ces tribunaux siégeant dans tout le pays, et que si chacun d'eux est composé de trois hommes, cela signifiera un bon nombre de nominations. Votre proposition n'aurait-elle pas le même résultat si l'on nommait un certain nombre de personnes qualifiées qui pourraient siéger individuellement ou en groupes de pas plus de deux dans tout le pays?

M. ELWYN: Je dois dire que lorsqu'un tel corps aura été formé, la pratique pourra démontrer qu'il est tout à fait approprié pour un homme de siéger seul.

L'hon. M. HUGESSEN: Je pense à votre point concernant la délégation dans un district en particulier.

M. ELWYN: Nous prévoyons un tribunal ambulant, et non pas un tribunal siégeant en permanence à Montréal ou Ottawa.

L'hon. M. HUGESSEN: Oui, mais il peut être difficile d'avoir trois hommes qui se déplacent ensemble pour aller dans tout le pays.

M. ELWYN: Au début, nous avons pensé qu'il serait difficile de trouver des hommes ayant l'expérience et le jugement nécessaires sur les questions de droits, la comptabilité, la coutume des affaires et le génie civil, parce que lorsque vous entrez dans le domaine du génie, vous entrez aussi dans celui de la dépréciation, et des gens de cette profession devraient être les plus capables de faire ce genre de travail. Au cours de la guerre, plusieurs commissions ont été créées qui ont accompli un travail admirable.

L'hon. M. HUGESSEN: Sans doute, mais les raisons d'aller en appel étaient beaucoup moins nombreuses.

M. ELWYN: J'admets, mais la Commission de la dépréciation en matière de contrats de guerre a fait un excellent travail, et il en a été ainsi du Bureau de révision de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices. Dans chaque cas, ces organismes se composaient d'un avocat, d'un comptable et d'un homme d'affaires.

L'hon. M. HUGESSEN: Je constate que dans presque tous les cas, les membres de ces organismes siégeaient à huis clos, bien que leurs décisions fussent rendues publiques.

M. ELWYN: C'est essentiel.

L'hon. M. HUGESSEN: Vous croyez?

M. ELWYN: Absolument.

L'hon. M. HUGESSEN: Je désire vous poser une autre question de portée générale, monsieur Elwyn. Votre mémoire, comme celui de plusieurs autres organismes qui ont comparu devant nous, a souligné deux choses, D'abord, l'ensemble des pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre, comme dans la présente loi, ce à quoi vous vous opposez. En second lieu, l'avantage d'instituer un tribunal d'appel. Je me demande, au cas où existerait un tribunal d'appel pouvant reviser la décision du ministre de façon tout à fait indépendante et en venir à ses propres conclusions à condition qu'il n'y ait pas d'appel sur les questions de faits, si cela ne préviendrait pas votre crainte de la discrétion ministérielle ?

M. ELWYN: Probablement, mais vous reviendrez toujours au fait fondamental d'établir une jurisprudence tendant à élucider tous les points en litige qui se posent constamment dans l'application actuelle de la loi, et le besoin d'un appel se ferait de moins en moins sentir. Vous serez alors porté à baser votre cause surtout sur des questions de faits ou d'interprétation. Il ne sera pas tant question d'un principe que de son application à une cause déterminée.

L'hon. M. HUGESSEN: En ayant un recueil de jurisprudence, tout le pays saurait comment les pouvoirs discrétionnaires du ministre peuvent être exercés.

M. ELWYN: Oui.

L'hon. M. LAMBERT: Je crois qu'il y a danger d'aller à l'extrême opposé soit d'éliminer complètement la discrétion ministérielle. Cette question a été étudiée à fond par M. Stikeman alors qu'un citoyen américain était avec nous; il a été question de l'avantage d'instituer des cours locales ou des tribunaux d'appel, et de savoir jusqu'à quel point le ministre doit être privé de ses pouvoirs discrétionnaires. Nous sommes susceptibles d'aller à l'autre extrême et d'instituer un tribunal indépendant n'ayant aucune responsabilité administrative. Je vois d'ici des situations où il serait à conseiller que le ministre use de sa discrétion. C'est surtout une question de savoir jusqu'où cette discrétion peur s'exercer dans tous les cas. Si vous instituez un tribunal d'appel qui privera le ministre du pouvoir de rendre des décisions administratives, ce pouvoir discrétionnaire disparaît complètement. Est-il à désirer, par exemple, d'enlever au ministre du Revenu national toute son autorité ?

L'hon. M. CRERAR: Pour ma part, la limite de pouvoir du ministre et la façon dont il l'exerce importent peu, du moment qu'il est sujet à une révision impartiale. S'il s'aperçoit qu'il l'exerce imprudemment. il cessera.

L'hon. M. LAMBERT: Théoriquement, le ministre est le chef du ministère où les impôts sont encaissés et, comme tel et en vertu de notre système gouvernemental, il est la personne responsable. Jusqu'où allons-nous couper l'amarre et dire qu'il n'a pas de pouvoirs ?

L'hon. M. HUGESSEN: Il n'est assurément pas question ici de supprimer les pouvoirs du ministre. Je suis pratiquement en faveur de lui laisser tous les pouvoirs ministériels de la loi. Je crois, comme le sénateur Crerar l'a dit, que la difficulté commence lorsque le contribuable considère qu'il n'a pas été justement traité dans l'exercice de ces pouvoirs. On devrait instituer un tribunal pour reviser ces pouvoirs.

Quant à couper l'amarre, j'ai été très intéressé d'apprendre qu'aux Etats-Unis, en Grande-Bretagne, en Australie et, je crois aussi, dans l'Union sud-Africaine, les pouvoirs ministériels sont très étendus; mais, contrairement à notre pays, ils sont sujets à appel devant un tribunal indépendant.

L'hon. M. CRERAR: Prenons, par exemple, le cas d'un petit manufacturier. Lui-même, ou son comptable, fait sa déclaration d'impôt sur le revenu et impute, comme dépense, un certain montant pour la dépréciation. La déclaration est

envoyée à l'inspecteur et, au temps voulu, le répartiteur,—et c'est là que l'on constate le pouvoir de rendre une décision—décide que vous ne pouvez obtenir qu'un quart de la dépréciation. Actuellement, cette décision est finale, mais cet homme devrait être capable de dire qu'il n'est pas traité d'une façon raisonnable et de porter son cas devant un tribunal d'appel composé de comptables et d'hommes d'affaires. Ce tribunal pourrait dire; "On a exercé ce pouvoir injustement et nous vous allouons cette dépréciation, ou le double de ce que le ministre, dans sa discrétion, était prêt à vous accorder." D'après ce que je puis voir, il s'agit de poser un principe d'appel dans la loi. Après tout, le contribuable a des droits contre l'Etat et contre le ministre, et il appartient au régime démocratique de sauvegarder ces droits.

L'hon. M. LAMBERT: Le ministre est aussi responsable, envers le peuple qui l'élit, des actes de son ministère.

L'hon. M. HAIG: L'embarras est que la loi actuelle accorde au ministre le pouvoir d'augmenter ou de diminuer l'impôt. Nous voulons que cela disparaisse. La loi devrait dire clairement ce qu'est l'impôt. Je suis de l'avis des sénateurs Crerar et Hugessen à l'effet que nous devrions avoir un tribunal d'appel. Notre loi ne définit pas exactement ce qu'est l'impôt, et elle laisse au ministre le pouvoir de décider en quoi il consiste. Nous voulons l'abolition de ce pouvoir.

L'hon. M. LAMBERT: Je crois que la situation sur laquelle nous faisons enquête est moins le manque d'organisation que le manque de principes juridiques relativement à l'impôt sur le revenu.

L'hon. M. HAIG: Oui.

L'hon. M. HAYES: Monsieur le président, je ne veux pas donner trop d'importance à mes idées, mais je crois que notre comité est catégoriquement d'avis qu'il y a une forte mesure de pouvoirs discrétionnaires dans toute loi. Nous croyons, toutefois, qu'il y a, dans la présente loi, nombre de pouvoirs discrétionnaires qui pourraient être éliminés. Les plus importants se trouvent aux articles refusant de reconnaître certaines dépenses non entièrement faites dans le but de gagner le revenu, et refusant de reconnaître, en tout ou en partie, d'autres dépenses que le ministre peut considérer comme excessives. Ces articles devraient être abrogés, et il faudrait une définition moderne de l'impôt. Si le ministère n'est pas satisfait de la déclaration du contribuable, la question de son impôt devrait être décidée en vertu de la loi, plutôt que d'après le refus de reconnaître certaines dépenses.

Le PRÉSIDENT: Nous allons ajourner jusqu'à 11 heures jeudi matin, alors que nous entendrons les représentants du *Board of Trade* de Toronto et des comptables agréés. Je crois que leurs mémoires ne sont pas longs. Exception faite de l'audience à accorder à la *Canadian Electrical Association*, nous espérons pouvoir terminer nos séances publiques jeudi prochain.

L'hon. M. HAIG: Monsieur le président, je désire produire un mémoire jeudi.

Le PRÉSIDENT: Nous allons alors nous réunir de nouveau jeudi à 11 heures. Il est à désirer que le comité de rédaction nommé à la dernière séance se réunisse aussitôt que possible.

Le Comité s'ajourne au jeudi 2 mai, à 11 heures du matin.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS

APPENDICE "A"

Loi de l'Impôt de Guerre sur le Revenu (S.R.C. 1927, ch. 97)

Article 4, revenus exceptés.—Les revenus suivants ne sont pas sujets à l'impôt en vertu des présentes:

g) le revenu des corporations mutuelles n'ayant pas un capital représenté par des actions, dont aucune partie du revenu ne profite à quelqu'un de leurs membres, et le revenu des compagnies d'assurances sur la vie sauf le montant porté au crédit des actionnaires;

i) le revenu des associations d'assurance, de mort-gage et de prêts exclusivement exploitées au bénéfice des cultivateurs et approuvées par le ministre;

p) le revenu des compagnies et associations coopératives de cultivateurs, de laitiers, d'éleveurs de bétail, de fructiculteurs, d'éleveurs de volaille, de pêcheurs et autres compagnies et associations coopératives du même genre, qu'elles aient un capital-actions ou non, organisées et exploitées sur une base coopérative, lesquelles organisations.

a) mettent sur le marché les produits des membres ou actionnaires de ces organisations coopératives avec l'obligation de leur payer le produit des ventes sur la base de la quantité et de la qualité, moins les dépenses et réserves nécessaires:

b) achètent des fournitures et du matériel pour l'usage de leurs membres avec l'obligation de les mettre en possession de ces fournitures et de ce matériel au prix coûtant, plus les dépenses et réserves nécessaires.

Ces compagnies et associations peuvent mettre sur le marché les produits de personnes qui ne sont pas membres de la compagnie ou association ou acheter des fournitures et du matériel pour l'usage de ces derniers, pourvu que leur valeur ne dépasse pas vingt pour cent de la valeur des produits, fournitures ou matériel mis sur le marché ou achetés pour les membres ou actionnaires.

Cette exemption doit s'étendre aux compagnies et associations possédées ou contrôlées par ces compagnies et associations coopératives et organisées en vue de financer leurs opérations.

Loi de 1940 Concernant la Taxation des Surplus de Bénéfices (Statuts du Canada 1940, ch. 32)

Article 2. (1) En la présente loi et dans ses réglements d'exécution, à moins que le contexte ne s'y oppose, l'expression

f) "bénéfices" dans le cas d'une corporation ou d'une compagnie par actions, pour toute période d'imposition, signifie le montant du revenu imposable net de ladite corporation ou compagnie par actions, tel que le déterminent les dispositions de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, à l'égard de cette même période d'imposition. . . .

Loi Spéciale des Revenus de Guerre, (R.S.C. 1927, ch. 179)

En la présente partie, à moins que le contexte ne s'y oppose, l'expression

b) "compagnie" comprend toute corporation ou toute raison sociale ou association, constituée ou non en corporation, ou toute société ou toute Bourse, ou tout assureur qui se livrent à des opérations d'assurance,

autre qu'une société fraternelle de bénéfices, une corporation faisant des opérations d'assurance maritime, ou une corporation purement mutuelle, en toute année dans laquelle le revenu de la prime nette de cette corporation mutuelle au Canada provient, jusqu'à concurrence d'au moins cinquante pour cent, de l'assurance de biens de ferme ou provient entièrement de l'assurance d'églises, d'écoles ou d'autres institutions religieuses, éducatives ou charitables;

f) "primes nettes" signifie, dans le cas d'une compagnie faisant des opérations d'assurance-vie, les primes brutes reçues par elle, autres que le prix reçu pour des rentes, moins les primes remises et moins la valeur en espèces des dividendes versés ou crédités aux assurés; et, dans le cas de toute autre compagnie, elle signifie les primes brutes reçues ou recevables par la compagnie ou payées ou payables par l'assuré, moins les dividendes versés ou crédités aux assurés et les rabais et primes de remboursement payés lors de l'annulation des polices; cependant, s'il s'agit d'une compagnie mutuelle qui fait des opérations sur le plan de dépôt de primes, et s'il s'agit d'une Bourse, l'expression "primes nettes" signifie le coût réel de l'assurance à l'assuré pendant la période taxable, ainsi que les intérêts sur ce qui, du dépôt de primes, excède ce coût net au taux moyen réalisé par la compagnie sur ces fonds durant ladite période.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS

APPENDICE "B"

La Loi des Assurances, S.R.O. 1937, ch. 256.

Article 1. Dans la présente loi, à moins que le contexte ne s'oppose à l'interprétation des articles de toute partie,—1934, ch. 22, art. 2.

11. "Corporation mutuelle au comptant" signifie une corporation sans capital-actions ou avec un capital-actions garanti sujet à remboursement par la corporation, à l'égard duquel le taux de dividende est limité par sa loi d'incorporation, et qui a le droit de souscrire de l'assurance sur le plan comptant et sur le plan mutuel.

42. "Corporation mutuelle" signifie une corporation sans capital-actions ou avec un capital-actions garanti sujet à remboursement par la corporation, à l'égard duquel le taux de dividende est limité par sa loi d'incorporation, et qui a le droit de souscrire de l'assurance mutuelle exclusivement;

Article 106.—(1) Les conditions établies dans le présent article sont censées faire partie de tout contrat en vigueur en Ontario.

CONDITIONS STATUTAIRES

La Résiliation de l'assurance 10.—(1) L'assurance peut être résiliée

a) Selon les dispositions de la condition 9, quand l'assureur donne à l'assuré, à une époque quelconque, un avis d'annulation par lettre recommandée, ou un avis de cinq jours personnellement délivré, et, si l'assurance est sur le plan comptant, l'assureur rembourse, sur la prime réellement payée par l'assuré, le montant qui excède la prime établie au pro rata pour le temps écoulé;

b) s'il s'agit d'une assurance selon un plan comptant, quand l'assuré donne un avis par écrit de la résiliation à l'assureur; en pareil cas ce dernier, en faisant remise de cette police, devra rembourser l'excédent de prime réellement payé par l'assuré au delà du taux moindre pour le temps écoulé.

(2) Le remboursement de l'excédent de prime peut être effectué en argent, par mandat-poste ou chèque payable au pair et visé par une banque à charte faisant affaires dans la province. Si l'avis est donné par lettre recommandée, le remboursement devra l'accompagner et, dans ce cas, les quinze jours mentionnés dans la clause

a) de la présente condition commenceront à courir du jour suivant la réception de la lettre recommandée au bureau de poste où elle est adressée.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS

APPENDICE "C"

Extrait du Rapport de la Commission d'Enquête sur les Coopératives (pages 43 et 44) relativement à l'interprétation de l'Article 4 p) de la Loi de l'Impôt de Guerre sur le Revenu.

La première difficulté que présente l'interprétation de cet alinéa, c'est de savoir à quoi se rapporte l'expression "du même genre". On nous a suggéré qu'elle est employée comme locution adverbiale et qu'elle s'applique aux mots "organisées et exploitées," c'est-à-dire aux compagnies et associations organisées sur le même genre, soit le genre coopératif. D'un autre côté, on a soutenu qu'elle était employée comme adjectif et qualifiait "compagnies et associations coopératives" et limitait les compagnies et associations coopératives dont le revenu était déclaré "pas sujet à l'impôt", à celles dont le commerce était du même genre que celui des cultivateurs, laitiers, éleveurs de bétail, fructiculteurs, éleveurs de volaille et pêcheurs et/ou dont les membres étaient du même genre que ces derniers. A cause de ce doute, cet article peut difficilement être maintenu dans sa forme actuelle.

Il surgit aussi une difficulté quant au sens à donner aux mots "coopératives" et "organisées et exploitées sur une base coopérative". La Loi ne définit pas ces expressions. Les personnes que nous avons interrogées n'étaient pas unamimes quant à leur sens.

Des divergences d'opinion ont surgi relativement au sens du membre de phrase "mettent sur le marché les produits". Les concurrents des coopérateurs ont soutenu qu'il comportait une restriction et qu'une compagnie ou association qui transformait ou manufacturait les produits de ses membres et qui vendait l'article transformé ou manufacturé ne mettait pas sur le marché les produits de ses membres lorsqu'elle accomplissait ces opérations, et que celles dont le principal commerce ou une partie importante de celui-ci consistait dans la transformation et la mise sur le marché de l'article transformé ne pouvaient être considérées comme relevant de cet article. Par ailleurs, on a prétendu que ce point n'avait aucune importance.

On a aussi exprimé un doute quant au sens de l'exprssion "obligation". Certains ont soutenu qu'elle devait être interprétée comme signifiant un contrat légal, précis quant au temps et à la somme et strictement exécutoire. D'autres ont prétendu qu'elle devait être considéreé comme se rapporant à l'espèce d'obligation imposée de façon typique aux associations par les statuts d'après lesquels elles exécutent les accords conclus avec leurs membres, soit écrits ou consacrés par l'usage.

L'application de l'article dans sa forme présente comporte une autre incertitude qui porte sur les mots "membres et non-membres", surtout en ce qui a trait à la clause dite de "vingt pour cent". Nous avons constaté que certaines associations traitaient et considéraient chaque pratique ou client comme membre, sans autre condition d'admission que celle d'être pratique ou client.

La dernière phrase de l'alinéa analysé à savoir: "Cette exemption doit s'étendre aux compagnies et associations possédées ou contrôlées par ces compagnies et associations possédées ou contrôlées par ces compagnies ou associations coopératives et organisées en vue de financer leurs opérations" est difficile d'interprétation et d'application pour deux raisons. D'abord, que signifie "cette exemption" ? Tel que précité, l'article 4, alinéa *p*) n'est pas un article d'exemption. Il énonce que le revenu de certains personnes désignées et que certain revenu ne sont pas sujets à l'impôt. En deuxième lieu, que signifient les mots "organisées en vue de financer leurs opérations" ? Nous avons constaté très souvent que des compagnies et associations avaient fait organiser des filiales qu'elles possédaient et géraient entièrement. Il était difficile de comprendre comment elles finançaient les opérations des associations coopératives.

Par suite du libellé ambigu de cet article et de la difficulté de l'appliquer, et parce que nous sommes d'opinion qu'il n'existe pas de catégorie générale ou groupement d'associations coopératives au Canada à l'heure actuelle dont le revenu ne devrait pas être declaré sujet à l'impôt, nous croyons que cet article dans sa forme actuelle ne peut pas demeurer vu les critiques qu'il a suscitées.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS

APPENDICE "D"

Assureurs Autorisés Faisant le Commerce d'Assurance contre l'Incendie et contre les Accidents, et des Automobiles

*Ontario		**Québec	
Mutuelles agricoles	67	Mutuelles de comté	9
Mutuelles au comptant	12	Mutuelles municipales	77
Mutuelles à provision***	11	Mutuelles de paroisses	234
Autres mutuelles	14	Mutuelles à provision***	11
Compagnies réciproques	11	Autres mutuelles	26
Compagnies par actions sans tarif	70	Réciproques	9
Compagnies à tarif	163	Compagnies par actions sans tarif	74
		Compagnies à tarif	166
Compagnies à tarif et sans tarif à l'exclusion des Lloyds	348	Total des compagnies à tarif et sans tarif à l'exclusion des Lloyds	606

Nous prétendons qu'avec environ 250 compagnies par actions qui se font concurrence entre elles, et qui font aussi concurrence aux nombreux assureurs de Lloyds, de même qu'aux diverses compagnies mutuelles et réciproques, la concurrence est grande, comme l'indiquent les chiffres ci-dessus.

* Source: Rapport du surintendant des assurances pour la province d'Ontario.
** Source: Rapport du surintendant des assurances pour la province de Québec.
*** Ou dites mutuelles à dépôt de primes.

APPENDICE "E"

Ci-dessous un état des profits réalisés dans le commerce de L'assurance-feu de 1869 à 1943:

Période	Compagnies canadiennes %	Compagnies anglaises %	Compagnies étrangères %	Toutes les compagnies %
1869-78	—15.01	—17.56	— 2.28	—12.29
1879-88	2.13	10.20	16.59	7.59
1889-98	0.52	3.84	0.85	2.65
1899-08	1.65	5.43	9.06	4.62
1909-18	2.88	9.65	7.26	7.68
1919-28	1.65	5.60	4.71	4.70
1929-38	8.11	6.04	6.28	6.52
Pour 70 ans	2.74	6.01	5.83	5.37
1939	11.50	13.22	12.59	12.57
1940	14.11	13.27	13.90	13.72
1941	9.25	4.47	6.19	6.30
1942	5.74	5.78	8.05	6.52
1943	10.28	2.46	5.53	5.64

Extrait du rapport du surintendant fédéral des assurances concernant les affaires de 1943, p. L.

Les chiffres suivants démontrent qu'alors que les primes d'assurances ont dépassé celles de 1939 par plus de 33.9 p. 100, les pertes, au cours de cette période, ont augmenté de 37. p. 100.

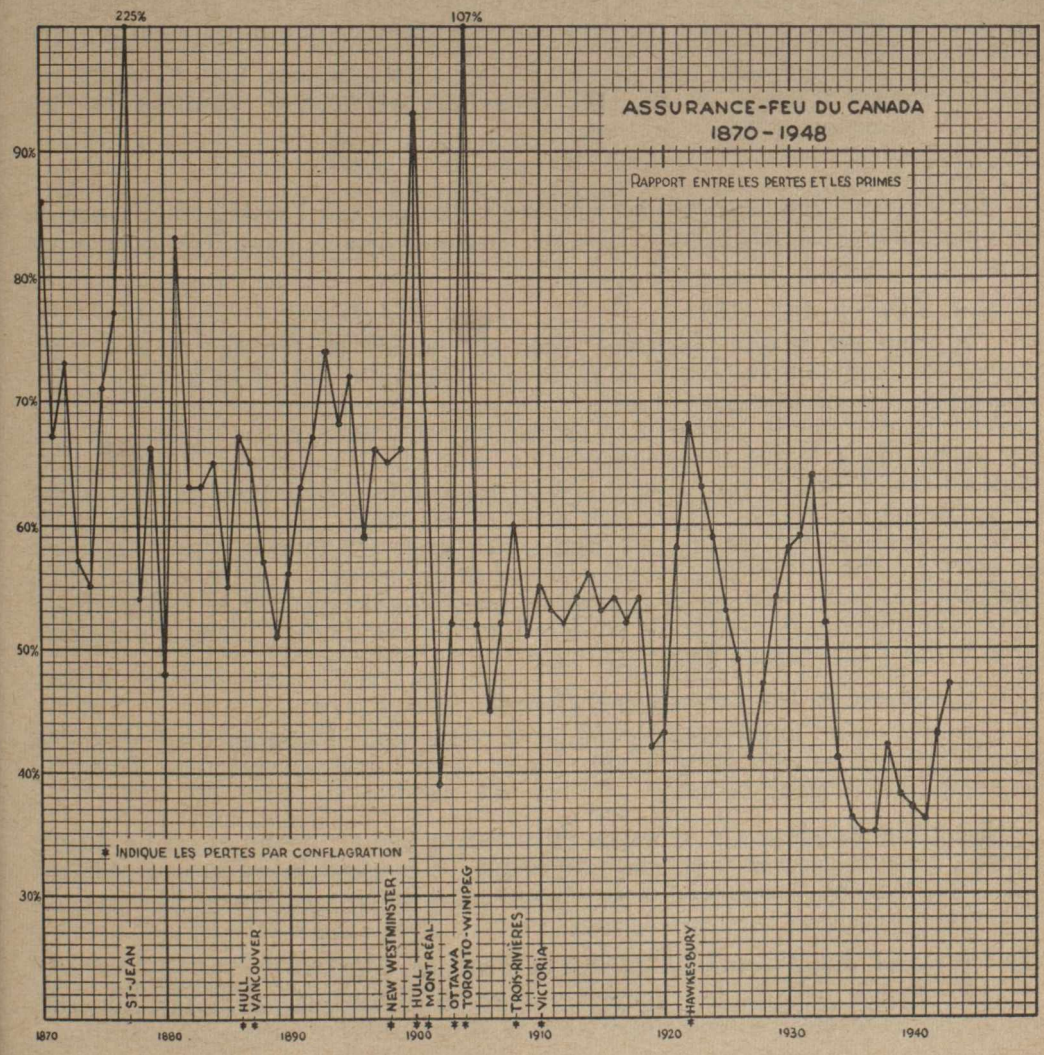
Année	Primes nettes payées	Pour cent d'augmentation sur 1939	Augmentation nettes des pertes	Proportion des pertes	Pour cent d'augmentation sur 1939 ou diminution de 1939
1939	$40,984,276	—	$15,738,902	38.4	—
1940	41,922,312	2.3	15,444,927	36.8	— 4.2
1941	49,305,539	20.3	17,814,322	36.1	— 6.0
1942	47,272,440	15.3	20,360,534	43.1	+12.2
1943	47,153,094	15.1	22,181,244	47.0	+22.4
*1944	54,902,183	33.9	28,869,700	52.6	+37.00

Extraits du 1er tableau du rapport du surintendant fédéral des assurances pour les années indiquées.

* Chiffres tirés du Mémoire du surintendant des assurances au sujet des statistiques provisoires sur les assurances, Tableau I.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS

APPENDIX "F"



L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS
APPENDICE "G"

A. W. Baker Welford—The Law Relating to Accident Insurance 1923, p. 128:

La prime est ce que l'assureur reçoit de l'assuré en échange de son engagement de lui payer le montant des dommages subis par la chose assurée. Toute cause justifiant un contrat ordinaire peut constituer la prime dans un contrat d'assurance. Notamment, et dans le cas d'assurance mutuelle, la responsabilité de chaque membre de contribuer aux pertes de ses co-assurés est la prime de sa propre assurance. Toutefois, dans le cours ordinaire des affaires, les primes sont payables en argent, et il n'est pas nécessaire d'étudier en détail toute autre forme de prime.

A. W. Baker Welford et W. W. Otter-Barry—The Law Relating to Fire Insurance, 1932:

Ch. 1, p. 2:

La "prime" signifie ce qui est donné à l'assureur par l'assuré en échange de son engagement. Généralement, c'est de l'argent, mais ce peut être toute autre chose.

Ch. XIV—p. 183—184:

La prime est ce que l'assureur reçoit de l'assuré en échange de son engagement de l'indemniser contre la perte par l'incendie des biens assurés. C'est d'habitude, mais pas nécessairement, un paiement en argent; ce peut être toute autre obligation que le paiement en argent, ou toute autre cause validant le contrat. Ainsi, dans le cas d'une association mutuelle d'assurance, l'assuré doit, selon les conditions de son contrat, verser un montant déterminé pour combler les pertes que ses co-assurés peuvent subir et, en retour, il a droit de demander qu'ils lui remboursent ses propres pertes. Sa responsabilité envers ses co-associés est alors la prime de sa propre assurance. Les primes de ce genre, en tant qu'il s'agit de l'assurance-feu, sont rares et de peu d'importance; et le seul genre de prime qui a besoin d'être étudié en détail, et qui est d'usage presque universel, est la prime payable en argent.

F. J. Laverty—The Insurance Law of Canada, 1936, p. 119:

Le prix ou ce que l'assuré s'engage à payer pour l'assurance est ce qu'on appelle la prime. Cette prime n'appartient pas à l'assureur jusqu'au début du risque, qu'il l'ait reçue ou non.

La prime est de toute nécessité étroitement liée au risque et on l'a définie comme "un prix payé en proportion du risque". C'est une des raisons qui obligent l'assuré à déclarer pleinement et justement tous les faits indiquant la nature et l'étendue du risque.

The Insurance Act, Province of Ontario, p. 2782, ch. 256:

50. "Prime" signifie le paiement unique ou périodique prévu dans un contrat d'assurance, et comprend les cotisations, répartitions et autres considérations.

51. "Billet de prime" signifie un document donné pour se procurer une assurance et en vertu duquel le signataire d'engage à payer le ou les montants que l'assureur peut légalement demander, mais dont la somme totale ne doit dépasser celle spécifiée dans le document.

Le Code civil du Bas-Canada, p. 593, art. 2469.

Le prix ou ce que l'assuré s'engage à payer pour l'assurance est appelé la prime. Cette prime n'appartient pas à l'assureur jusqu'au début du risque, qu'il l'ait reçue ou non.

L'ASSOCIATION CANADIENNE DES ASSUREURS

APPENDICE "H"

LISTE DES COMPAGNIES AU NOM DESQUELLES LE MÉMOIRE EST PRÉSENTÉ

Acadia Fire Insurance Co.
Aetna Insurance Co.
Aetna Life Insurance Co.
Agricultural Insurance Co.
Alliance Assurance Co. Ltd.
Alliance Insurance Co. of Phil.
American Alliance Insurance Co.
American Automobile Insurance Co.
American Central Insurance Co.
American Credit Indemnity Co. of N. Y.
American Equitable Assce. Co. of N. Y.
American Insurance Co.
Anglo-Scottish Insurance Co. Ltd.
Atlas Assurance Co. Ltd.
Bankers & Traders Ins. Co Ltd.
Baltimore American Insurance Co.
Beaver Fire Insurance Co.
Bee Fire Insurance Co.
Boiler Inspection & Ins. Co. of Canada
Boston Insurance Co.
British American Assurance Co.
British & European Insurance Co. Ltd.
British Canadian Insurance Co.
British Crown Assurance Corp. Ltd.
British Empire Assurance Co.
British General Insurance Co. Ltd.
British Law Insurance Co. Ltd.
British Northwestern Fire Insurance Co.
British Oak Insurance Co. Ltd.
British Traders Insurance Co. Ltd.
Caledonian-American Insurance Co.
Caledonian Insurance Co.
California Insurance Co.
Camden Fire Insurance Assn.
Canada Accident & Fire Assce Co.
Canada Security Assurance Co.
Canadian Fire Insurance Co.
Canadian General Insurance Co.
Canadian Indemnity Co.
Canadian Surety Co.
Car & General Insurance Corp Ltd.
Casulalty Company of Canada.
Central Insurance Co. Ltd.
Central Union Insurance Co.
Century Insurance Co. Ltd.
China Fire Insurance Co. Ltd.
Citizens Insurance Co. of N.J.
City of New York Insurance Co.
Columbia Insurance Co. of N.Y.
Commercial Casualty Insurance Co.
Commercial Union Assce. Co. Ltd.
Commercial Union Fire Ins. Co. of N.Y.
Connecticut Fire Insurance Co.
Continental Casualty Company
Continental Insurance Co.
Cornhill Insurance Co. Ltd.
Dominion Fire Insurance Co.
Dominion of Canada General Ins. Co.
Drapers' & General Insurance Co.
Eagle Fire Company of New York
Eagle Star Insurance Co. Ltd.
Employers' Liability Assce. Corp. Ltd.
Ensign Insurance Co.
Equitable Fire & Marine Insurance Co.
Essex & Suffolk Equitable Ins. Soc. Ltd.
Eureka-Security Fire & Marine Ins. Co
Federal Insurance Co.
Federal Fire Insurance Co. of Canada
Fidelity & Casualty Co. of N.Y.
Fidelity Insurance Co. of Canada
Fidelity-Phenix Fire Ins Co. of N.Y.
Fire Association of Philadelphia
Fire Insurance Co. of Canada
Fireman's Fund Insurance Co.
Firemen's Insurance Co.
First American Fire Insurance Co.
First National Insurance Co. of America
Fonciere Fire Insurance Co. of Paris
Franklin Fire Insurance Co. of Phil.
General Accident Assce. Co. of Canada
General Acc. Fire & Life Assce. Corp. Ltd.
General Casualty Co. of America
General Exchange Insurance Corp.
General Insurance Co. of America
General Security Ins. Co. of Canada
Girard Fire & Marine Insurance Co.
Glens Falls Insurance Co.
Globe Indemnity Co. of Canada
Globe & Republic Ins. Co. of America
Grain Insurance & Guarantee Co.
Granite State Fire Insurance Co.
Great American Indemnity Co.

Great American Insurance Co.
Guardian Assurance Co. Ltd.
Guardian Insurance Co. of Canada
Guildhall Insurance Co. Ltd.
Gibraltar Fire & Marine Ins. Co.
Hand-in-Hand Insurance Co.
Hanover Fire Insurance Co.
Hartford Accident & Indemnity Co.
Hartford Fire Insurance Co.
Home Fire & Marine Insurance Co.
Home Insurance Co.
Homestead Fire Insurance Co.
Hudson Bay Insurance Co.
Imperial Assurance Co.
Imperial Guarantee & Acc. Ins. Co.
Imperial Insurance Office
Indemnity Ins. Co. of North America
Insurance Company of North America
Law, Union & Rock Insurance Co. Ltd.
Legal & General Assce. Society Ltd.
Liverpool & London & Globe Insurance Co. Ltd.
Liverpool-Manitoba Assurance Co.
Local Government Gtee Society Ltd.
London & County Insurance Co. Ltd.
London & Lanc. Gtee & Acc. Co. of Canada
London & Lanc. Insurance Co. Ltd.
London & Prov. Marine & General Insurance Co. Ltd.
London & Scottish Assce. Corp. Ltd.
The London Assurance
London-Canada Insurance Co.
London Guarantee & Acc. Co. Ltd.
Marine Insurance Co.
Maryland Casualty Co.
Maryland Insurance Co.
Mercantile Insurance Co.
Merchants & Manufacturers Ins. Co. of N.Y.
Merchants Fire Insurance Co.
Merchants Marine Insurance Co. Ltd.
Mercury Insurance Co.
Metropolitan Casualty Insurance Co.
Michigan Fire & Marine Insurance Co.
Milwawkee Mechanics' Insurance Co.
Motor Union Insurance Co. Ltd.
National-Ben Franklin Insurance Co.
National Fire Insurance Co. of Harford
National Fire Insurance Co. of Paris
National Liberty Insurance Co. of America
National-Liverpool Insurance Co.
National Protection Assurance Co.
National Provincial Insurance Co. Ltd.
National Security Insurance Co.
National Union Fire Insurance Co.
Newark Fire Insurance Co.
New Brunswick Fire Insurance Co.
New England Fire Insurance Co.
New Hampshire Fire Insurance Co.
New York Fire Insurance Co.
New York Underwriters Insurance Co.
Niagara Fire Insurance Co.
North British & Mercantile Insurance Co. Ltd.
North Empire Fire Insurance Co.
Northern Assurance Co. Ltd.
North River Insurance Co.
North West Fire Insurance Co.
Northwestern National Insurance Co.
Norwich Union Fire Ins. Society Ltd.
New Zealand Insurance Company Ltd.
Occidental Fire Insurance Co.
Ocean Accident & Guarantee Corp. Ltd.
Pacific Coast Fire Insurance Co.
Palatine Insurance Co. Ltd.
Patriotic Assurance Co. Ltd.
Pearl Assurance Co. Ltd.
Phenix Fire Insurance Co. of Paris.
Philadelphia Fire & Marine Ins. Co.
Phoenix Assurance Co. Ltd.
Phoenix Insurance Co. of Hartford
Pilot Insurance Co.
Pioneer Insurance Co. Ltd.
Planet Assurance Co. Ltd.
Providence Washington Insurance Co.
Provident Assurance Co.
Provincial Insurance Co. Ltd.
Prudential Assurance Co. Ltd.
Quebec Fire Assurance Co.
Queen City Fire Insurance Co.
Queen Insurance Co. of America
Queensland Insurance Company
Railway Passengers Assurance Co.
Reliance Insurance Co. of Canada
Royal Exchange Assurance
Royal Insurance Co. Ltd.
Royal Scottish Insurance Co. Ltd.
Rhode Island Insurance Company
St. Paul Fire & Marine Insurance Co.
St. Paul Mercury Indemnity Co.
Scottish Insurance Corp. Ltd.
Scottish Metropolitan Assce. Co. Ltd.
Scottish Union & National Ins. Co.
Sea Insurance Co. Ltd.
Security Insurance Co. of New Haven
Security National Insurance Co.
Sentinel Fire Insurance Co.
Southern Insurance Co. Ltd.
Springfield Fire & Marine Ins. Co.

State Assurance Co. Ltd.
Sun Insurance Office Ltd.
Svea Fire & Life Insurance Co. Ltd.
Toronto General Insurance Co.
Transcontinental Insurance Co.
Travelers Fire Insurance Co.
Travelers Indemnity Co.
Travelers Insurance Co.
Union Assurance Society Ltd.
Union Fire, Acc. & Gen. Ins. Co. of Paris.
Union Insurance Society of Canton Ltd.
Union Marine & General Ins. Co. Ltd.
United British Insurance Co. Ltd.
United Firemen's Insurance Co.
United Provinces Insurance Co.
United States Fidelity & Guaranty Co.
United States Fire Insurance Co.
United States Guarantee Co.
Wellington Fire Ins. Co. of Canada
Westchester Fire Insurance Co.
Western Assurance Co.
Westminster Fire Office
World Fire & Marine Insurance Co.
World Marine & General Ins. Co. Ltd.
Yorkshire Insurance Co. Ltd.
Zurich General Acc. & Liability Ins. Co. Ltd.

1946

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule no 8

SÉANCE DU JEUDI 2 MAI 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOINS:

M. J. S. Entwistle, président du Board of Trade de Toronto;
M. A. J. Little, vice-président du Board of Trade de Toronto;
M. J. S. Entwistle, C.P.A., président des Comptables publics licenciés;
M. F. T. Sudbury, C.P.A., secrétaire des Comptables publics licenciés;
M. Claude S. Richardson, K.C., Montréal, P.Q., représentant la Canadian Electrical Association;
M. F. E. H. Gates, C.A.;
L'hon. sénateur J. T. Haig.

DOCUMENTS PRÉSENTÉS:

Lettre et Bulletin no 85 de l'Association des exportateurs canadiens, Toronto, Ontario.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

Certifié conforme.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 2 mai 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour étudier les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 11 heures du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger et McRae-12.

Sont aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat, et M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

Sur la proposition de l'honorable sénateur Hayden, appuyé par l'honorable sénateur McRae, il est

Résolu d'inviter M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre du Revenu national (Impôt), à comparaître devant le Comité le mardi 7 mai courant.

M. J. S. Entwistle, président du Board of Trade de Toronto, présente un mémoire au nom de cet organisme.

M. A. J. Little, vice-président du Board of Trade de Toronto, est entendu et interrogé par l'avocat.

M. J. S. Entwistle, C.P.A., président des Comptables publics licenciés, soumet un mémoire au nom de cet organisme et est interrogé par l'avocat.

M. F. T. Sudbury, C.P.A., secrétaire des Comptables publics licenciés, est entendu puis il est interrogé par l'avocat.

A une heure de l'après-midi, le Comité lève la séance jusqu'à 2 h. 30, ce jour.

La séance est reprise à 2 h. 30.

M. J. S. Entwistle, C.P.A., président des Comptables publics licenciés, est interrogé de nouveau par l'avocat.

M. Claude S. Richardson, K.C., de Montréal, Qué., représentant la Canadian Electrical Association, soumet un mémoire au nom de cette association et est interrogé par l'avocat.

M. F. E. H. Gates, C.A., est entendu puis il est interrogé par l'avocat.

L'honorable sénateur Haig présente un mémoire et est interrogé par l'avocat.

Lecture est donnée par le secrétaire du Comité d'une lettre émanant de M. A. F. Telfer, directeur général de l'Association des exportateurs canadiens, de Toronto, Ontario, en date du 12 avril 1946, ainsi que du Bulletin no 85 de cette association, qui avaient été adressés au ministre des Finances, et il est ordonné de les consigner au compte rendu.

A 4 h. 25 de l'après-midi, le Comité s'ajourne au mardi 7 mai, à 10 h. 30 du matin.

Certifié conforme.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

Le JEUDI 2 mai 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 11 heures du matin, sous la présidence de l'honorable M. Euler.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, la séance est ouverte. Lors de la déposition de M. Fraser Elliott au début de nos séances, il fut proposé que lorsque les autres témoins auraient été entendus il serait invité à revenir faire ses commentaires. Hier le comité du programme a exprimé l'avis que M. Elliott devrait être invité à se présenter mardi matin à 10 h. 30. J'aimerais obtenir le consentement du comité plénier, si la proposition lui agrée.

L'hon. M. HAYDEN: Je propose qu'il soit invité.

L'hon. M. MCRAE: J'appuie la proposition.

Le PRÉSIDENT: Il est proposé et appuyé que M. Elliott soit invité à comparaître devant le Comité mardi prochain à 10 h. 30 du matin. Adopté.

L'hon M. LÉGER: Monsieur le président, le comité du programme se réunit-il à 2 h. 30 cet après-midi?

Le PRÉSIDENT: Non, il s'est réuni hier après-midi.

L'hon. M. HAYDEN: Il y a eu méprise quant à la date de la réunion du comité du programme. J'ai compris, comme le sénateur Léger apparemment, qu'il devait se réunir à 2 h. 30 cet après-midi.

L'hon. M. LÉGER: Oui, c'est ce que j'ai compris.

L'hon. M. HAYDEN: J'étais à mon bureau hier après-midi et j'aurais pu assister à la réunion si j'avais su qu'elle avait lieu.

Le PRÉSIDENT: J'ai été surpris de l'absence des sénateurs Hayden et Léger. N'avez-vous pas reçu d'avis?

L'hon. M. LÉGER: J'ai reçu un avis, mais j'ai compris que la réunion était fixée pour cet après-midi à 2 h. 30.

L'hon M. HAYDEN: Moi aussi.

Le PRÉSIDENT: Nous avons quatre organismes à entendre ce matin. Le premier est le Board of Trade de Toronto, représenté par M. J. S. Entwistle, C.P.A., président du comité de taxation du Board of Trade, et M. A. J. Little, vice-président dudit comité.

L'hon. M. HAYDEN: Monsieur le président, lorsque la Chambre de commerce canadienne a comparu devant nous hier, nous avons été informés que les Boards of Trade en faisaient partie. Est-ce exact, monsieur Entwistle?

M. J. S. ENTWISTLE, C.P.A., président du comité de taxation du Board of Trade de Toronto: Je ne donnerais pas une réponse affirmative à cette question. Je sais que les membres de la Chambre de commerce canadienne ne se sont pas présentés devant notre conseil.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Entwistle, je vous prierais maintenant de nous donner lecture de votre mémoire.

M. ENTWISTLE: Monsieur le président, le Board of Trade de la ville

de Toronto est un groupement d'hommes d'affaires et compte un effectif d'environ quatre mille personnes exerçant toutes les phases de commerce et d'activité professionnelle se rattachant au commerce non seulement dans la ville de Toronto mais dans tout le Canada. Le Board of Trade apprécie le privilège de présenter à votre Comité ses vues sur certains aspects de la taxation, que vous trouverez dans le sommaire suivant de ces recommandations. Nous croyons que ces dernières se rattachent toutes aux attributions de votre Comité.

1. *Pouvoir discrétionnaire*

   a) Une déduction annuelle pour dépréciation du matériel et de l'outillage est généralement admise comme raisonnable dans le calcul du revenu net, et dans plusieurs établissements manufacturiers c'est le principal chef de dépense si l'on excepte les matériaux et les salaires. Toutefois, dans la Loi actuelle de l'impôt de guerre sur le revenu, la "dépréciation" est énumérée à l'article 6 parmi les dépenses dont la déduction n'est pas permise, "sauf le montant que le Ministre peut discrétionnairement admettre". Le Board of Trade estime que la "dépréciation" devrait être formellement énumérée à l'article 5 parmi les dépenses admissibles non sujettes à la discrétion du ministre, et il en fait la recommandation. Il recommande en outre que le taux de la dépréciation permise soit énoncé dans la loi ou dans l'une de ses annexes.

   b) Les remarques qui précèdent s'appliquent de façon générale à l'épuisement des mines, des puits d'huile et de gaz et des concessions forestières. Bien que l'épuisement soit mentionné à l'article 5 parmi les déductions permises, le montant dans tous les cas semble en être totalement assujetti à la discrétion du ministre. Nous recommandons que la déduction pour diminution soit formellement mentionnée dans la loi et que la base de calcul soit énoncée dans la loi ou dans les règles publiées.

   c) Les deux exemples précités donnent une idée des nombreux articles de la loi qui sont assujettis à l'exercice de la discrétion et démontrent l'étendue du pouvoir discrétionnaire conféré au ministre du Revenu national mais effectivement exercé par le sous-ministre, pour la taxation et, dans nombre de cas, par les répartiteurs en chef dans les divisions locales. Le Board of Trade recommande que le pouvoir discrétionnaire conféré au ministre soit largement restreint.

2. *Législation ambiguë, incomplète, etc.*

   Le Board of Trade estime qu'il est opportun de reviser la législation fiscale avec l'idée première d'en éliminer toutes les ambiguïtés ainsi que la phraséologie si générale qu'elle rend inopérants les autres articles de la législation. Il estime aussi que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices devraient comprendre toute la législation se rapportant au calcul de l'impôt afin d'éliminer la nécessité de consulter les autres lois. Ci-suivent quelques exemples caractéristiques des articles qu'il y a lieu de reviser:

   (i) Article 6 (1) *a*), "Dépenses non nécessaires pour produire le revenu — Les déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu".

Cet alinéa du paragraphe 1 de l'article 6 est un exemple de la phraséologie qui est si générale dans sa portée qu'elle rend inopérants les autres articles de la loi; elle ne saurait s'appliquer rigoureusement aux méthodes modernes d'affaires et dans la pratique elle ne s'y applique pas. Il est plusieurs catégories de dépenses qu'il est prudent de faire pour de bonnes considérations pratiques mais qu'on ne saurait rigoureusement qualifier de "totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu".

(ii) L'article 9B (impôt spécial sur l'intérêt, etc.) est un exemple d'un article qui est incomplet si l'on ne consulte pas les Statuts de 1941 et 1942 qui décrètent que certains paragraphes de l'article 9B ne s'appliquent qu'en partie à certains versements d'intérêt sur les obligations provinciales. L'article 9B ne contient aucune indication énonçant que ces versements particuliers d'intérêt ne sont pas pleinement couverts par cet article.

Un autre excellent exemple d'omission est révélé par l'absence, dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu d'une mention indiquant que l'impôt personnel est sujet à une réduction de 4 p. 100 en 1945 et de 16 p. 100 en 1946. Cet important renseignement est contenu dans le Statut du Canada de 1945 mais n'est pas incorporé dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

L'hon M. LÉGER: Il ne figure que dans les règlements?

Le PRÉSIDENT: Si la chose est incluse dans les résolutions budgétaires, elle a force de loi, n'est-ce pas?

L'hon. M. HAYDEN: La chose figure dans le Statut du Canada pour cette année-là, mais le témoin estime qu'elle devrait figurer dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

M. STIKEMAN: Elle est dans la Loi modifiant la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

L'hon. M. BENCH: Comment cette disposition pourrait-elle figurer dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu si cette dernière n'est pas codifiée chaque année?

L'hon. M. HAYDEN: Je comprends que c'est ce que le témoin voudrait que l'on fasse.

L'hon. M. CRERAR: Monsieur le président, je crois que nous devrions laisser le témoin terminer son mémoire avant de l'interroger. A une réunion tenue hier, M. Emerson, chef des sténographes, nous a expliqué que cette procédure faciliterait la préparation du compte rendu des délibérations.

Le PRÉSIDENT: Je prierais le Comité de laisser le témoin terminer la lecture de son mémoire sans interruption. Tel a toujours été l'usage.

M. ENTWISTLE: Voici la suite du mémoire:

(iii) Citons l'article 16, qui traite de la réduction et du rachat du capital actions, en exemple d'un article qui est ambigu et que le contribuable ne peut interpréter facilement. Il n'est pas clair, par exemple, si le mot "conversion" employé dans l'article s'applique au partage du capital ordinaire en deux catégories on en actions supplémentaires, et, si l'article s'applique à une telle opération, il est impossible de déterminer quel impôt devrait être payé, le cas échéant. Dans ces cas, le Board of Trade est informé que des contribuables ont obtenu du ministère des lettres indiquant qu'aucun impôt n'est

payable, mais certains avocats ont déclaré être d'avis qu'ils ne croyaient pas que ces lettres influent légalement sur l'application de l'article 16.

(iv) L'article 32A de la loi semble conférer des pouvoirs très étendus au Conseil du Trésor et semble aussi lui conférer un vaste pouvoir discrétionnaire quant à la détermination de l'objet principal pour lequel une transaction particulière est effectuée par un contribuable. Nous estimons que seul le contribuable est en mesure de déterminer cet objet et un article aussi formel peut décourager quelques contribuables et les empêcher de conclure des transactions légitimes qui peuvent effectivement être entreprises par d'autres contribuables qui donnent une autre interprétation à cet article particulier.

3. *Règles et règlements*

a) L'incertitude dans laquelle le contribuable se trouve placé par suite du pouvoir discrétionnaire précité est aggravée par le fait que plusieurs règles et règlements du ministère sur lesquels l'application de la loi est basée ne sont pas mis à la disposition du contribuable. Le Board of Trade recommande que la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices soient revisées et que, lorsque la chose est possible, les règles et règlements actuels soient incorporés dans la loi.

b) Quant aux règles et règlements qui peuvent être adoptés à l'avenir, et qui ne sont pas incorporés dans la loi, le Board of Trade recommande qu'ils soient publiés dans la *Gazette du Canada* et qu'ils n'entrent pas en vigueur avant cette publication.

4. *Déclaration relative à l'impôt sur le revenu.*

a) Le Board of Trade estime que le ministère devrait s'appliquer à simplifier la déclaration relative à l'impôt sur le revenu ainsi que la méthode actuelle de calculer l'impôt. Bien que la déclaration personnelle pour les particuliers dont le revenu est inférieur à $3,000 (T1-Spéciale) ait été simplifiée, le Board of Trade croit que la majorité des contribuables de cette catégorie constatent que la préparation de cette formule est une tâche difficile. Nous recommandons que le ministère examine la possibilité d'adopter un mode de perception de l'impôt qui élimine pour la masse des contribuables, la nécessité de remplir une telle formule. Il devrait être possible d'adopter un mode satisfaisant de ce genre lorsque le revenu provient d'un traitement ou salaire payé par un employeur et auquel s'ajoute peu de revenu de placement ou revenu secondaire.

b) Nous croyons savoir que la formule T2-Questionnaire pour les sociétés a été adoptée pendant la guerre en vue de réduire la tâche des services de cotisation. Cette formule peut être très utile au ministère, mais elle ne semble pas avoir réalisé la fin pour laquelle elle a été adoptée. Nous recommandons que la déclaration relative à l'impôt sur le revenu, formule T2, soit modifiée de façon à comprendre tous les renseignements nécessaires et que le rapport des vérificateurs de la société sur ces renseignements soit discontinué.

c) Nous recommandons aussi d'examiner la possibilité de modifier le format actuel des formules. Aux Etats-Unis les formules de

déclaration pour l'impôt et autres fins ont le format du papier à lettre ordinaire, ce qui permet de les remplir à la machine et de les manier plus facilement. Au Canada quelques sociétés et nombre de particuliers soumettent des déclarations écrites à la main pour la simple raison que ces formules ne peuvent commodément être remplies au dactylotype.

5. *Cotisation et appels*

a) Plusieurs de nos membres critiquent le long délai qui s'écoule entre la date de la soumission de la déclaration et celle de la cotisation finale. Nous admettons que cette situation s'est aggravée pendant la guerre, mais elle existait précédemment dans une certaine mesure. Nous recommandons que des mesures soient prises pour y remédier.

b) Nous recommandons fortement qu'une nouvelle procédure d'appel soit instituée par laquelle le contribuable n'aura pas à en appeler aux autorités mêmes qui ont fait la cotisation. Cette recommandation pourrait être réalisée par l'institution d'une commission d'appel du genre de la commission arbitrale actuelle qui connaîtrait de la cotisation et autres problèmes se rattachant à l'application de la loi et qui, bien que munie d'une autorité étendue, n'aurait pas participé à la cotisation des déclarations d'impôt.

c) Les contribuables devraient jouir du même privilège que le ministère du Revenu national quant à la réouverture des cotisations d'années antérieures. Dans l'état actuel des choses, le ministère peut rouvrir une cotisation pour opérer des mises au point dont l'application ne surgit que dans les années postérieures, mais le contribuable n'a pas ce privilège.

d) Nous recommandons que les contribuables soient autorisés à en appeler aux tribunaux lorsqu'ils sont mécontents des bénéfices normaux admis sous le régime de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices.

6. *Intérêt.*

De fortes critiques se font entendre au sujet de la pratique suivie par le ministère en exigeant le payement d'intérêts lorsque l'impôt est payé en moins et en n'accordant pas d'intérêt lorsqu'il est payé en trop. La situation s'est aggravée avec la hausse du taux de l'impôt et les déductions à la source. Très souvent le payement en moins de l'impôt résulte d'une méprise de la part du contribuable causée peut-être par la complexité du régime fiscal et non pas nécessairement de la mauvaise foi du contribuable. S'il est raisonnable dans ces cas d'exiger un intérêt pénal, il semblerait pareillement juste de créditer l'intérêt sur le plus-payé de l'impôt. Nous recommandons que l'intérêt soit accordé sur le plus-payé de l'impôt à un taux équivalent ou autre taux convenable et que l'intérêt pénal exigé soit admis comme déduction dans le calcul du revenu imposable pour l'année à laquelle cet intérêt s'applique.

Nous estimons que les recommandations qui précèdent entrent dans le champ de la présente enquête. Il est d'autres éléments de la taxation au sujet desquels le Board of Trade a fait des recommandations de temps à autre mais qui se rattachent plutôt à la question de politique ou au fardeau de l'impôt. Ci-annexé vous trouverez copie d'un mémoire adressé par notre Board of Trade au ministre des Finances et au ministre de la

Reconstruction le 1er février 1945 et portant sur la politique fiscale à suivre au Canada après la guerre.

Respectueusement soumis,

Le président,
(Signé) H. M. TURNER.

Le directeur général,
(Signé) F. D. TOLCHARD

Le PRÉSIDENT: Monsieur Entwistle, avant de vous interroger je dois vous féliciter de votre mémoire, qui ne traite que de questions que nous avons le droit d'étudier. Il diffère peut-être sur ce point des autres mémoires qu'on nous a présentés.

Ordinairement, après la présentation d'un mémoire notre avocat, M. Stikeman, pose les questions qu'il juge à propos. Vient ensuite la discussion générale.

M. ENTWISTLE: Je vous remercie de vos remarques, monsieur le président. La grosse part du mérite en revient à mon collègue, M. A. J. Little; il se fera plaisir de répondre à vos questions.

Le PRÉSIDENT: Veut-il faire une déclaration ou simplement répondre aux questions qui lui seront posées?

M. ENTWISTLE: M. Little a pris une grande part à la préparation du mémoire.

Le PRÉSIDENT: Mais il n'a pas de mémoire propre à présenter?

M. ENTWISTLE: Non; à moins que vous ne désiriez prendre connaissance de la fin du mémoire soumis aux honorables MM. Isley et Howe.

Le PRÉSIDENT: Il se rapporte à la politique à suivre?

L'hon. M. CRERAR: C'est en dehors de nos attributions.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman.

M. STIKEMAN: J'aimerais poser quelques questions pour élucider certains points du mémoire, qui par ailleurs est très clair.

Dans les alinéas *a*) et *b*), à la page 1, vous semblez croire possible de restreindre, par dispositions législatives expresses dans les articles qui traitent de dépréciation et de diminution, le champ où la discrétion peut être exercée. A l'alinéa *c*), vous dites: "Les deux exemples précités donnent une idée des nombreux articles de la loi qui sont assujétis à l'exercice de la discrétion". Devons-nous comprendre que votre Board of Trade estime que d'autres articles traitant de discrétion devraient être supprimés de la loi en totalité ou en partie?

M. LITTLE: C'est ce que nous croyons, monsieur Stikeman. Nous avons cité ces deux exemples pour indiquer l'état de choses que nous voulions vous faire connaître. C'est à dessein que nous ne parlons que de façon générale de la discrétion, parce que nous présentant un peu tard devant votre Comité nous avons pensé que ce sujet avait été plus ou moins débattu par d'autres. Par exemple, le mémoire de l'Institut des comptables agréés mentionne plusieurs exemples de pouvoirs discrétionnaires dont nous approuvons la suppression dans la loi. Nous pensons que l'impôt devrait être déterminé par la loi autant que possible et non laissé à la discrétion.

M. STIKEMAN: Approuvez-vous la recommandation mentionnée dans le mémoire des comptables agréés au sujet des pouvoirs discrétionnaires?

M. LITTLE: Je ne puis que donner une réponse personnelle à cette question, parce que ce mémoire n'a été ni présenté ni examiné par le Board of Trade que je représente.

M. STIKEMAN: Le Comité aimerait entendre toutes les propositions possibles concernant l'exercice de la discrétion dans toutes les circonstances. Selon l'alinéa *a*), vous semblez croire qu'il est possible d'introduire dans les articles mentionnés des dispositions régissant l'épuisement et la dépréciation. Avez-vous à l'idée d'autres articles où il serait possible de traiter la discrétion?

M. LITTLE: Nous ne les avons pas énumérés dans notre mémoire, mais nous pourrions le faire dans un supplément.

M. STIKEMAN: Voulez-vous dire dans les alinéas *a*) et *b*), qui traitent de la dépréciation et de l'épuisement, que vous seriez satisfaits d'une loi qui indiquerait les taux applicables aux divers éléments de l'actif?

M. LITTLE: Je crois que nous serions satisfaits, monsieur Stikeman, si la loi statuait, au sujet de la dépréciation, qu'une déduction est permise plutôt qu'interdite. Quant aux taux, nous croyons de façon générale qu'ils pourraient être énumérés dans une annexe supplémentaire de la loi. Nous admettons que, dans certains cas particuliers, il serait impossible de légiférer par anticipation.

L'hon. M. HUGESSEN: Y a-t-il des cas particuliers à l'égard desquels vous vous opposez aux taux de dépréciation actuellement autorisés?

M. LITTLE: Dans des cas particuliers; pas de façon générale.

L'hon. M. HUGESSEN: De façon générale vous estimez que les taux actuels ne sont pas déraisonnables?

M. LITTLE: Certains taux applicables à la machinerie, aux camions, malaxeurs de ciment et aux choses de ce genre. Ces articles se déprécient rapidement, n'ont pas de durée précise. Les taux applicables à la machinerie sont de 10, 20 et 25 p. 100; nous estimons que ces taux sont beaucoup trop bas.

M. STIKEMAN: Vous opposez-vous à ce que le ministère détermine la valeur en tenant compte du coût pour le propriétaire?

M. LITTLE: Il n'y a pas d'objection à cela, que je sache, monsieur Stikeman.

M. STIKEMAN: A la deuxième rubrique vous dites: "Le Board of Trade estime qu'il est opportun de reviser la législation fiscale avec l'idée première d'en éliminer toutes les ambiguités". Voulez-vous dire que toute la loi devrait être revisée ou seulement certains articles?

M. LITTLE: Nous ne pensons pas que tous les articles de la loi doivent nécessairement être revisés. Nous avons d'abord pensé que les articles pourraient être ordonnés, que certains articles devraient être revisés par l'adoption d'une phraséologie intelligible pour le contribuable.

M. STIKEMAN: On nous a fait certaines propositions, le Barreau en particulier, quant à la possibilité de reviser l'article 6 (1):

> il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne *a*) les déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu.

Etes-vous au courant de la proposition du Barreau relativement à cet article?

M. LITTLE: Non, monsieur.

M. STIKEMAN: Avez-vous quelques propositions à faire au nom du Board of Trade sur la rédaction à donner à ces articles?

M. LITTLE: Quant à l'article 6 (1) *a*), nous n'avons pas tenté de préparer de rédaction, ce qui est un problème d'ordre juridique, à notre avis; mais nous pensons que l'article devrait être rédigé en termes plus généraux et être adapté aux conditions modernes du commerce. Il est plu-

sieurs dépenses qui peuvent être nécessaires au point de vue affaires mais auxquelles on ne pourrait appliquer les mots "totalement, exclusivement et nécessairement". Par exemple, si j'étais en affaires et qu'un de mes vieux employés décédait laissant une veuve sans ressources, j'estimerais prudent de payer une pension à la veuve, non seulement au point de vue purement affaires mais pour encourager mes autres employés à rester à mon service.

M. STIKEMAN: Viseriez-vous à mieux adapter la loi à la pratique commerciale?

M. LITTLE: Oui.

M. STIKEMAN: A l'alinéa *b*) de la rubrique 5 vous parlez de l'opportunité d'établir une commission d'appel. C'est un autre point qui intéresse vivement le Comité. Nous aimerions vous entendre élaborer vos vues sur ce point, si vous le pouvez. Par exemple, votre Board of Trade estime-t-il que cette commission devrait être indépendante du ministère du Revenu national ou constituer une espèce de comité consultatif pour le ministre du Revenu national?

M. LITTLE: Je dirai d'abord que nous nous opposons au principe d'en appeler à la même personne ou au même groupe de personnes qui ont décidé de la cotisation. En réalité, nous n'en sommes pas arrivés à ce que nous estimons la solution la plus pratique de la question d'une commission d'appel. Toutefois, ce que nous avons à l'idée c'est que la commission d'appel soit complètement indépendante du ministère du Revenu national et ne prenne aucune part à la cotisation primitive.

M. STIKEMAN: Vous estimez qu'en substance ce devrait être un tribunal, bien que vous la désigniez sous le nom de commission?

M. LITTLE: Oui, je crois qu'on pourrait employer ce mot.

M. STIKEMAN: Quelle juridiction donneriez-vous à cette commission? Aurait-elle le pouvoir d'examiner l'exercice de la discrétion et pourrait-elle substituer son opinion à celle du ministre?

M. LITTLE: Oui, je le crois.

M. STIKEMAN: Croyez-vous qu'un appel puisse être interjeté de cette commission à la Cour de l'Echiquier?

M. LITTLE: Absolument; et par le contribuable et par le ministère du Revenu national.

M. STIKEMAN: Si je comprends bien votre idée, la cotisation serait faite et appel pourrait être interjeté à la commission, qui pourrait examiner l'exercice de la discrétion, la question de fait et la question de droit. On pourrait aussi en appeler de la décision de cette commission à la cour de l'Echiquier?

M. LITTLE: C'est notre idée.

M. STIKEMAN: Dois-je comprendre que vous estimez que l'appel à la Cour de l'Echiquier ne viserait que la question de droit, ou devrait-il porter sur tous les autres points également?

M. LITTLE: Il devrait porter sur tous les points, monsieur.

M. STIKEMAN: Avez-vous eu l'occasion d'examiner les représentations faites devant le Comité par d'autres témoins sur la question d'une commission d'appel?

M. LITTLE: De façon générale, non. J'ai lu la recommandation de l'Association fédérale des comptables agréés, mais non les autres.

M. STIKEMAN: Approuvez-vous, au sujet d'une commission, le principe général incorporé dans les représentations de l'Association des comptables agréés?

M. LITTLE: Je dis "oui" en mon nom personnel. Je veux signaler que ce mémoire n'a pas été soumis à notre Board of Trade et n'a pas été examiné par notre comité de taxation.

M. STIKEMAN: Sa proposition se rapproche étroitement de la vôtre.

M. LITTLE: Oui, en effet.

M. STIKEMAN: Est-il d'autres questions qui intéressent votre Board of Trade et qui ne sont pas contenues dans cet excellent mémoire?

M. LITTLE: Je ne le crois pas, monsieur Stikeman. Je crois que nous avons exposé tout ce qui nous intéresse.

Pendant que j'ai la parole, puis-je répondre au point soulevé sur la déduction de 4 p. 100 pour 1945 et de 16 p. 100 pour 1946? Vous rectifierez si je fais erreur. Je crois savoir que la législation canadienne prévoit cette déduction dans une mesure entièrement distincte de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. En d'autres termes, cette dernière loi n'est pas modifiée. Cette mesure ne modifie aucun article ni aucune annexe de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu. Il faut se reporter aux deux lois pour faire le calcul.

L'hon. M. LÉGER: C'est une loi distincte.

M. LITTLE: C'est exact.

M. STIKEMAN: Cet article particulier ne modifie nullement la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

M. LITTLE: En effet. De temps à autre on nous demande, d'autres pays, quel est l'effet de la taxation au Canada. Si nous leur envoyons le texte d'une loi, il n'est pas complet et ne peint pas la véritable situation.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Little, que pensez-vous de l'à-propos d'exiger un dépôt de $400 lorsqu'un contribuable interjette appel à la cour de l'Echiquier? Approuvez-vous la chose ou non?

M. LITTLE: Je n'y ai pas donné d'attention, monsieur.

Le PRÉSIDENT: Sénateur Hugessen, avez-vous des questions à poser?

L'hon. M. HUGESSEN: Une observation plutôt qu'une question. Il est une partie de votre mémoire qui m'intéresse; c'est la rubrique 2 (iii) où il est question de l'article 16 de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de son interprétation possible dans les cas où des sociétés sont reclassées ou subdivisées. Cette question m'intéresse pour deux raisons.

La première c'est que ce problème a surgi dans la pratique de ma profession. La seconde c'est que j'ai abordé la question avec le commissaire de l'impôt sur le revenu, lorsque la dernière modification à cet article a été proposée il y a trois ou quatre ans. Permettez-moi de signaler le sens exact de cet article. Le voici: bien que la chose ne soit pas exprimée en langage clair, il signifie que, las de la réorganisation du capital d'une société qui comporte distribution aux actionnaires d'une partie non distribuée du revenu, cette distribution ou ce dividende est imposable aux mains des actionnaires; mais si, d'autre part, il s'agit d'un simple partage des actions, sans distribution de revenu, entre les actionnaires, il y a exemption. Cet article devrait être clarifié.

M. LITTLE: J'admets votre interprétation quant à l'objet de l'article, mais je m'en prends à la phraséologie qui, à notre sens, manque de clarté. Par exemple, s'il y a partage des actions en catégories A et B, il n'y aurait pas de distribution dans ce cas, mais le fait qu'il y a eu confusion indique que probablement la transaction tomberait sous le coup de l'article 16. Il s'agit ensuite de déterminer si l'actionnaire a reçu quelque droit. J'estime qu'il peut arriver que lorsque les actions sont partagées en deux catégories, A et B, par exemple, le droit pourrait être changé ou modifié dans une catégorie et un actionnaire pourrait recevoir quelque droit intan-

gible, mais sans qu'il puisse être déterminé, et, à mon sens, il serait imposible de calculer l'impôt à payer, le cas échéant. La phraséologie cause de la confusion.

L'hon. M. HUGESSEN: Mais vous convenez de ce que j'ai dit, à savoir que l'article devrait être clarifié de manière à prescrire sans ambiguïté que la réorganisation du capital ne devrait pas donner lieu à un nouvel impôt, à moins de comporter la distribution entre les actionnaires de surplus acquis de la société?

M. LITTLE: Oui, j'en conviens.

L'hon. M. BENCH: Monsieur Little, l'un des aspects qui semblent inquiéter votre Board of Trade c'est le retard apporté à la fixation définitive de la cotisation. Je constate que vous dites à la rubrique 5 *a*) de votre mémoire. "Nous recommandons que des mesures soient prises pour y remédier". Pouvez-vous dire au Comité quelles mesures devraient être prises?

M. LITTLE: Nous n'avons pas, monsieur le sénateur, tenté de définir aucune mesure que nous croyons devoir être prise. J'exprime ici mon opinion personnelle. Le personnel du service de cotisation est probablement insuffisant. Ensuite trop de temps est consacré aux cotisations individuelles. Vous constaterez que nous recommandons l'abolition du Questionnaire T2. Nous avons compris que cette déclaration serait utilisée par le service de cotisation et que dans les cas où le ministère serait satisfait de la formule générale de déclaration déposée par le contribuable, les renseignements supplémentaires soumis avec le Questionnaire T2 permettraient de déterminer la cotisation sans que le répartiteur ait à consacrer une partie de son temps dans le bureau du client. Cette pratique n'a pas été suivie du tout, à notre connaissance. Dans certains cas les répartiteurs y consacrent plus de temps qu'autrefois.

L'hon. M. BENCH: Entrevoyez-vous que l'augmentation du nombre de préposés de district, présentement projetée, contribuerait à accélérer la cotisation?

M. LITTLE: Je crois que ce serait la conséquence naturelle, car il faudrait un plus nombreux personnel. L'accroissement du personnel des bureaux existants aurait le même résultat.

L'hon. M. BENCH: Pourriez-vous nous dire le temps que, à votre avis, le ministère devrait prendre pour cotiser, en premier lieu, la déclaration d'un particulier et, en second lieu, celle d'une société?

M. LITTLE: Je dirais qu'une période de deux ans après la date du dépôt devrait être la limite extrême; dans la plupart des cas le délai devrait être moindre. Un délai plus long pourrait être nécessaire lorsque surgissent des problèmes épineux.

L'hon. M. BENCH: De façon générale, vous estimez que les déclarations et des particuliers et des sociétés devraient être cotisées dans les deux ans?

M. LITTLE: Oui, je le crois.

M. BENCH: Votre Board of Trade favoriserait-il l'insertion dans la loi d'une disposition décrétant la déclaration définitive après une période de deux ans, sauf dans les cas de fraude?

M. LITTLE: Voulez-vous dire que si une déclaration n'est pas cotisée dans une période de deux ans, elle devrait être acceptée telle qu'elle a été déposée?

L'hon. M. BENCH: Oui.

M. LITTLE: Nous n'avons pas examiné ce point, sénateur Bench; je ne puis donc qu'exprimer mon opinion personnelle. Je ne vois pas qu'une telle disposition soit nécessaire. J'estime que le contribuable jouirait des

mêmes avantages généraux si après une période de deux ans l'amende était supprimée.

L'hon. M. BENCH: Vous pouvez constater, monsieur Little, que j'envisage la recommandation contenue dans la dernière phrase de la rubrique 5 *a*). J'essaie de concevoir quel serait l'application pratique de cette recommandation. Pour donner effet à la demande il faut une limite à la période pendant laquelle la cotisation doit être faite.

Le PRÉSIDENT: Autrement il pourrait encore se produire un retard.

M. LITTLE: Oui.

Le PRÉSIDENT: Le seul avantage pour le contribuable serait la suppression de l'intérêt.

M. LITTLE: C'est exact.

Le PRÉSIDENT: Mais le délai pourrait excéder deux ans.

M. LITTLE: Envisagez-vous une sanction contre le ministère?

M. BENCH: Non, pas du tout. Je songe à l'expression que vient d'employer le président, c'est-à-dire la restriction de la période pendant laquelle l'intérêt s'accumulerait; ce ne serait pas une solution à votre problème.

M. LITTLE: Notre problème serait résolu par l'accélération générale de la cotisation.

L'hon. M. BENCH: Comment en arrivez-vous à cette conclusion? En disant qu'après une période de deux ans, ou tout autre délai raisonnable, si la déclaration n'est pas cotisée par le ministère, l'impôt y indiqué sera le montant que le contribuable devra payer?

L'hon. M. HAYDEN: C'est-à-dire s'il n'y a pas de fraude.

L'hon. M. BENCH: Oui, s'il n'y a pas de fraude. Peut-on recourir à un autre moyen?

M. LITTLE: Je ne vois pas pourquoi ce serait là le seul moyen.

L'hon. M. BENCH: Voulez-vous me dire pourquoi vous vous opposez à l'incorporation d'une limite dans la loi?

M. LITTLE: Personnellement, je ne m'y oppose pas du tout. Je ne parle pas présentement au nom du Board of Trade. Je songe à des cas exceptionnels où il serait difficile au ministère de faire la cotisation dans un délai donné.

L'hon. M. BENCH: Je n'insisterai pas. Je suppose qu'une limite s'impose. D'après ce que vous venez de dire, une période de dix ans pourrait ne pas suffire. Ai-je raison?

M. LITTLE: Je crois que ce serait une exagération, monsieur.

L'hon. M. BENCH: Vous croyez en tout cas que de façon générale une période de deux ans devrait suffire pour la cotisation définitive des déclarations?

M. LITTLE: Absolument.

L'hon. M. LAMBERT: A l'alinéa *a*) de la rubrique 4 de votre mémoire vous dites:

> Nous recommandons que le ministère examine la possibilité d'adopter un mode de perception de l'impôt qui éliminera, pour la masse des contribuables la nécessité de remplir une telle formule Il devrait être possible d'adopter un mode satisfaisant de ce genre lorsque le revenu provient d'un traitement ou salaire payé par un employeur et auquel s'ajoute peu de revenu de placements ou revenu secondaire.

Est-ce que votre idée est de supprimer de la formule T1 générale toute mention de revenu de placements?

M. LITTLE: Non, monsieur. Avec l'échelle d'exemption actuelle, les déclarations d'impôt doivent être remplies par un grand nombre de contribuables qui ne sont pas habitués à remplir ces formules, qui trouvent la tâche onéreuse, dirions-nous. On pourrait remédier à la situation de deux façons, soit en augmentant l'exemption de façon à éliminer ceux qui sont au bas de l'échelle ou—et c'est ce que nous avions à l'idée—en exigeant que les employeurs prélèvent une somme du traitement annuel des employés qui reçoivent une rémunération donnée, $2,000, par exemple, selon un plan semblable à celui des déductions d'impôt à la source. Les employés de cette catégorie ne seraient pas tenus de remplir une déclaration d'impôt.

L'hon. M. LAMBERT: Ce que vous proposez c'est la taxation à la source.

M. LITTLE: Oui, pour être juste envers un grand nombre de contribuables.

L'hon. M. LAMBERT: Au point de vue purement politique, croyez-vous qu'il serait sage de soustraire cette masse de personnes à l'obligation de remplir leur déclaration d'impôt sur le revenu et de laisser les employeurs fixer l'impôt.

M. LITTLE: Personnellement je crois de saine politique d'exiger de la masse le payement de l'impôt, quelque faible soit-il, parce que tous doivent participer aux frais d'administration du pays. Mais je crois qu'il est possible d'établir un moyen d'imposer à la source les personnes à faible revenu et de leur éviter la tâche de remplir une déclaration. Cela éviterait aussi au ministère une somme énorme de travail.

Le PRÉSIDENT: De cette façon vous ne pourriez pas imposer le revenu supplémentaire de ces gens.

L'hon. M. LAMBERT: J'admets que la formule devrait être simplifiée pour les personnes à faible revenu, mais j'estime qu'elles doivent remplir leurs propres déclarations.

L'hon. M. BUCHANAN: Vous dites à la page 2 du mémoire:

> Il est plusieurs catégories de dépenses qu'il est prudent de faire pour de bonnes considérations pratiques mais qu'on ne saurait rigoureusement qualifier de "totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu".

Je me demande quelles sont les dépenses qui, à votre avis, ne sont pas admissibles.

M. LITTLE: Il n'en est pas beaucoup que le ministère n'admet pas, mais plusieurs de celles que le ministère admet pourraient être rejetées si on interprétait rigoureusement ces mots "totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu". Par exemple, une société pourrait avoir un régime de pension pour ses employés et le répartiteur pourrait dire: "Il n'est pas nécessaire d'avoir un régime de pension pour produire le revenu". La société Y, qui exerce le même genre d'affaires, n'a pas de régime de pension". A mon sens, il est prudent d'avoir un régime de pension pour des considérations rationnelles et pratiques, mais il pourrait être difficile de prouver que la dépense occasionnée est "totalement, exclusivement et nécessairement faite en vue de la production du revenu". La même chose peut se dire des frais de publicité, des primes d'assurance, des contributions aux programmes de bien-être des employés, et ainsi de suite.

L'hon. M. BUCHANAN: Vous constatez que par suite de cette phraséologie certaines dépenses ne sont pas admises comme déductions?

M. LITTLE: Oui, monsieur.

L'hon. M. MCRAE: Monsieur Little, vous dites, à la première page de votre mémoire, que la dépréciation du matériel et de l'outillage devrait

être mentionnée dans la loi comme dépense admissible non sujette à la discrétion du ministre. Croyez-vous qu'il soit possible de mentionner dans la loi tous les éléments de dépréciation qui peuvent surgir dans les affaires?

M. LITTLE: Non, monsieur. Je crois que la loi devrait reconnaître la dépréciation comme admisible au lieu d'énoncer qu'elle ne l'est pas.

L'hon. M. HAYDEN: Vous estimez qu'elle doit être admise de droit?

M. LITTLE: Oui, monsieur.

L'hon. M. MCRAE: Je suis de cet avis.

M. LITTLE: Nous croyons aussi qu'il serait possible d'incorporer dans la loi ou dans une de ses annexes l'échelle de taux généralement applicables.

L'hon. M. MCRAE: Si vous aviez une telle annexe, ne serait-elle pas obligatoire?

M. LITTLE: Ma foi, je crois qu'elle est obligatoire à l'heure actuelle.

L'hon. M. MCRAE: Avez-vous à vous plaindre du montant de dépréciation admis par les autorités fiscales?

M. LITTLE: Non.

L'hon. M. MCRAE: Je n'ai pas constaté de difficulté à cet égard. Les autorités reconnaissent la durée probable de l'outillage et il semble que leur système donne satisfaction. Est-ce là votre expérience?

M. LITTLE: Oui, monsieur.

L'hon. M. HAYDEN: Mais il y a aussi la question de la valeur pour fins de dépréciation.

L'hon. M. MCRAE: La dépréciation se calcule sur le coût, non sur une valeur fictive.

Votre mémoire mentionne une autre question dont on a peu parlé au Comité, à savoir l'épuisement des mines, des puits d'huile et de gaz et des concessions forestières. Dans notre province, si je comprends bien—l'avocat du Comité rectifiera si je fais erreur—l'allocation d'épuisement admise pour les concessions forestières est basée sur le coût du bois, sans égard à l'époque de l'achat. Je connais un cas où le bois a coûté $6 le mille pieds, mesure à la souche, et la diminution allouée était de $1.50. A cause de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices la compagnie, dans l'intérêt de ses fonctionnaires, aurait dû cesser ses opérations après huit mois d'exploitation dans l'année, mais les opérations furent poursuivies à cause de la guerre. Notre plus ancienne compagnie en Colombie-Britannique a acquis sa concession forestière il y a un demi-siècle et l'a revendue il y a deux ans à $6 le mille pieds, mesure à la souche, je suppose. La diminution permise aux nouveaux acquéreurs sera basée sur le prix de $6 alors que pour le propriétaire primitif, elle était basée sur le prix, probablement inférieur à $1, payé pour le bois il y a cinquante ans. Je n'ai aucun doute que la pénurie de bois pendant cette période d'après-guerre provient de ce que les directeurs des compagnies d'exploitation forestière ne se sentent pas justifiés de sacrifier l'actif des actionnaires par l'exploitation au rendement maximum.

Le PRÉSIDENT: La même situation existe dans d'autres industries.

L'hon. M. MCRAE: C'est une grave situation sur laquelle le Comité doit faire la lumière. Notre avocat peut sans doute nous dire quelle allocation d'épuisement est présentement permise.

Le PRÉSIDENT: On m'informe que certains briquetiers possédait de vastes étendues de précieuse argile s'abtiennent de produire parce qu'autrement il leur faudrait payer la grosse partie de leurs profits en impôt sur les surplus de bénéfices. Ainsi ils attendent des circonstances plus favorables.

L'hon. M. McRAE: Quelle devrait être la base de l'épuisement pour le bois, la valeur actuelle ou le prix initial?

M. LITTLE: Je crois que la base devrait être la même que pour la dépréciation.

L'hon. M. McRAE: Le bois est sujet à déperdition tout comme les mines. La quantité de bois est restreinte sur une concession. Pour en acquérir davantage il faut payer $6 ou $8 le mille pieds, mesure à la souche. Il me semble que l'épuisement devrait être basé sur le prix courant du bois. Qu'en pensez-vous?

M. LITTLE: Le résultat souhaité pourrait être obtenu en appliquant aux concessions forestières le même système qu'aux mines, où l'épuisement est basé sur le revenu annuel provenant de l'exploitation. Une mine d'or calcule l'épuisement à 33 1/3 p. 100 de son revenu imposable par ailleurs. Avec ce système appliqué à une période d'années il serait possible de récupérer plusieurs fois le prix initial.

L'hon. M. McRAE: Une mine diffère d'une concession forestière. Vous ne savez jamais quelle est la quantité de minerai qui est enfouie sous terre, mais vous pouvez calculer la quantité de bois que contient une concession forestière. Je propose que l'épuisement soit basé sur la valeur courante du bois ou quelque chose de semblable.

L'hon. M. BENCH: Monsieur le président, cela n'est-il pas une question de politique générale de taxation plutôt que d'administration? Si je comprends bien, ce que le mémoire demande c'est que le principe de l'épuisement, quel qu'il soit, soit énoncé de façon précise dans une annexe de la loi. Il me semble, dirais-je respectueusement, que notre ordre de renvoi ne nous autorise pas à étudier quelle doit être l'étendue de la dépréciation ni de faire rapport sur ce sujet.

M. LITTLE: Nous n'avons pas soulevé ce point.

L'hon. M. CAMPBELL: J'aimerais poser une ou deux questions sur le sujet de la dépréciation. Vous dites que la principale objection à la loi actuelle provient de ce que la dépréciation est sujette à la discrétion du ministre. Vous croyez qu'un article devrait décréter que la dépréciation est permise dans la mesure déterminée par le ministre, n'est-ce pas?

M. LITTLE: C'est exact, en tant que ce devrait être un article formel. Ce que nous visons relativement à cet article c'est le pouvoir discrétionnaire.

L'hon. M. CAMPBELL: Etes-vous familier avec l'article antérieur, c'est-à-dire l'article qui était en vigueur avant la dernière modification adoptée par suite du cas de la Pioneer Lumber et qui assigne au ministre le soin de déterminer le montant?

M. LITTLE: Non, je ne suis pas au courant des détails.

L'hon. M. CAMPBELL: Si l'on suppose que c'est un article formel, trouvez-vous à redire quant à la méthode employée par le ministère pour déterminer le taux de dépréciation?

M. LITTLE: Non.

L'hon. M. CAMPBELL: Ou quant à la base servant à le déterminer?

M. LITTLE: Dans la plupart des cas, non.

L'hon. M. CAMPBELL: Savez-vous qu'il est déterminé sur la base du coût pour le contribuable?

M. LITTLE: C'est exact, et la seule objection surgit lors du changement de propriétaire. Il s'agit alors de déterminer si c'est le coût pour le propriétaire actuel ou son prédécesseur.

L'hon. M. CAMPBELL: En est-il ainsi lorsque l'acheteur est un étranger et que le vendeur ne conserve aucun intérêt par l'entremise ni d'une société ni d'associés et que le prix réel d'achat est pris comme base?

M. LITTLE: C'est mon opinion.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous n'y voyez pas d'objection?

M. LITTLE: Non.

L'hon. M. CAMPBELL: Alors d'après votre expérience, vous n'estimez pas arbitraire la méthode qui sert à déterminer la valeur sur laquelle la dépréciation est accordée?

M. LITTLE: Non.

L'hon. M. CAMPBELL: Ainsi, votre idée revient à ceci que la loi soit modifiée pour autoriser la dépréciation.

M. LITTLE: Oui, et en y ajoutant une annexe fixant les taux admis.

L'hon. M. CAMPBELL: Oui. Vous voulez que l'annexe énonce les taux de dépréciation présentement autorisés par le ministère?

M. LITTLE: Exactement.

L'hon. M. CAMPBELL: Ne serait-il pas difficile d'appliquer des taux fixes à tous les cas?

M. LITTLE: Peut-être dans certains cas, mais actuellement les taux sont énoncés dans des règles publiées dans la *Gazette du Canada.*

L'hon M. CAMPBELL: Avez-vous envisagé la question de la mise au rancart?

M. LITTLE: Non, monsieur, nous ne l'avons pas fait.

L'hon. M. CAMPBELL: Avez-vous des remarques à faire sur ce point?

M. LITTLE: Non, monsieur.

Le PRÉSIDENT: A-t-on d'autres questions à poser?

Merci beaucoup, messieurs, pour votre concours.

Le mémoire suivant est celui de l'Association des comptables publics licenciés de la province d'Ontario. M. Entwistle, son président, est encore au milieu de nous pour nous présenter le mémoire. Monsieur Entwistle.

M. ENTWISTLE: Voici, monsieur le président, le mémoire de l'Association des comptables publics licenciés de la province d'Ontario:

L'Association des comptables publics licenciés d'Ontario apprécie hautement l'invitation du Comité à lui présenter ses vues.

Etant au courant des questions déjà présentées au Comité d'une façon assez élaborée, l'Association a restreint son mémoire à certains aspects qui causent un mécontentement et un ennui considérables, et auxquels il incombe de remédier le plus hâtivement possible, estime-t-elle.

Voici un résumé de ces aspects:

(1) Discrétion du ministre.
(2) Mémoires sur les détails des opérations (règles et règlements).
(3) Calcul de l'impôt.
(4) Ambiguïté de la loi.
(5) Retard dans la cotisation.
(6) Double impôt.
(7) Intérêt.
(8) Déni d'appel relativement à la fixation des bénéfices normaux.

Nous donnons des explications à l'endroit de chaque rubrique ainsi que des recommandations destinées à en corriger les défectuosités.

(1) Mécontentement découlant de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, qui rend des décisions qui, bien que théoriquement et juridiquement exactes selon son interprétation de la loi, peuvent, dans des circonstances particulières, s'avérer inéquitables au point de vue comptable et de saine méthode commerciale,

ainsi que l'impossibilité d'en appeler de ces décisions sauf à la cour de l'Echiquier.

Nous croyons qu'on s'est efforcé de rendre des décisions loyales et justes en vertu du pouvoir discrétionnaire dévolu au ministre et qu'il est impossible de supprimer totalement ce pouvoir. Toutefois, nous croyons aussi que dans certains cas l'exercice du pouvoir discrétionnaire basé sur une interprétation à la lettre de la loi peut s'avérer inéquitable.

A l'heure actuelle nul appel des décisions des fonctionnaires du ministère ne peut être interjeté sauf devant la Cour de l'Echiquier. Quant à l'exercice du pouvoir de discrétion par le ministre, la cour semble s'en tenir à examiner si le ministre, en rendant sa décision, s'est confiné aux pouvoirs que lui confère la loi. La cour ne semble pas examiner la justice de la décision dans des circonstances particulières.

Avis d'appel à la Cour de l'Echiquier doit être déposé dans le mois qui suit la décision du ministre, malgré qu'il ait pu s'écouler des années avans la cotisation définitive par le ministère.

Nous recommandons

L'institution dans les principales villes du pays de commissions régionales de cotisation composées d'un ou plusieurs *a*) comptables professionels, *b*) avocats, *c*) dirigeants commerciaux, et le libre accès à ces commissions aux contribuables mécontents des décisions du ministère relativement à la cotisation.

L'institution d'une commission centrale de même composition que les commissions régionales aux fins d'assurer l'uniformité des décisions des commissions régionales. Ces décisions seraient passées en revue par la commission centrale et, une fois confirmées par cette dernière, elles deviendraient obligatoires pour le contribuable et pour le ministre à moins d'être portées en appel par l'une ou l'autre des deux parties, dans un délai fixé, subséquemment à la décision de la commission centrale.

(2) Déni d'accès aux mémoires sur les détails des opérations transmis par le ministre aux bureaux de district.

Le ressentiment s'est graduellement développé chez les contribuables et leurs vérificateurs par suite du déni persistant de libre accès aux directives décrites devant le Comité comme mémoires sur les détails des opérations. La divulgation totale et franche au public de ces directives non seulement apaiserait la masse des contribuables, mais donnerait aux comptables et vérificateurs une connaissance plus complète de l'attitude du ministère sur de nombreuses questions, stimulerait la coopération, abrégerait les discussions et accélérerait les règlements. Les directives ne sont pas interprétées avec une exactitude invariable par les fonctionnaires subordonnés au sous-ministre et le comptable ou le contribuable sont embarrasés lorsqu'ils n'ont pas une connaissance précise des directives.

Nous recommandons

Que toutes les directives ou mémoires sur les détails des opérations émis par le sous-ministre aux bureaux de district soient promptement mis à la disposition du public à un prix nominal, si nécessaire.

(3) La multiplicité des impôts compris dans le terme collectif d'impôt sur le revenu et les complications dans le calcul de l'impôt à payer.

Les modifications apportées de temps à autre aux lois ont cumulativement compliqué les opérations mathématiques requises pour déterminer l'impôt à payer. Actuellement le contribuable dont le revenu excède

$3,000, autre que les sociétés, doit compter séparément l'impôt normal, l'impôt progressif et la surtaxe, et l'impôt sur les surplus de bénéfices pour ceux qui sont en affaires. Il est nécessaire dans certains cas de calculer et de déduire la partie remboursable de l'impôt. Les corporations doivent calculer séparément l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les surplus de bénéfices. Un problème se pose dans le calcul de la rubrique relativement secondaire de la somme allouée pour dons de charité. On prétend que la multiplicité des calculs à faire et des formules à remplir est une source d'ennuis pour le contribuable. La formule connue sous l'appellation de Questionnaire T-2 ajoutée en 1942 aux fins d'atténuer les exigences des conditions de guerre chez les fonctionnaires du ministère vint augmenter la tâche et les dépenses des corporations. La simplification de l'assiette fiscale amènerait une simplification désirable et marquée des formules requises.

Nous recommandons

Que l'impôt normal, l'impôt progressif et la surtaxe soient fusionnés en un seul impôt.

Que l'impôt sur les surplus de bénéfices soient immédiatement discontinué et que le taux de l'impôt sur le revenu soit remanié de façon à produire le revenu nécessaire.

Que les modifications futures inhérentes aux exigences de revenu soient effectuées par l'augmentation ou la diminution du taux de l'impôt et que l'imposition de calculs supplémentaires soit évitée.

Que la formule connue sous l'appellation de Questionnaire T-2 soit éliminée, des questions supplémentaires étant ajoutées au besoin à la formule T-2.

(4) Ambiguïté, obscurité et impraticabilité de certaines dispositions de la loi et dispersion dans plusieurs lois des dispositions applicables.

Certaines dispositions législatives prêtent à confusion par leur obscurité et leur complexité et, en certains cas, une série de réserves enchaînées en rend le sens ambigu ou obscur. En outre, on semble ne pas avoir donné assez d'attention à l'inapplicabilité de plusieurs dispositions.

L'alinéa *jj*) du paragraphe 1 de l'article 5 de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, portant sur les dons de charité des corporations, constitue un exemple frappant de ces défectuosités. Une telle complexité devrait être évitée dans une loi applicable aux transactions quotidiennes d'un monde affairé.

La modification de 1944 autorisant la déduction de la portion remboursable de l'impôt et celle de 1945 portant réduction de l'impôt sont des exemples des omissions de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

Nous recommandons

Que toutes les modifications futures, une fois préparées par les secrétaires légistes et avant d'être présentées à la Chambre soient soumises à un comité ou une commission comprenant au moins un certain nombre de comptables de profession proportionné à l'effectif total de l'organisme. Le rôle de ce comité ou cette commission sera d'examiner tous les projets de modification aux lois, d'étudier l'applicabilité de leurs dispositions et de chercher par tous les moyens à en rendre la phraséologie simple et claire.

(5) Retard dans la cotisation.

Les contribuables, particulièrement ceux qui sont en affaires, peuvent évaluer honnêtement le montant d'impôt qu'ils ont à payer, mais, tant que la cotisation n'est pas confirmée, il subsiste une obligation inhérente qui constitue une source d'ennuis et d'incertitude. L'intérêt sur la somme payée en moins subséquemment déterminée par les fonctionnaires du ministère continue à s'accumuler pendant ces retards. On exige la promptitude chez les contribuables dans la présentation de leur déclaration et le payement de leur impôt; ceux-ci ont bien droit de compter sur une promptitude raisonnable dans la confirmation de la cotisation.

Nous recommandons

Que soient pris les arrangements nécessaires pour réduire le délai entre la présentation de la déclaration et la confirmation de la cotisation.

Qu'aux fins d'obtenir et de retenir les services de répartiteurs compétents et pour assurer la satisfaction et l'enthousiasme chez le personnel dans le but de réduire les retards dans la confirmation de la cotisation, les taux de rémunération soient augmentés pour certaines classes de fonctionnaires.

(6) Double imposition des bénéfices de corporations.

Un sentiment d'injustice existe depuis longtemps au sujet de l'imposition des bénéfices de corporation et de leur assujétissement à un nouvel impôt au moment de la distribution aux actionnaires.

Nous recommandons

Que les dividendes légalement déclarés des corporations canadiennes soient exempts d'impôt aux mains des actionnaires au déduisibles du revenu des corporations pour l'année d'imposition au cours de laquelle ils sont payés.

(7) Accumulation de l'intérêt sur les sommes payées en moins pendant les longues périodes du retard apporté à la confirmation de la cotisation et omission de payer intérêt sur les plus-payés d'impôt.

Le contribuable n'est pas responsable du retard apporté à la confirmation de la cotisation et il s'estime lésé lorsqu'il est requis de payer intérêt sur tout excédent d'impôt déterminé par le ministère après un intervalle de plusieurs années en plus de l'impôt honnêtement calculé au moment de la présentation de la déclaration. Pareillement, assujéti à l'intérêt sur la somme payée en moins, le contribuable est justifié de demander intérêt sur le plus-payé.

Nous recommandons

Que, lorsque le revenu imposable déterminé par le ministère excède le montant honnêtement indiqué par le contribuable et que l'impôt a été payé en moins, l'intérêt sur la somme payée en moins ne coure que de la date de la confirmation de la cotisation jusqu'au moment du payement.

Que, lorsque par suite d'une erreur commise de bonne foi, le revenu imposable déclaré excède le montant déterminé par le ministère, intérêt sur le plus-payé soit admis au taux bancaire courant ou autre taux raisonnable, à compter du moment du payement jusqu'au moment du remboursement. Toutefois, il ne serait pas accordé d'intérêt lorsque l'impôt payé excède l'impôt estimé payable sur le revenu déclaré.

(8) Déni d'appel des décisions de la commission arbitrale, du ministre, et du Conseil du Trésor en vertu des dispositions de l'article 5 de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices.

L'article 5 de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices décrète que le ministre peut renvoyer à la commission arbitrale nommée par lui (voir article 13) la détermination des bénéfices normaux. Les décisions de la commission arbitrale ne sont exécutoires qu'une fois approuvées par le ministre, mais, dès qu'elles sont ainsi approuvées, elles deviennent décisives et péremptoires. Si elles ne sont pas ainsi approuvées, le ministre les renvoie au Conseil du Trésor, dont les décisions sont décisives et péremptoires. Ainsi le contribuable est privé du droit d'appel et son sort est définitivement entre les mains du ministère ou du Conseil du Trésor.

Nous recommandons

Que les contribuables soient expressément autorisés à en appeler devant les tribunaux des décisions de la commission arbitrale, du ministre et du Conseil du Trésor rendues en vertu des dispositions de l'article 5 de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices.

Conclusions

L'Association estime que les autorités administratives se sont acquittées avec compétence de leur tâche difficile, aggravée par six années de conditions de guerre et de législation d'urgence. Il incombe, croyons-nous, de remédier aux défectuosités mentionnées ci-dessus si l'on veut retenir le bon vouloir et la coopération de la masse des contribuables. Les lois fiscales, par des modifications graduelles réparties sur une période de vingt-neuf ans, sont devenues lourdes et confuses. Nous recommandons en dernier ressort que l'assiette fiscale soit étudiée par un comité spécial comprenant des fonctionnaires du ministère, des comptables, des avocats, des dirigeants d'affaires, en vue de la clarification, de l'unification et de la simplification de la loi sous la désignation de "Loi de l'impôt sur le revenu".

Respectueusement soumis,

L'ASSOCIATION DES COMPTABLES PUBLICS LICENCIÉS D'ONTARIO.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Entwistle, je constate que le nom de M. Sudbury, votre secrétaire, figure sur ce mémoire. Vous accompagne-t-il pour aider à répondre aux questions ou a-t-il quelque chose à ajouter au mémoire?

M. SUDBURY: Je n'ai rien à ajouter.

Le PRÉSIDENT: Alors, M. Stikeman pourrait procéder à l'interrogatoire.

M. STIKEMAN: Monsieur Entwistle, avant d'entrer dans le détail de votre mémoire, je crois que nous aimerions connaître votre opinion sur la valeur relative des idées que vous mentionnez pour remédier aux défectuosités énumérées à la page 1. Vous dites à la page 2 que des commissions régionales composées de comptables, avocats, et dirigeants d'affaires devraient être constituées dans les principales villes du Canada. Quand vous parlez de commissions régionales, voulez-vous dire une dans chaque bureau de district?

M. ENTWISTLE: Non pas, monsieur Stikeman. Nous voulons dire une commission régionale, disons dans la ville d'Halifax, qui parcourrait toutes les provinces Maritimes; une autre commission régionale peut-être dans la ville de Montréal pour la province de Québec; une à Toronto pour la pro-

vince d'Ontario; une à Winnipeg pour le Manitoba et la Saskatchewan, et peut-être une à Vancouver pour l'Alberta et la Colombie-Britannique.

M. STIKEMAN: Ces commissions régionales seraient-elles composées d'un ou plusieurs membres de chaque catégorie, avocat, homme d'affaires et comptable?

M. ENTWISTLE: Nous ne recommandons pas une commission de plus de trois membres. Je crois qu'il est préférable d'avoir une commission composée d'un avocat, d'un comptable et d'une autre personne.

M. STIKEMAN: Elle entendrait directement les appels de la cotisation.

M. LITTLE: Oui, de la cotisation.

M. STIKEMAN: Aurait-elle compétence en matières de faits et de pouvoir discrétionnaire?

M. ENTWISTLE: Oui, surtout dans les questions de discrétion.

M. STIKEMAN: Vous voudriez que sa décision soit substituée à celle du ministre?

M. ENTWISTLE: Oui; et nous irions plus loin. Nous instituerions des commissions essentielles à Ottawa, du genre du Conseil national du travail en temps de guerre qui revise les décisions des conseils régionaux du travail. Notre recommandation comporterait sans doute la faculté d'en appeler à la commission nationale et pour le contribuable et pour le ministre.

M. STIKEMAN: Ainsi vous introduiriez deux organismes d'appel dans le système actuel?

M. ENTWISTLE: Oui.

M. STIKEMAN: Et vous proposez que les deux, les commissions régionales et la commission centrale, entendent à nouveau les faits et substituent leur opinion à celle du ministre?

M. ENTWISTLE: Oui. Nous désapprouvons le principe qui veut que l'appel soit entendu par la personne même qui a décidé de la cotisation.

M. STIKEMAN: Telle a été l'opinion presque unanime des témoins qui ont comparu devant le Comité. Votre proposition contient des éléments qui la distinguent des autres et qui la rendent très intéressante. J'ai commencé à vous interroger sur la question des commissions, parce que vous avez mentionné dans votre mémoire des rubriques qui marquent des aspects répréhensibles qui peuvent être corrigés. Ne croyez-vous pas que l'institution d'une commission comme celle que vous proposez avec l'appui d'opinions bien déterminées répondrait à une foule de ces objections? Ce que j'ai à l'idée c'est qu'une commission comme celle que vous décrivez pourrait réprimer l'exercise de la discrétion ministérielle. Il me semble aussi que les décisions de la commission, si vous envisagez leur publication, pourraient exercer une influence salutaire sur la publication en masse d'un mémoire officiel du ministère, n'est-ce pas?

M. ENTWISTLE: Absolument. Nous croyons que, si les règles relatives à la dépréciation et autres choses semblables étaient publiées, nombre d'appels seraient évités par la suite. D'abord les comptables de profession sauraient comment préparer leurs états financiers et les écarts diminueraient entre les déclarations soumises et les déclarations cotisées.

M. STIKEMAN: Favoriseriez-vous la publication des décisions et des commissions régionales et de la commission centrale?

M. ENTWISTLE: Nous n'y voyons pas d'inconvénients. Le contribuable pourrait s'y opposer dans certains cas.

M. STIKEMAN: Il ne serait pas nécessaire de publier le nom du contribuable; on pourrait le désigner par un numéro ou une lettre.

M. ENTWISTLE: Il ne saurait y avoir d'objection si le nom du contribuable n'est pas publié.

M. STIKEMAN: Croyez-vous que la publication serait essentielle pour assurer l'utilité de la commission dans la correction des défectuosités que vous mentionnez?

M. ENTWISTLE: La chose serait très utile.

M. STIKEMAN: Alors vous estimez essentielle la publication des décisions de la commission?

M. ENTWISTLE: Oui, nous croyons que les intéressés s'en trouveraient mieux si le grand public était mieux renseigné sur le mode de taxation. La fiscalité ne devrait pas être aussi mystérieuse.

M. STIKEMAN: Permettriez-vous que les appels des décisions de la commission arbitrale sur les bénéfices normaux mentionnés à la rubrique 8, page 1, soient interjetés auprès de la commission comme les autres appels actuellement mentionnés dans la loi?

M. ENTWISTLE: Nous espérons évidemment qu'il ne sera pas nécessaire d'en appeler longtemps encore à la commission arbitrale. C'est un aspect que nous n'avons pas examiné en détail. A première vue, je dirais que nous serions satisfaits si les décisions de la commission arbitrale pouvaient être portées devant la cour de l'Echiquier dans les cas où un contribuable estime avoir été injustement traité.

M. STIKEMAN: Puisque les décisions de la commission arbitrale sont d'ordre administratif ou discrétionnaire, il semblerait nécessaire de se présenter devant la commission qui a le pouvoir, comme on le propose, d'examiner les décisions discrétionnaires plutôt que devant la Cour de l'Echiquier.

M. ENTWISTLE: Oui.

M. STIKEMAN: Pendant que nous en sommes sur la commission proposée, estimez-vous que la revision effectuée par la commission centrale devrait comporter la réouverture et l'examen de tous les faits ou une simple revision du dossier?

M. ENTWISTLE: Je crois que, si le contribuable n'est pas satisfait de la décision de la commission régionale, il devrait avoir le privilège d'en appeler à la commission centrale. J'estime que le ministre devrait aussi avoir le même privilège.

M. STIKEMAN: Ainsi vous permettriez la réouverture du cas devant la commission centrale?

M. ENTWISTLE: Oui.

M. STIKEMAN: Ne croyez-vous pas qu'il serait interjeté, devant la commission centrale un plus grand nombre d'appels qu'un seul organisme pourrait régler expéditivement?

M. ENTWISTLE: Non, nous croyons d'abord qu'il y aurait moins d'appels après l'institution des commissions régionales et une plus grande possibilité d'entente entre le contribuable et l'inspecteur de l'impôt sur le revenu. Nous ne croyons pas que les intéressés désirent beaucoup aller devant ces commissions. Nous proposons des commissions régionales pour éviter l'encombrement à Ottawa. Nous entrevoyons un moins grand nombre d'appels des décisions des commissions régionales.

M. STIKEMAN: Vous ne prévoyez pas de ruée vers les appels une fois ces commissions établies?

M. ENTWISTLE: Il s'en produira probablement une.

M. STIKEMAN: Mais vous entrevoyez une diminution une fois la jurisprudence bien établie?

M. ENTWISTLE: Oui.

M. STIKEMAN: Ainsi qu'une influence salutaire sur les fonctionnaires des bureaux régionaux et principal avec lesquels vous pourrez traiter, parce que vous auriez un précédent acceptable?

M. ENTWISTLE: Oui.

M. STIKEMAN: Lorsque vous parlez, à la page 5 de votre mémoire, de la possibilité d'une augmentation de traitement pour certaines catégories et ministères, aviez-vous quelque catégorie ou employé en vue?

M. ENTWISTLE: D'abord nous croyons que le traitement du sous-ministre du revenu national pour la taxation est probablement le traitement le plus ridicule qui soit au Canada.

M. STIKEMAN: Que devrait-il être, à votre avis?

M. ENTWISTLE: Au moins $20,000. Il s'ensuit naturellement que lorsque le traitement du sous-ministre n'est que de $10,000, on ne peut s'attendre qu'il recommande un traitement aussi élevé pour le sous-ministre adjoint ou les inspecteurs. Nous estimons que le traitement des inspecteurs à Montréal et Toronto, par exemple, devrait être d'au moins $10,000.

L'hon. M. HAIG: Le maximum est présentement de $7,200?

M. ENTWISTLE: Oui. Nous croyons aussi que le traitement des répartiteurs est d'environ 15 p. 100 trop bas.

M. STIKEMAN: Appuyez-vous cette opinion sur votre expérience de comptable de profession, qui envisage le traitement moyen et les services moyens, ou par considération particulière de la profession de comptable?

M. ENTWISTLE: Plutôt par considération de la profession de comptable et de la compétence des personnes qui exécutent ce travail. Nous croyons que le retard apporté dans la cotisation provient en partie de ce que le ministère a perdu un bon nombre de ses meilleurs fonctionnaires.

M. STIKEMAN: Vous croyez que les répartiteurs du ministère touchent un traitement qui est en moyenne de 15 p. 100 trop bas.

M. ENTWISTLE: Oui. Cette conclusion s'appuie sur les chiffres déjà publiés. Je crois que les chiffres furent fournis par le ministère. Ils sont d'au moins 15 p. 100 trop bas, à notre avis.

M. STIKEMAN: Avez-vous une idée de l'échelle de traitement qui devrait prévaloir pour les fonctionnaires qui exercent la discrétion ministérielle dans quelque mesure?—disons les sous-ministres adjoints, certains membres du service du contentieux, la hiérarchie entre les répartiteurs et le sous-ministre?

M. ENTWISTLE: Cela dépendrait dans une grande mesure de la durée des services. S'ils étaient de durée continue, le traitement annuel devrait être d'au moins $10,000.

M. STIKEMAN: Vous m'avez peut-être mal compris.

L'hon. M. HAIG: Ce sont des employés à service continu.

M. STIKEMAN: Je parle des fonctionnaires d'un rang supérieur à celui de répartiteur mais inférieur à celui de sous-ministre.

M. ENTWISTLE: Je crois que leur traitement devrait s'échelonner entre celui du répartiteur le mieux rémunéré et celui du sous-ministre adjoint. En d'autres termes, si on considérait que $12,500 était un traitement convenable pour le sous-ministre adjoint, cela vous laisserait une marge entre environ $5,000 et $12,500 pour les autres.

Le PRÉSIDENT: Incluriez-vous les inspecteurs des divers bureaux dans ce nombre?

M. ENTWISTLE: Oui. Nous estimons que les inspecteurs des deux grands districts sont beaucoup trop mal payés.

L'hon. M. HAIG: Et les plus petits districts où le revenu est peut-être moindre mais où le nombre de déclarations est considérable?

M. ENTWISTLE: Ces inspecteurs exécutent une grande somme de travail, mais croyez-vous qu'ils assument une responsabilité égale?

L'hon. M. HAIG: Je crois que leur responsabilité est beaucoup plus grande. Je suis informé qu'à London, Ontario, une seule firme paye un tiers de l'impôt perçu. A Winnipeg, le nombre de déclarations est énorme. Il me semble aussi difficile de cotiser un grand nombre de formules que d'en cotiser un plus petit nombre comportant un plus fort revenu. Le fonctionnaire de London est mieux rémunéré que celui de Winnipeg.

M. ENTWISTLE: Nous croyons que dans l'ensemble les inspecteurs ne sont pas assez payés dans tout le pays.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est dans les grands centres, Toronto et Montréal, que l'on exécute la plus grande somme de travail?

M. ENTWISTLE: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Avez-vous des données sur les retards dans la cotisation?

M. ENTWISTLE: Non, nous n'avons pas de statistiques, sénateur Campbell. Nous nous basons sur l'expérience de nos membres dans la pratique générale. Nous dirons que l'une des raisons du retard dans la cotisation c'est que les comptables publics manquent de personnel, tout comme le ministère. Ce n'est pas le ministère qui est en faute. Souvent le ministère doit attendre pendant des mois les renseignements demandés à des comptables de profession, parce que ces derniers manquent de personnel.

L'hon. M. CAMPBELL: Cette situation existe depuis quelques années?

M. ENTWISTLE: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: D'après votre expérience avec le bureau de Toronto, par exemple, pouvez-vous nous dire l'étendue du retard dans la cotisation?

M. ENTWISTLE: La chose est difficile. Dans nombre de cas la cotisation est terminée pour 1943 et 1944, mais par ailleurs certaines compagnies attendent encore leur cotisation pour 1941.

L'hon. M. CAMPBELL: La raison en est-elle que les bureaux du ministère manquent de personnel?

M. ENTWISTLE: Oui, je dirais qu'ils manquent de personnel et que la formation du personnel est une tâche très difficile. Je ne crois pas que l'expérience du ministère diffère de celle du comptable public moyen, qui manquait d'employés compétents pendant la guerre et qui constata qu'il fallait une ou deux années pour former le personnel qu'il engageait.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous dites, si je comprends bien, que le retard dans la cotisation provoque des plaintes de la part du contribuable et vous estimez qu'elle devrait être accélérée?

M. ENTWISTLE: Oui, elle devrait l'être.

L'hon. M. CAMPBELL: Que diriez-vous d'une limite de deux ans?

M. ENTWISTLE: Nous croyons qu'une limite de deux ans n'est pas suffisante. Le ministère devrait avoir un délai d'au moins trois ans.

L'hon. M. CAMPBELL: On a émis l'idée—j'ignore si c'est dans le présent mémoire ou non—qu'il ne soit pas exigé d'intérêt après l'expiration d'une période de trois ans.

L'hon. M. BENCH: C'est M. Little qui a émis cette idée.

M. ENTWISTLE: Je crois que que la recommandation du Board of Trade diffère quelque peu de la nôtre. Nous avons recommandé que l'intérêt sur la somme payée en moins ne soit exigé que de la date de la cotisation

jusqu'au moment du payement. En d'autres termes nous recommandons que le ministère n'exige pas d'intérêt avant de faire la cotisation.

Le PRÉSIDENT: Cela tendrait à accélérer la cotisation.

L'hon. M. CAMPBELL: Si un gros contribuable était à court de capital d'exploitation, ne serait-il pas à son avantage de réclamer un plus haut taux de dépréciation que celui auquel il aurait droit et de jouir ainsi d'une somme supplémentaire pendant trois ans peut-être?

M. ENTWISTLE: J'admets cette possibilité, sénateur, et, bien que notre mémoire n'en fasse pas mention, je crois que nous serions prêts à recommander qu'une sanction soit imposée pour payement en moins, une amende de 5 p. 100 peut-être.

L'hon. M. CAMPBELL: Plutôt que d'exiger l'intérêt?

M. ENTWISTLE: Oui, une amende de 5 p. 100 sur la somme payée en moins et l'intérêt à compter de la date de la cotisation.

L'hon. M. CAMPBELL: A la page 2 de votre mémoire, parlant de pouvoir discrétionnaire, vous dites: "Toutefois, nous croyons aussi que dans certains cas l'exercice du pouvoir discrétionnaire basé sur une interprétation à la lettre de la loi peut s'avérer inéquitable". Pouvez-vous nous en donner des exemples?

M. ENTWISTLE: Oui. Nous avons à l'idée la décision de M. le juge Thorson dans la cause Nicholson Limited contre le Ministre du Revenu national, dans laquelle il dit en partie:

> La cour ne peut substituer son opinion quant au montant exact de dépenses qui peuvent être autorisées au lieu du montant déterminé par le ministre dans l'exercice de sa discrétion sous le régime de l'article 6 (2). Le montant ainsi déterminé ne saurait être revisé par la cour. Le droit d'appel à la cour conféré par la loi ne comporte pas le droit d'appel de la décision du ministre dans l'exercice de sa discrétion en vertu de l'article 6 (2).

L'hon. M. CAMPBELL: Si je vous comprends bien, vous proposez que dans certains cas le ministre exerce sa discrétion quant à l'interprétation de la loi. Est-ce cela que vous voulez dire?

M. ENTWISTLE: Oui, je crois que c'est cela.

L'hon. M. CAMPBELL: Dans les cas d'interprétation de la loi l'exercice de la discrétion est sûrement revisable par la cour. Je me demande quel article particulier vous aviez à l'idée en disant que l'interprétation à la lettre de la loi peut s'avérer inéquitable. On nous a signalé certains articles où le ministre est autorisé à exercer sa discrétion et on a proposé de les modifier de façon à supprimer l'exercice de la discrétion dans ces cas, par exemple, l'article sur la dépréciation. Mais la principale plainte relative à la discrétion du ministre ne provient-elle pas de ce que la discrétion n'est pas nécessairement exercée de la même façon dans tous les cas?

M. ENTWISTLE: Oui, c'est exact. Par exemple, un médecin n'a été autorisé à réclamer que l'exemption d'un célibataire dans un district, parce que sa femme pratiquait aussi la médecine, alors que dans un autre district l'exemption d'un homme marié fut admise. Celui qui fut l'objet de l'exemption d'un célibataire interjeta appel, mais on lui assura que l'appel était inutile.

L'hon. M. CAMPBELL: Si l'exercice de la discrétion du ministre pouvait être porté en appel devant une commission, ne croyez-vous pas que la revision pourrait se faire convenablement?

M. ENTWISTLE: Oui, en effet. D'abord il serait bon de se dispenser de la discrétion du ministre dans le plus grand nombre de cas possibles.

L'hon. M. CAMPBELL: Voici ce que vous prétendez: un comptable peut être au courant des circonstances où le ministre a exercé sa discrétion d'une certaine façon et, dans les mêmes circonstances dans un autre cas, il a pu l'exercer d'une autre façon.

M. ENTWISTLE: Oui. Cela provient parfois d'une règle spéciale émise dans l'intervalle.

L'hon. M. CAMPBELL: Il y a un mépris flagrant de la discrétion exercée dans un cas, et vous prétendez ne pouvoir en appeler de cet abus de discrétion?

M. ENTWISTLE: Oui. Je dois, toutefois, dire que nous avons rarement connaissance de cet abus flagrant de discrétion.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous estimez que l'exercice de la discrétion est uniforme, n'est-ce pas?

M. ENTWISTLE: Pas entièrement, mais la chose est satisfaisante dans l'ensemble.

L'hon. M. CAMPBELL: Ce que je veux faire ressortir c'est que tous ceux qui se présentent devant le Comité s'en prennent à la loi au point de vue de la discrétion du ministre et disent qu'elle devrait être supprimée de la loi; d'autres en veulent la suppression de certains articles et d'autres encore, qu'elle soit sujette à revision par une commission. Quelle conclusion en tirez-vous?

M. ENTWISTLE: Nous croyons que la discrétion du ministre devrait être totalement supprimée dans certains cas.

L'hon. M. CAMPBELL: Pouvez-vous citer quelques-uns de ces cas? Voilà ce que je voudrais savoir.

M. ENTWISTLE: Il n'y a que quelques cas où elle devrait être totalement supprimée et le point réglé par la loi. Par exmple, l'article 13 (2) où un dividende peut être censé avoir été distribué et les actionnaires frappés d'impôt en conséquence. Nous croyons que la loi devrait déterminer ce cas, c'est-à-dire que les conditions auxquelles un actionnaire peut et doit être taxé devraient être énoncées dans la loi et ne pas être laissées à la discrétion du ministre. Article 47. J'aimerais donner lecture de tout l'article; il est bref mais des plus importants.

> Déclaration ou renseignement non obligatoire pour le ministre.
> 47. Le ministre n'est lié par aucune déclaration ou aucun renseignement fourni par un contribuable ou en son nom, et nonobstant ces déclaration ou renseignement, ou si une déclaration n'a été faite, le ministre peut déterminer le montant de l'impôt qu'une personne doit payer.

L'hon. M. CAMPBELL: Vous dites que cet article devrait être omis de la loi?

M. ENTWISTLE: Nous le croyons. Nous sommes d'avis que le soin de dire à un contribuable quel montant d'impôt il doit payer ne devrait pas être laissé au ministre.

L'hon. M. CAMPBELL: Pouvez-vous nous citer des cas où le ministre a imposé un impôt en vertu de cet article?

M. ENTWISTLE: Non; mais nous ne voyons pas la nécessité de l'article; il en a le pouvoir.

L'hon. M. CAMPBELL: J'en conviens.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Entwistle, notre avocat vient d'attirer mon attention sur le jugement du juge Thorson à la Cour de l'Echiquier:

> La base de l'assujétissement à l'impôt est déterminée par la loi, et l'article 47, à mon sens, ne confère pas au ministre le pou-

voir de s'en écarter. Il faudrait qu'un tel pouvoir fût conféré en termes clairs et explicites pour qu'il pût être appliqué, et ces termes ne se trouvent pas dans l'article 47. L'opinion que le ministre peut, en vertu de cet article, permettre à un contribuable de présenter sa déclaration d'impôt sur le revenu sur une base croissante et le cotiser en conséquence pour l'impôt sur le revenu, nonobstant les dispositions précises de l'article 3 et de l'article 6 *a*), est à notre avis, tout à fait défendable.

Etes-vous au courant de ce jugement?

M. ENTWISTLE: Non. Je suis très heureux d'avoir pris connaissance de cette citation, monsieur le président.

L'hon. M. BENCH: Cela n'indique-t-il pas une situation comme la suivante: une personne pourrait ne pas faire de déclaration d'impôt sur le revenu pendant sa vie et sa responsabilité serait ignorée tant que la déclaration relative aux droits de succession ne serait pas déposée? J'ai eu connaissance d'un cas de ce genre dans l'exercice de ma profession. Assurément le ministère est en état de déterminer ce que ce contribuable décédé aurait dû payer. Vous ne pouvez certainement pas obtenir une déclaration de lui mais vous pouvez en obtenir de ses représentants personnels, bien qu'ils ne soient généralement pas compétents à donner les renseignements nécessaires pour faire une déclaration. N'est-ce pas la raison d'être de l'article 47 dans la loi? N'a-t-il pas pour but de permettre au ministre de cotiser un individu qui ne dépose pas de déclaration ou qui en dépose une fausse?

M. ENTWISTLE: Nous ne connaissons pas la raison de cette phraséologie particulière. Nous admettons que le ministre devrait avoir le pouvoir de faire la cotisation lorsqu'aucune déclaration n'a été déposée ou lorsqu'elle a été mal faite. Il convient dans ces cas que le ministre puisse fixer la cotisation, mais nous croyons qu'il faut de bonnes raisons pour que le ministre puisse augmenter la cotisation.

L'hon. M. BENCH: Vous admettez que le ministre a besoin de ce pouvoir, mais vous n'aimez pas la forme employée dans l'article 47?

M. ENTWISTLE: Non. Je suis très heureux d'avoir pris connaissance de l'interprétation donnée par le juge Thorson et lue par l'honorable président. Mais pour un profane cela signifie simplement que, bien que nos déclarations soient faites au mieux de notre connaissance, le ministre peut nous taxer pour le montant qu'il juge à propos.

L'hon. M. HUGESSEN: N'y a-t-il pas quelque utilité à retenir cet article dans la loi? Je me souviens qu'il fut invoqué dans des circonstances très particulières non prévues par aucun article de la loi, autant qu'on pouvait savoir. Dans ce cas le sous-ministre s'est appuyé sur l'article 47 en disant: "Nul article de la loi n'énonce définitivement ce que doit être l'impôt, mais j'exerce ma discrétion en vertu de l'article 47 et je dis que l'impôt doit être de tant." Ne peut-il surgir des cas isolés qui rendent cet article utile?

M. ENTWISTLE: Oui, vous avez certainement raison, sénateur Hugessen. Nous croyons sans doute qu'au point de vue du ministère tous les articles ont leur raison d'être, mais au point de vue du contribuable la loi devrait être clarifiée.

L'hon M. HUGESSEN: Selon mon souvenir, le contribuable désirait tout autant que le ministère en arriver à une entente dans ce cas.

M. ENTWISTLE: Oui.

Le Comité suspend la séance jusqu'à 2 h. 30 de l'après-midi.

La séance est reprise à 2 h. 30 de l'après-midi.

L'hon. M. CAMPBELL: A la levée de la séance pour le déjeuner, M. Entwistle répondait à des questions que je lui avais posées relativement aux dispositions de la loi, dont il voulait la modification par la suppression de la discrétion conférée au ministre. Voudrait-il continuer?

M. ENTWISTLE: En vertu de l'article 5 (1) *b*), le ministre a le pouvoir d'autoriser un taux raisonnable d'intérêt sur le capital emprunté et employé dans les affaires. Nous croyons que ce pouvoir devrait être supprimé.

L'hon. M. CAMPBELL: Comment décideriez-vous d'une question de ce genre? L'objet de cet article n'est-il pas de permettre au ministre de dire, par exemple, qu'un taux de 10 p. 100 n'est pas raisonnable?

M. ENTWISTLE: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Comment décider de la chose sinon par la discrétion du ministre?

M. ENTWISTLE: Si la compagnie s'est engagée à payer 10 p. 100, elle doit le payer sans égard à la discrétion du ministre. Avec la discrétion du ministre la différence entre ce qui est jugé un taux raisonnable et la somme payée serait désavouée pour fins fiscales. Par contre, celui qui encaisserait ces 10 p. 100 payerait l'impôt sur cette somme.

L'hon M. CAMPBELL: Mais cet article n'a-t-il pas pour objet d'empêcher les gens de demander un taux d'intérêt élevé et anormal?

M. ENTWISTLE: Je ne connais pas la raison de l'article.

L'hon. M. HUGESSEN: Je comprends l'objet de l'article. Par exemple, si l'emprunteur et le prêteur n'étaient pas étrangers mais de connivence et si, pour des fins d'impôt, ils voulaient augmenter le revenu du prêteur et diminuer celui de l'emprunteur, la chose leur serait possible. Assurément, c'est là l'objet de l'article, empêcher de prendre l'argent de l'un pour le donner à l'autre.

M. ENTWISTLE: Sans doute l'objet est d'empêcher d'éviter l'impôt, mais, dans son libellé, si une firme emprunte de l'argent à 4 p. 100 par une émission d'obligations de deux millions et demi de dollars, le ministre a le pouvoir de dire que le taux d'intérêt est trop élevé et qu'il n'admettra que 3 p. 100.

L'hon. M. CAMPBELL: Si la loi prévoyait un appel des décisions du ministre, croyez-vous que cela suffirait?

M. ENTWISTLE: Cela semble être des cas où le ministre a discrétion absolue. Si on instituait une commission d'appel comme celle que nous avons discutée ce matin, bien des pouvoirs discrétionnaires pourraient demeurer prévus dans la loi.

L'hon. M. CAMPBELL: Le contribuable s'oppose surtout à la discrétion du ministre parce que celle-ci est définitive?

M. ENTWISTLE: Oui, parce qu'il ne peut y avoir d'appel.

L'hon. M. CAMPBELL: Et l'exercice de cette discrétion amène l'imposition d'un impôt plus élevé?

M. ENTWISTLE: Oui.

Le PRÉSIDENT: S'est-il présenté un cas extrême où une compagnie a émis des obligations à 4 p. 100 et où le ministre a réduit le taux à 3 p. 100?

M. ENTWISTLE: Non. Il s'est présenté un cas toutefois où le ministère a refusé d'admettre le payement d'intérêt sur les avances d'une autre compagnie dont un ou deux des actionnaires étaient intéressés dans la compagnie mère. J'ajouterai, toutefois, qu'à la suite de négociations assez longues le ministère a fini par admettre l'intérêt, mais cet article confère le pouvoir de refuser.

Le PRÉSIDENT: Le pouvoir existe bien qu'il ait pu ne pas être exercé injustement?

M. ENTWISTLE: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Et aucun appel n'est permis?

M. ENTWISTLE: C'est exact.

L'hon. M. CAMPBELL: Plusieurs témoins ont déclaré d'une façon plus ou moins générale que ce pouvoir discrétionnaire devrait être supprimé. Je crois qu'il serait utile de consigner au compte rendu les difficultés qui ont résulté de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire.

M.ENTWISTLE: En vertu de l'article 6 (2) le ministre a le pouvoir de décider que toute dépense est en excédant de ce qui est raisonnable ou normal dans le commerce exercé par le contribuable.

L'hon. M. CAMPBELL: Avez-vous quelque modifications à proposer?

M. ENTWISTLE: Nous préférons la formule de la loi anglaise. Celle-ci admet les dépenses faites à l'égard du commerce ou de la profession du contribuable. Elle ne contient pas de restriction pour les dépenses "totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu".

L'hon. M. CAMPBELL: N'est-il pas exact que le ministère outrepasse les dispositions de la loi en admettant des dépenses non admissibles en vertu de la loi dans sa forme actuelle?

M. ENTWISTLE: Oui, c'est indubitablement exact.

L'hon. M. CAMPBELL: Mais vous estimez qu'elle devrait être modifiée de façon à énoncer son véritable objet?

M. ENTWISTLE: Oui. On a déjà appelé l'attention du Comité sur le fait que les primes d'assurance-incendie ne sauraient être censées avoir été payées en vue de la production du revenu; cependant on les admet comme dépenses déduisibles. La publicité non nécesaire entre peut-être dans la même catégorie. Il est assez difficile de dire quelle partie du revenu, le cas échéant, résulte de la dépense au chapitre de la publicité.

L'hon. M. HAIG: Sans publicité les affaires diminuent.

M. ENTWISTLE: Pas nécessairement.

Le PRÉSIDENT: Les brasseries et distilleries ont publié des annonces ne se rapportant en rien à leur commerce, mais portant plutôt sur des événements historiques et ainsi de suite. La seule réclame pour la compagnie provient de la mention de son nom.

L'hon. M. HAIG: C'est ce qu'on appelle de la publicité en faveur de l'achalandage.

L'hon. M. HUGESSEN: C'est possible; mais la dépense n'est pas faite en vue de la production du revenu.

L'hon. M. HAIG: Non. Tout commerce qui compte sur l'achalandage doit faire de la publicité. Le commerce de l'automobile, par exemple, a publié une série d'annonces pendant la guerre, et avec raison, à mon sens. D'après mon expérience le ministère ne désavoue pas une dépense de ce genre à moins d'entretenir des soupçons, et quand il s'est présenté des cas de ce genre, j'ai avisé mon client que la réclamation ne pouvait être soutenue.

M. ENTWISTLE: Nous constatons que le mécontentement provient en partie de la façon dont le ministre exerce sa discrétion en vertu de l'article 6 (2) à l'égard des entreprises non constituées en corporations. Nous connaissons des cas où le propriétaire réalise, disons, de $20,000 à $30,000, non dans une entreprise de guerre, mais parce qu'il avait l'habitude de prendre $2,500 ou $3,000 et de laisser tous les autres bénéfices

dans le commerce, le ministre, par l'entremise de ses fonctionnaires, n'admet qu'un modeste traitement. Nous estimons injuste pour l'entreprise non constituée en corporation de limiter le traitement à un maximum de $5,000. Les fonctionnaires du ministère ne peuvent admettre davantage et souvent ils admettent beaucoup moins. Dans la plupart des cas, le traitement alloué aux propriétaires d'entreprises non légalement constituées est beaucoup trop bas et il en résulte un fort mécontentement.

L'hon. M. CAMPBELL: Cela découle de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, non de la Loi de l'impôt sur le revenu.

M. ENTWISTLE: Non, cela ne découle nullement de la Loi de l'impôt sur le revenu, mais de la Loi sur les surplus de bénéfices avec un résultat très sérieux.

Le PRÉSIDENT: Je suppose que le propriétaire, s'il faisait constituer sa compagnie en corporation afin d'échapper à cette éventualité, serait assujéti au double impôt?

M. ENTWISTLE: Oui, mais dans l'intervalle, s'il continue à laisser ses bénéfices dans le commerce, il ne sera pas taxé tant qu'il ne distribuera pas son surplus acquis. Cet article a pour résultat de provoquer la création d'un grand nombre de corporations. Le propriétaire d'une entreprise non constituée peut le faire constituer en corporation et retourner au ministère et obtenir un traitement plus élevé qu'auparavant.

L'hon. M. CAMPBELL:N'est-ce pas là un des meilleurs exemples de l'exercise de la discrétion du ministre par une distinction injuste entre un contribuable et un autre? Par exemple, un asoscié dans le commerce de l'épicerie pourrait être autorisé à prendre un traitement de $2,500 seulement alors que celui qui exercerait le même commerce dans une compagnie légalement constituée pourrait prendre un traitement beaucoup plus élevé. Avez-vous constaté cette situation dans la pratique?

M. ENTWISTLE: Absolument. Et il est des genres d'entreprises qui ne peuvent être constitués en corporation, par exemple, la Bourse de Montréal et celle de Toronto. Les membres en sont souvent restreints à un traitement ridiculement bas dans les circonstances, à $5,000 chacun.

L'hon. M. CAMPBELL: Leur constitution ne leur permet pas de faire affaires comme compagnie légalement constituée?

M. ENTWISTLE: Non. Ensuite il y a le droit conféré au ministre, en vertu de l'article 6 (1) *n*), de déterminer le montant de la dépréciation. Nous estimons que tout contribuable a droit à une réduction pour dépréciation sans assujétissement à la discrétion du ministre. L'article 6 (1) *o*) donne en outre au ministre le droit de permettre la déduction des impôts provinciaux dans la détermination du revenu imposable. Nous estimons que la loi devrait énoncer quel impôt provincial est déduisible et lequel ne l'est pas.

L'hon. M .CAMPBELL: Avez-vous quelque proposition à faire au Comité au sujet de l'allocation pour mise au rancart?

M. ENTWISTLE: Selon la loi dans sa forme actuelle, si une firme peut réaliser un bénéfice de capital sur un élément fixe de l'actif, ce bénéfice n'est pas imposable. Alors ce serait peut-être trop demander que le ministère admette une perte de capital par suite de mise au rancart quand le gain de capital provenant de la vente d'un élément d'actif n'est pas imposable. Il existe sans doute des cas où les taux de dépréciation et d'épuisement ne sont pas suffisants pour couvrir la mise au rancart, mais à moins que les gains de capital sur la vente d'éléments d'actif soient imposables, il serait déraisonnable de demander une allocation pour mise au rancart en excédent des taux généralement admis pour dépréciation et épuisement.

L'hon. M. McRAE: Monsieur le président, le représentant de l'une des bourses a proposé que les primes d'assurance-vie du plus ancien membre d'une firme soient admissibles comme déduction, représentant ce que j'apellerais une diminution physique. Qu'en pensez-vous, monsieur Entwistle?

L'hon. M. CAMPBELL: Particulièrement quant aux comptables et avocats.

M. ENTWISTLE: Nous estimons que les primes d'assurance-vie commerciale ne doivent pas être admises comme déduction quand le montant de l'assurance éventuelle n'est pas imposable. Si ces primes étaient admises en déduction pour les fins de l'impôt d'année en année, il serait parfaitement raisonnable pour le ministère de taxer la somme principale au moment du payement au bénéficiaire.

L'hon. M. HAIG: Je suppose que cette règle s'aplique aussi aux particuliers?

M. ENTWISTLE: Oui. Je ne crois pas que le contribuable doive s'attendre à bénéficier dans les deux sens. Il ne peut s'attendre à déduire les primes d'assurance d'année en année si le principal payable au bénéficiaire n'est pas imposable.

Le PRÉSIDENT: A-t-on d'autres questions à poser? Si non, nous entendrons le prochain témoin. Au nom du Comité je vous remercie, monsieur Entwistle, de votre excellente déposition.

Le mémoire suivant est celui de la *Canadian Electrical Association* et sera présenté par M. C. S. Richardson, K.C. Voulez-vous vous avancer, monsieur Richardson?

M. RICHARDSON: Monsieur le président et honorables messieurs, je supose que vous aimeriez entendre lecture du mémoire.

Le PRÉSIDENT: Oui.

M. RICHARDSON: Je suis accompagné, monsieur le président, du colonel J. K. Wilson, président de la *Canadian Electrical Association*, et de M. Frank Gates, comptable agréé.

MÉMOIRE DE LA CANADIAN ELECTRICAL ASSOCIATION PRÉSENTÉ AU COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT CANADIEN INSTITUÉ POUR S'ENQUÉRIR DES DISPOSITIONS ET DE L'APPLICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU ET DE LA LOI SUR LA TAXATION DES SURPLUS DE BÉNÉFICES.

OBJET DU MÉMOIRE

La *Canadian Electrical Association* représente la presque totalité des compagnies privées fournissant l'énergie électrique et faisant affaires au Canada.

Notre association a présenté un mémoire en 1937 à la Commission royale sur les relations fédérales-provinciales dans lequel elle signalait que l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu comportait une distinction injuste par suite de l'activité commerciale des gouvernements qui étaient exemptés de presque tous les impôts payés par les compagnies privées se livrant à des opérations identiques. Cette situation existe encore.

L'asociation invite le Comité à prendre connaissance des représentations faites en 1937, mais le présent mémoire ne porte que sur l'inadmissibilité, pour fins d'impôt sur le revenu, de l'escompte et des primes sur obligations ainsi que des dépenses effectuées dans l'émission d'obligations et autres formes de dette consolidée.

La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu a été interprétée comme n'admettant pas en déduction pour les fins de l'impôt sur le revenu, l'amortissement de l'escompte, des primes et des dépenses se rattachant aux obligations, débentures et autres formes de dette consolidée (ci-après désignées sous l'application d'obligations). L'Association demande que la loi soit modifiée de façon à permettre de déduire ces items dans l'établissement du revenu imposable.

L'escompte, les primes et les dépenses connexes se divisent en deux catégories principales:

a) Emission primitives
b) Emissions de conversion

Les émissions *primitives* et les émissions de *conversion* donnent lieu aux facteurs suivants

(i) Escompte ou prime représentant la différence entre le principal et le produit de la vente des obligations.
(ii) Dépenses attachées à l'émission de ces obligations.

Dans le cas des émissions de *conversion,* aux facteurs qui précèdent s'ajoutent les suivants:

(iii) Escompte, prime et dépense de l'émission retirée non amortis.
(iv) Prime payée à l'occasion du rachat de l'émission retirée.
(v) Dépenses attachées au rachat de l'émission retirée.

Il est généralement admis et il est établi par la plus saine pratique comptable que ces facteurs font partie du coût de l'emprunt et devraient être amortis pendant la durée de l'émission primitive ou de l'émission de conversion, selon le cas, aux fins de déterminer le revenu net pour toute période financière.

Nature de l'escompte ou de la prime sur obligations

Lors d'une émission d'obligations, il est ordinairement nécessaire de pourvoir à la différence entre le taux stipulé de l'intérêt payable sur les obligations et le taux effectif d'intérêt (le taux qui permettrait la vente au pair des obligations) pour le genre de titres émis. Le redressement se fait au moyen d'un escompte ou d'une prime représentant la différence entre la somme principale des obligations et la somme encaissée lors de leur vente.

On établit le taux effectif d'intérêt applicable à chaque période financière en répartissant l'escompte ou la prime sur la durée des obligations.

Les actes de fiducie se rattachant à une émission d'obligations prévoient presque invariablement le rachat des obligations avant l'échéance sur payement d'une prime. Lorsqu'une telle émission est remboursée la prime payée au moment de son rachat est amortie pendant la durée de l'émission de conversion et fait partie de l'intérêt réel de cette émission.

Dépenses attachées aux émissions primitives ou de conversion

Voici les dépenses attachées aux émissions primitives:

a) Commission payée aux soumissionnaires
b) Impression de l'acte de fiducie et gravure des obligations

c) Honoraires des mandataires
d) Honoraires d'avocat, de vérificateur et de notaire
e) Droits d'enregistrement
f) Dépenses de rachat de l'émission retirée
g) Solde des dépenses non amorties se rattachant à l'émission remboursée

C'est l'usage comptable accepté d'amortir ces dépenses pendant la durée de l'émission de conversion. Un autre chef de dépense qui se présente souvent c'est le chevauchement de l'intérêt, payé à compter de la date d'émission des obligations de conversion jusqu'à la date d'appel des obligations remboursées, qui peut être imputé sur le revenu de l'année courante ou amorti pendant la durée de l'émission de conversion.

Il est impossible d'emprunter au moyen d'obligations sans effectuer la totalité ou partie des dépenses sus-mentionnées.

LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE SUR LA TAXATION

a) *Législation*

Les articles de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu qui s'appliquent spécialement au sujet sont les articles 3, 5 (1) *b*) et 6 (1) *a*) L'article 3 définit le mot "revenu" et, dans la mesure où il s'applique au présent mémoire, il énonce:

> Art. 3. "Revenu". 1. Pour les objets de la présente loi, "revenu" signifie la gratification ou le profit ou gain annuel net, soit déterminé et susceptible de computation en tant que gages, salaires, ou autre montant fixe, ou non déterminé en tant qu'honoraires ou émoluments, ou comme étant des profits tirés d'une profession, ou d'une occupation ou vocation industrielle ou commerciale, financière ou autre, directement ou indirectement reçus par une personne de tout office ou emploi, ou de toute profession ou vocation, ou de tout commerce, industrie ou affaire suivant qu'il y a lieu, que sa provenance soit du Canada ou d'ailleurs; et doit comprendre l'intérêt, les dividendes ou profits directement ou indirectement reçus de fonds placés à l'intérêt sur toutes valeurs ou sans garantie, ou d'actions, ou de tout autre placement, et que ces gains ou profits soient partagés ou distribués ou non, et aussi les profits ou gains annuels dérivés de toute autre source, y compris.....

Voici l'article 5 (1) *b*):

> Art. 5. Exemptions et déductions.—1. "Revenu" tel que ci-dessus défini bénéficie, pour les fins de la présente loi, des exemptions et déduction suivantes:
>
> *b*) Intérêt sur le capital emprunté. — Le taux raisonnable d'intérêt sur le capital emprunté et employé dans le commerce pour produire le revenu tel que le ministre à sa discrétion peut le fixer, nonobstant le taux d'intérêt payable par le contribuable; mais l'excédent de l'intérêt payable par le contribuable, sur le montant fixé par le ministre en vertu de la présente loi, n'est pas accordé comme déduction, et le taux d'intérêt alloué ne doit dans aucun cas excéder le taux stipulé dans les obligation, débenture, mort-gage, billet, contrat ou autre document semblable, avec ou sans garantie, en vertu duquel l'intérêt est payable.

Voici l'article 6 (1) *a*) :

Art. 6. Déductions non admises. — 1. Dans le calcul de la somme des profits ou gains à imposer, il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne

a) Dépenses non nécessaires pour produire le revenu. — Les déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu;

b) *Jurisprudence:*

Deux causes canadiennes sont intéressantes dans ce domaine:

La Montreal Light, Heat & Power Consolidated et
Le Ministre du Revenu national (1944) Canada Tax Cases, 94
La Montreal Coke & Manufacturing Company et
Le Ministre du Revenu national (1944) Canada Tax Cases, 94

Dans la cause de la Montreal Light, Heat & Power Consolidated, la compagnie avait, entre les mains des obligataires, des obligations 5 p. 100 pour une valeur d'au delà de 27 millions de dollars, quant au principal, payables, principal et intérêt, au gré du détenteur, en monnaie du Canada, des Etats-Unis ou de l'Angleterre. Afin de réduire ses lourdes charges en intérêt et change, la compagnie décida d'émettre de nouvelles obligations 2½ p. 100 et 3½ p. 100 pour un montant de 15 millions de dollars. Le reste des fonds nécessaires au retrait de l'émission primitive fut réalisé par la vente de certains titres que possédait la compagnie. La transaction produisit une économie d'environ $300,000, augmentant ainsi le revenu annuel imposable de la compagnie. La compagnie réclama le privilège de déduire de son revenu les dépenses effectuées dans cette transaction, qui comprenaient la prime et le change étranger payés au moment de l'appel des anciennes obligations, l'escompte sur la vente des nouvelles obligations et certaines dépenses connexes. La réclamation représentait une somme approximative de $2,250,000, que la compagnie se proposait d'amortir pendant la durée des nouvelles obligations. Elle réclamait en outre une dépense d'environ $80,000 pour la même année, 1936, représentant le chevauchement de l'intérêt, pour une période de soixante jours, payé sur les obligations rachetées et sur les obligations de remboursement.

On s'est demandé si les dépenses de remboursement étaient déduisibles pour les fins de l'impôt sur le revenu. La Cour de l'Echiquier a soutenu qu'elles n'étaient pas déduisibles en vertu de l'article 6 *a*) comme dépenses faites en vue de la production du revenu de la compagnie et elles furent en conséquence désapprouvées. Portée en appel, la décision de la Cour de l'Echiquier fut confirmée et par la Cour Suprême du Canada et par le Comité judiciaire du Conseil privé.

Les mêmes questions furent étudiées dans le cas de la Montreal Coke avec le même résultat.

Commentaires et recommandations

L'appendice annexé au présent mémoire contient des citations de publications d'autorités reconnues dans le domaine de la comptabilité au Canada, au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, qui confirment l'opinion exprimée sur la pratique comptable mentionnée aux présentes. L'association ne connait pas d'autorités qui n'entretiennent pas les mêmes vues.

En conséquence de la présente interprétation de la loi en ce domaine, les corporations ne peuvent déduire, comme dépenses à soustraire pour établir le revenu imposable, que le taux nominal d'intérêt mentionné dans le libellé de l'obligation.

L'émetteur ne vend au pair qu'un très faible nombre d'obligations, ce qui serait la situation si le taux effectif d'intérêt et le taux mentionné sur l'obligation étaient identiques.

Exemple: Une compagnie peut émettre des obligations 4 p. 100 et les vendre à prime, alors qu'une autre compagnie dans des circonstances semblables peut en émettre à 3 p. 100 et les vendre à un escompte. La différence dans le prix de vente est déterminée par le taux d'intérêt figurant sur le coupon.

La comparaison entre les deux compagnies démontre que la première obtient, pour fins d'impôt, une déduction d'intérêt d'un tiers plus élevée et la prime lui rapporte un profit exempt d'impôt, alors que la seconde ne bénéficie que d'une dépense moindre au chapitre de l'intérêt et subit une perte, en escompte, qui n'est pas admise pour fins d'impôt. Par exemple, pour une émission de 10 millions de dollars, 20 ans, sur un marché où le taux d'intérêt est 3½ p. 100, la première compagnie est autorisée, dans l'établissement de son revenu imposable, à déduire $400,000 pour intérêt, et elle réalise de la prime un profit non imposable de $715,000, alors que la seconde ne pourrait déduire annuellement qu'un intérêt de $300,000 pour fins d'impôt et subirait, par suite de l'escompte, une perte en espèces de $715,000 non déduisible pour fins d'impôt.

Cette situation permettrait aux compagnies de réaliser un important profit non imposable si leurs obligations étaient vendues à prime.

Une Compagnie pourrait vendre ses obligations à un taux d'intérêt assez élevé pour en justifier la vente à une prime suffisante pour couvrir la commission du soumissionnaire et les dépenses de l'émission et en même temps à l'acheteur un rendement égal ou supérieur à celui d'une obligation à intérêt moindre vendue à un escompte. En conséquence, la compagnie emprunteuse serait soulagée des frais de l'émission, et ces frais, incorporés dans l'intérêt, seraient admis comme déduction dans l'établissement des profits imposables. Ce mode de financement n'est pas généralement adopté parce que le public prêteur et les sociétés non de placement sont imposables sur le plus haut taux d'intérêt sans déduction pour l'amortissement de la prime. Ils préfèrent en conséquence le plus bas taux d'intérêt et l'exemption d'impôt sur la différence entre le coût et la valeur à l'échéance. Ces conditions favorisent le rentier aux dépens du débiteur. Le stimulant pour la gestion des sociétés à réaliser des économies en intérêt dans des conditions favorables de marché est contrecarré par l'inadmissibilité, pour fins d'impôt, de la prime d'appel, de l'escompte et des dépenses.

Dans le cas de conversion à prime, aux mains de particuliers et de la plupart des compagnies, les règlements sur l'impôt exigent que cette prime soit considérée comme revenu aux mains du porteur alors que la prime n'est pas déduisible comme dépense par l'émetteur.

Les opérations de conversion sont généralement entreprises lorsque le marché est à la baisse et pour la seule fin de réduire les dépenses annuelles, ce qui comporte augmentation du revenu imposable. Il semble donc erronné de ne pas admettre comme déduction du revenu l'amortissement annuel de l'escompte ou de la prime sur les obligations ainsi que les dépenses attachées aux opérations de conversion.

Les dépenses d'émission et la commission de vente constituent pour la plus grande partie le revenu imposable aux mains des personnes à qui elles sont payées, et leur inadmissibilité aux mains de la compagnie débitrice, pour fins d'impôt, constitue une double imposition.

La pratique en vogue de ne pas admettre l'amortissement de la prime ou de l'escompte sur les obligations ainsi que les dépenses attachées aux opérations de consolidation ou de conversion, comme déduction, du revenu imposable constitue une distinction injuste à l'endroit du contribuable qui finance son commerce par l'émission d'obligations en comparaison de celui qui le finance au moyen d'emprunts bancaires, d'hypothèques ou d'emprunts privés. Dans le dernier cas, le plein montant de l'intérêt est admis alors que seul le taux nominal est admis dans le second.

L'association recommande en conséquence l'admissibilité pour fins d'établissement du revenu imposable:

a) Du taux réel d'intérêt sur les obligations comprenant le taux nominal ou stipulé ainsi que l'amortissement de la prime ou de l'escompte sur les obligations.

b) A l'égard des émissions de conversion, de l'amortissement de toute prime payée pour le rachat de l'émission remboursée ainsi que de l'amortissement du solde non amorti de l'escompte ou de la prime se rapportant à cette émission remboursée.

c) De toutes dépenses, autres que celles qui sont mentionnées plus haut, se rapportant à l'émission primitive ou à l'émission de conversion.

THE CANADIAN ELECTRICAL ASSOCIATION

MONTRÉAL, avril 1946.

Le PRÉSIDENT: Merci, monsieur Richardson.

L'hon. M. CAMPBELL: Le point que vous soulevez n'est pas tant ce que vous faites sous le régime de la loi que la manière dont vous le faites?

M. RICHARDSON: Vous avez raison, monsieur Campbell.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman.

M. STIKEMAN: Monsieur Richardson, à la page 5 de votre mémoire, vous dites:

> Dans le cas de conversion à prime, aux mains de particuliers ou de la plupart des compagnies, les règlements sur l'impôt exigent que cette prime soit considérée comme revenu aux mains du porteur alors que la prime n'est pas déduisible comme dépense par l'émetteur.

Je constate que vous terminez votre mémoire sans recommandation précise quant à la prime payée au remboursement. Est-ce votre avis qu'il y a justification pour l'imposition de la prime payée au remboursement?

M. RICHARDSON: Je ne crois pas, monsieur Stikeman, pouvoir répondre au nom de l'Association. Nous visions par là l'article de la loi de l'impôt sur le revenu, l'article 18, je crois.

M. STIKEMAN: L'article 17.

M. RICHARDSON: Oui, l'article 17.

M. STIKEMAN: Il ne se rapporte qu'aux actions privilégiées.

M. RICHARDSON: Oui, mais je comprends qu'en ces récentes années le ministère a imposé pareillement la prime payée à l'occasion du remboursement des obligations.

M. STIKEMAN: Avez-vous eu connaissance de cas de ce genre?

M. RICHARDSON: Je le crois.

M. STIKEMAN: Et seriez-vous prêt à élargir votre mémoire et à recommander que la prime payée à l'occasion du remboursement des obligations ne soit pas imposable?

M. RICHARDSON: Je ne ferais pas cette recommandation au nom de l'Association.

M. STIKEMAN: Ai-je raison de dire que la base du règlement du ministère se trouve dans deux causes anglaises dont j'ai déjà parlé et au sujet desquelles j'ai maintenant les noms des parties en cause. Ce sont Lomax contre Peter Dixon and Son, Limited, 1943 T. R. 221, et les Commissaires contre Thomas Nelson and Sons. Je cite ces deux pièces de jurisprudence pour déterminer si, d'après votre expérience, le ministère n'a jamais fait de distinction entre l'imposition de la prime au moment du remboursement et l'imposition de la prime lorsque les obligations ne sont pas remboursées directement mais achetées par l'entremise d'un courtier.

M. RICHARDSON: Pas d'après mon expérience.

M. STIKEMAN: Ces deux causes ont eu des issues différentes. Dans l'une la prime fut imposée par les autorités britanniques et la décision maintenue par les tribunaux. Dans l'autre cause la décision ne fut pas maintenue. La raison, si je comprends bien, c'est que dans un cas l'achat se pratiqua sur le marché libre et dans l'autre le remboursement fut opéré par la compagnie. Je crois que c'est là la base du règlement du ministère, et je voulais savoir si votre association désirait une règle décrétant que la prime soit ou ne soit pas imposable.

L'hon. M. HAYDEN: Demandez-vous que la prime payée par la compagnie soit considérée comme dépense?

M. RICHARDSON: C'est bien cela. Il semble raisonnable qu'elle soit imposée aux mains de qui la reçoit.

L'hon. M. HAYDEN: Alors vous voulez le charger de l'impôt sur le revenu?

M. RICHARDSON: Je ne suis pas prêt à répondre au point de vue administratif.

L'hon. M. HAIG: La seule façon d'y échapper c'est de vendre sur le marché avant le remboursement. C'est ce qui s'est fait dans le cas de la Compagnie électrique de Winnipeg.

L'hon. M. CAMPBELL: Ce n'est pas ce que vous faites; c'est la manière dont vous le faites.

L'hon. M. HAIG: Nous l'avons fait de la bonne manière.

M. STIKEMAN: Ai-je raison de dire, monsieur Richardson, que votre mémoire demande la modification de l'article 5 a)?

M. RICHARDSON: C'est parfaitement exact. L'Association, par ses représentants, M. Gates, moi-même et d'autres, estimait pouvoir, avec une certaine mesure de convenance, vous proposer quelques modifications. Malheureusement, par suite de l'urgence d'autres questions, il ne nous a pas été loisible de le faire. Toutefois, avant que vous prépariez votre rapport, monsieur le président, nous pourrons peut-être vous soumettre ces modifications. Je regrette ne pas pouvoir vous les soumettre aujourd'hui.

M. STIKEMAN: Je suis certain que le Comité serait heureux de recevoir vos amendements. Je crois comprendre que vos amendements viseraient à établir une plus grande parité de traitement entre le financement par le moyen d'obligations et le financement par emprunts bancaires et comptabilité entre compagnies.

M. RICHARDSON: C'est exact.

L'hon. M. HUGESSEN: Dans le même ordre d'idée, si une compagnie se finançait par l'émission d'actions à un escompte, considéreriez-vous l'escompte comme une dépense?

M. RICHARDON: Emettons-nous beaucoup d'actions à un escompte?

L'hon. M. HUGESSEN: Des actions au pair, de par la charte d'une compagnie, peuvent être émises à un escompte.

M. RICHARDSON: Je suppose que vous parlez surtout des actions de mines.

L'hon. M. HUGESSEN: Pas nécessairement. Vous pouvez avoir des actions privilégiées de $100 qui peuvent être émises à un escompte de 2 ou 3 p. 100. Dans ce cas vous estimez que cet escompte devrait être déduisible?

M. RICHARDSON: Je ne suis pas prêt à aller jusqu'à ce point. Je suis certain que M. le président et les honorables sénateurs admettront que dans le domaine des actions d'une compagnie il existe une certaine part d'intérêt alors que dans les autres circonstances c'est une question de créanciers. Je crois que c'est ce qui explique la distinction.

L'hon. M. HUGESSEN: J'envisage ce qu'il convient d'imputer sur le revenu dans le domaine des dépenses de financement; qu'il s'agisse d'actions ou d'obligations, il me semble que la prime doit être considérée sur le même pied.

M. RICHARDSON: Vous avez peut-être raison, mais à mon sens la différence est évidente; dans un cas il s'agit d'un actionnaire; dans l'autre, d'un créancier.

Le PRÉSIDENT: Les actionnaires n'ont jamais besoin d'être remboursés; la compagnie ne rembourse jamais ses actions, mais elle rembourse ses obligations.

M. RICHARDSON: Ou les retire.

M. STIKEMAN: Monsieur Richardson, pour revenir à votre amendement projeté de l'article 5 *a*), croyez-vous que la modification de l'article 5 *a*) assurerait l'immunité aux diverses dépenses rejetées par l'article 6 *a*)? Ne serait-il pas nécessaire de modifier l'article 6 *a*)?

M. RICHARDSON: Il faudrait probablement modifier l'article 6 *a*).

M. STIKEMAN: Avez-vous envisagé un tel amendement?

M. RICHARDSON: Oui, nous l'avons fait.

L'hon. M. CAMPBELL: Nous aimerions prendre connaissance des amendements.

M. RICHARDSON: Je regrette ne pas les avoir, mais nous les adresserons à M. Stikeman.

L'hon. M. CAMPBELL: Nous croyons que l'article 6 *a*) a besoin d'être revisé.

M. STIKEMAN: Allant encore plus loin, ne croyez-vous pas qu'il soit nécessaire de modifier l'article 3?

M. RICHARDSON: De fait, je crois qu'il faudrait modifier toute la loi.

M. STIKEMAN: Mais en nous bornant à ce point?

M. RICHARDSON: En me bornant à votre question, je répondrais oui.

M. STIKEMAN: Pouvez-vous nous proposer un amendement à l'article 3?

M. RICHARDSON: Je me rends compte de l'énorme tâche qui incombe au Comité, et j'aimerais y collaborer.

Le PRÉSIDENT: Pourvu que les modifications ne s'étendent pas à d'autres articles.

M. RICHARDSON: Si on se limitait à ces trois articles.

M. STIKEMAN: Votre mémoire s'y limite.

M. RICHARDSON: C'est exact.

M. STIKEMAN: En modifiant l'article 5 *a*), supprimeriez-vous le vaste pouvoir discrétionnaire conféré au ministre par cet article ou le maintiendriez-vous et étendriez-vous le domaine de la discrétion à tous les genres de dettes consolidées?

M. RICHARDSON: Si vous me permettez de parler en mon nom personnel, je dirais que, dans ma brève expérience auprès du ministère, je n'ai pas eu lieu de me plaindre de l'exercice de la discrétion. Je n'ai pas toujours obtenu tout ce que je souhaitais ou demandais pour certains clients; toutefois, je crois qu'une discrétion surveillée s'impose dans certains cas. Pour répondre directement à votre question, je dirais que je serais satisfait, et je suis certain que l'association serait satisfaite, d'une certaine mesure de discrétion. Le point qui nous préoccupe c'est la question d'équité. Nous estimons que l'escompte et la prime sur les obligations devraient être admises comme dépenses pour les fins de l'établissement du revenu imposable.

L'hon. M. HAYDEN: Si, comme vous le dites, ces items de financement devraient être admis comme dépenses pour fins de l'impôt, alors il ne peut être question de discrétion. Il s'agit de poser le principe.

M. RICHARDSON: Dans cette mesure, c'est exact.

L'hon. M. HAYDEN: Ce serait peut-être la meilleure manière de procéder.

M. RICHARDSON: Notre association serait satisfaite de cette solution.

M. STIKEMAN: Monsieur Richardson, vous avez dit, en réponse à ma question, que vous n'aviez pas eu à vous plaindre de l'exercise de la discrétion. Cette réponse s'applique-t-elle exclusivement à l'article 5 *a*) ou à l'ensemble de la loi?

M. RICHARDSON: Surtout à l'article 5 *a*), mais généralement à l'ensemble de la loi.

L'hon. M. HAYDEN: Qu'entendez-vous par "vous plaindre"?

M. STIKEMAN: C'est moi qui ai employé ce mot. Je voulais dire se plaindre au point de vue de l'intérêt du contribuable.

L'hon. M. HAYDEN: Si le contribuable n'obtient pas tout ce qu'il demande, il aura lieu de se plaindre.

M. STIKEMAN: Non, je pense qu'il est question ici de se plaindre de l'exercice discriminatoire d'un pouvoir discrétionnaire.

M. RICHARDSON: Je crois comprendre ce que M. Stikeman veut dire—quelque chose qui outrepassait manifestement ce qu'un homme raisonnable jugeait équitable.

L'hon. M. CAMPBELL: Assurément ce n'est pas le sentiment général, car on serait totalement satisfait de la manière dont la discrétion a été exercée, et il n'y aurait pas de ruée vers les appels. Je connais plusieurs membres de la profession qui prétendent que, s'ils avaient le privilège de se présenter devant une commission d'appel, ils sont persuadés que leur cause serait considérée différemment par une telle commission.

M. RICHARDSON: Je dois avouer qu'à l'égard de certains articles, autres que l'article 5 *a*), il s'est présenté des cas que j'aurais aimé soumettre à une commission. Il n'y a pas de doute sur ce point.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Richardson, je n'ai pas lu l'appendice à votre mémoire, mais je conclus de ce qui a été dit que les autorités comptables admettent l'à-propos et la nécessité d'amortir les frais de financement.

M. RICHARDSON: Puis-je demander à M. Gates d'expliquer ce point? Comptable agréé de longue expérience, il peut répondre à cette question

plus directement que moi.

M. GATES: C'est vrai de toutes les autorités comptables que nous avons consultées et il est certainement de pratique courante d'amortir ces dépenses de la manière indiquée au mémoire.

L'hon. M. CAMPBELL: Ce sont des dépenses qu'il faut amortir; elles ne peuvent être capitalisées d'aucune façon.

M. GATES: Oui, elles sont différées et amorties.

L'hon. M. CAMPBELL: Selon votre mémoire ainsi que selon l'opinion des autorités, il faudrait les admettre comme dépenses et les amortir pendant la période de l'émission et les imputer sur le revenu?

M. GATES: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Il faut les considérer comme telles au point de vue de la saine pratique comptable, en tant que les corporations sont concernées?

M. GATES: C'est exact, aux fins de déterminer le revenu de la corporation, de fait à toutes fins.

L'hon. M. HAYDEN: Les imputez-vous sur le revenu imposable ou sur le revenu sur lequel l'impôt a déjà été payé?

M. GATES: La pratique actuelle est de les imputer sur le revenu.

L'hon. M. HAYDEN: Sur le revenu imposable ou sur le revenu déjà imposé?

M. GATES: On a refusé de les admettre pour les fins de l'impôt.

L'hon M. HUGESSEN: Je crois que le Comité serait intéressé à savoir comment les autres pays traitent cette dépense. Par exemple, est-elle admise aux Etats-Unis ou en Angleterre?

M. GATES: Je ne suis pas au courant de la coutume au Royaume-Uni. Je crois qu'on l'admet comme dépense aux Etats-Unis. Je parle exclusivement pour le Canada.

M. RICHARDSON: Puis-je citer un exemple de la pratique suivie aux Etats-Unis? J'ai en vue la cause de Coke et celle de la Montreal Light Heat & Power, 942, *Canada Tax Cases*, pages 14 et 15. Le juge Rinfret (alors) a dit: "Le savant président" — parlant du président de la Cour de l'Echiquier — "a déclaré en outre que la loi anglaise est différente et que les décisions anglaises ne s'appliquent pas ici. . . . Aux Etats-Unis, les dépenses se rapportant au remboursement ou au retrait d'obligations sont régies par des règles fixes établies par le Trésor en 1938, et il est probable qu'en ce pays, en vertu de ces règles, ces dépenses seraient admises comme déductions."

J'ignore si le règlement a été modifié depuis, mais il semble, d'après cette cause régie par une règle du Trésor des Etats-Unis, que ces dépenses seraient déduisibles.

Le PRÉSIDENT: En vertu des règlements, non de la loi. Vous voulez que la chose soit énoncée dans la loi?

L'hon. M. HUGESSEN: Le Comité aimerait peut-être connaître les règles qui s'appliquent aux Etats-Unis.

L'hon. M. HAYDEN: En avez-vous le texte, monsieur Stikeman?

M. STIKEMAN: Pas sur ce point. Je crois, quant à l'Angleterre, que le ministère s'en est reporté à ces deux causes.

M. RICHARDSON: Nous allons essayer de nous procurer les règles des Etats-Unis, monsieur le président.

J'aimerais faire une autre observation qui se rattache peut-être à la question posée à M. Gates par le sénateur Campbell. Le point n'est pas mentionné au mémoire. Nous ne reprochons pas au ministère la juris-

prudence suivie, particulièrement les deux causes citées si à propos par M. Stikeman. Mais il nous semble, messieurs, que si le conseil d'administration d'une compagnie dans n'importe quel domaine d'activité au Canada s'adressait à ses avocats ou à ses comptables agréés et leur disait, "Nous voulons déterminer nos bénéfices nets en vue de déclarer un dividende", nous constaterions probablement que le chiffre ne pourrait en être établi qu'en tenant compte des dépenses de ce genre. Il semble, à la lumière de certaines décisions judiciaires, non seulement en Angleterre mais au Canada où, pour ainsi dire, une différence existe entre la pratique commerciale et la pratique fiscale, que la loi ou les règlements devraient être modifiés de façon que la pratique coïncide dans les deux cas.

M. STIKEMAN: Etes-vous au courant de ce que dit le mémoire de l'Association du barreau au sujet de la revision projetée par Lord MacMillan de l'article anglais qui correspond à notre article 6 (1) *a*), dans laquelle il énonce l'idée des dépenses commerciales et comptables normales effectuées pour les fins commerciales?

M. RICHARDSON: Pas autant, monsieur Stikeman, que je devrais l'être en qualité de membre du barreau.

M. STIKEMAN: Je me demandais si, dans la nouvelle rédaction de l'article 6 (1) *a*), vous approuveriez l'idée que les dépenses de ce genre et du caractère hypothétique que vous nous soumettez devraient être mises parfaitement d'accord avec le commerce normal et la pratique comptable.

M. RICHARDSON: Je suis totalement de cette idée.

Le PRÉSIDENT: A-t-on d'autres questions à poser? Si non, je vous remercie cordialement, monsieur Richardson, de votre comparution devant le Comité et de votre concours pratique.

L'hon. M. HAIG: Monsieur le président, j'aimerais soumettre mon mémoire maintenant.

Le PRÉSIDENT: Il a l'air formidable.

L'hon. M. CAMPBELL: Nous entendrions probablement mieux le sénateur Haig s'il occupait le banc des témoins.

L'hon. M. HAIG: Très bien. Avant de commencer permettez-moi de dire que je n'en réclame aucun mérite, mais que j'accepte la pleine responsabilité de toutes ses défectuosités.

Ce mémoire exprime la pensée d'un grand nombre de personnes sur les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices. J'espère qu'il contient des propositions intéressantes et utiles.

Les renseignements sur ces lois fiscales par lesquelles le contribuable peut établir sa responsabilité proviennent des trois sources suivantes:

1. *Les dispositions statutaires,* soit les lois et leurs modifications adoptées par le Parlement;
2. *La jurisprudence,* soit l'interprétation des lois par les tribunaux; et
3. *La loi administrative ou procédure,* qui comprend les règlements, les instructions et les explications émises par le ministre et les fonctionnaires qui relèvent de lui, pour les fins de l'application effective de la jurisprudence.

Pour plus de commodité nous traiterons ces sujets dans l'ordre susmentionné.

1. *Le texte des dispositions statutaires*

En considérant les termes actuels de la loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices nous nous rendons pleinement compte de la nature complexe que ces lois doivent nécessairement revêtir puisqu'elles doivent s'appliquer à toutes les phases ou méthodes par lesquelles les gens touchent leur revenu ou gagnent leur vie. Les lois mêmes sont de caractère hautement technique et, pour les étudier de façon complète et convenable, il faudrait avoir à sa disposition une foule de renseignements, de statistiques et comprendre les principes qui sont à la base de leur rédaction.

Leur portée et leur effet se sont amplifiés pendant la récente guerre. Bien que leur premier objet soit la perception du revenu, elle a incontestablement servi à l'exercice de certains contrôles nécessaires au bien-être général du pays. Nous ne croyons pas dans ce mémoire devoir discuter les motifs d'un tel contrôle. Mais les lois doivent essentiellement imposer un fardeau pécuniaire distribué également entre ceux qui sont capables de le porter. Nous estimons que leurs dispositions doivent viser à ce que toutes les personnes atteintes par l'application de la loi portent avec les autres une part égale du fardeau selon leurs moyens.

Une revision générale de la Loi de l'impôt sur le revenu s'impose depuis longtemps. C'est là, prétendons-nous, la tâche d'une commission royale. De cette seule façon l'incidence et l'effet de la loi peuvent-ils être considérés dans leur ensemble et corrigés s'il y a lieu. Vu le caractère technique qu'a pris l'imposition du revenu, la revision ne saurait être entreprise sans le concours et les conseils de personnes compétentes.

La revision de la loi doit s'inspirer de deux principes généraux énoncés par Adam Smith. Les voici

1. Les sujets de chaque Etat doivent contribuer au soutien du gouvernement dans une proportion aussi exacte que possible à leur capacité respective, c'est-à-dire en proportion du revenu dont ils jouissent respectivement sous la protection de l'Etat.
2. L'impôt que chaque individu est tenu de payer doit être certain et non arbitraire. L'époque, le mode et le montant du payement doivent être clairs et simples pour le contribuable et toutes autres personnes.

Si on adopte les principes directeurs précités, nous estimons que nombre de tribulations, d'anomalies et d'injustices seront supprimées.

La pratique actuelle de remaniement par abrogation, modification, substitution ou amplification de plusieurs articles de la loi tend à en rendre l'interprétation plus difficile et plus confuse. Il serait peut-être opportun de ne faire des modifications que tous les deux ans, après une étude soignée par le Parlement. Un examen des diverses lois modificatrices adoptées depuis quelques années révèle plusieurs modifications importantes dans la loi. Le fait qu'il a été nécessaire de retoucher ces modifications l'année suivante ou subséquemment indique une étude insuffisante au moment de leur adoption.

Nous croyons opportun de dire qu'on ne doit donner un effet rétroactif à la législation que dans les circonstances extrêmes et exceptionnelles. On ne saurait trop insister sur l'injustice qui s'ensuit et les difficultés inutiles qui en résultent. La justice exige qu'un contribuable ne soit pas contraint de payer l'impôt à l'égard de transactions faites de bonne foi et en conformité de la loi alors existante.

Il est essentiel qu'un contribuable puisse déterminer avec certitude le montant d'impôt qu'il doit payer. La chose est impossible si l'article 32A de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et l'article 15 correspon-

dant de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices sont maintenus dans les Statuts dans leur forme présente. Non seulement ces articles contiennent tous les maux inhérents à une loi rétroactive, mais ils renferment une menace cachée à l'endroit de toute transaction projetée dans le présent ou dans l'avenir. Aucun conseiller ne se jugerait compétent à donner un avis concluant sur l'effet, au point de vu impôt, de toute transaction tant qu'il serait en face de la possibilité que le Conseil du Trésor peut être "d'avis que la fin principale pour laquelle une opération ou des opérations ont été faites (soit avant, soit après l'adoption de la présente loi) était d'éluder ou de réduire l'assujétissement à l'impôt prévu par ladite loi. . . .". Il faudrait être très imprudent ou malavisé pour se lancer, dans les conditions présentes, dans une transaction sans en examiner l'effet au point de vue impôt. Si l'impôt était réduit par suite d'une transaction, il pourrait en résulter une responsabilité écrasante. Nous considérons qu'il est tout à fait convenable pour une personne de conduire ses affaires de la façon la plus profitable pour elle-même, et non nécessairement pour le revenu. Nous estimons que ces articles devraient être abrogés ou modifiés de façon à supprimer la menace qui détourne les gens d'initiatives raisonnables et appropriées.

Dans l'étude de la présente loi il convient de diriger l'attention sur la difficulté de déterminer quel est le revenu imposable. La présente définition a été tirée des lois fiscales des Etats-Unis. On l'a amplifiée de temps à autre et invoquée pour imposer un revenu qui avait toujours été considéré comme capital. Attendu que l'objet de la loi est d'imposer le revenu, nous exprimons l'opinion qu'on ne devrait pas s'en écarter sans en examiner les conséquences possibles. Nous rappelons l'abrogation et le rétablissement en 1938 (chap. 48, Statut de 1938, art. 3) de l'article 3, paragraphe 1 *g*), par lequel les rentes et autres versements annuels reçus en vertu des stipulations d'un testament ou d'un acte de fiducie étaient censés imposables,

> nonobstant le fait que les rentes ou versements annuels sont en totalité ou en partie payés à même le capital.

La gêne et les difficultés occasionnées par cette disposition ne furent supprimées que sur la recommandation d'une commission royale instituée pour étudier la question.

Le revenu ne devrait pas être déterminé sur la base des valeurs. La chose s'est produite en vertu des dispositions de l'article 13 du chapitre 23 du Statut de 1945, en vertu duquel les personnes qui détiennent les obligations de la province d'Alberta sont débitées de "la différence entre le prix d'achat et la valeur totale de tous les droits échéant à l'acheteur à l'exécution du projet de réorganisation de ladite dette". Nous alléguons qu'il est contraire au principe de la Loi de l'impôt sur le revenu de prendre cette plus-value comme base pour déterminer le revenu imposable. Si on veut empêcher les gens de bénéficier de ces obligations, on devrait le faire d'une manière plus convenable.

Compagnies exemptées

Avec la présente augmentation de l'imposition et le fardeau alourdi pesant sur le grand public on devrait diriger l'attention sur la catégorie d'institutions qui sont totalement exemptées d'impôt en vertu des dispositions de l'article 4 de la loi. Nous prétendons que toute compagnie ou organisation, peu importe qui la possède ou la contrôle, qui exerce un commerce en concurrence avec des contribuables requis de payer l'impôt sur leurs bénéfices, doit assumer une part égale du fardeau de l'impôt.

Bien que cela soit une question de politique, nous la portons à l'attention du Comité comme une réforme qui s'impose depuis longtemps et qui mérite d'être étudiée.

Déductions du revenu

L'une des grandes difficultés que l'on rencontre en déterminant le revenu imposable réside dans l'ambiguïté des dispositions de la loi concernant les déductions. C'est en 1923, quelque six ans après l'introduction de l'impôt sur le revenu, que fut édicté ce qui est maintenant l'article 6 (1) *a*) de la loi. L'effet fut de rejeter comme déduction dans la détermination du revenu imposable les "déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faits en vue de la production du revenu". Cette disposition est indubitablement tirée de la loi britannique de l'impôt sur le revenu, bien que la transposition l'ait rendue encore plus restrictive. En vertu de la loi anglaise de l'impôt sur le revenu ces dépenses sont admises si elles sont effectuées pour les fins du commerce. Au Canada on n'admet que les dépenses affectées à la production du revenu. Il en est résulté une certaine somme d'injustice et sûrement des litiges inutiles. Interprétées littéralement, les dispositions existantes pourraient exclure nombre de dépenses censées nécessaires dans l'exercice d'un commerce et contribuant à la production du revenu. La présente phraséologie est trop restrictive pour le commerce en général et devrait être modifiée pour répondre aux conditions présentes.

Il est une autre difficulté; c'est que dans l'interprétation de la loi actuelle on attache une grande importance aux décisions des tribunaux anglais. Bien que les principes posés dans les jugements se rattachant à des lois semblables dans d'autres pays puissent sans doute être d'une certaine assistance, ils ne s'adaptent toutefois pas totalement aux conditions qui prévalent au Canada. Il peut en résulter une anomalie étrange, c'est-à-dire que les dépenses qui pourraient être censées raisonnables et convenables en vertu des lois d'autres pays et qui sont faites par des contribuables canadiens qui exercent un commerce à l'étranger pourraient être exclues en raison de la forme plus rigoureuse employée dans la loi canadienne. Si la phraséologie était uniforme, on pourrait faire fond sur la masse des décisions anglaises et s'en inspirer. Nous alléguons, toutefois, qu'il serait préférable d'observer le principe invoqué par le comité MacMillan dans son rapport sur la codification de la loi anglaise de l'impôt sur le revenu. Voici ce principe:

> Nulle déduction ne sera permise à l'égard d'une rubrique de dépenses ou de frais à moins que ceux-ci ne soient attribuables aux fins du commerce ou effectués pour ces fins.

Une modification de ce genre, si elle était adoptée, répondrait mieux aux conditions actuelles au Canada et serait de portée assez étendue pour parer aux changements qui se produiront indubitablement à l'avenir. Il y a lieu d'atténuer les restrictions imposées par la loi actuelle.

Assujétissement à l'impôt

C'est un principe accepté sur lequel il n'est pas besoin d'insister, croyons-nous, que l'assujétissement à l'impôt devrait être facilement déterminé. En vertu de la loi canadienne de l'impôt sur le revenu, les personnes qui résident ordinairement au Canada y sont assujéties. Nous voici de nouveau en face d'une formule transposée de la loi anglaise, avec la pleine connaissance, supposons-nous, des difficultés et de la confusion que l'interprétation de cette formule avait provoquées dans ce pays. Il est intéressant de noter que le rapport MacMillan déclare, sur l'interprétation

de ces mots: "Nous pouvons affirmer avec confiance que rien dans la loi de l'impôt sur le revenu n'a donné lieu à plus de contestations que la signification du mot "résidant".

Nous sommes heureux de ce que le jugement de la Cour Suprême du Canada, dans la cause récente de Thompson contre le Ministre du Revenu national, indique que la cour n'est pas prête à accepter la stricte interprétation qui a prévalu dans les décisions des tribunaux anglais. C'est une question qui sera réglée dans une grande mesure s'il est donné suite à la proposition énoncée dans une autre partie du mémoire par laquelle la "résidence" serait déterminée comme question de fait par une commission d'appel indépendente. Bien que l'impôt doive frapper les imposables, nous estimons que ce terme ne devrait pas être interprété de façon à restreindre les conditions présentes qui permettent des relations libres entre les citoyens du Canada et de nos voisins, les Etats-Unis. Agir autrement ce serait appliquer l'impôt là où on n'a jamais eu l'intention de l'appliquer, et cela pourrait nuire dans une grande mesure au bien-être du pays.

Détermination de l'impôt

Les contribuables sont fortement ennuyés par la difficulté de déterminer, d'après la loi dans sa forme présente, quel est l'impôt payable et quels exemptions et soulagements y sont prévus. La Première Annexe de la loi indique les taux de l'impôt et certaines exemptions. Toutefois, pour déterminer si certaines personnes ont droit aux exemptions, il faut non seulement s'en reporter à d'autres articles de la loi, mais aux règlements mêmes. L'assujétissement à l'impôt devrait pouvoir être déterminé facilement, croyons-nous. Signalons cependant que, même si la Première Annexe indique qu'un contribuable peut réclamer une exemption pour les personnes à sa charge, pour déterminer ce qui constitue exactement une personne à charge il faut se reporter à l'article 2 de la loi où certaines catégories de personnes à charge sont définies. Ensuite, il y a une autre exemption pour les personnes qui maintiennent un établissement domestique d'un seul tenant. La définition d'un établissement domestique d'un seul tenant se trouve à l'article 2 de la loi. Elle pourrait plus commodément être insérée dans l'article à consulter pour déterminer le dégrèvement à réclamer. Nous constatons aussi que des exemptions sont autorisées pour les personnes apparentées au contribuable par les liens du sang, du mariage ou de l'adoption. Quant à ceux qui entrent dans cette catégorie, il faut consulter le règlement émis par le ministère et qui en contient la définition. Toutefois, à moins que le contribuable ne sache qu'il est nécessaire de puiser à ces différentes sources pour déterminer le sens des termes employés, il est possible qu'il omette de réclamer les droits que lui confère la loi.

2. *La jurisprudence*

La jurisprudence comprend les opinions exprimées par les tribunaux établis dans les causes portant sur la loi. On édifie au Canada depuis ces récentes années une masse considérable de ces précédents. Il est notoire que les tribunaux ont récemment exprimé des vues en contradiction avec l'interprétation de la loi par les autorités fiscales. Le fait ne peut manquer d'être utile. Notons, toutefois, que les tribunaux ne font pas les lois. Leur fonction, fréquemment définie, se borne à l'interprétation des lois adoptées par le Parlement. Ce n'est donc pas aux tribunaux qu'on peut s'adresser pour obtenir un redressement lorsque par inadvertance ou autrement on nous a imposé des injustices. C'est une règle bien connue que dans l'interprétation d'une loi fiscale il n'est pas permis de s'inspirer de l'équité. Quel que soit le mérite de cette règle, elle empêche le contribuable lésé d'obtenir un redressement d'un tribunal.

Nonobstant ces limitations, il est incontestable que les précédents découlant des causes décidées se sont avérés d'une grande valeur, et dans certains cas l'interprétation de la loi s'est révélée plus conforme à ce qu'on tient pour équitable et juste. Pour cette raison, les tribunaux constitueront toujours un facteur nécessaire dans les rapports entre le public et les autorités fiscales. De fait, c'est le seul endroit où le contribuable peut espérer obtenir justice. Comme l'a dit un grand écrivain sur le droit constitutionnel:

> Dans le flux et le reflux de la vie publique le droit est comme un immense rocher où l'homme peut poser son pied et se sentir en sécurité, mais les inégalités inévitables de la vie privée ne sont pas aussi menaçantes dans un pays où chaque citoyen sait que devant les tribunaux au moins il peut obtenir justice (1)

3. *La loi administrative*

La définition complète de la loi administrative est encore à venir. La meilleure description se trouve peut-être dans "Administrative Law" de F. J. Port, où l'auteur dit à la page 13:

> La loi administrative consiste en toutes ces règles juridiques — formellement exprimées dans les lois ou impliquée dans la prérogative—qui ont pour objet ultime l'application du droit public. Elle touche le corps législatif, en ce que les règles formellement exprimées émanent de ce corps; elle touche en second lieu, la magistrature en ce que *a*) il existe des règles (établies par la loi ou la prérogative) qui régissent les poursuites judiciaires pouvant être intentées par ou contre les agents de l'administration, et *b*) des corps administratifs sont parfois autorisés à exercer des pouvoirs judiciaires; troisièmement, elle tend essentiellement à l'application de la loi. Bien que la fonction administrative soit séparée et distincte des fonctions législative et judiciaire, elle tient presque toute sa force motrice du corps législatif, et il lui faut parfois s'adresser au pouvoir judiciaire avant de metttre la loi à exécution. Mais une fois que le pouvoir exécutif s'est engagé dans une voie il ne modifie pas son caractère pour la simple raison qu'il peut adopter des méthodes semblables à celles qui sont normalement suivies par les corps législatif ou judiciaire, ni parce qu'il est impliqué dans l'institution de corps ou la nomination d'agents, pour des fins administratives. Les méthodes qu'il adopte, les corps qu'il constitue, les agents qu'il nomme, sont autant de pas vers l'application de la loi.

Il est admis que la délégation de pouvoirs à des fonctionnaires ou corps administratifs est inévitable pour l'application appropriée de plusieurs de nos lois publiques que le corps législatif a adoptées dans le passé et qu'il adoptera sans doute à l'avenir. Nous prétendons, toutefois, que ces pouvoirs doivent être réglementés ou contrôlés par une personne ou un corps indépendent, de qui les deux parties à un litige peuvent escompter une attention impartiale. Il n'existe pas présentement de tel contrôle à l'égard de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, dont les dispositions pertinentes s'appliquent *mutatis mutandis* à la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices. Le contrôle ultime réside premièrement dans le Parlement, mais nous estimons que ce contrôle n'a pas été jusqu'ici exercé de façon convenable et efficace.

Nous ne recommandons pas que les pouvoirs administratifs ou discrétionnaires soient enlevés au ministre du Revenu national ou à son sous-ministre dans l'application des lois. Il semble plutôt qu'ils soient néces-

---

(1) Dicey, The Law of the Constitution, page 183

saires pour la réalisation de l'objet de la loi. Toutefois, lorsque l'exercice de ces pouvoirs aboutit à une contestation entre l'autorité fiscale et le contribuable, nous estimons que le cas devrait être réglé par une commission indépendante. Nous faisons cette recommandation parce que, comme nous l'avons dit plus haut, il existe des règles judiciaires qui empêchent un tribunal de prononcer un jugement sur la même base que celle qui a présidé à la décision rendue, c'est-àdire administrativement. En conséquence, la revision complète d'une décision administrative n'est possible que par une commission ou une personne qui possède des pouvoirs concourants ou supérieurs.

Nous croyons que l'établissement d'une telle commission éliminerait les deux principaux motifs de griefs formulés par le contribuable à l'heure actuelle. Ce sont:

1. L'absence de mesures permettant de se présenter devant un tribunal compétent et indépendent; et
2. L'établissement de règles et règlements généraux, basés sur les décisions d'un tel tribunal, qui seraient mis à la disposition de tous.

Il est contraire à notre conception de la justice naturelle qu'une contestation soit réglée par une personne intéressée à l'issue. Présentement l'appel est interjeté auprès du ministre qui est chargé de la cotisation. Nous comprenons que le ministre ne peut préciser personnellement à la cotisation dans chaque cas et qu'il doit s'en remettre aux fonctionnaires du ministère. Pour la même raison le ministre ne peut entendre tous les appels. Ceux-ci doivent nécessairement être décidés par les personnes mêmes, ou leurs associés, qui ont décidé de la cotisation. Nous alléguons qu'il est illogique de compter que ces personnes puissent prendre une attitude judiciaire dans une question qu'elles ont décidée administrativement. Nonobstant la haute réputation que ces fonctionnaires ont acquise au point de vue justice et désintéressement, il n'est pas possible, la nature humaine étant ce qu'elle est, qu'ils ne tiennent aucun compte de leur décision primitive. Nous alléguons en outre que cette fonction ne doit pas être confiée à des fonctionnaires de l'administration. Ils ne doivent pas être exposés au reproche d'agir d'une manière trop favorable ou trop préjudiciable au fisc.

C'est une caractéristique de la procédure qu'elle peut être appliquée sans publication de règles ou règlements. La chose s'est plus particulièrement manifestée dans l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices. Quelle qu'en soit la raison, on n'a publié qu'une quarantaine de règlements définis. Etant donné la complexité de la loi et sa vaste portée, s'étendant à presque tous les individus et commerces au Canada, la chose paraît tout à fait insuffisante. L'explication s'en trouve dans l'emploi de soi-disant mémoires de ministère que les fonctionaires considéraient comme règlements formels, mais qui de fait n'ont aucune force de loi. Toutefois, leur emploi a soulevé beaucoup de mécontentement, et il convient d'y remédier par la publication des décisions d'un tribunal d'appel muni de pouvoirs administratifs.

La délégation de pouvoirs par législation peut aboutir à des abus qui répugnent à ceux qui croit en la forme démocratique de gouvernement. Surtout elle tend à la bureaucratie. Ce mot revêt, peut-être injustement, un certain cachet d'opprobre. Sa pleine signification peut être mal comprise bien que son expansion et sa nature aient été habilement exposées par Lord Hewart of Bury dans son ouvrage bien connu *The New Despotism*. Les maux que le savant lord mentionne dans son livre sont encouragés, croyons-nous, par la loi et la pratique actuelles sous le régime des lois fis-

cales. Sur ce point nous désirons louer et adopter la définition et les commentaires contenus dans *Law and Orders*, ouvrage récent du professeur C. K. Allen. A la page 173 il dit:

> Toutefois, la "bureaucratie" n'est pas un simple terme d'impatience ou de protestation provoquée par le grincement de la machine officielle ou le nœud gordien de la routine administrative. Elle signifie le *gouvernement* par les bureaux et les fonctionnaires. Quand le bureau cesse d'être un instrument et devient, bien que camouflé, le gouverneur réel, non seulement il représente une contradiction constitutionnelle, mais il est susceptible de devenir un tyran étrangement dépourvu d'âme.

Il est élémentaire de dire que le corps législatif est élu ou nommé pour adopter des lois pour le bien des citoyens du Canada. S'il juge nécessaire de déléguer à d'autres certains de ses pouvoirs, il semble également nécesaire de pourvoir au contrôle de l'exercise de ces pouvoirs et de procurer des moyens correctifs en cas d'abus ou d'excès. Il nous semble inutile d'insister sur ce point.

Nous soumettons deux propositions à la considération du Comité. Nous leur avons donné la forme d'amendements à la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

(1) L'article 75 de la loi devrait être modifié en y ajoutant un paragraphe contenant en substance ce qui suit:

> (3) Lorsqu'un règlement est rendu par le ministre il devrait, après sa publication, être soumis à la Chambre des communes dans les quinze jours qui suivent l'ouverture de la session. Si un tel règlement est désapprouvé par le Parlement, il doit être considéré nul *ab initio;* sinon, il reste en vigueur. Tout règlement est nul s'il n'est pas présenté au Parlement.

Disons à l'appui de cette proposition que ce serait le moyen de remettre le contrôle de la loi à l'autorité compétente. Ce serait permettre au Parlement de se rendre compte de l'effet de la loi adoptée et assurer que l'incidence de l'impôt s'appplique de la façon envisagée. Nous prétendons en outre que l'examen des règlements et la discussion dont ils seraient l'objet profiterait non seulement aux députés mais au public également.

(2) Nous recommandons que les articles 58 à 68 inclusivement de la loi soient abrogés et remplacés par des dispositions à l'effet suivant:

1. Le gouverneur en conseil devrait être autorisé à nommer une commission de l'impôt dont les membres posséderaient conjointement et solidairement les pourvoirs d'un commissaire nommé en vertu de la Première Partie de la Loi des enquêtes. Cette commission se composerait d'au moins sept membres dont deux seraient des personnes de formation juridique et auraient au moins dix ans d'expérience dans leur profession. L'un des membres serait président et un autre vice-président de cette commission.

2. Les membres de la commission devraient jouir de sécurité dans leur fonctions et ils devraient, en conséquence, être nommés pour au moins dix ans ou pour la vie. Ils seraient rééligibles dans leurs fonctions, qu'il ne devrait pas leur être permis d'exercer lorsqu'ils atteignent leur soixante-dixième année.

3. La commission serait autorisée à remplir le rôle d'une cour d'appel et à se prononcer sur les appels interjetés par les contribuables contre la cotisation établie en vertu de la loi. Pour ces fins, la commission devrait être autorisée à exercer tous les pouvoirs discrétionnaires conférés au

ministre en vertu des dispositions de la loi. La décision de la commission sur toute question de fait devrait être définitive.

4. Si le contribuable n'est pas satisfait de la cotisation ou s'il estime ne pas être imposable en vertu de la loi, il doit donner un avis d'appel au ministre dans les soixante jours qui suivent la cotisation soit personnellement, soit par l'entremise de son avocat ou de son agent. L'appel doit être par écrit et mentionner les faits et les dispositions de la loi qui s'appliquent à l'appel.

Si le ministre n'autorise pas l'appel dans un délai de quatre-vingt-dix jours et s'il ne modifie ou n'annule la cotisation en conséquence où s'il est satisfait que la cotisation est juste, la question est transférée à la commission d'appel, et le contribuable avisé en conséquence. La question est ensuite examinée par la commission d'appel en conformité des règles et règlements établis par la commission et régissant sa procédure.

5. Il incombe ensuite à la commission d'entendre l'appel, de recueillir les témoignages et de poursuivre toute autre enquête qu'elle juge à propos, et elle décide de l'appel et rend son jugement.

6. Le contribuable doit avoir le droit de comparaître devant la commission en personne ou par l'entremise de son avocat ou agent. S'il ne se présente pas au moment désigné pour l'audition de l'appel, la commission aura le droit de renvoyer l'appel ou de rendre la décision qu'elle juge à propos en vertu de la preuve dont elle est saisie.

7. La commission sera autorisée à siéger avec un quorum de trois dans tous les endroits du pays où elle juge la chose nécessaire et commode pour le contribuable.

8. Si le ministre ou le contribuable n'est pas satisfait de la décision de la commission et s'il croit que la décision n'est pas en conformité de la loi, il en avise la commission. La commission sera requise de transmettre à la Cour de l'Echiquier du Canada copie de son jugement et du compte rendu de ses délibérations. La question sera ensuite examinée selon les règles et règlements de la cour, mais en matière de droit seulement.

Lorsqu'il s'agit d'une question de droit exclusivement et que la chose agrée au contribuable et aux autorités fiscales, des mesures doivent être prises pour le renvoi direct à la Cour de l'Echiquier du Canada.

La commission d'appel devrait être autorisée par le gouverneur en conseil à établir les règles et règlements nécessaires pour l'audition des appels, à tenir de temps en temps des séances par tout le Canada et publier ses décisions et à accomplir tous les actes nécessaires à l'exécution de ses fonctions de tribunal d'appel.

Le gouverneur en conseil devrait être autorisé à nommer les fonctionnaires, commis et autres aides nécessaires à la bonne exécution des fonctions de la commission.

Nous croyons que le président de la commission devrait occuper le rang de sous-ministre.

Les dispositions de l'article 81 devraient s'appliquer aux membres de la commission d'appel ainsi qu'à tous les fonctionnaires, commis ou aides y nommés.

Nous recommandons fortement que les traitements des membres et des fonctionnaires de la commission soient appropriés et conformes à ceux des titulaires des postes analogues dans les cours supérieures d'archives. Nous estimons que c'est la seule façon de constituer un tribunal compétent qui inspirera confiance et respect à ceux avec qui il sera en relations.

Nous nous bornons aux grands principes qui doivent régir l'institution d'une commission de ce genre. Nous sommes persuadés que si les

principes directeurs sont posés, le gouvernement et la commission, par des actes appropriés, réaliseront les fins envisagées.

En terminant, disons que la Loi primitive de l'impôt de guerre sur le revenu prévoyait l'institution d'une cour de revision. Cette institution était prévue aux articles 12 à 17 du chapitre 28 du Statut de 1917. Nous croyons que cette cour n'a jamais été établie, mais il est évident que le gouvernement de l'époque reconnaissait le besoin d'une commission indépendante pour décider des appels en matière d'impôt. La procédure actuelle fut substituée en 1923. Quels que soient les motifs qui ont présidé à l'adoption de cette procédure, nous estimons qu'elle a survécu à son utilité et elle ne répond plus du tout aux conditions actuelles.

Le PRÉSIDENT: Je présume que c'est votre mémoire, sénateur Haig?

L'hon. M. HAIG: Oui, monsieur.

Le PRÉSIDENT: Pour les fins du compte rendu je crois que vous devez en assumer la paternité.

L'hon. M. HAIG: Volontiers.

Le PRÉSIDENT: Le Comité désire-t-il procéder avec le sénateur Haig de la même façon qu'avec les autres témoins?

L'hon. M. HAIG: Permettez-moi de dire, monsieur le président, que je porte un intérêt particulier à la dernière partie du mémoire, qui recommande ce qui, à mon sens, est absolument nécessaire: l'établissement d'une cour d'appel en matière d'impôt.

L'hon. M. HAYDEN: Vous préconisez des séances par sections et le choix d'avocats ou personnes de formation juridique pour les postes de président et vice-président?

L'hon. M. HAIG: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Quant au quorum, ne croyez-vous pas que le président ou le vice-président doivent en faire partie?

L'hon. M. HAIG: Ce serait sans doute préférable.

L'hon. M. HAYDEN: Vous auriez au moins une personne de formation juridique.

L'hon. M. HAIG: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: Je n'aime pas l'idée d'interdire à la commission d'en appeler sur les points de droit.

L'hon. M. HAIG: L'idée est tirée de la Commission des chemins de fer. Le président ou le vice-président en préside généralement les réunions, mais il est possible de désigner une autre personne.

L'hon. M. HAYDEN: J'ai vu des séances tenues par un seul commissaire.

L'hon. M. HAIG: La chose peut se faire dans ce cas-ci.

M. STIKEMAN: Je n'ai rien remarqué dans votre mémoire indiquant que les décisions doivent être publiées ou que les séances doivent se tenir à huis clos.

L'hon. M. HAIG: Les décisions devraient être publiées, mais j'aimerais que les séances se tiennent à huis clos.

M. STIKEMAN: C'est l'opinion des autres témoins.

L'hon. M. HAIG: C'est mon opinion personnelle.

M. STIKEMAN: Croyez-vous que la commission que vous proposez soit préférable à celle qu'on a proposée ce matin?

L'hon. M. HAIG: Je suis tout à fait opposé au genre de commission proposée ce matin. Une commission de sept membres serait trop nombreuse; cinq seraient peut-être suffisants. La pratique suivie aux

Etats-Unis me plaît, mais notre expérience avec la Commission des chemins de fer nous enseigne l'utilité d'une commission itinérante.

M. STIKEMAN: Préférez-vous des séances de deux plutôt que d'un seul membre?

L'hon. M. HAIG: Des séances d'au moins deux.

L'hon. M. HAYDEN: Pourquoi proposez-vous le rang de sous-ministre?

L'hon. M. HAIG: Pour les fins de traitement seulement.

L'hon. M. HAYDEN: Mais ils pourraient demander un traitement supérieur à celui d'un sous-ministre.

L'hon. M. HAIG: Je crois que ce traitement serait raisonnable. C'est tout ce que nos juges reçoivent.

L'hon. M. HAYDEN: Le traitement des sous-ministres n'est pas uniforme.

L'hon. M. HAIG: J'avais en vue la somme de $10,000.

M. STIKEMAN: Donneriez-vous au commissaire le rang de sous-ministre plutôt que celui de juge?

L'hon. M. HAIG: Seulement quant au traitement.

L'hon. M. BENCH: Je crois, sénateur Haig, qu'il ne serait pas désirable de l'appeler sous-ministre; cela pourrait indiquer une attache à un ministère.

L'hon. M. HAIG: A mon sens, cela ne s'appliquerait qu'au traitement.

L'hon. M. HAYDEN: Je crois qu'il serait préférable de l'omettre entièrement.

L'hon. M. MCRAE: Il faudrait mettre le rang de sous-ministre.

M. STIKEMAN: Exigeriez-vous du contribuable un dépôt pour les frais?

L'hon. M. HAIG: Je n'exigerais pas de dépôt pour l'appel primitif. Ce serait sans doute une toute autre affaire si l'appel était interjeté auprès de la Cour de l'Echiquier.

L'hon. M. BENCH: Ne croyez-vous pas qu'un dépôt nominal préviendrait les appels frivoles.

L'hon. M. HAIG: Oui.

L'hon. M. BENCH: Déterminé selon la somme en jeu.

L'hon. M. HAIG: J'estime qu'il y aura très peu d'appels après un an ou deux.

L'hon. M. HAYDEN: Après les premiers cinq ans peut-être.

L'hon. M. HAIG: Cela pourrait prendre un peu plus de temps. Je songe à mon expérience dans l'application de la loi de conscription, aux comparutions devant le juge dans ma province. Ordinairement deux cultivateurs siégeaient avec le juge, et après discussion l'appelant s'en retournait satisfait. Ils se comprenaient. Je crois que nous devrions avoir un organisme semblable à la Commission des chemins de fer, où la situation peut être discutée. Je ne demande pas un tribunal avec procédure solennelle. Les décisions seront rendues par la commission et elles serviront de guide.

L'hon. M. BENCH: Je suis parfaitement de votre avis, mais je crois que pour prévenir les appels frivoles il faudrait exiger un modeste dépôt.

L'hon. M. HAIG: Voulez-vous dire environ $25?

L'hon. M. BENCH: Oui, et même moins.

L'hon. M. HAIG: J'approuverais cette idée.

Le PRÉSIDENT: Si vous n'avez pas d'autres questions à poser, messieurs, je remercie le sénateur Haig de son mémoire.

L'hon. M. HAIG: Merci, monsieur le président.

Le PRÉSIDENT: Je dois dire, messieurs, que je n'ai pas réussi à m'aboucher avec M. Elliott, qui devait comparaître mardi matin. Je prierai le sénateur Lambert de communiquer avec lui.

Il nous est parvenu de la correspondance, que le secrétaire pourrait nous lire.

Le SECRÉTAIRE:

Le 12 avril 1946.

Le secrétaire.
Comité spécial du Sénat du Canada,
Sur la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices,
Ottawa, Ontario.

Monsieur,

Le 12 janvier 1946, notre association a adressé à l'honorable J. L. Ilsley, ministre des Finances, une résolution sur l'impôt unique.

Afin d'assurer que cette résolution fasse partie de vos archives, et je présume que le ministre des Finances l'a fait parvenir à votre Comité, vous trouverez ci-inclus le Bulletin no 85, qui a été distribué à nos membres, qui comptent 587 maisons d'exportation canadiennes.

Votre tout dévoué,

L'ASSOCIATION DES EXPORTATEURS CANADIENS,

A. F. Telfer,
Directeur général.

No 85

Le 17 janvier 1946

L'A.E.C. PÉTITIONNE LE GOUVERNEMENT SUR L'IMPÔT UNIQUE

La lettre suivante a été adressée à l'honorable J. L. Ilsley, ministre des Finances, à Ottawa, le 2 janvier 1946.

Nous avons noté avec plaisir la décision annoncée par le gouvernement de réduire les impôts le plus tôt possible, et notre association comprend l'importance des problèmes auxquels le gouvernement doit faire face.

Nous espérons, toutefois, que d'autres mesures seront prises en vue d'une nouvelle revision descendante de l'impôt.

Dans ce domaine, j'ai été chargé par le conseil d'administration de l'Association des exportateurs canadiens de vous transmettre la résolution suivante adoptée unanimement à une réunion du conseil tenue à Toronto le 18 décembre 1945.

Vu l'importance constante au Canada du commerce d'exportation et le fait que les exportations sont à la base de notre revenu national et que les ⅜ de la population ouvrière du Canada tirent leur vie de ce commerce, les pouvoirs des organismes fiscaux et les taux imposés aux corporations sont d'importance primordiale.

Et attendu en outre la division et la concurrence des autorités fiscales qui existaient avant la guerre ainsi que les taux excessifs d'impôt, restreindraient la production, l'emploi et le revenu, il est

RÉSOLU qu'en vu de maintenir le haut niveau de vie qui prévaut au Canada et de supprimer tous les obstacles possibles à l'emploi total, l'Association des exportateurs canadiens croit que le système d'impôt d'avant-guerre était inefficace et inéquitable et demande instamment que le gouvernement fédéral seul ait le droit de prélever sur le revenu et les corporations des impôts, sur une base égale pour les particuliers et les corporations au Canada. Résolu en outre que les impôts sur les corporations et les surplus de bénéfices sont excessifs et que, en vue de favoriser une économie saine et progressive basée sur la libre initiative, ils devraient être réduits dans une mesure considérable.

Le PRÉSIDENT: Autant que je sache nous voici rendu à la fin de notre séance publique.

Le Comité s'ajourne au mardi 7 mai, à 10 h. 30 du matin.

APPENDICE

APPENDICE AU MÉMOIRE DE LA CANADIAN ELECTRICAL ASSOCIATION PRÉSENTÉ AU COMITÉ SPÉCIAL DU SÉNAT CANADIEN NOMMÉ POUR S'ENQUÉRIR DES DISPOSITIONS ET DE L'APPLICATION DE LA LOI DE L'IMPÔT DE GUERRE SUR LE REVENU ET DE LA LOI SUR LA TAXATION DES BÉNÉFICES

a) *Source canadienne*:

"Accounting Principles and Practice"
R. G. H. Smails, B.S. (écon.), A.C.A. (Ang.) et
C. E. Walker, B.S., Acc., C.A.
(6e édition, pages 289 à 293)

ÉMISSION D'OBLIGATIONS À UN ESCOMPTE:

Les obligations peuvent être émises non seulement au pair, mais à tout prix inférieur ou supérieur au pair auquel elles peuvent être vendues. Le prix réel d'une émission dans tous les cas est déterminé par plusieurs facteurs, dont les principaux sont le taux d'intérêt offert, la période des obligations (c.-à-d. la date d'échéance), la garantie donnée, et l'état du marché monétaire au moment de l'émission. Lorsque les obligations sont émises à un escompte (c.-à-d. à un chiffre inférieur au montant nominal) la compagnie peut être appelée en tout temps à rembourser le montant nominal. Règle générale, le remboursement des obligations ne peut être exigé que lorsque la compagnie manque d'observer les engagements contenus dans l'acte de fiducie, mais vu qu'il est toujours possible que la compagnie manque involontairement à quelque engagement (par exemple, le payement de l'intérêt) il faut reconnaître que la responsabilité ne cesse pas d'exister. Dans la comptabilité concernant les obligations émises à un escompte, il est donc nécessaire de créditer le plein montant nominal de l'émission à un compte d'obligations à payer et de débiter l'escompte à un compte spécial d'escompte des obligations.

Ainsi, si la Compagnie X, limitée, émettait 1,000 obligations de $100, 5%, à $95 chacune, les écritures à passer relativement à cette émission serait les suivantes (en résumé):

Espèces	$95,000.00	
Escompte sur obligations	5.000.00	
Obligation à payer		$100,000.00

Emission de 1,000 obligations, 5%, à 95

Il reste à déterminer comment on doit considérer l'escompte. Sur le marché monétaire on fixe de temps à autre un taux d'intérêt régulateur, c'est-à-dire un taux que des placements dans des titres de tout repos sont censés rapporter. Il existe aussi, en tout temps pour chaque emprunteur individuel, un taux effectif auquel il peut emprunter au pair, ce taux étant déterminé par rapport au "taux régulateur", au crédit de l'emprunteur et à la garantie offerte. Si une compagnie décide d'offrir ce taux à l'égard d'une nouvelle émission d'obligations, elle peut en disposer au pair;

si elle offre un taux supérieur, elle peut les vendre à prime; et si elle les offre à un taux inférieur, elle doit en fixer le prix en bas du pair; autrement elles ne trouveront pas preneur. Ainsi, si une compagnie (disons la Compagnie A, limitée) pouvait prélever tous les fonds nécessaires par l'offre au pair d'obligations non amortissables, 8%, elle pourrait le faire soit en offrant des obligations 4 % à un escompte de 50 p. 100 ou des obligations 10% à une prime de 25 p. 100. Toutefois, presque toutes les obligations commerciales sont amortissables, et la date de l'amortissement influe directement sur le prix de l'émission. Supposons alors que la même compagnie puisse emprunter au moyen d'obligations 8%, à dix ans, vendues au pair. Si elle décide d'émettre ses obligations en bas du pair, elle déterminera le taux d'intérêt à offrir à peu près de la façon suivante: "Si nous demandons $90 pour une obligation de $100, il faudra payer à l'obligataire 8% sur l'argent qu'il nous prête, c'est-à-dire $7.20 sur chaque obligation de $100. Mais allons-nous dans dix ans rembourser ce prêt au pair, ce qui signifierait un payement de $10 en excédant de la somme reçue au moment du prêt? Ce payement de $10 après dix ans représente environ un dollar par année. Au lieu d'offrir au portefeuilliste $7.20 pour chaque obligation de $100 nous allons lui offrir $7.20 moins un dollar et l'obligataire devrait être satisfait." De cette façon on peut décider d'émettre des obligations à 90, des obligations 6 1/5%, à dix ans. Il est évident alors que l'escompte sur les obligations n'est pas autre chose que l'intérêt capitalisé; on peut donc conclure que l'escompte au moment de l'émission des obligations doit être imputé sur le revenu en versements égaux pendant la durée des obligations (*), afin d'en arriver à une répartition exacte des fonds. Revenant à la Compagnie A et supposant que cette compagnie a émis au pair pour $100,000 d'obligations 8%, à dix ans, nous constatons que l'imputation annuelle au compte des pertes et profits serait de $8,000 pour l'usage de cette somme de $100,000. Si la compagnie émettait à 90 pour $100,000 d'obligations 6 1/5%, à dix ans, l'imputation annuelle pour l'usage de $90,000 serait:

Intérêt payé en espèces, 6 1/5% sur $100,000....	$6,200
Escompte pour 1/10 de $10,000.....	1,000
	$7,200

"EMISSION D'OBLIGATIONS À PRIME:

Lorsque les obligations sont émises à prime, la valeur nominale doit en être créditée au compte des obligations à payer et la prime au compte de la prime sur obligations.

Ainsi si la Compagnie Alpha, limitée, émet 1,000 obligations de $100 à $110 chacune, les écritures indiqueront:

Espèces	$110,000.00	
Obligations à payer		$100,000.00
Prime sur obligations		10,000.00

1,000 obligations 10% de $100 chacune à $110.

La prime au moment de l'émission tire son origine de causes semblables à celles qui ont été discutées au long au chapitre précédent, c'est-à-dire que c'est tout simplement la valeur capitalisée du montant d'intérêt que la compagnie s'est engagée à payer en excédent du taux

(*) Cela n'est pas mathématiquement exact mais une approximation assez précise pour la plupart des fins.

effectif auquel la compagnie peut emprunter de l'argent. Pour montrer le loyer réel de l'argent emprunté, la prime doit être créditée au compte des pertes et profits en versements égaux répartis sur la durée des obligations, ou si les obligations sont remboursables par versements annuels alors il faut créditer cette prime chaque année en proportion de la valeur relative des obligations en cours pendant l'année.

"Auditing"
R. G. H. Smails, B.S., (Econ.)
(3e édition, Pages 212 et 213)

"2. ÉMISSION À UN ESCOMPTE OU À PRIME.

Le prix d'une obligation à son émission n'est pas déterminé par sa valeur nominale soit le montant qui sera remboursé au prêteur à l'échéance. Une compagnie peut emprunter de l'argent à un certain prix (connu par l'emprunteur sous la désignation de "taux effectif" et par le prêteur comme "taux productif" d'intérêt) qui se détermine par rapport au taux courant d'intérêt, le crédit de la compagnie intéressée et la garantie offerte.

Il n'est pas possible à une compagnie d'obtenir des fonds à un taux inférieur au taux effectif, et nulle compagnie n'irait de propos délibéré offrir plus que ce taux. Mais toute compagnie peut déterminer le mode de payement du taux effectif. Elle peut recourir à trois méthodes, savoir:

a) Payement de l'intérêt au taux effectif à compter du consentement jusqu'à l'échéance du prêt et remboursement à l'échéance de la somme primitivement empruntée, ni plus ni moins.

b) Payement de l'intérêt à un taux inférieur au taux effectif pendant le cours du prêt et remboursement à l'échéance de la somme primitivement empruntée plus les arrérages d'intérêt accumulés calculés au taux effectif.

c) Payement de l'intérêt à un taux supérieur au taux effectif pendant le cours du prêt et remboursement à l'échéance de la somme primitivement empruntée moins les plus-payés d'intérêt escomptés au taux effectif.

La méthode *a*) est connue sous la désignation d'émission et remboursement au pair; la méthode *b*) c'est l'émission à un escompte et le remboursement au pair, ou l'émission au pair et le remboursement à prime; alors que la méthode *c*) est l'émission à prime et le remboursement au pair. Ainsi supposons que le taux effectif d'une compagnie pour un crédit de cinq ans soit de 6% par année payable semestriellement, cette compagnie peut emprunter sur une obligation de 6% émise et remboursable à $100 ou une obligation de 3% émise à $87.20 et remboursable à $100, ou une obligation de 7% émise à $104.27 et remboursable au pair. Cette analyse révèle que l'escompte ou la prime sur une émission d'obligations n'ont aucun rapport avec l'escompte ou la prime sur une émission d'actions, mais doit être amorti pendant la durée des obligations par des transferts périodiques au compte d'intérêt afin d'indiquer correctement le prix payé par l'emprunteur pour l'argent qu'il a emprunté. Les obligations émises à un escompte doivent être créditées au compte des obligations à payer au pair (puisque c'est là le montant dont la compagnie est responsable si à un moment donné elle manque à ses engagements) et l'escompte débité au compte d'escompte d'obligations comme imputation différée. Les obligations émises à prime sont généralement créditées au compte des obligations à payer au prix d'émission, bien qu'il serait plus logique de créditer ce compte de la valeur nominale seulement et de créditer la prime au compte des primes sur obligations comme crédit différé. Si

l'émission n'est que pour une faible somme, la prime ou l'escompte peuvent être amortis par versements périodiques égaux sans sérieuse déformation de la dépense; si l'émission est considérable, la prime ou l'escompte devraient être amortis par l'application à un moment donné du taux effectif d'intérêt sur le prêt."

b) source anglaise

"Practical Auditing"
Ernest Evan Spicer, F.C.A. et
Ernest C. Pegler, F.C.A.,
Londres. 1925
4e édition, chapitre 9, page 298/9

"2. OBLIGATIONS ÉMISES À UN ESCOMPTE

Contrairement au capital-actions le capital-obligations peut être émis à un escompte, et l'escompte peut être considéré comme une somme globale allouée aux prêteurs au moment de leur acquisition des obligations, en raison du payement d'un taux d'intérêt inférieur à celui qui aurait prévalu si les obligations avaient été émises au pair. La situation financière de la compagnie et l'état du marché monétaire au moment de l'émission sont des facteurs importants dans la détermination du prix de l'émission.

Les obligations figurent au bilan comme dette à leur valeur nominale et l'escompte est amorti pendant une période de vingt ans, le solde à cette date étant reporté au bilan et indiqué séparément comme tel selon les dispositions de l'article 90 de la Consolidated Act, 1908. Aux termes de l'article de la même loi, les sommes payées en commissions à l'égard de l'émission d'obligations ou allouées en escompte, doivent être indiquées au résumé annuel.

Cet escompte ne représentant aucun élément disponible de l'actif, son amortissement aussi hâtif que possible est fortement recommandé Toutefois, on ne peut dire qu'il est incorrect d'amortir l'escompte pendant la durée des obligations, et, dans ce cas, lorsqu'il n'est pas formé de fonds d'amortissement pour le remboursement des obligations et que celles-ci sont remboursables à la fin d'une période donnée, une partie égale de l'escompte doit être amortie chaque année. Si les obligations sont remboursables par tirage annuel sans qu'il soit pourvu à un fonds d'amortissement, l'escompte doit être amorti dans une proportion comparable au montant des obligations en cours de façon que les périodes comportant la jouissance de la plus forte portion des obligations soit débitée de la plus forte portion de l'escompte.

Lorsque l'amortissement du montant nominal des obligations remboursables est opéré par des imputations annuelles sur les pertes et profits, ces imputations doivent comprendre l'escompte et, en conséquence, l'escompte peut être imputé sur le solde créditeur du compte d'amortissement."

(c) *Source américaine*

"Auditing Theory and Practice"
Par Robert H. Montgomery, C.P.A.
(2e édition, pages 374 et 375)

"LES PRIMES ET ESCOMPTES SUR OBLIGATIONS DOIVENT ÊTRE AMORTIS

Lorsque les obligations sont vendues à prime, le montant reçu en excédent de la valeur nominale représente l'équivalent de l'intérêt encaissé à l'avance et doit être gardé en réserve et réparti sur les années auxquelles il s'applique comme réduction au compte d'intérêt sur obligations. Par exemple, une corporation peut vendre à 105 ses obligations 5%, à dix ans, ce qui indique que son crédit est coté sur une base d'environ 4½%, c'est-

à-dire si la corporation avait émis des obligations 4½%, elle les aurait vendues à peu près au pair. En conséquence, l'intérêt sur les obligations, lorsqu'il est payé, est assujeti à une déduction annuelle de ½ p. 100. L'excédent encaissé au moment de la vente ne doit être appliqué ni au revenu ni au surplus, mais doit, comme il est dit plus haut, être porté comme crédit différé et réduit annuellement.

De même lorsque les obligations sont vendues à un escompte c'est parce que le taux d'intérêt sur les obligations est inférieur au taux effectif auquel est coté le crédit de la corporation. Par exemple, si on vend à 90 des obligations 5%, à dix ans, cela veut dire que la capacité d'emprunt de la corporation est cotée à 6%, et, afin de réfléter le taux réel chaque année à mesure que l'intérêt est payé, il sera nécessaire de porter l'escompte comme charge différée sur les éléments de l'actif et d'amortir au compte de l'intérêt 1 p. 100 annuellement. Ce pour-cent ajouté à la somme payée en espèces indiquera, au compte de l'intérêt, la dépense exacte."

"Principles of Accounting"
R. B. Kester, Ph.D., C.P.A.,
(4e édition, pages 437 à439 et 441)

"OBLIGATIONS À PAYER

Lorsqu'une corporation emprunte de l'argent sur billets ou obligations à long terme, ces billets ou obligations sont émis en dénominations uniformes, fréquemment de $1,000, $500 et même $100, permettant aux personnes de modestes moyens de profiter de l'occasion offerte de faire un placement. Les émissions d'obligations sont distribuées à peu près de la même manière que les émissions de capital-actions; elles sont offertes à un prix régi par plusieurs facteurs dont les principaux sont:

1. Le taux d'intérêt que portent les obligations.
2. Le taux d'intérêt en cours au moment de leur mise sur le marché.
3. Le crédit dont jouit la corporation émettrice.

La puissance de gain de la corporation, le genre de garanties subsidiaires offertes en garantie des obligations, etc., sont d'autres facteurs déterminatifs du prix.

De la sorte, si les obligations portent intérêt à 5 p. 100 et que le taux du marché pour des obligations de même nature soit de 6 p. 100, le capitaliste ne sera naturellement pas disposé à les acheter au pair et la compagnie sera, en conséquence, tenue de les vendre à un escompte qui portera le rendement à environ 6 p. 100. En recevant pour ses obligations une somme moindre que la valeur nominale, la compagnie se trouve à payer un taux supérieur au taux nominal ou convenu puisqu'elle est requise de payer l'intérêt sur la valeur nominale. De même, une obligation 6% offerte sur un marché où le taux est de 5 p. 100 se vend généralement à prime. En retour de la prime qui n'est pas remboursée par la corporation à l'échéance des obligations—seule la somme nominale étant généralement remboursée—l'obligataire reçoit un intérêt excédant le taux du marché. L'effet de cette perte de la prime est de réduire le taux de rendement sur le placement à environ le taux du marché. Quant à la corporation, elle paye un taux d'intérêt supérieur au taux du marché, mais elle obtient une plus forte somme de capital, la prime n'étant pas remboursée à l'échéance du prêt. Il existe donc une étroite relation entre l'escompte ou la prime sur les obligations et le taux nominal d'intérêt que portent les obligations, en comparaison du taux du marché au moment de l'émission.

Il est toujours des dépenses directes à payer à l'occasion d'une émission d'obligations. Il faut payer les honoraires d'avocat pour assurer que tout est fait légalement; les frais d'impression et de gravure des obligations; une commission possible aux banquiers pour la vente des obligations; les honoraires des évaluateurs qui déterminent la valeur actuelle des garanties subsidiaires, le cas échéant, et les honoraires des comptables pour la préparation du bilan et l'état des pertes et profits, qui indiquent la situation financière et la capacité de gain de la compagnie émettrice, renseignements auxquels les banquiers soumissionnaires et les obligataires ont droit. Ces dépenses sont imputées sur le compte de dépenses des obligations ou directement sur un compte d'escompte et dépenses d'obligations ou un compte de prime et dépenses d'obligations, selon le cas.

COMPTABILITÉ RELATIVE AU PAYEMENT D'INTÉRÊT SUR OBLIGATIONS

.....Problème no 2. Une émission de $100,000 d'obligations, premier privilège, portant intérêt à 5 p. 100, payable semestriellement et échéant en 1960, se vend à 90. Les dépenses relatives à l'émission s'élèvent à $4,000.....

A la fin du premier semestre, un intérêt de 2½ p. 100, soit $2,500, est payé aux obligataires. Puisque la corporation devra rembourser ses obligations au pair, elle a été privée de l'usage de $10,000 que représente l'escompte, parce que l'émission portait un taux de 5 p. 100 sur un marché dont le taux était de 6 p. 100 et qu'il lui a fallu effectuer une dépense de $4,000 en frais d'émission. L'escompte de $10,000 représente donc le payement anticipé d'une somme-intérêt globale, qui, avec la dépense, doit être échelonnée sur la durée des obligations. En conséquence, à chacun des 40 versements d'intérêt pendant la durée de l'émission une part proportionnelle de cet intérêt payé d'avance et de la dépense doit être considérée comme intérêt sur les obligations. La répartition sur les versements d'intérêt effectués pendant la durée de l'émission de l'escompte et de la dépense sur les obligations s'appelle "amortissement" de l'escompte et de la dépense. Scientifiquement, l'amortissement est calculé à intérêt composé; l'explication en est contenue dans le volume de cette série intitulé *Advanced Accounting*. Nous ne posons ici que le principe, non le calcul scientifique de la somme. Ainsi, pour plus de simplicité, l'amortissement est réparti également sur 40 périodes d'intérêt et résulte pour chaque période en une charge additionnelle d'intérêt de $350. Les écritures sont donc les suivantes:

Dépense en intérêt sur obligations	$2,500.00	
Espèces		$2,500.00
Dépense en intérêt sur obligations	350.00	
Escompte et dépense sur obligations		250.00

De cette façon, le compte d'escompte et dépense pour obligations est considéré comme un item de dépense pour les périodes embrassant la durée des obligations à l'expiration de laquelle le compte sera clos. A la fin de chaque période, la solde du compte est reporté à la période suivante et indiqué au bilan sous la rubrique autre actif, ou mieux encore sous une rubrique nouvelle intitulée "Charges différées". C'est une dépense payée par anticipation, mais la période de son épuisement ultime est ordinairement trop longue pour justifier son indication au bilan sous cette rubrique.

COMPTABILITÉ RELATIVE À LA PRIME SUR OBLIGATIONS

Comme il est expliqué ci-dessus, les obligations sont souvent vendues à prime. Comme dans le cas de l'escompte, la prime se rattache directement au taux d'intérêt que portent les obligations. Au moment de leur

vente, la prime est portée aux livres comme crédit, qui, avec la valeur nominale à laquelle les obligations sont inscrites, contrebalance le montant en espèces produit par la vente. Aux périodes régulières d'intérêt, la prime est amortie pendant la durée des obligations et elle réduit ainsi la charge périodique pour intérêt sur les obligations. Les dépenses contractées pour l'émission des obligations, lorsqu'elles sont imputées sur la prime sur obligations, réduiront la somme à amortir. L'étudiant doit inscrire la vente des obligations à prime et les versements d'intérêt sur celles-ci."

"Advanced Accounting"
R. B. Kester, Ph.D., C.P.A.,
3e édition revisée, page 421 et pages 424 à 426.

"RELATION ENTRE L'INTÉRÊT SUR LES OBLIGATIONS ET LA PRIME OU L'ESCOMPTE

Le principal problème lié à la comptabilité relative à l'intérêt sur les obligations est celui du rapport entre la prime ou l'escompte sur les obligations et l'intérêt périodique sur ces dernières. Il prévaut presque toujours sur le marché un taux auquel les obligations peuvent se vendre au pair. Ce taux s'appelle le taux effectif. Si une compagnie lance une émission à un taux supérieur à celui-ci, elles se vendront à prime. Le montant de la prime sera, en théorie, la valeur présente de la somme périodique représentée par la différence entre le taux stipulé aux obligations et le taux effectif, ces versements périodiques s'échelonnant sur la durée des obligations. En d'autres termes, la prime représente le prix payé pour l'achat de l'intérêt additionnel, dollar pour dollar, sur la base d'intérêt composé. En conséquence, la prime n'est pas un profit, un item de revenu, mais une compensation de l'excédent d'intérêt sur les obligations. La portion qui s'applique à chaque période représente l'excédent d'intérêt qui, déduit de l'intérêt stipulé, indique le loyer réel de l'argent emprunté et qui doit être remboursé. Ainsi, le taux d'intérêt sur les obligations basé sur la somme effectivement encaissée, savoir le pair, plus la prime, est exactement le même que le taux du marché ou le taux effectif au pair. Autrement dit, la corporation paye sur son emprunt exactement le taux d'intérêt courant du marché.

Il est donc incorrect d'indiquer dans les livres le coût de l'emprunt à tout autre chiffre que l'intérêt effectif. Les versements d'intérêt se font, toutefois, au taux stipulé aux obligations. Il faut le ramener au taux effectif en lui appliquant une portion de la prime qui représente la somme payée pour le privilège de recevoir un taux supérieur d'intérêt.

De même, les obligations sont vendues à un escompte lorsque l'intérêt stipulé aux obligations est inférieur au taux du marché prévalant pour les valeurs semblables au moment de la vente des obligations. On peut le considéder comme un payement global par la compagnie pour compenser l'acquéreur de la différence entre le rendement de l'obligation et ce qu'il pourrait obtenir sur le marché libre. L'escompte doit donc être appliqué périodiquement à l'adaptation du coût du prêt à son véritable chiffre, à savoir le taux du marché ou taux effectif.

La dépense attachée à une émission d'obligations, comme les honoraires d'avocat, les frais d'impression, de gravure, la commission aux banquiers, etc., doit être répartie sur la durée de l'émission; elle est généralement portée au compte d'escompte et de dépense pour obligations et amortie périodiquement."

1946

LE SENAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule No 9

SÉANCE DU MARDI, 7 MAI 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOIN:

M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre du Revenu national pour l'impôt.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1946

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat le 19 mars 1946)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,

L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 7 mai 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport de ces sujets, se réunit à 10 h. 30 du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Sinclair et Vien—14.

Sont aussi présents:

Les sténographes officiels du Sénat.

M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre du Revenu national pour l'impôt, est entendu, puis il est interrogé par l'avocat.

A une heure de l'après-midi, le Comité s'ajourne au jeudi 9 mai, à 11 h. 45 du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le sécrétaire du Comité,

R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

Le Sénat

LE MARDI 7 MAI 1945.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 heures 30 minutes du matin sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le Président: Messieurs, lorsque nous avons commencé nos séances, M. Elliott fut notre premier témoin, et il semble qu'il sera le dernier. Depuis qu'il a rendu témoignage, nous avons procédé d'abord par entendre le mémoire de quiconque désirait en présenter un et l'avons ensuite étudié sous la direction de M. Stikeman, conseiller juridique du Comité. M. Stikeman occupait alors une charge quelque peu différente de celle d'aujourd'hui; il était alors un employé du ministère. Il ne l'est plus maintenant, il est conseiller du Comité. C'est à ce dernier de décider si nous allons procéder de la manière ordinaire. Je ne sais même pas si M. Elliott a un mémoire qu'il désire présenter. S'il en a un, nous allons l'entendre, et M. Stikeman pourra peut-être diriger l'interrogatoire. Avez-vous un mémoire à nous présenter, monsieur Elliott?

M. C. Fraser Elliott, K.C., (sous-ministre du Revenu national, pour l'impôt): Non, monsieur le président, je n'oserais pas qualifier de "mémoire" ce que j'ai à dire. Je sais parfaitement bien que, depuis le début de vos déliberations, on vous a soumis d'excellents mémoires qui vous ont renseignés au point qu'il peut être plus ou moins superflu d'y ajouter.

Le Président: Ne soyez pas si modeste.

M. Elliott: Lorsqu'on m'a demandé de venir ici, ce matin, je ne savais pas, et de fait j'ignore encore, si je devais être d'abord être interrogé sur ce qui a été soumis dans les différents mémoires; en second lieu, si nous étions pour étudier la possibilité d'établir de nouveaux bureaux ou de nouvelles formalités; et, troisièmement, si nous étions pour étudier des amendements possibles. Alors, je ne sais pas encore par où nous allons commencer.

Le Président: Je crois que le Comité serait bien prêt à avoir votre opinion sur quelques-unes des recommandations faites par les divers organismes qui ont comparu devant nous. Alors, je suis certain que l'on désirera vous poser quelques questions à l'égard de ces représentations.

Le Comité désire-t-il que M. Elliott fasse une déclaration préliminaire quelconque?

L'hon. M. Crerar: Je suis de votre avis, monsieur le président. Je suppose que M. Elliott a lu la plupart des mémoires.

M. Elliott: Je regrette de vous dire, monsieur Crerar, que je ne les ai pas tous lus. Comme vous le savez, il m'a fallu m'absenter souvent.

M. Crerar: Oui.

M. Elliott: Je regrette de n'avoir pu les lire tous. J'en ai parcouru quelques-uns qui vous ont été présentés récemment et qui me sont assez familiers, mais pas au point de dire ce que comprend tel ou tel mémoire. Je ne m'en souviens pas à ce point-là.

Le Président: Aimeriez-vous d'abord à faire une déclaration?

M. Elliott: En ce sens que vous allez étudier l'organisation et, particulièrement, le bureau d'arbitres proposé ou le tribunal d'appel?

L'hon. M. CRERAR: Un tribunal d'appel de l'impôt.

M. ELLIOTT: Oui, ou quel qu'en soit le nom. J'ai cru que ce point serait étudié ce matin.

Le PRÉSIDENT: Il est au programme.

M. ELLIOTT: J'ai dicté il y a une couple de jours, sans tenir compte de samedi et de dimanche, un mémoire sur la possibilité d'instituer un tribunal d'appel ou une commission arbitrale à l'égard de l'impôt. Si vous désirez commencer par ce point, je vais lire les commentaires que j'ai dictés.

Le PRÉSIDENT: Est-ce le désir du Comité?

Des VOIX: Oui.

M. ELLIOTT: Alors, sur ce sujet des appels et la manière dont ils devraient être reçus, étudiés et déférés à un nouvel organisme qui s'en occupera, en opposition à l'administration initiale pour être ensuite déférés à des tribunaux supérieurs, je vais vous lire une déclaration que j'ai dictée à mon bureau.

Les appels tombent dans deux catégories:

1. Les appels sur questions de faits, sur points de droit, ou sur un ensemble des deux;

2. Les appels des pouvoirs discrétionnaires exercés par le ministre.

Les premiers portent généralement sur l'interprétation de la loi en se qui concerne les faits, parce que l'administration de l'impôt sur le revenu est ordinairement en possession des faits. C'est pourquoi il est dit souvent que la plupart des cas exigent la définition de ce qu'est la loi, en tenant compte des faits, des dispositions statutaires et de la loi générale du pays, tel que l'établit la jurisprudence provenant de cas déjà jugés.

Lorsqu'il s'agit de points de droit, il ne convient pas qu'un tribunal de première instance soit en même temps le tribunal de dernier ressort. Les deux parties devraient toujours avoir le droit d'en appeler à un tribunal supérieur.

Il en est particulièrement ainsi dans les cas se rapportant à l'impôt sur le revenu, parce qu'un cas peut être pour un montant peu élevé dans une année déterminée, mais il établit le principe de droit qui devra s'appliquer non seulement aux cas de moindre importance mais, dans les années futures, à d'autres où le montant en jeu pourra être très élevé, qu'il s'agisse du même contribuable ou d'autres dont le cas présente des faits semblables. Pour résumer, presque chaque cas en est un de droits futurs en vertu de la loi. Ce que vous décidez aujourd'hui dans un cas de peu d'importance constitue un principe qui pourra s'appliquer à nombre d'autres cas plus importants et de même nature qui se présenteront. J'ai déjà dit au Comité, il y a quelque temps, que la juridiction de la Cour suprême du Canada est limitée; c'est-à-dire qu'elle n'entend pas certaines petites causes. Mais, si petite que soit la cause, si l'appelant peut démontrer à cette Cour que des droits futurs sont en jeu, elle l'entendra, sans tenir compte du montant d'argent qui peut être minime. Autrement dit, les droits futurs sont de grand intérêt.

C'est l'intention de faire une distinction entre cette forme de loi et l'exercice de la discrétion. J'ai fait remarquer au Comité l'absence de pouvoir du tribunal, en vertu de la loi, de réviser les décisions du ministre usant de sa discrétion; en effet, j'ai dit qu'aussi longtemps que le ministre est en possession des faits, qu'il les étudie et qu'il n'est pas mû par des principes contraires à la justice naturelle, les tribunaux n'interviennent pas dans la discrétion ministérielle. Les tribunaux n'ont pas juridiction our infirmer sa détermination discrétionnaire. Je ne m'attarderai pas à développer de nouveau ces raisons, mais si vous lisez ce que j'ai dit au cours d'un témoignage antérieur, vous y trouverez la loi à laquelle j'ai fait allusion.

Il se peut que le Comité, en tenant compte de la distinction que je viens de faire entre la loi et la discrétion, soit d'opinion d'instituer deux organismes distincts ou, dans le cas d'un seul organisme, que ce dernier ait deux fonctions distinctes; une se rapportant à la détermination des questions de droit, et l'autre consistant à faire des recommandations au ministre sur la manière et le degré dont il devrait exercer sa discrétion.

Avec votre permission, je vais développer quelques idées sur l'institution d'un organisme spécial, que l'on appelle souvent la Commission des appels sur l'impôt, pour entendre les appels des contribuables qui soulèvent des questions de droit, ou des questions de droit et de faits réunies. Lorsque les taux élevés de l'impôt sont entrées en vigueur, la responsabilité du contribuable est devenue beaucoup plus considérable que lorsque les taux d'avant-guerre existaient, et les exemptions descendirent bien plus bas. Autrement dit, le poids de l'impôt s'est alourdi. Le nombre des contribuables s'est considérablement accru de ce fait, et on peut se demander jusqu'à quel point les plaintes sont occasionnées par le désir d'être soulagé, de quelque manière du lourd fardeau, de l'impôt plutôt que par les demandes faites par la division de l'impôt, sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices (demandes qui seraient contraires à la loi.) N'oubliez pas que je laisse de côté la question de discrétion dans cette partie de la discussion. J'en suis sur la question de droit. Dans les années d'avant-guerre, la question de droit existait, sans le poids, mais je fais remarquer qu'il n'y avait pas alors de plaintes sur la question de droit. La Loi de l'impôt de guerre sur le revenu était en vigueur depuis 1917 et, jusqu'en 1940, il n'y avait pas ces plaintes que nous avons aujourd'hui. Je dis alors que le poids de l'impôt a si chargé le contribuable qu'il se plaint. Naturellement, lorsqu'il se plaint, il lui faut indiquer quelque chose.

L'hon. M. FARRIS: Le zèle du ministère pour encaisser a-t-il augmenté en proportion?

M. ELLIOTT: J'espère que le ministère s'est toujours tenu à la hauteur de sa position.

L'hon. M. HAIG: Un individu peut payer un impôt de $10 sans beaucoup se plaindre, mais si on lui demande de payer $10,000 et qu'il estime avoir été taxé à tort, il va plaindre énergiquement; il va se rebiffer.

M. ELLIOTT: Si un particulier doit être taxé chaque année sur une base qu'il considère erronée, je ne pense pas qu'il se soumette.

L'hon. M. HAIG: Le montant a quelque chose à faire pour savoir s'il se soumettra ou non.

M. ELLIOTT: Probablement, mais la question ici est de savoir ce que sera la loi dans le cas en litige. Ce que sera la loi, non pas pour un seul contribuable, mais pour des millions d'autres.

Le PRÉSIDENT: Le sénateur Farris dit que le zèle du ministère d'encaisser s'est accru avec l'augmentation de l'impôt.

L'hon. M. HAIG: Ce n'est pas où M. Elliott veut en venir. Il veut démontrer pourquoi il y a plus de plaintes aujourd'hui qu'auparavant. Plusieurs d'entre nous sont des avocats, et nous savons que si un homme vient nous consulter sur un impôt et qu'il n'est question que d'une dizaine de dollars, nous ne sommes pas pour lui dire de porter sa cause devant letribunal. Si je lui dis que je vais lui demander $500 pour m'occuper de ses intérêts, il va me répondre qu'il préfère alors acquitter l'impôt. Mais, s'il s'agit d'un montant de $5,000 ou plus, il ira certainement jusqu'au bout.

Le PRÉSIDENT: Je ne parlais que de la question posée par le sénateur Farris et qui me laissait entendre que le montant en jeu avait quelque chose à faire avec le zèle apporté par le ministère au recouvrement.

L'hon. M. FARRIS: J'ai posé une question tout simplement; je n'ai pas fait de déclaration.

M. ELLIOTT: Si j'ai bien compris, il se mêlait un peu de sarcasme à la question posée pour savoir si notre zèle ne s'était pas accru avec le temps de guerre; j'ai répondu, sur le même ton, que nous nous sommes toujours tenus à la hauteur de notre position.

L'hon. M. CAMPBELL: L'article 32A ne vous a-t-il pas rendus quelque peu plus zélés?

M. ELLIOTT: Il va sans dire que c'était un article du temps de guerre destiné à faire tomber sous le coup de la loi tout ce qu'on avait l'intention évidente de taxer. C'est un article extraordinaire, en réalité un degré ou deux plus élevé que la détermination par la loi de la manière normalement reconnue depuis des siècles. Ce n'était qu'un ton ou deux au-dessus de cela, parce que les gens, au cours de la guerre, disposaient de grosses sommes d'argent et, sachant que de gros profits les attendaient, faisaient des choses extraordinaires. Je ne voudrais pas en faire une base de comparaison avec l'impôt en temps de paix.

Le PRÉSIDENT: Que voulez-vous dire par "un degré ou deux au-dessus"?

M. ELLIOTT: Un peu au-dessus de ce que serait la lettre de la loi telle qu'elle existe dans le statut.

L'hon. M. HAYDEN: Mais vous lui avez donné un effet rétroactif?

M. ELLIOTT: Oui.

L'hon. M. LAMBERT: Les circonstances qui ont amené des augmentations d'impôt ne sont-elles pas semblables à celles où se trouve un homme affamé qui commet un petit vol pour se tirer d'ambarras?

M. ELLIOTT: Répondre à cette question serait entraîner une discussion philosophique sur les raisons qui animent un affamé et celles qui animent celui qui veut éviter l'impôt, et il est bien difficile de relier les deux d'une façon satisfaisante.

Le PRÉSIDENT: Allons-nous abandonner notre coutume ordinaire de permettre au témoin de terminer son exposé avant de lui poser des questions? Il se peut que l'exposé du témoin diffère quelque peu de l'ordinaire.

L'hon. M. HAIG: Ce n'est pas un exposé ordinaire. M. Elliott a soumis son cas, et il est maintenant ici pour être interrogé contradictoirement.

Le PRÉSIDENT: Si c'est le désir du Comité de l'interroger au fur et à mesure, très bien.

M. ELLIOTT: Je suis tout à fait consentant à être interrogé chaque fois qu'un point d'un intérêt particulier pour un membre du Comité est soulevé. Cependant, je dois dire au sénateur Haig que je ne tiens pas à être placé dans la situation d'un témoin interrogé contradictoirement. Je suggère plutôt que des questions me soient posées, parce que je veux être un des vôtres, ni pour vous ni contre vous, désirant développer le sujet au meilleur de ma connaissance.

L'hon. M. HAIG: En toute sincérité, je dois vous faire remarquer, monsieur le président, de même qu'à M. Elliott, que nous avons une grande obligation à remplir qui ne se rapporte pas à ce dernier. Le public s'attend que nous le représentions. M. Elliott est un des hommes les plus compétents du service civil du Canada et, plus que tout autre, il doit être au courant. Il est de notre devoir d'obtenir de lui les renseignements qui nous permettront ne nous occuper des problèmes que le peuple a à résoudre. Nous désirons qu'il nous aide à adopter la meilleure loi possible de l'impôt. Nous ne nous occupons pas du tout de l'incidence de l'impôt. Lorsque je dis que M. Elliott est ici pour être interrogé contradictoire-

ment, je dis simplement qu'il est ici pour répondre aux questions auxquelles nous désirons une réponse.

Le PRÉSIDENT: C'est bien ce que vous vouliez dire, sénateur. M. Elliott est lui-même avocat, comme plusieurs membres du Comité le sont, et l'on sait qu'il arrive parfois à des témoins d'être traités assez brusquement lorsqu'ils sont interrogés contradictoirement. Je ne crois pas qu'il s'attende à être traité de la sorte, et je sais que le sénateur n'a pas l'intention qu'il en soit ainsi.

L'hon. M. HAIG: Non.

L'hon. M. VIEN: Le sénateur Haig ne voulait pas parler d'un examen contradictoire, comme celui qui a lieu devant le tribunal, mais simplement de l'interrogatoire du témoin lorsque l'occasion se présentera. Au cours de l'enquête, la question de l'institution d'un tribunal d'appel de l'impôt a été longuement discutée. M. Fraser Elliott a été longtemps en Europe et, depuis son retour, à ce qu'on me dit, il a préparé un mémoire sur le point de savois si l'institution d'un tribunal quelconque pour s'occuper des questions de droit et de faits serait à l'avantage du pays. Tout en ne voulant pas imposer mes vues au Comité, il me semble que notre compte rendu serait plus intelligible si nous permettions à M. Elliott de continuer son exposé, du moins sur ce point, sans l'interrompre, nous réservant le droit de lui poser des questions, au besoin, pour éclaircir un mot ou une expression dont il s'est servi.

Le PRÉSIDENT: Quel est le désir du Comité? M. Elliott doit-il continuer à faire son exposé, sans interruption, excepté pour fins d'éclaircissement?

L'hon. M. CRERAR: Assurément.

Le PRÉSIDENT: Alors, je vais rendre une décision dans ce sens.

L'hon. M. MCRAE: Je ne suis pas membre de la fraternité légale, mais je présume que M. Elliott est ici pour être consulté par le Comité et pour coopérer avec lui.

M. ELLIOTT: Absolument.

L'hon. M. MCRAE: C'est mieux qu'un examen contradictoire. Je crains ce genre d'interrogatoire.

Le PRÉSIDENT: Continuez, monsieur Elliott.

M. ELLIOTT: Je dois rappeler au Comité le fond de cet appel et quel en sera le résultat. Je suppose que vous êtes au courant, pour la plupart, mais je vais donner de courtes explications.

Le contribuable pense, qu'il a été injustement taxé, et il fait un appel selon la formule prévue dans la Loi. Le mot "formule" est trop indicatif. La procédure est tellement sans formalités que si quelqu'un écrit une lettre disant: "J'ai bien reçu votre avis de répartition pour telle ou telle année, et je désire en appeler", cette lettre serait acceptée comme un appel. Alors aucun contribuable canadien n'est réellement empêche d'interjeter appel à cause des formalités. Il est très facile d'en appeler à l'administration de l'impôt sur le revenu. Lorsqu'un appel est reçu, il est du devoir du ministre d'accuser réception et il décide si, d'après lui, cet appel est motivé ou non. Avant que cette réponse à l'appel soit envoyée, il arrive généralement qu'il y ait une correspondance considérable ou de réelles entrevues.

Lorsque le contribuable est avisé que l'administration n'est pas de son opinion au sujet de son appel, la question devient sérieuse, et si nous lui disons qu'il est de son devoir de soumettre tous les faits, il ne convient certainement pas qu'il en appelle à une juridiction sur une partie seulement des faits, et s'adresse ensuite à une autre juridiction sur des faits nouveaux et importants. Le tribunal plus élevé pourrait alors décider de l'appel, non pas sur les mêmes faits, mais sur des faits différents, ce qu'il importe de prévenir. C'est à ce moment que nous disons au

contribuable, c'est-à-dire lorsque l'appel a été interjeté et que le ministre a répondu, qu'il lui faut maintenant produire son avis de mécontentement. Dans cet avis, il est tenu de déclarer tous les faits, d'indiquer les dispositions statutaires sur lesquelles il entend invoquer, et d'établir en détail les raisons de son appel. Il doit alors fournir un cautionnement de $400 ne consistant pas nécessairement en argent; ce cautionnement peut être fourni en obligation fédérales, provinciales et même municipales. Il va sans dire que, dans l'intervalle, l'obligation ou les obligations portent intérêt et ceci ne lui coûte rien. D'autre part et moyennant $8 ou $10, une compagnie de garantie ou d'assurance peut cautionner pour lui. Il peut aussi faire un dépôt en argent. C'est ce qui arrive dans la majorité des cas, et l'argent est gardé en garanti. Ce que je veux faire remarquer, c'est que le coût n'est pas très élevé.

Lorsque le ministre reçoit le tout, il estime qu'il a maintenant tous les faits et qu'il doit rendre une décision officielle, ce qu'il fait. Nous supposons qu'il n'est pas encore d'accord avec le contribuable. Ces quatre documents, de même que la déclaration initiale, constituent le dossier qui est transcrit et déposé à la Cour de l'Echiquier; cela fait, la cause est prête pour enquête et audition. Je vous rappelle ceci, parce que c'est le fond de la procédure actuelle.

Maintenant, quant à la question de droit et des appels qui en découlent, je ne connais pas de contribuable, gros ou petit, qui ait réellement à se plaindre parce qu'il avait beaucoup à payer pour interjeter son appel, fournir le cautionnement et porter sa cause devant la Cour de l'Echiquier. Il a pu y avoir certains délais mais, d'après moi, ce n'est pas ce dont on se plaint. Toujours du côté légal, le grief du contribuable est qu'il n'a pas eu l'occasion d'aller en cour et qu'il désire un tribunal à frais peu élevés, plutôt que la Cour de l'Echiquier, et devant lequel sa cause peut être entendue. Ceci, sans doute, signifie sa petite cause, car s'il est question de fortes sommes d'argent dans un appel, l'une et l'autre des parties ne se contenteront pas de la décision d'un tribunal de moindre importance. Cette considération, alors, se rapporte au petit contribuable.

Maintenant, supposons que nous établissions une cour intermédiaire appelée Cour de révision ou tribunal des appels sur l'impôt, ou n'importe quel autre nom que vous vouliez lui donner, et, pour le moment, il importe peu que ce soit un organisme central à Ottawa composé d'un petit ou d'un grand nombre de membres itinérants, ou que ce soient plusieurs organismes dans différentes parties du Canada et que leurs décisions soient confirmées par un organisme central à Ottawa avant d'être prononcées. Cela n'a pas d'importance pour le point principal, c'est-à-dire qu'il y a une sorte de tribunal pour entendre l'appel du petit contribuable et lui permettre d'être entendu en cour. Supposons, pour un instant, que les frais de cour ne dépassent pas $10; l'appelant devra aussi subir des frais élevés pour se conformer aux exigences de la cour dans la conduite de sa cause. Son propre temps, ou celui de son comptable, de son avocat et de ses témoins comporteront autant de frais qu'il lui faudra supporter.

Maintenant, si ce tribunal confirme la décision du ministre, le mieux que l'on puisse dire est que le contribuable a pu être entendu en cour au coût ci-dessus mentionné de $10, plus son temps et autres frais connexes; mais si le tribunal se prononce contre le ministre, comme on l'a déjà dit, cette décision en faveur du contribuable n'est que le type de centaines et peut-être de centaines de milliers de décisions ministérielles semblables se rapportant à cette question.

Alors, c'est une affaire de grande importance pour le ministre, parce qu'il s'agit d'une question de droit, et il faudra que ce dernier en appelle à la Cour de l'Echiquier. C'est ce qui se présentera, croyons-nous dans de nombreux cas où le tribunal s'est prononcé contre le ministre, pour la simple raison que le ministre et ses conseillers sont experts dans cas questions en tant qu'ils y consacrent tout leur temps et, en second lieu, qu'ils ont conscience de l'effet de ce que l'on appelle une petite

décision dans le vaste domaine où ils exercent leurs fonctions et doivent appliquer cette décision.

Ce n'est pas facile pour le ministre d'accepter une décision soidisant mineure dans un cas de peu d'importance, quand il lui faut l'appliquer, dans un vaste domaine, à de nombreux cas représentant des sommes d'argent considérables. Il va sans dire qu'il ne s'agit pas simplement pour le ministre de faire confirmer sa décision. Il s'agit de trouver à la source la plus autorisée si l'opinion du ministre et de ses subalternes, qui est contraire à celle d'une commission arbitrale ou du tribunal des appels de l'impôt, est bonne ou mauvaise. Maintenant, comme le contribuable est un homme de faibles moyens, il s'opposera certainement à aller devant la Cour de l'Echiquier et il ne comparaîtra peut-être pas, parce que, dira-t-il, les frais y sont élevés, et s'il ne se présente pas, il est bien probable qu'il perdre sa cause pour défaut de comparaître et de plaider.

L'hon. M. HAYDEN: Je désire un petit éclaircissement sur ce point. Le ministre devra toujours prouver son point, c'est-à-dire les raisons de l'appel, que le contribuable se présente ou non.

L'hon. BENCH: C'est ce qui a lieu actuellement.

M. ELLIOTT: Notez bien que ceci peut occasionner bien des griefs, car nous n'avons réellement pas de remède à la situation, excepté en tant que le tribunal des appels de l'impôt a confirmé la décision du ministre, et que le petit contribuable a eu l'occasion de se présenter en cour simplement pour trouver que le principe de droit appliqué par le ministère est maintenu par le tribunal. D. Est-il à propos de le placer dans cette situation sans être bien certain de ce qui va survenir lorsqu'un cas de moindre importance sera soumis au bureau des arbitres ou au tribunal des appels de l'impôt?

Quelques-uns pourront proposer que ce tribunal ait juridiction finale dans les cas ne dépassant pas un certain montant. Cette proposition présente deux lacunes:

1. Un faible montant peut établir un principe de droit de grande importance que le ministère devrait adopter pour l'appliquer non seulement aux nombreux cas semblables contenus dans ses archives mais à ceux pour des années à venir.

Cela signifie que cette décision s'appliquera pendant bien des années, bien que la somme en jeu en premier lieu ne soit que minime.

2. Si la décision est considérée comme une sorte de règlement dans la cause sans changer l'application de la loi dans tout le pays, on donnera au contribuable un avantage sur la loi existante.

Je ne crois pas que ce soit juste.

Ces deux objections ne peuvent être laisées de côté. Cela démontre la grande responsabilité confiée à la division des impôts quant aux questions de droit, soit la responsabilité d'être juste. Mais si, par hasard, il lui arrive d'être dans l'erreur, le moins que l'on puisse dire c'est qu'elle l'est d'une manière uniforme et que les petits contribuables souffrent le même préjudice.

Après avoir donné ces explications, je dois ajouter qu'il n'y en a personne ici, ni dans tout le Canada, qui ne soit animé du désir sincère d'accorder à ce même contribuable tous les droits que la loi, interprétée correctement par des tribunaux appropriés, peut lui procurer. Vous et moi désirons ardemment qu'il bénéficie de tous ses droits et qu'il ait à sa disposition tout remède convenable lorsqu'il se croit lésé par l'application de la loi, mais une loi de l'impôt sur le revenu, imposée chaque année à des millions de personnes, atteint des millions de petits contribuables qui doivent être tous traités de la même manière.

C'est pourquoi nous devons rejeter l'idée que ces tribunaux spéciaux seront des bureaux d'adjustement ayant pouvoir de diminuer ou d'augmenter l'impôt du petit contribuable, parce qu'il est opportun qu'il en soit ainsi, non pas en vertu de la loi, mais compte tenu des circonstances particulières où le contribuable se trouve, de même que de ses relations domestiques ou commerciales. Quel qu'en soit le nom, ce sont des tribunaux de justice, et il est proposé que leurs décisions soient publiées et deviennent loi. Toute décision publiée qui, selon l'opinion des conseillers juridiques de l'administration, est jugée contraire à la loi, est sujette à appel. Autrement dit, ce ne sont pas des bureaux d'ajustement, mais des bureaux pour établir la loi, publier cette loi et la faire appliquer dans tout le pays. Il n'existe pas de petites causes dans le domaine de la loi.

Alors, je répète que si vous invitez le petit contribuable à se présenter devant un tribunal inférieur afin qu'il puisse être entendu à peu de frais, il se peut que, dans la majorité des cas, le résultat ne soit que la confirmation de ce qui lui a déjà été dit. Ceci peut avoir une certaine valeur, mais si le ministère s'oppose à la décision et en appelle à un tribunal supérieur, le petit contribuable peut se sentir lésé davantage, ayant encore à perdre du temps et à faire face à des frais additionnels.

Il y a peut-être un avantage qui ne sera pas cependant en faveur du même contribuable-appelant, c'est-à-dire que ces tribunaux rendront des décisions par écrit. Celles-ci seront publiées et seront utiles pour les avocats, les comptables, les hommes d'affaires et le public en général. Les causes portées devant ce tribunal n'exigeant pas de frais élevées, il pourra y avoir beaucoup plus d'appels et, de là, un nombre considérable de décisions mais, je le repète, ce serait instructif pour ceux qui sont en dehors de la portée de l'appel immédiat.

Le Comité devrait distinguer nettement entre le désir de plus de publicité des décisions ministérielles et celui de procurer au petit contribuable des moyens d'appel mois dispendieux, mais seulement devant un tribunal de première instance, parce qu'il lui est encore possible de se présenter devant des tribunaux supérieurs, s'il le juge à propos.

Si c'est de la publicité que l'on veut, il faudrait considérer la chose comme entièrement séparée des appels et n'en découlant pas. Nous pourrions établir un bureau de publicité pour publier les décisions de l'administration dans les causes importantes, de même que les interprétations initiales importantes du ministère. Autrement dit, nous devrions prendre garde de rechercher de la publicité en provoquant des appels par les petits contribuables devant des tribunaux à frais peu élevés.

L'hon. M. VIEN: Vous faites allusion ici non pas à la publicité quant aux faits, mais quant aux décisions, afin que les principes en jeu soient connus?

M. ELLIOTT: Oui. Je dis que les principes qui peuvent être publiés n'intéressent pas le contribuable-appelant; seule sa propre petite cause l'intéresse. Mais je m'imagine qu'un grand nombre de gens pensent que si nous avons un nombre considérable d'appels à un tribunal facile d'accès, bien des décisions seront publiées. Ceci n'intéresse pas le petit contribuable, cependant. Alors, il nous faut faire une distinction entre la publicité et accorder au petit contribuable ses droits à peu de frais.

L'hon. M. FARRIS: Ne peut-on pas répondre à cela en disant que si la Couronne désire en appeler de ces petites causes, elle devrait payer les frais des deux parties? C'est ce qu'ordonne parfois le Conseil privé lorsqu'il permet un appel.

M. ELLIOTT: J'imagine que le Conseil privé ou tout autre tribunal entendra une cause *in forma pauperis,* mais prétendez-vous que si, dans une cause jugée par ce tribunal à frais modiques, la Couronne est d'opinion que le principe de droit est

si important qu'il doit y avoir un appel à un tribunal supérieur, elle devrait supporter les frais, même s'il s'agit d'un contribuable en moyens?

L'hon. M. HAYDEN: Certainement.

L'hon. M. VIEN: Pourquoi pas?

Le PRÉSIDENT: Ce n'est pas un point d'élaircissement, et il devrait être soulevé plus tard.

M. ELLIOTT: Monsieur le président, j'ai terminé mon exposé sur la question des appels se rapportant aux points de droit. L'autre partie de mon exposé a trait aux appels se rapportant aux pouvoirs discrétionnaires et, avant d'aborder cette seconde partie, je crois qu'il est à propos de discuter les appels sur les points de droit. Au cours de la discussion, ne confondons pas cette partie avec les pouvoirs discrétionnaires.

Le PRÉSIDENT: Le Comité désire-t-il maintenant discuter cette partie de l'exposé de M. Elliott?

L'hon. M. HAIG: Il me semble qu'il peut y avoir un empiètement des deux points, et que si nous commençons à interroger M. Elliott maintenant, ce dernier pourra nous dire que quelques-unes de nos questions se rapportent à la seconde partie de son mémoire. Il devrait continuer et terminer son exposé.

L'hon. M. LAMBERT: Monsieur Elliott peut-il dire si ces deux parties comprennent tout son exposé?

M. ELLIOTT: Oui.

Le PRÉSIDENT: Avez-vous tout dit ce que vous vouliez au sujet des questions de droit?

M. ELLIOTT: Oui.

Le PRÉSIDENT: Et, maintenant, vous désirez parler des pouvoirs discrétionnaires.

M. ELLIOTT: Je, dois d'abord faire une observation qui se rapporte aux deux parties de l'exposé comme fonctionnaire à qui il arrive fréquemment d'être consulté par le gouvernement du jour quant aux lois fiscales sur le point d'être promulguées, de même que sur les questions de procédure, je veux qu'il soit bien compris que je ne discute la question que d'une façon générale, et que je ne suis pas lié par aucune de ces méthodes, non plus que par ces voies et moyens. Il serait tout à fait inapproprié que, dans des délibérations publiques, j'énonce une opinion qui m'est propre, et qui pourrait venir en conflit avec ce que le Gouvernement pourrait ensuite proposer, parce que l'opposition pourrait dire: "Nous citons la déclaration de M. Elliott qui est contraire à ce que fait le gouvernement." Ceci créerait une situation plutôt embarassante, et pour le gouvernement et pour moi-même. Je ne sais pas très bien comment l'éviter. Je n'en parle que pour demander à ceux qui liront par la suite de se rappeler que je parle en toute franchise, afin de venir en aide au Comité, et que je ne pose pas de vues catégoriques qui pourront être citées comme miennes contre toutes questions qui pourront être soulevées dans tout budget ou toute loi de taxation futurs.

L'hon. M. HAYDEN: Vous n'établissez pas de doctrine?

M. ELLIOTT: Non. J'ai pensé que la manière d'examiner les questions de pouvoirs discrétionnaires est bien différente de la manière d'examiner celles qui se rapportent à la loi. Un pouvoir discrétionnaire, comme son nom l'indique, n'a rien à faire avec une question de droit. C'est plus fondé sur le principe du montant à allouer ou à ne pas allouer, ou la permission de faire ceci ou de ne pas faire cela, eu égard aux circonstances où se trouve le contribuable et, dans un sens plus large,

il s'agit de veiller, autant que possible, à ce que les normes de ce qui est raisonnable soient d'application uniforme à tous les cas réellement semblables dans tout le pays. Le ministre a pour mission d'établir les questions relevant de sa discrétion. Devons-nous songer à lui enlever cette responsabilité et à établir un bureau consultatif moins expérimenté dans les subtilités des interprétations légales, mais plutôt expérimenté à conseiller telle ou telle dépense d'affaire, ou telle ou telle activité convenant aux affaires du contribuable? Autrement dit, ce n'est pas simplement une question de quantum; il s'agit de décider si on a usé de bon jugement, en vertu des pouvoirs discrétionnaires, d'abord pour le contribuable lui-même en faisant ce qu'il a fait ou en demandant ce qu'il a demandé, et, en second lieu, pour le ministre en diminuant cette action ou cette réclamation.

Le discrétion employée par un particulier ou un groupe de particuliers dans une partie du pays jouerait probablement de façon différente dans une autre. Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'insister sur ce point. Si des groupes, dans différentes parties du pays, devaient rendre une décision discrétionnaire et la soumettre à un organisme central pour approbation, ces mêmes groupes, en admettant que leur décision ne serait pas approuvée, deviendraient bientôt mécontents. Ils demanderaient un principe directeur où l'on pourrait user de discrétion dans toutes les circonstances possibles et imaginables. C'est presque impossible qu'il en soit ainsi, parce que la question ne se prête pas aux principes, comme aux principes de droit, en tant que la discrétion est une question de conscience et de jugement personnel sain, tout à part de la loi, en tenant compte des circonstances particulières. En ma qualité de régisseur des salaires, j'ai une assez bonne expérience sur la manière de traiter les bureaux dans tout le pays. Nous en avons sept dant tout le Canada. Au début de leur travail, il y en a qui demandent: "Sur quel principe permettez-vous cette augmentation et refusez-vous l'autre?" Ils désirent un principe fondamental. Vous savez, messieurs, qu'il n'est pas toujours facile de mettre sous forme de principe la question de savoir si, dans telles ou telles circonstances, il devrait y avoir une augmentation ou non. Je prétends que si, dans différentes parties du Canada, vous avez des bureaux qui usent de discrétion, ils rechercheront très probablement une déclaration de principes équivalant à ceux qui sont à la base de la loi et que les gens peuventsuivre avec un rapprochement raisonnable.

Alors, il ne peut,—et je ne recommande rien cependant—qu'un bureau central discrétionnaire de trois personnes, disons, soit institué à Ottawa, pour réviser les décisions discrétionnaires des inspecteurs et de leurs subalternes, tels qu'elles sont rapportées au bureau central. Ce bureau conseillerait le ministre dans les cas où il y aurait désaccord entre le contribuable et le bureau de district, lui laissant la responsabilité d'en arriver à une conclusion. Il est presque indiscutable que, dans chaque cas, le ministre accepterait l'opinion de ce bureau.

L'hon. M. FARRIS: Ce bureau serait-il de la nature d'un tribunal devant lequel un avocat pourrait comparaître?

M. ELLIOTT: Ce serait un tribunal devant lequel le représentant du contribuable pourrait donner des explications.

L'hon. M. BENCH: Il pourrait alors se comparer à la Commission arbitrale établie en vertu de la Loi sur la taxaton des surplus de bénéfices?

M. ELLIOTT: Je crois qu'il y a bonne analogie.

Il va sans dire que ce bureau pourrait être itinérant, entendre les contribuables sur des questions qui diffèrent sensiblement de la coutume générale des décisions sur les questions discrétionnaires et que, son travail fait, il pourrait conseiller le ministre au sujet de sa discrétion. Je répète que je ne fais pas de recommandation. Cette proposition peut être bonne ou ne pas l'être.

Dans leur mémoire, les experts comptables ont énuméré les pouvoirs discrétionnaires que le ministre peut exercer. Il ne faut pas oublier que ces pouvoirs sont

dispersés ici et là dans la loi. Ils sont nombreux et se manifestent tous les jours. Alors, en en considérant le poids et le nombre, ils peuvent signifier que le bureau jouera le rôle de répartiteur pour régler les décisions qui lui seront soumises. On peut concevoir, alors, que ce bureau aura besoin de son propre personnel; et, s'il en est ainsi, nous ne ferons que remplacer un groupe de répartiteurs par un autre, et le travail se fera deux fois,—une première fois les répartiteurs du ministère, et une deuxième fois par une groupe de répartiteurs qui conseilleront au bureau consultatif ce qu'il doit dire au ministre, indiqueront ce que doit être la décision finale. S'il fallait qu'il en soit ainsi, nos répartiteurs pourraient facilement se décharger de leur travail sur ceux qui seront appelés à décider en dernier lieu, ou ils pourraient être plus que généreux dans leur discrétion et laisser au bureau le soin d'être sévère. Autrement dit, et en tenant compte de la nature humaine, comme nos répartiteurs régionaux ont directement affaire au contribuable, ils veulent être raisonnables envers lui, et je crois que lorsqu'ils ont l'occasion d'être généreux, il n'est que naturel qu'ils en profitent. Si ces cas étaient envoyés à un bureau central, ce dernier pourrait dire de chacun qu'il ne l'intéresse pas. En pratique, nos évaluateurs ne seraient pas les hommes actifs et éveillés que nous les croyons, mais ils deviendraient relâchés, se disant qu'après tout, il y a quelqu'un qui interviendra. C'est le danger, et lorsque vous regardez la liste de pouvoirs discrétionnaires que le ministre doit exercer et le nombre de décisions qu'il a à rendre, vous constatez qu'il y a sujet à véritable inquiétude.

Autrement dit, il ne peut pas y avoir de solution parfaite à l'usage de discrétion au sens directorial. Il se peut que ce tribunal ne soit appelé à étudier la question de discrétion que lorsque le contribuable en appelle de la décision discrétionnaire du ministre, et c'est peut-être jusqu'à ce point que le bureau devrait exercer ses pouvoirs.

Il semble inopportun de rejeter sur les tribunaux de juridiction supérieure le fardeau de décider les questions autres que celles du droit. Les juges sont des experts dans ce domaine. Qui oserait faire des remarques sur leurs inclinations discrétionnaires? Ils ne sont pas censés connaître ou tenus de connaître l'opportunité de telle ou telle dépense, du moins pas autant que les ministres qui sont en contact journalier avec le public et les affaires publiques.

Ce n'est pas un point de droit que l'on demandera au juge de décider, mais bien une question de jugement raisonnable dans un vaste domaine comme celui de la loi de l'impôt, et je prétends que l'interprétation du juge sur ce qui est raisonnable ne doit pas remplacer celle des spécialistes qui s'occupent constamment de ces questions.

Bref, la discrétion n'a pas sa place dans l'administration stricte de la justice, c'est-à-dire devant les tribunaux présidés par des juges. Ces derniers refusent, et à propos, de substituer leur discrétion à celle du ministre. En droit, ils diront tout simplement: "Le ministre a-t-il étudié les faits? A-t-il appliqué les règles de la justice naturelle?" S'il l'a fait et que le tribunal en est satisfait, on ne passera pas outre à la discrétion ministérielle. En d'autres termes, l'essentiel est de connaître les faits. Le tribunal vous demandera si vous avez bien étudié les faits, et c'est tout. C'est mon interprétation de la loi telle qu'elle existe.

L'hon. M. VIEN: N'y a-t-il pas autre chose? Ne doit-on pas user de discrétion judiciairement et raisonnablement?

M. ELLIOTT: J'ai parlé de cela au titre de l'équité.

C'est une excellent service que le mémoire catégorique des experts comptables vous rend, mais c'est autre chose de refaire l'article et de dire: "Si nous étions à rédiger la loi, donnerions-nous la discrétion au ministre, ou établirions-nous une loi rigoureuse sans nous occuper de ce qui intéresse les contribuables?" Une loi rigoureuse peut causer bien des embarras.

Je crois que la sévérité occasionnera beaucoup plus de dommages et n'apportera aucun soulagement au contribuable, tout raisonnables que puissent être ses actes, si l'on tient compte des égards dont il peut bénéficier en vertu de la loi.

Il va sans dire que la raison d'être d'une poursuite de la Couronne n'est jamais le sujet d'une plainte, et vous n'entendez rien dire à cet effet; voilà pourquoi vous êtes impressionné par l'alligation que le contribuable est empêché par la Couronne d'accomplir certains actes parce qu'ils ne sont pas conformes à ce qui est permis ou refusé à d'autres personnes. Il se peut que certains groupes, intéressés ou non, insistent trop sur cette question.

C'est-à-dire qu'en somme, le quantum des discrétions n'a pas été le sujet de plusieurs plaintes. Du moins, c'est ce que je puis donner comme preuve. Mais il y a ceux qui ont des intérêts spéciaux et qui disent que la discrétion n'est pas employée selon leurs vues, et la question se pose: "Comment pouvons-nous juger de cette plainte?"

L'hon. M. VIEN: Il y a bien peu de raison de se plaindre de discrimination, parce que les décisions sont gardées secrètes.

M. ELLIOTT: Ah! non. Elles ne sont pas secrètes. Le contribuable est parfaitement au courant. Il s'agit de savoir maintenant si l'autre contribuable l'est aussi.

L'hon. M. VIEN: L'est-il?

M. ELLIOTT: Non. Vous ne pouvez pas dire à un autre contribuable ce qui a été fait dans tel ou tel cas, parce qu'il vous est défendu de raconter les affaires des autres. Il y a une limite stricte et véritable au sujet de cette divulgation.

Permettez-moi de vous citer un exemple concret des dommages que peut causer une loi rigoureuse. Supposons d'abord que nous analysions les pouvoirs et que nous nous demandons si les lois devraient être plus sévères.

Ainsi, une filiale canadienne d'une compagnie américaine a comme président un non-résident qui se trouve en même temps le président des deux sociétés. La compagnie américaine, dont le rayon d'action s'étend dans le monde entier, se trouve dans une situation avantageuse; elle a son bureau principal à New York, ses représentants achètent un peu partout dans le monde, et elle distribue ses marchandises au prix coûtant à toutes ses filiales de l'Amérique du Nord. Il n'y a pas de doute que la compagnie canadienne en est avantagée au point de réaliser des bénéfices, ce qui n'existerait probablement pas si de tels services n'étaient pas à sa disposition.

Si je me souviens bien, le salaire du président non-résident était d'environ $65,000.

Il y a quelques années, une résolution a été présentée déclarant rigoureusement que les salaires payés à des employés supérieurs non-résidents ne seraient pas comptés comme réduction, mais cette résolution n'a jamais été acceptée par la Chambre, parce que les intéressés ont soutenu que la compagnie canadienne en profitait et que le salaire du moins en partie, devait être compté comme une dépense; et il en fut ainsi. Mais si cette résolution avait été adoptée, la loi aurait été rigoureuse et nous aurions taxé la compagnie canadienne injustement.

Je fais simplement remarquer que si le Comité avait le pouvoir d'adopter une loi de l'impôt sur le revenu, et l'adoptait effectivement, sans les pouvoirs de discrétion appropriés, il y aurait bientôt beaucoup plus d'inquiétude qu'il n'en existe maintenant. En fait, je me demande si une telle mesure d'impôt serait acceptable pour le pays. Sachant alors qu'il faut des pouvoirs discrétionnaires dans une loi qui concerne le peuple sur tant de points et d'une façon si vitale, nous en revenons à la question de savoir comment ces pouvoirs peuvent être exercés.

C'est tout ce que j'ai à dire sur l'introduction de la méthode de disposer des pouvoirs discrétionnaires. Lorsque nous discuterons cette question, je demanderai à tous les membres du Comité de bien vouloir faire une distinction entre les deux, c'est-à-dire les questions qui soulèvent purement d'importants points de droit et le pouvoir discrétionnaire qui ne comprend pas réellement de principe de droit, mais qui est plutôt matière de bon jugement. Je crois que sur ce point, monsieur le président, nous pouvons commencer une discussion générale.

Le PRÉSIDENT: Lors de nos autres réunions, messieurs, lorsque le témoin avait fini de présenter son exposé, nous demandions à M. Stikeman de procéder à l'interrogatoire. Cela vous convient?

Des VOIX: Oui.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Stikeman.

M. STIKEMAN: Monsieur le président, avant d'entrer dans le détail de mon sujet, je dois faire remarquer ce que je crois être mon devoir et mon attitude concernant les difficultés qui se présentent, comme l'a dit le témoin précédent, concernant les vues de nature personnelle qui pourraient être mal interprétées par d'autres personnes lisant le compte rendu des délibérations.

Nous sommes ici, au Comité, pour faire une enquête purement objective sur certaines déclarations de faits et, en agissant ainsi, nous nous occupons objectivement de contrôler la validité de ces faits et de la solidité des opinions qui nous sont soumises. Nous nous sommes efforcés de traiter précisément de la même manière tout témoin qui s'est présenté devant nous; nous nous sommes abstenus de l'interrogatoire principal et de l'interrogatoire contradictoire. Nous avons été uniquement guidés par notre désir d'atteindre la vérité dans tout exposé de faits et d'opinions.

C'est alors mon voeu que nous nous occupions de M. Elliott tout comme nous l'avons fait des autres témoins, c'est-à-dire objectivement, afin que le Comité obtienne des directives réelles et rationnelles pour tirer ses conclusions.

Si mes questions peuvent paraître aujourd'hui minutieuses, ou paraître exprimer des doutes, je dois, monsieur le président, faire remarquer au témoin que cette attitude m'est totalement suggérée par le désire d'éviter tout malentendu et d'éviter d'embarrasser tout témoin en faisant des remarques qui pourraient être considérées comme commentaire injuste.

Je vois que M. Elliott a divisé son très intéressant exposé en deux parties, et qu'il s'est borné à étudier l'institution ou la non-institution d'un tribunal pour entendre les appels, et la possibilité pour ce tribunal d'étudier les questions de discrétion. M. Elliott nous a dit avoir fait cette distinction parce que, à son avis, les questions de droit et celles de discrétion ne peuvent pas nécessairement être étudiées ensemble convenablement.

Avant de discuter l'exposé de M. Elliott et de m'assurer de certaines de ses opinions en particulier, je désire lire un court mémoire que j'ai préparé la semaine dernière et où je me suis efforcé de faire la synthèse des opinions qui nous ont été émises comme évidentes dans l'idée du public, de même que les états et exposés faits par des témoins, devant le Comité, sur des questions de droit et de discrétion dans la mesure où elles se rapportent à la cotisation et qu'elles permettent au contribuable d'aller en révision.

Je vais maintenant vous lire la synthèse suivante que je puis difficilement qualifier de résumé.

L'opinion générale semble vouloir que le contribuable puisse avoir un tribunal expéditif et peu coûteux devant qui il pourra porter tout différend provenant de la cotisation, y compris les questions de faits, de droit et les autres provenant de la discrétion ministérielle ou administrative, et devant qui il sera assuré, par l'accès facile à un tel tribunal, d'une adjudication impartiale et motivée. Je crois que la

majorité des témoins ont jugé essentiel que cet organisme d'adjudication puisse substituer son opinion à celle du ministre ou de tout tribunal administratif qui a usé de sa discrétion, dans la mesure où tel exercice du pouvoir discrétionnaire a contribué à la préparation de la cotisation en litige.

Le second principe d'envergure qui a été mis en lumière par les témoins interrogés ici est que cet organisme d'adjudication—le tribunal—, en étudiant les divers exercices du pouvoir discrétionnaire et les différentes questions de droit, assurerait la souplesse continue de la loi, puisque le fait de rendre des décisions sur ces questions diminuerait le besoin de faire disparaître entièrement l'autorité discrétionnaire maintenant contenue dans la loi. Il est vrai que plusieurs témoins ont préconisé la diminution du nombre des pouvoirs discrétionnaires et de leur forme, dans certains cas. Toutefois, le sentiment général est à l'effet que si un tel organisme est constitué pour étudier impartialement l'exercice des discrétions et les raisons de cet exercice, il ne serait pas nécessaire d'éliminer les pouvoirs discrétionnaires du statut, et que ceci contribuerait à maintenir la souplesse de la loi actuelle et la liberté de mouvement que l'administration doit nécessairement avoir pour la rendre exécutoire. De plus, on a cru que le fait de rendre des décisions sur des questions de droit et de faits serait utile non seulement aux contribuables, mais aussi aux fonctionnaires agissant au nom du ministre du Revenu national qui auraient alors des directives d'une utilité croissante au fur et à mesure qu'une jurisprudence serait établie relativement à la considération juste des différentes questions de droit et de faits dans des cas particuliers.

Finalement, à la suite de ces deux principes qui nous paraissent évidents, il semble que les témoins ont cru qu'un recueil de précédents tendrait à diminuer le besoin de directives ministérielles en tant qu'elles se rapportent à des questions de substance plutôt qu'à des questions d'administration dans la limite du ministère lui-même. On croit aussi qu'en plus de soulager l'administration du fardeau très réel d'administrer au moyen de directives, le recueil de précédents compilé par ce tribunal aiderait à l'éclaircissement de plusieurs articles maintenant obscurs à cause du manque de détermination ou d'interprétation finales par un tribunal et que, par la suite, ce recueil pourrait diminuer jusqu'à un certain point le besoin de rédiger de nouveau en toute hâte des parties considérables des statuts, puisque ces articles qui sont ambigus et difficiles pour le public,—et, dans bien des cas, pour l'administration—auraient forcément une certitude à la suite de l'application des décisions du tribunal.

J'ai cru nécessaire de soumettre au Comité ce que j'ai pensé être les principes généraux établis par la preuve, afin d'avoir une occasion véritable d'estimer les très intéressants commentaires et propositions faits par les témoins. Si, dans son mémoire dont je suis heureux d'avoir une copie, M. Elliott discute quelques-uns de ces principes, je crois qu'il le fait à la suite d'une longue et vaste expérience et qu'avant d'essayer d'évaluer les principes qui nous sont offerts, nous ne devrions pas manquer l'occasion de lui poser certaines questions à cet égard, de même que d'autres sur son exposé.

L'hon. M. VIEN: Vous avez, n'est-ce pas, donné un résumé de la preuve offerte au Comité sur les points que vous avez mentionnés.

M. STIKEMAN: Oui, monsieur.

L'hon. M. VIEN: A la lecture des témoignages, croyez-vous que le sentiment général est à l'effet que la loi devrait être modifiée, afin de déposséder les fonctionnaires du ministère de tous pouvoirs discrétionnaires, ou pensez-vous que l'opinion générale est à l'effet que lorsque le pouvoir discrétionnaire est exercé, le contribuable devrait avoir la chance de faire connaître publiquement les griefs qu'il peut avoir?

M. STIKEMAN: La preuve semble indiquer que, dans l'opinion générale, cette discrétion ne peut être entièrement éliminée du statut, dans chaque cas.

L'hon. M. VIEN: Ma question se rapportait à autre chose. L'opinion générale veut-elle que cette discrétion soit exercée par un tribunal du dehors, ou par les fonctionnaires du ministère, le contribuable ayant l'occasion d'interjeter appel?

M. STIKEMAN: Vos dernières paroles expriment le sentiment général, monsieur. La discrétion, où qu'elle se trouve dans la loi, devrait être exercée d'abord par les fonctionnaires du ministère, mais leur décision serait sujette à appel, ou plutôt "discussion" devant un autre tribunal.

L'hon. M. VIEN: Lorsque vous avez résumé les témoignages, vous avez dit, n'est-ce pas, que le sentiment général était que les pouvoirs discrétionnaires qui doivent être insérés dans la loi pour la maintenir souple ne devraient pas être exercés par tous les fonctionnaires du ministère. Je vous remercie de me renseigner.

M. STIKEMAN: Ce n'est pas tout ce que j'avais à l'idée, monsieur le sénateur. J'ai essayé d'établir ce que la preuve nous indique comme étant le sentiment général des témoins, à savoir que le nombre d'occasions d'exercer le pouvoir discrétionnaire, pourrait peut-être être réduit; en second lieu, que lorsqu'il reste un pouvoir discrétionnaire pour fins administratives et à cause de l'impossibilité pratique de légiférer sur tout cas particulier, la discrétion devrait être exercée par les fonctionnaires de l'administration, mais que cet exercice devrait être sujet à révision par un comité indépendant ou un tribunal absolument indépendant du ministère qui décrète l'impôt.

Vous avez dit, monsieur Elliott, dans le témoignage rendu devant le Comité à la séance du 21 novembre dernier, et qui est reproduit à la page 12 du fascicule No 4, que si "la population est d'avis qu'elle ne dispose pas d'un tribunal compétent et peu coûteux, il convient de se rendre à ses désirs en la matière." Je vous dis qu'il y en a très peu qui désirent l'institution d'un autre tribunal, mais, s'il y en a, ils devraient certainement l'avoir. D'après ce que vous avez dit ce matin, et je veux m'assurer si je vous ai bien compris, vous avez mentionné un tribunal qui ne s'occuperait que de questions de droit et non pas de celles de discrétion. Vous ai-je bien compris?

M. ELLIOTT: Oui.

M. STIKEMAN: En faisant une distinction entre les questions de discrétion et celles de droit, pensez-vous que les premières, qui sont confiées actuellement à l'administration, sont entièrement de faits, ou ne croyez-vous par que quelques-unes d'entre elles se rapportent à la bonne interprétation du statut et confinent au domaine de la loi?

M. ELLIOTT: Je fais une distinction marquée entre les deux et je considère que la discrétion ne se rapporte pas aux principes de droit. J'ai cru que les questions se rapportant aux principes de droit devaient être soumises à ce que vous appelez un tribunal, et que celles de discrétion devaient être déférées à un organisme hors de la judicature. S'il vous faut un organisme spécial pour s'occuper des questions de discrétion, il devrait être composé d'hommes de grande expérience dans les affaires. La discrétion est étroitement liée aux affaires, et c'est pourquoi ceux qui siègent en révision devraient être des hommes d'affaires.

M. STIKEMAN: Je vous pose la question au point de vue pratique, et non pas comme à un fonctionnaire public: pensez-vous qu'un tel tribunal, pour l'appeler par le nom qu'on lui a déjà donné, en tant qu'il s'occupe des questions de droit, peut être considéré comme une cour séparée du ministère du Revenu national ou de ceux qui imposent la taxation?

M. ELLIOTT: Assurément, ce trbunal devrait être séparé de l'administration, être indépendant.

M. STIKEMAN: Il semblerait aussi que si ce tribunal doit être indépendant, la procédure en appel ne devrait pas être de nature à empêcher le ministère, avant de se présenter à l'audition, d'examiner les objections que le contribuable soulève à l'égard de sa répartition?

M. ELLIOTT: Il y a deux choses ici. D'abord, l'administration doit connaître tous les faits. Après avoir établi certains faits dans son appel à l'administration, le contribuable ne devrait pas être autorisé à en soumettre de supplémentaires au tribunal. Ce serait désastreux pour tout le système, à compter de l'administration jusqu'aux tribunaux supérieurs.

M. STIKEMAN: Vous croyez qu'un meilleur aperçu de la procédure serait quelque chose comme ceci: le contribuable recevrait sa cotisation ou un avis de cotisation et, dans une période déterminée, il s'aboucherait avec le fonctionnaire approprié pour discuter son cas et, seulement après avis confirmatoire de ladite répartition par le ministre, il pourrait lui être permis d'aller plus loin. D'autre part, le ministre pourrait-il lui-même aller plus loin, s'il le désirait?

M. ELLIOTT: En effet; la divulgation faite à l'administration devrait être complète et la décision devrait être rendue à la lumière de celle-ci. Alors, si le contribuable désire en appeler à un tribunal supérieur, il pourra le faire sur les mêmes faits, mais non pas sur des nouveaux.

M. STIKEMAN: Au point de vue pratique, et d'après votre expérience, avez-vous quelques commentaires à offrir au Comité sur les diverses propositions formulées à l'égard d'un tribunal devant s'occuper des questions de droit?

M. ELLIOTT: Parlez-vous de sa constitution et de sa composition?

M. STIKEMAN: Oui; vous avez dit qu'on peut s'attendre à un grand nombre d'appels. Pouvez-vous nous dire combien il faudrait de personnes pour venir à bout de tant de demandes?

M. ELLIOTT: Ma foi, je ne veux montrer de préférence, si c'est là où vous voulez en venir . . .

M. STIKEMAN: Non.

M. ELLIOTT: . . . entre un organisme central auquel tous doivent s'adresser, ou un organisme central auquel quelques-uns doivent s'adresser, et un organisme si étendu qu'il a des membres disponibles en groupes de deux, ou même d'un, dans les différentes parties du Canada. Autrement dit, un tribunal itinérant comprenant suffisamment de membres pour en envoyer un ou deux dans les diverses directions du pays et qui seront à la disposition du contribuable là où il réside. Leurs décisions seraient approuvées par le tribunal central. Ce régime a ses avantages. Si nous nous nous rendons compte ici que nous nous occupons de décisions comportant des directives qui équivalent aux prescriptions statutaires, qu'il faut observer au même titre que la loi, il est évident qu'il s'agit d'un tribunal important. Selon moi, les membres de ce tribunal devraient occuper une situation qui inspire le respect, parce que s'il n'en était pas ainsi, les gens pourraient dire qu'ils vont porter leur cause plus loin. Autrement, il n'y aurait pas là la satisfaction que donne le recours à un tribunal supérieur; dans ce dernier cas les intéressés peuvent se dire que leur cause a été étudiée par des juges habiles. Alors il vous faut établir un organisme composé de personnes dignes, bien qualifiées et bien rémunérées qui s'occuperont de questions que l'on peut juger de moindre importance mais qui, en fait, concerneront presque toujours des droits futurs.

Le PRÉSIDENT: Seriez-vous en faveur de tribunaux régionaux dont les membres ne seraient pas nécessairement membres de l'organisme central?

M. ELLIOTT: Non. Je serais disposé à avoir le centre du pouvoir dans un tribunal à Ottawa parce que, sans aucun doute, les tribunaux régionaux rendront

des décisions différentes de celles des autres sur des questions qui, à la surface, peuvent paraître différentes mais, fondamentalement, le fil de la loi qui les relie est le même. Je crois que ce tribunal doit d'abord s'exprimer comme un organisme central, tout comme la Cour de l'Echiquier qui est aussi un organisme central, bien qu'elle siège dans les différentes parties du pays et qu'elle soit itinérante de caractère.

L'hon. M. VIEN: Pensez-vous que ce tribunal pourrait être constitué de la même manière que la Commission des transports? Cet organisme siège comme tribunal unique, mais il peut déléguer deux ou trois de ses membres pour tenir des séances dans l'Est ou dans l'Ouest.

M. ELLIOTT: C'est une excellente analogie, monsieur le sénateur. Je crois que c'est juste.

M. STIKEMAN: Pensez-vous que l'institution d'un tel tribunal aiderait ou nuirait à l'efficacité administrative de la division?

M. ELLIOTT: Techniquement, je dois dire non, parce que je ne vois pas la nécessité d'un tel tribunal, soit-il ancien ou nouveau, pour venir en aide à la discrétion ministérielle. Mais je ne crois pas que ce soit tout à fait la question. Il s'agit de savoir si le contribuable se sentira aidé par ce nouveau tribunal? S'il l'est, et nous sommes dans un pays essentiellement démocratique, donnons-lui l'avantage de l'avoir. Il peut ne pas obtenir tout ce qu'il désire, mais c'est tout de même un autre tribunal auquel il peut s'adresser, si son cas comprend un principe réel de droit, avant de s'adresser à un tribunal qui rendra une décision définitive.

L'hon. M. VIEN: Nous avons pensé que le tribunal, une fois constitué, entendrait les appels de tout contribuable, et qu'il y aurait ensuite appel à la Cour Suprême.

L'hon. M. HUGESSEN: Sur les questions de droit seulement?

L'hon. M. VIEN: Je ne crois pas. Quant à moi, je favorise un appel sur les points de droit et les questions de faits, de même que sur la juridiction et la discrétion. De plus, je propose que ce même tribunal ait juridiction sur toutes ces questions.

L'hon. M. HUGESSEN: J'ai simplement demandé s'il y aurait un appel de ce tribunal sur toutes les questions.

L'hon. M. VIEN: Toutes les questions. Je crois qu'il serait tout aussi bien de modifier la Loi des chemins de fer en conséquence. D'après mon expérience, il serait préférable que la Cour Suprême eût droit de révision, non pas seulement sur les questions de droit ou de juridiction, mais aussi sur les questions de faits.

M. STIKEMAN: Je crois qu'il importe de demander de nouveau au témoin si le tribunal proposé aiderait ou nuirait à l'efficacité administrative de la division. J'aurais peut-être dû dire; va-t-il contribuer à alléger le fardeau administratif général déjà très lourd? Parce que si ce tribunal ne vient pas en aide à la division à cet égard, il peut ne pas être, pour le contribuable, de la valeur que vous avez crue.

M. ELLIOTT: J'ai ici deux questions; une est posée par le sénateur Vien et l'autre par M. Stikeman. Je présume que je dois répondre d'abord à la question du sénateur.

Le PRÉSIDENT: M. Stikeman dirige l'interrogatoire.

M. ELLIOTT: Dans ce cas, je suivrai l'avis du président.

L'hon. M VIEN: Alors, je dois m'excuser. J'ai cru que du moment que M. Elliott aurait fini sa déclaration, les membres du Comité auraient le privilège de poser des questions.

Le PRÉSIDENT: Notre coutume veut que M. Stikeman finisse d'abord son interrogatoire.

L'hon. M. VIEN: Je n'avais pas compris cela.

M. ELLIOTT: Pour répondre à M. Stikeman, si jamais ce tribunal auquel on pourra, comme nous le prévoyons s'adresser plus souvent est institué, il va sans dire que nous devrons faire du travail supplémentaire pour la copie des dossiers et ainsi de suite. S'il y a plus de causes, cela signifie plus de travail pour nous. C'est ce qui s'ensuivra nécessairement.

M. STIKEMAN: Ne pensez-vous pas qu'après la phase initiale des appels qui peut causer des abus, on pourrait établir des précédents qui diminueront le fardeau administratif en simplifiant les problèmes à étudier en raison du fait qu'ils l'ont déjà été et en grande partie résolus?

M. ELLIOTT: Non, je ne le pense pas. Ce tribunal qui décidera des points de droit sera d'un accès facile pour les petits contribuables. Dans cette déclaration, il est sous-entendu que nous faisons du petit contribuable l'intermédiaire pour etablir la jurisprudence provenant des appels en vertu de la Loi de l'impôt sur le revenu. Si sa cause est fondée, il peut s'adresser à la Cour de l'Echiquier.

L'hon. M. HAYDEN: Il y a quelque chose que je ne saisis pas très bien; il s'agit de l'hypothèse que nous sommes à étudier l'institution d'un tribunal de révision auquel le petit contribuable aura un accès facile. Je croyais que ce tribunal d'appel concernait tout le monde.

Le PRÉSIDENT: C'est bien cela.

M. ELLIOTT: Je croyais que l'origine de la proposition était d'aider le petit contribuable à se présenter devant le tribunal à peu de frais.

L'hon. M. HAYDEN: Ce n'est qu'un aspect de la question.

M. ELLIOTT: Je croyais que les petits contribuables représentaient 70 p. 100 de l'ensemble. Alors, nous en revenons à ceci: allons-nous instituer un autre tribunal plutôt que d'avoir recours à la Cour de l'Echiquier?

L'hon. M. HAYDEN: Oui.

M. ELLIOTT: Je pense justement à ceci: pourquoi ne pas donner plus de juridiction à la Cour d'Echiquier, si le tribunal proposé n'est pas dans le but d'aider le petit contribuable à se présenter à moins de frais?

Le PRÉSIDENT: Le sénateur Hayden a raison. Je ne crois pas que le Comité avait le petit contribuable à l'idée; le tribunal proposé visait tous les contribuables, qu'ils soient gros ou petits.

M. ELLIOTT: Je répète ce que j'ai déjà dit; il me semble qu'il est bien difficile de faire une distinction entre le besoin d'un nouvau tribunal et accorder des pouvoirs plus étendus à la cour actuelle.

M. STIKEMAN: Nous allons laisser cela de côté pour la discussion générale à laquelle le sénateur Hayden participera sans doute. Toutefois, ne croyez-vous pas, monsieur Elliott, que les décisions de ce bureau ou de ce tribunal rendraient inutiles, jusqu'à un certain point, les directives interministérielles ordinaires, ou qu'elle les limiteraient au point qu'elles seraient portées à sa connaissance?

M. ELLIOTT: Je ne crois pas que ceci aurait beaucoup de résultat, parce qu'il nous faut appliquer la loi à tous et donner en même temps des directives. Il se peut qu'ici et là, au pays,quelqu'un fasse objection, mais c'est la base d'un appel; mais, à tout événement, et avant que la cause soit portée en appel, il nous faut donner notre directive. Supposons que ce nouveau tribunal confirmerait notre directive dans un cas particulier. Il nous faudrait cependant émettre nos directives qui

seraient finalement confirmées ou modifiées par ce tribunal. Dans tous les cas, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'indiquer à nos répartiteurs la façon de procéder.

M. STIKEMAN: Je suppose que lorsque les décisions du tribunal seront recueillies, et que la loi aura couvert les domaines où il aura été jugé à propos de consulter les divers fonctionnaires pour obtenir une uniformité de directives, que celles-ci soient, ou non, maintenues par le tribunal, comme cela peut arriver, le besoin de documents internes cessera, parce que le public deviendra au courant des principes sur lesquels ils ont été fondés. Une des critiques du public est à l'effet qu'il n'a pas eu accès aux règlements du ministère. Je dis que le tribunal proposé ferait disparaître les raisons de cette objection en tant qu'il rendra publics les principes sur lesquels le ministère s'est basé dans ses règlements.

M. ELLIOTT: Je dois dire ici que les décisions du tribunal ne seraient qu'une substitution aux directives; elles les remplaceraient.

La seconde partie dont vous parlez et que je ne veux pas vous faire oublier est cette question de publicité. Nos directives auraient pu être rendues publiques bien avant l'institution des tribunaux.

L'hon. M. HAYDEN: Ce ne seront toujours que des directives.

M. ELLIOTT: Et ce n'est encore qu'une décision du tribunal. Nous pourrions à trouver à y redire tous les deux.

L'hon. M. HAYDEN: N'émettriez-vous pas votre directive avant la décision du tribunal?

M. ELLIOTT: Non, je dis simplement que la décision du tribunal remplace notre directive, qu'elle la confirme ou la modifie.

M. STIKEMAN: Le contribuable serait moins porté à contester une décision appuyée par la décision d'un tribunal et qu'il a pu lire?

M. ELLIOTT: En effet.

L'hon. M. HAIG: Je dois rappeler à M. Stikeman les paroles de M. Oliphant à l'effet que lorsqu'il y avait un tribunal d'appel de l'impôt, les appels étaient très nombreux, mais qu'après un certain temps, ils diminuèrent de beaucoup.

M. STIKEMAN: Il a dit qu'il y avait un nombre considérable d'appels dont le tribunal était incapable de s'occuper, mais que ceux-ci diminuèrent lorsque la jurisprudence s'accumula sur plusieurs points; ils sont cependant restés de 890 à 900 par année. Mais ce n'est pas exactement la question que je voulais poser à M. Elliott.

M. ELLIOTT: Le fait est que le contribuable est plus disposé à accepter le jugement d'un tribunal que la directive du ministère; c'est ce qui en est, mais il nous faut tout de même donner une directive initiale.

M. STIKEMAN: Dites-vous qu'il est possible d'instituer un tribunal consultatif auquel le contribuable ou le ministère pourraient s'en rapporter pour l'étude de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire? En répondant à une question que je vous ai posée auparavant, je crois que vous avez laissé entendre qu'un tel tribunal ou comité pourrait convenablement prendre la forme de la Commission arbitrale actuelle. Si je n'ai pas bien compris, je vous prie de rectifier.

M. ELLIOTT: J'ai cru qu'un comité ou un tribunal composé d'hommes d'affaires sérieux pourrait réviser cette discrétion à titre consultatif. Je doute fort de la sagesse d'enlever complètement au ministre une responsabilité de cette nature. Le tribunal consultatif pourrait entendre le contribuable, mais il ne devrait pas rendre une décision finale annulant la responsibilité du ministre. Le ministre du Revenu national est responsable envers ses commettants de l'accomplissement de ses devoirs, comme un homme raisonnable étroitement au courant de ses affaires.

L'hon. M. VIEN: Mais l'objection à la coutume actuelle est que le ministre n'use pas de discrétion, mais que celle-ci est exercée par des fonctionnaires ministériels qui ont déjà établi un règlement.

M. ELLIOTT: Au sens pratique, c'est exact, mais dans le sens que le public s'adresse au ministre de chaque ministère, l'employé civil fait le travail et le ministre en assume la responsabilité envers ses commettants. C'est un principe excellent, et je propose de ne pas y déroger. C'est pourquoi je propose un tribunal consultatif.

L'hon. M. VIEN: Ceci serait très bien au début, mais lorsque le ministre a usé de sa discrétion sur l'avis de ses subalternes, le contribuable devrait avoir recours à un organisme quelconque qui pourrait reviser cette discrétion.

La Cour de l'Echiquier, comme vous le savez, refusera de reviser l'exercice de la discrétion par le ministre dans un cas où celui-ci a été mis au courant de tous les faits. Elle dira qu'il ne lui appartient pas d'exercer la discrétion qui, en vertu de la loi, est confiée au ministre. On a suggéré au Comité qu'il serait à propos d'instituer un organisme quelconque pour reviser l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre, et qu'un tel organisme devrait être entièrement séparé et indépendant des fonctionnaires ministériels.

Le PRÉSIDENT: M. Elliott a déjà dit que, d'après lui, la discrétion finale devrait être laissée au ministre.

M. STIKEMAN: Je ne crois pas que M. Elliott ait indiqué la manière dont ce tribunal devrait être institué, et je ne crois pas qu'il désire faire une déclaration catégorique sur ce point. Je lui demande, lorsqu'il propose qu'il est possible d'établir un tel tribunal, s'il est d'avis que le contribuable ait l'autorisation de s'y adresser de plein droit, ou simplement après étude de son cas par les fonctionnaires de l'administration?

M. ELLIOTT: Une décision discrétionnaire, initiale doit être rendue par l'administration dans tous les cas. Alors, la question suivante se pose: comment cette décision sera-t-elle soumise au tribunal? D'un côté, le contribuable qui a été avisé de la discrétion peut désirer qu'elle soit déférée au tribunal. Celui-ci, s'il a tous les pouvoirs proposés par le sénateur Vien, pourrait augmenter, diminuer ou autrement modifier l'effet de la discrétion. Je propose que le tribunal soit capable de reviser le cas et de le renvoyer au ministre n sa capacité consultative, disant: "Nous recommandons que cette discrétion soit exercée de la manière suivante," ou quelque chose à cet effet. La responsabilité retombe sur le ministre, qu'il accepte cet avis ou non. En vertu de notre constitution, le ministre n'est pas empêché d'exercer ce pouvoir.

L'hon. M. HUGESSEN: Autrement dit, monsieur Elliott, vous ne permettriez pas au tribunal d'annuler le pouvoir discrétionnaire du ministre? Ce dernier resterait l'autorité finale? Il pourrait, ou non, accepter les vues du tribunal?

M. ELLIOTT: C'est bien cela, mais je suppose que, dans la plupart des cas, il les accepterait.

L'hon. M. HAIG: Mais, s'il ne le fait pas?

M. ELLIOTT: Il a charge de la responsabilité des affaires publiques et il pourrait dire que, dans l'intérêt public, il ne croit pas la recommandation justifiée.

Le PRÉSIDENT: M. Elliott a établi ce point bien clairement.

L'hon. M. CRERAR: Une simple question. Si la décision du ministre est contre la recommandation du tribunal d'appel, quel redressement le contribuable pourra-t-il obtenir?

L'hon. M. HAYDEN: Aucun.

M. ELLIOTT: Non, je ne dirais pas cela. Je crois qu'il y a un redressement dans un sens plus large. Si le contribuable croit que le ministre a indûment exercé sa discrétion, il lui faudra en parler à son député qui, je le suppose, fera une interpellation en Chambre sur une question d'intérêt public. Le député pourra dire en Chambre qu'il y a eu abus du pouvoir discrétionnaire ministériel. Le ministre est responsable de l'usage de ses pouvoirs, et s'il ne les exerce pas d'une façon convenable, il doit subir les conséquences qui en découlent.

L'hon. M. CRERAR: Mais le peine imposée au ministre ne saurait provenir que de l'opinion publique soulevée?

M. ELLIOTT: C'est à peu près cela.

L'hon. M. VIEN: N'est-il pas préférable d'avoir un tribunal qui rende une décision d'une manière judiciaire, plutôt que de permettre à la question de tomber dans le domaine politique?

M. ELLIOTT: Le ministre est chargé de l'administration, et ces questions de jugements d'affaires font partie de ses devoirs.

Le PRÉSIDENT: M. Elliott a exposé très clairement qu'il n'approuve pas d'enlever le pouvoir discrétionnaire du ministre, et qu'il croit que ce dernier doit avoir le dernier mot.

L'hon. M. HAYDEN: Mais il reste encore la question de savoir s'il ne devrait pas y avoir un tribunal quelconque auquel le contribuable pourrait s'adresser pour savoir si sa cotisation a été faite convenablement après que le ministre a usé de sa discrétion.

Le PRÉSIDENT: M. Elliott a dit que le seul remède du contribuable est de s'adresser à un député et de lui demander de faire une interpellation sur le parquet de la Chambre.

L'hon. M. HAYDEN: C'est le seul remède actuel, mais ne croit-il pas qu'il devrait y avoir un tribunal?

M. ELLIOTT: Je vais répondre à cela de nouveau, et d'une manière quelque peu différente. Je crois que la discrétion doit toujours être laissée au ministre. Après exercice du pouvoir discrétionnaire dans une cause et après avis donné au contribuable en conséquence, ce dernier peut dire qu'il n'est pas satisfait, et l'administration pourrait alors déférer le cas au tribunal consultatif. Supposons que celui-ci déclare que, dans son jugement, la discrétion a été exercée injustement. Il demande alors au ministre de réviser sa discrétion. Le ministre peut dire qu'il accepte ce conseil et qu'il va modifier sa décision et, d'autre part, il peut dire qu'il n'accepte pas le conseil, parce que ce serait accorder un quantum trop élevé à ce contribuable en particulier, et que l'accorder aurait un effet trop considérable dans tout le reste du Canada. Permettez-moi de vous citer un exemple plutôt extrême. Un contribuable réclame 23 p. 100 de dépréciation sur son outillage, parce qu'il est utilisé d'une certaine manière. L'administration lui répond: "Nous ne vous accorderons pas plus de 10 p. 100, qui est le taux en usage au pays. Votre outillage peut être légèrement différent de l'ordinaire et il peut être employé dans des conditions où les éléments lui causent du ravage, mais nous ne croyons pas devoir vous accorder plus de 10 p. 100." Le contribuable est mécontent, et la question est déférée au tribunal. Supposons que le tribunal dise que, vu l'endroit de l'outillage et des circonstances qui l'entourent, le taux de dépréciation permis devrait être de 23 p. 100. Le ministre peut dire: "Si je permets à ce contribuable de déduire 23 p. 100 de dépréciation, il me faudra augmenter le taux de dépréciation de l'outillage dans tout le pays, et je ne suis pas pour faire cela. A tout événement, le contribuable rentrera dans son argent après un certain temps, et je vais ne lui accorder que 10 pour cent." Autrement dit, il exerce sa discrétion en refusant d'accepter la recommandation du tribunal, croyant que cette recommandation serait au détriment de l'intérêt public.

M. STIKEMAN: Des témoins ont souvent répété au Comité qu'il importe de trouver un moyen de séparer la main qui distribue la décision discrétionnaire,—que cette décision soit raisonnable ou non—de la main qui impose la taxation découlant de l'exercice de cette discrétion.

M. ELLIOTT: Je ne suis pas de cet avis.

Le PRÉSIDENT: M. Elliott a été très clair sur ce point. Nous ne faisons que revenir sur ce qui a été dit.

L'hon. M. HAIG: Nous comprenons son point, et nous pouvons être de son avis ou non.

L'hon. M. VIEN: D'après moi, monsieur Elliott a été très catégorique. Il a souvent répété sa réponse sous différentes formes. Mais ce qui peut paraître clair au président et à d'autres membres du Comité peut cependant permettre à un autre de poser d'autres questions.

Le PRÉSIDENT: C'est vrai, et nous sommes maintenant rendus au point où les membres peuvent interroger M. Elliott. Notre coutume générale veut qu'après que M. Stikeman a terminé l'interrogatoire d'un témoin, les membres du Comité, à commencer par celui de l'extrême droite, posent les questions qu'ils désirent. Maintenant que M. Stikeman a terminé son interrogatoire, je demande au sénateur Vien de poser toutes les questions qu'il a à l'esprit, et nous continuerons ensuite à tour de rôle, afin que chacun ait l'occasion de participer à la discussion.

L'hon. M. CAMPBELL: Il se peut que la question posée par un membre sur un point particulier en soulève aussi une à l'esprit d'un autre; il est peut-être préférable alors de permettre de poser des questions sans tenir compte du tour de rôle afin d'en finir avec un point avant d'en étudier un autre.

L'hon. M. VIEN: Je n'aime pas la procédure que vous avez suggérée, monsieur le président. Chaque sénateur devrait être libre de poser des questions, sans être tenu de parler à son tour, comme dans une école. Si une réponse à une question soulève une autre question à l'esprit d'un autre sénateur, ce dernier devrait avoir le privilège de la poser sur-le-champ, sans tenir compte de la place où il se trouve ici.

Le PRÉSIDENT: Je ne vois pas d'objection à cela. La procédure dont j'ai parlé est celle qui a été suivie ici dans le but d'assurer à chaque membre du Comité l'occasion de poser des questions. Toutefois, si le Comité désire que l'interrogatoire soit libre, s'il ne tient pas à suivre la coutume de poser des questions à tour de rôle, ce sera parfait.

L'hon. M. MCRAE: Dans ce cas-ci, monsieur le président, je crois que ce sera préférable.

Le PRÉSIDENT: Le Comité désire-t-il que l'interrogatoire soit complètement libre?

L'hon. M. MCRAE: Je crois que c'est préférable, monsieur le président, parce que certains membres sont plus au courant de certaines caractéristiques.

Le PRÉSIDENT: La discussion sera-t-elle entièrement libre?

L'hon. M. BUCHANAN: Combien de temps M. Elliott va-t-il encore être avec nous?

Le PRÉSIDENT: Nous avons pensé qu'il terminerait son témoignage ce matin.

La réunion est-elle maintenant libre pour permettre à tout membre de poser des questions?

L'hon. M. VIEN: Monsieur le président, comme les déclarations de M. Stikeman et de M. Elliott vont être imprimées, je propose d'attendre de les avoir

avant de procéder à l'interrogatoire de ces messieurs. Cela nous fournira l'occasion de résumer et de limiter nos questions aux points essentiels.

Le PRÉSIDENT: Proposez-vous que nous ajournions maintenant jusqu'après la réception du compte rendu imprimé?

L'hon. M. VIEN: Oui, à moins que des honorables membres aient des questions à poser maintenant.

L'hon. M. CRERAR: Je désire poser une question à M. Elliott au sujet de sa déclaration d'il y a un instant. Personnellement, je crois qu'elle est assez importante. Si un contribuable en appelle au tribunal et que ce dernier renverse la décision du ministère, alors, si je comprends bien M. Elliott, le ministère doit faire rapport des faits au ministre, qui les révise et qui peut, ou non, accepter les vues exprimées par le tribunal.

M. ELLIOTT: Sur les questions de discrétion.

L'hon. M. CRERAR: Oui, et si le ministre n'accepte pas les vues du tribunal, je demande à M. Elliott quel est le redressement que le contribuable pourra alors avoir. Le témoin a déclaré que, dans ce cas, le contribuable devrait s'adresser à son député. Ceci signifie que le député posera des questions devant le Parlement et le différend y sera discuté. Personnellement, je crois qu'il est désirable de le laisser en dehors de cette atmosphère. Sinon, on fera valoir presque invariablement des considérations politiques, et il y aura des arguments des deux côtés tendant à amener uniquement une décision politique quelconque. Est-ce désirable? Je ne le crois pas.

L'hon. M. LÉGER: Non.

L'hon. M. SINCLAIR: Voulez-vous dire que les cas individuels seraient discutés devant le Parlement?

Le PRÉSIDENT: Il ne pourrait en être autrement.

L'hon. M. HAYDEN: Je suis de votre avis, monsieur le président.

L'hon. M. SINCLAIR: Le Parlement ne refuserait-il pas qu'il en fût ainsi?

L'hon. M. CRERAR: M. Elliott a dit que le contribuable pourrait obtenir un redressement en soumettant son cas à son député. Il sera alors probablement décidé par l'opinion publique. Mais si un contribuable persuade un député de s'occuper de son cas, ou si un député en entend parler et veut en faire du capital politique, il attaquera le ministre en Chambre pour avoir renversé le jugement rendu par le tribunal. La question tomberait alors dans le domaine de la discussion publique.

Le PRÉSIDENT: N'est-ce pas que ce serait là le résultat, monsieur Elliott? Si le député est un partisan du Gouvernement, il lui répugnera probablement d'attaquer le ministre du Revenu national qu'il appuie naturellement. Si c'est un député de la gauche, il sera peut-être très désireux qu'il en soit ainsi. Mais le gouvernement ne se trouvera-t-il pas alors dans la situation d'avoir à approuver la décision du ministre?

M. ELLIOTT: De la manière dont nous discutons la chose, j'imagine que c'est ce qui arriverait. Mais la question est celle-ci: Que faites-vous lorsque l'on adopte une loi que vous n'aimez pas? L'opinion publique se fixe, et au moment voulu, la loi est modifiée.

L'hon. M. HAYDEN: La loi intéresse tout le monde. Il peut être question d'un problème individuel dont les autres ne se soucient que fort peu.

L'hon. M. CAMPBELL: Le contribuable n'a-t-il pas la même occasion aujourd'hui s'il est mécontent de l'exercice injuste et erroné de la discrétion ministérielle?

M. ELLIOTT: Certainement.

L'hon. M. CAMPBELL : Je suppose qu'en pratique, vous croyez que la chose ne se présentera jamais en vertu de la suggestion que vous avez faite?

M. ELLIOTT : En pratique, non, parce que je crois que dans 99.9 p.100 des cas, le ministre prendra l'avis du tribunal. Mais le point principal est celui-ci : Allons-nous lui confier l'administration et lui dire qu'il n'a pas de responsabilité sur les questions qui ne reposent pas sur la loi mais sur le sens commun?

L'hon. M. HAYDEN : Vous pensez que si vous établissez des appels de répartition devant un tribunal, ce qui comprendrait aussi le droit d'étudier l'exercice approprié de la discrétion, vous enlevez au ministre sa responsabilité?

M. ELLIOTT : Oui; et je ne sache pas qu'on l'enlève dans tout autre pays. Quelqu'un m'a dit que vous aviez posé cette question à M. Oliphant. J'ai regardé dans le volume américain qui traite du tribunal de taxation et je l'ai feuilleté pour tâcher de trouver ce que j'ai lu hier, soit que leurs tribunaux, et fort à propos, n'ont pas de discrétion. La question est que la discrétion n'est pas confiée aux tribunaux. Ceux-ci n'en veulent pas. La discrétion est une chose très importante que la loi autorise à exercer en plusieurs sens. Je ne crois pas sage de confier la discrétion ministérielle à un tribunal de deux ou trois membres.

L'hon. M. HAYDEN : Le tribunal a le droit de reviser l'exercice de la discrétion.

L'hon. M. CAMPBELL : Je désire poser une ou deux questions sur ce point en particulier, parce que je crois qu'il est très important d'éclaircir l'atmosphère. La principale critique qui nous a été soumise sous forme de témoignages et de mémoires semble porter contre l'exercice de la discrétion ministérielle dans certains cas particuliers, et l'incapacité du contribuable d'avoir un tribunal auquel il peut s'adresser pour reviser cette discrétion. Votre proposition d'un tribunal consultatif accorderait, en substance, cette méthode de révision?

M. ELLIOTT : Je le crois.

L'hon. M. CAMPBELL : Pensez-vous que ce tribunal devrait communiquer sa décision ou son avis au ministre et au contribuable au moment où il s'occupe de la question?

M. ELLIOTT : Certainement.

L'hon. M. CAMPBELL : Alors, le contribuable profiterait de la décision du tribunal portée à la connaissance du ministre?

M. ELLIOTT : Oui, et si le ministre ne l'acceptait pas, le contribuable saurait pourquoi. Il se peut qu'à cause d'un état d'esprit imbu de libéralité, le ministre jugerait que l'avis du tribunal doit être accepté.

L'hon. M. CAMPBELL : Mais vous ne croyez pas que le tribunal devrait avoir le pouvoir de substituer sa décision à celle du ministre?

M. ELLIOTT : C'est cela.

L'hon. M. CAMPBELL : Examinons un ou deux articles particuliers de la loi. Il n'y a pas longtemps, nous avons eu un amendement à l'article se rapportant aux rentes et aux pensions de retraite, alors que le Parlement a indiqué que la contribution du patron et de l'employé devrait être augmentée, je crois, de $300 à $900. Je crois qu'un tel projet, avant d'être mis à exécution, doit avoir l'approbation du ministre.

M. ELLIOTT : C'est bien cela.

L'hon. M. CAMPBELL : Autrement dit, le projet doit être approuvé quant au montant?

M. ELLIOTT : Et c'est un projet de pension.

L'hon. M. CAMPBELL: Oui.

M. ELLIOTT: Et ce n'est pas un projet d'assurance ou un projet d'épargnes. C'est en effet un fonds de pension qui verra à la retraite de l'employé.

L'hon. M. CAMPBELL: Mais le ministre a aussi le pouvoir de dire, bien que le Parlement ait déclaré que la contribution peut être de $900, "Je n'accorde que $300 ou $400."

M. ELLIOTT: Non, le pouvoir n'est jamais exercé de cette manière. Le maximum est de $900. C'est au contribuable à décider lui-même ce qu'il sera.

L'hon. M. CAMPBELL: Je crois savoir qu'il n'en est pas ainsi.

M. ELLIOTT: Vous me parlez de choses qui ne sont pas à ma connaissance et dont je doute fort. Comme chef de la division, je crois pouvoir dire que l'on peut aller jusqu'à $900. Si l'on désire que le montant soit moindre, il n'y a rien qui s'y oppose.

L'hon. M. CAMPBELL: Voici; supposons que, dans ce cas, le ministre ne donnerait pas son approbation et userait de sa discrétion pour limiter le montant, disons, à $500.

M. ELLIOTT: Je ne puis penser à un cas semblable, parce que je ne crois pas qu'il se présente.

Le PRÉSIDENT: Vous pensez que, dans ces cas, le contribuable peut user de sa discrétion?

M. ELLIOTT: Certainement.

L'hon. M. CAMPBELL: Je suppose que le ministre dit au contribuable qu'il est limité à une contribution de $600. En vertu de la loi actuelle, il n'y a pas d'appel de cette décision, et ne croyez-vous pas que . . .

M. ELLIOTT: Il y aurait un appel en droit ici, n'est-ce pas? L'intéressé pourrait dire que le statut lui donne le droit de contribuer pour $900, et que le ministre ne peut user de sa discrétion pour le priver de ce droit.

L'hon. M. HAYDEN: Il y aurait encore ici une discrétion jusqu'à concurrence de $900?

M. ELLIOTT: Non; je crois que le contribuable peut monter jusqu'à $900 et que personne ne peut l'en empêcher. C'est un droit que lui accorde la loi et que personne, ministre ou autre, ne peut lui enlever en vertu de n'importe quelle soi-disant discrétion.

L'hon. M. CAMPBELL: Un cas de ce genre serait de ceux pouvant être portés devant ce tribunal?

M. ELLIOTT: Non, il serait soumis aux cours de justice.

L'hon. M. CAMPBELL: En vertu de la loi, et avant d'établir le projet, il vous faut l'approbation du ministre. Aucune question de taxation ne se pose parce que le projet n'a pas été approuvé. Prétendez-vous que ce genre de cas peut être tout de même déféré au tribunal pour avis?

M. ELLIOTT: C'est un cas hypothétique qui, je le pense, ne peut se présenter. S'il se présentait, je dirais au contribuable que son droit repose sur la loi et non pas sur la discrétion et, qu'alors, le cas devrait être soumis aux cours de justice.

L'hon. M. CAMPBELL: Ma question en amène une autre. Serait-il à conseiller de fournir au contribuable les facilités de se présenter devant ce tribunal consultatif sur des questions de cette nature?

M. ELLIOTT: Sur des questions de discrétion, le contribuable devrait avoir le droit de s'adresser à ce tribunal.

L'hon. M. CAMPBELL: Avant que l'affaire soit terminée?

M. ELLIOTT: Il faut que les affaires se continuent, et il nous faut exercer ces pouvoirs discrétionnaires chaque jour. Vous ne pouvez pas dire qu'avant d'exercer une discrétion, vous allez déférer au tribunal ce que vous avez l'intention de faire, parce que, dans ce cas, le tribunal deviendrait plutôt un bureau de répartiteurs. Il faut que les affaires se continuent.

L'hon. M. CAMPBELL: Il se peut que je ne me sois pas bien exprimé. Supposons qu'un contribuable se demande jusqu'où une affaire en marche serait atteinte par le pouvoir discrétionnaire du ministre et, qu'après discussion avec ce dernier, il apprenne que la discrétion serait exercée à son détriment et contraire à ce qu'il croit être l'intention de la loi. Le contribuable aura-t-il le privilège de soumettre un tel problème au tribunal consultatif?

M. ELLIOTT: Je le crois, en effet. Il discuterait le quantum de la discrétion.

L'hon. M. CAMPBELL: Si le tribunal était constitué comme une cour de justice, nul doute que le contribuable ne pourrait le faire.

M. ELLIOTT: Non.

L'hon. M. CAMPBELL: Auriez-vous objection à désigner quelques-uns des membres du tribunal proposé des appels de l'impôt pour faire partie du tribunal consultatif?

M. ELLIOTT: Cela pourrait se faire, mais les membres intéressés occuperaient deux fonctions différentes. D'un côté, ils seraient membres d'une cour de justice et, de l'autre, ils seraient conseillers sur les questions de discrétion, sans avoir une juridiction finale. Il pourrait y avoir une fusion de personnel, mais je suggère deux organismes différents pour plus de clarté.

L'hon. M. HAIG: Vous dites, monsieur Elliott, que si le tribunal proposé avise le ministre qu'il ne s'entend pas avec lui dans l'usage de sa discrétion, dans un cas en particulier, le ministre doit être libre d'accepter l'avis du tribunal ou s'en tenir à sa propre opinion?

M. ELLIOTT: Oui.

L'hon. M. HAIG: Alors, pour obtenir un redressement, le contribuable lésé devra s'adresser à un député, de préférence à un qui n'appuie pas le gouvernement?

M. ELLIOTT: J'ai dit, en effet, que la question pourrait être soulevée par un député, mais un contribuable ne pourrait-il pas s'adresser à un Board of Trade ou à une Chambre de Commerce et dire ceci: "Voici mon cas. Je veux savoir si, comme moi, l'opinion publique est que la loi n'est pas bonne; voulez-vous m'aider?" Son premier objectif serait de consulter l'opinion publique sur son point de vue de la loi.

L'hon. M. HAYDEN: Ce n'est pas un cas de loi.

L'hon. M. HAIG: Si j'étais membre de l'autre Chambre, et non pas un partisan du gouvernement, et qu'un contribuable lésé vînt me soumettre une plainte, je lui demanderais de me montrer la correspondance démontrant que le tribunal avait recommandé au ministre de reviser sa décision et que ce dernier avait refusé de le faire. Je consulterais alors des collègues, et si j'en venais à la conclusion que le ministre a traité le contribuable selon la coutume générale, j'attirerais la question à l'attention de la Chambre. Ceci serait de nature à susciter une controverse qui aurait une grande publicité et, de cette façon, il y aurait moyen de connaître l'expression de l'opinion publique.

L'hon. M. HAYDEN: Si le ministre n'a pas suivi l'avis du tribunal, il lui faudra être prêt à établir ses raisons et à dire qu'elles sont meilleures que celles soumises par le contribuable.

Le PRÉSIDENT: Je ne crois pas que le sénateur Haig ait terminé sa question.

L'hon. M. HAIG: Le ministre peut maintenant dire quels sont les salaires qu'une compagnie peut payer à ses employés supérieurs. Pendant toute la période de dépression, soit de 1932 à 1935, un gros magasin à rayons de Winnipeg a fait beaucoup d'argent, cependant qu'un autre en a perdu beaucoup. Nous, de Winnipeg, pensons à tort peut-être, que le gérant d'un magasin était responsable de l'encaissement de tant d'argent, cependant que celui de l'autre était responsable de la perte. Maintenant, qui au monde, à l'exception des administrateurs des deux entreprises, peut nous dire ce que valent ces gérants? Actuellement toutefois, le ministre, usant de son pouvoir discrétionnaire, a le droit de dire aux administrateurs du magasin A qu'ils paient un salaire trop élevé à leur gérant, et qu'ils ne devraient pas payer plus que le gérant du magasin B ne reçoit.

M. ELLIOTT: Le tribunal pourrait entendre les raisons pour lesquelles les directeurs ont cru être justifiés de payer un certain salaire. Je me sens parfaitement libre de dire que, pendant un temps au cours de la guerre, l'impôt de 100 p.100 fut responsable de plusieurs augmentations de salaires; puis l'ordonnance des salaires a été adoptée qui a mis fin à cela d'un seul coup. Dans un cas tel que vous mentionnez, le tribunal entendrait les raisons pour lesquelles la compagnie a payé un salaire si élevé et, composé d'hommes d'affaires, il en viendrait à une décision, car ce n'est pas une question de droit. Le tribunal pourrait dire que la compagnie n'a pas payé un salaire plus élevé qu'elle le devait, et le ministre accepterait probablement ce point de vue. D'après certains commentaires, le ministre agirait d'une façon peu raisonnable, mais, vraisemblablement, il serait plus raisonnable que jamais, car il aurait l'avis du tribunal pour le guider. Toutefois, il devrait être libre de s'en tenir à sa décision, s'il est convaincu que l'acceptation de l'opinion du tribunal aurait un effet pernicieux sur l'entier système fiscal. Il lui appartient de prendre la responsabilité finale; ses raisons doivent avoir priorité sur celles du tribunal.

L'hon. M. HAIG: Cette loi concernant les salaires payés par les compagnies est-elle encore en vigueur?

M. ELLIOTT: Pas aussi expressément que vous le dites, mais elle est là cependant.

L'hon. M. HAIG: Il y a eu une discussion à ce sujet à la Chambre des communes, hier soir. Je me suis demandé pourquoi les gérants de la Massey-Harris et de la Cockshutt Plow ont reçu un si grand nombre d'actions à si bon marché. L'intention n'était-elle pas de passer par-dessus vos directives?

M. ELLIOTT: Il me faudrait examiner le cas avant de pouvoir répondre.

L'hon. M. CAMPBELL: En supposant que le gérant d'une compagnie a reçu le salaire de tant qui a été approuvé par la régie des salaires, le ministre n'a-t-il pas le pouvoir de dire que le salaire est trop élevé et que la compagnie ne peut déduire tout le montant comme dépense?

M. ELLIOTT: En théorie, oui; mais le même ministre est responsable de l'administration de l'ordonnance concernant les salaires et aussi de l'impôt sur le revenu, il est peu probable qu'il dise, d'une part, que le salaire est raisonnable et, d'autre part, qu'il ne l'est pas.

L'hon. M. CAMPBELL: Le cas ne peut-il pas se présenter dans les bureaux régionaux?

M. ELLIOTT: Non, je ne le crois pas.

Le Comité s'ajourne pour se réunir de nouveau sur convocation du président.

1946

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule no 10

SÉANCE DU JEUDI 9 MAI 1946

PRÉSIDENT

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOIN:

M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre du Revenu national pour l'impôt

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(*Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946*)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le JEUDI 9 mai 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à midi et 15 minutes.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Buchanan, Campbell, Crerar, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger McRae et Sinclair—11.

Sont aussi présents:

Les sténographes officiels du Sénat. M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre du Revenu national pour l'impôt, est entendu, puis il est interrogé par l'avocat.

A une heure et 10 minutes de l'après-midi, le Comité s'ajourne au mardi 14 mai, à 10 heures et 30 minutes du matin.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

LE SÉNAT

Le JEUDI 9 mai 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à midi et 15 minutes sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le PRÉSIDENT: Messieurs, mardi dernier lorsque nous nous sommes ajournés, je crois que des membres questionnaient M. Elliott. Ce matin, les membres du comité continueront à poser des questions.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur le président, je désirerais reprendre une ou deux des questions que je posais l'autre jour à M. Elliott. Je lui demandais s'il y aurait des objections à ce qu'un organisme de la Commission de révision des impôts nommât un comité pour prendre en considération la question des pouvoirs discrétionnaires découlant des dispositions de la loi. Pour faire suite à cette question, j'aimerais signaler un mode de procéder.

En supposant que nous ayons un organisme central comprenant cinq personnes, et que trois d'entre elles pourraient former un comité pour réviser l'exercice du pouvoir discrétionnaire ministériel, serait-il à conseiller de lui déférer les questions avant ou après la cotisation?

M. ELLIOTT: Je crois que ce serait préférable après la cotisation. Je suis tout à fait de cet avis, car si vous les lui soumettez avant la cotisation, cet organisme deviendra un comité fixant la cotisation, ce qui n'est pas, me semble-t-il l'intention du comité ni de tout autre groupe.

L'hon. M. CAMPBELL: Les pouvoirs discrétionnaires susceptibles, en vertu de la loi, d'être exercés avant la cotisation sont si nombreux qu'il serait impraticable de soumettre toutes les questions à un tel organisme.

M. ELLIOTT: C'est bien ce que je pense.

L'hon. M. CAMPBELL: A votre avis, si l'on doit soumettre un cas, il faut le soumettre après la cotisation et à la demande du contribuable?

M. ELLIOTT: C'est exact.

L'hon. M. CAMPBELL: Cela serait-il sous forme d'un appel de la cotisation?

M. ELLIOTT: Ma réponse est oui, mais elle nécessite quelques explications. Pour le public en général le mot d'appel a un sens de formalité dû au fait que le mot est employé par les tribunaux. Par suite de ce sens de formalité, le public croit que l'appel doit être interjeté par des avocats ou des personnes d'une grande compétence. Si le terme "appel" pouvait être pris dans un sens plus large...

L'hon. M. LÉGER: Le mot "révision" serait-il plus approprié?

M. ELLIOTT:... afin que tout contribuable puisse donner avis qu'il désire que son cas soit revisé, ce serait préférable. Tout autre terme qui n'aurait pas le sens que l'on attache à celui que je viens de décrire pourrait être employé. J'envisage l'application de ce mode de procédure de telle façon que le contribuable pourrait se présenter lui-même et il est très rare qu'un appelant aille devant les tribunaux bien qu'il ait le droit de le faire.

L'hon. M. CAMPBELL: Y aurait-il quelque objection à adopter une pratique d'après laquelle un avis d'intention d'appeler de la cotisation

serait signifié, particulièrement dans les cas où quelque pouvoir discrétionnaire ministériel a été exercé avant de fixer la cotisation?

M. ELLIOTT: Je sais qu'un mode assez analogue est en vigueur aux Etats-Unis, mais ce qui me frappe c'est qu'en donnant avis de l'intention d'appeler de la cotisation on ne fait qu'ajouter une formalité inutile. Si vous avez décidé d'interjeter appel, laissez l'affaire suivre son cours et franchir l'étape de la cotisation. L'appel doit faire suite à cette dernière étape.

L'hon. M. HAYDEN: Mais vous le faites maintenant d'une certaine façon, monsieur Elliott. Par exemple, en vertu de l'article 32A votre inspecteur qui est sur les lieux peut dire qu'il y a lieu d'intervenir parce que, d'après les circonstances, la question devrait être soumise à la Commission des prix.

M. ELLIOTT: Il est question de la cotisation dans son sens le plus large, le plus progressif. Quand vous parlez de l'article 32A vous abordez une question d'une grande importance; généralement des sommes très considérables sont en jeu et il y a ordinairement dans le fond quelque opération d'une haute technique et d'une grande habileté. Je n'estime pas opportun d'inclure ce point dans les questions générales que nous discutons ici.

L'hon. M. CAMPBELL: Je m'efforçais de trouver un moyen pratique de soumettre ces questions à ce comité. Si vous fixez une cotisation, le contribuable doit avoir le droit de déposer une demande pour la prise en considération de la question. Proposez-vous qu'il ait alors le droit de se présenter devant ce comité?

M. ELLIOTT: Oui, assurément. Vous voulez dire en personne?

L'hon. M. CAMPBELL: Oui, en personne.

M. ELLIOTT: Et il devrait avoir non seulement le droit de recourir à un homme de loi ou un comptable, mais aussi à un ami ou à un homme d'affaires en qui il a confiance.

L'hon. M. CAMPBELL: Il ne devrait pas dépendre de votre ministère pour obtenir l'autorisation de se présenter devant le comité?

M. ELLIOTT: Non. Ce droit devrait lui être acquis.

M. L'hon. M. CAMPBELL: S'il en est ainsi, il devrait y avoir une méthode simple à suivre pour qu'il donne avis.

M. ELLIOTT: Simple et sans formalités.

L'hon. M. CAMPBELL: Y aurait-il quelque objection à ce qu'il y ait appel dans des cas où le ministre a refusé de se conformer aux avis du comité en exerçant ses pouvoirs discrétionnaires?

M. ELLIOTT: Oui; nous ne devons à aucun moment nous opposer à son droit d'appel. Chaque fois que le ministre prend une décision du côté discrétionnaire, et s'il n'a pas accepté l'avis de ce comité, il est évident que le contribuable doit alors avoir le droit d'aller devant les tribunaux conformément à la loi, d'après la méthode maintenant adoptée quant aux appels. J'allais faire remarquer qu'il n'aurait aucune chance de succès devant les tribunaux constitués sur la question des pouvoirs discrétionnaires.

L'hon. M. HAYDEN: A moins que nous ne changions la loi.

M. ELLIOTT: En effet. J'ai d'ailleurs laissé entendre que c'est ce qui doit arriver.

L'hon. M. CAMPBELL: Supposons que le contribuable s'adresse au comité en question, que celui-ci conseille au ministre d'exercer ses pouvoirs discrétionnaires d'une certaine façon et que le ministre refuse de suivre l'avis du comité. Dans de telles circonstances, je pense que le

contribuable pourrait avoir le droit d'en appeler devant les tribunaux et que l'on pourrait accorder aux tribunaux le droit de réviser les pouvoirs discrétionnaires.

M. ELLIOTT: Evidemment, un conseil est bon à prendre, mais je suis d'avis que celui-ci n'est pas à propos pour les raisons que j'ai données précédemment: le ministre est responsable de l'intérêt public dans les questions où entrent en jeu le jugement, la raison ou si vous voulez, le sens commun; tels sont les devoirs du ministre. Les tribunaux ne sont pas là pour agir comme des hommes raisonnables ou faire prévaloir leur avis sur des questions qui concernent le grand public dans ce domaine. Les juges, qui sont très versés dans les questions de loi ne tiennent pas à s'écarter de ce champ d'activité et on l'a d'ailleurs constaté dans certains cas. Ils ne désirent pas substituer leur point de vue du sens commun pour le point de vue du sens commun de l'administrateur public et des représentants du public c'est-à-dire le ministre. C'est exiger beaucoup des tribunaux que de faire cela.

L'hon. M. CAMPBELL: Si nous établissons un tribunal des appels de l'impôt, comme il en a été question, ce tribunal au bout d'un certain temps n'acquerrait-il pas une connaissance étendue de ces questions tant au point de vue pratique qu'au point de vue de la loi et ne pourrait-il pas régler ces questions aussi bien que le ministre ou tout autre fonctionnaire du ministère?

M. ELLIOTT: Je ne me hasarderai pas à dire que l'un quelconque des fonctionnaires du ministère, pour la seule raison qu'il a journellement à étudier les problèmes qui se présentent, soit plus qualifié que toute personne d'une intelligence ordinaire et ayant de l'expérience. Du fait qu'un fonctionnaire a fait la même chose dans de très nombreux cas il n'en résulte pas qu'il soit mieux qualifié qu'une personne n'ayant fait la même chose que dans quelques cas si cette personne a fait preuve d'un bon jugement dans ces quelques cas. Une personne peut être capable d'en venir à la conclusion voulue dans peu de temps, tandis qu'à une autre il faudra beaucoup plus longtemps; mais entre ces deux personnes il peut y avoir une égale compétence pour exercer une certaine fonction bien que l'une s'en soit acquittée fréquemment et l'autre peu de fois. On peut difficilement juger la compétence d'une personne d'après ses activités journalières. Le véritable point en question, du moins tel que je le vois est que vous désirez substituer le jugement et je répète le mot "le jugement" d'un autre groupe de personnes à celui du ministre qui est techniquement chargé d'appliquer la loi quand aucune question légale n'est en jeu. J'estime que nous le déchargeons d'une responsabilité envers le peuple qu'il doit accepter.

Je donnais un exemple l'autre jour: le tribunal pourrait déclarer qu'une certaine immobilisation doit être fortement dépréciée; l'administration prévint le ministre que c'est une question d'une grande portée quant à l'intérêt public, et le ministre alors ne se range pas à l'avis du tribunal. Ceci équivaut exactement à faire une nouvelle loi. Chacun des ministres présente ses projets de loi et chacun doit être responsable devant le public de ce qu'il advient de ces lois. Dans l'application des lois importantes, comme celles que nous étudions actuellement et qui concerne tant de monde, le ministre est dans une situation analogue à celle où il se trouverait s'il présentait des projets de loi à la Chambre. Il est tenu de rendre compte au public des lois qu'il fait adopter. Je ne suis pas d'avis que les lois doivent être édictées selon l'opinion des juges de nos tribunaux. Ils interprètent les lois mais ne les rédigent pas.

L'hon. M. HAYDEN: Ils sont tenus de déterminer les faits.

M. ELLIOTT: Nous devons toujours rester dans le domaine des pouvoirs discrétionnaires; et ils peuvent déterminer les faits.

L'hon. M. HAYDEN: L'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre peut provenir de ce que l'on en est arrivé à une conclusion fausse en étudiant les faits.

M. ELLIOTT: Ce serait une erreur de loi que les juges auraient le droit de considérer.

L'hon. M. HAYDEN: Je ne suis pas certain qu'ils en aient le droit.

L'hon. M. CAMPBELL: Nous nous efforçons de trouver une réponse aux objections faites par chacun des témoins se présentant ici, et dans chacun des mémoires qui nous ont été présentés. Ces objections se rapportent à la décision finale du ministre sur la responsabilité concernant l'établissement de l'impôt quand les pouvoirs discrétionnaires sont exercés en vertu des termes de la loi.

M. ELLIOT: Il vous faut décider à quelle opinion vous vous rangerez en définitive.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est ce que l'on peut conclure.

M. ELLIOTT: C'est ce que vous faites. Si vous êtes d'avis que la décision finale soit laissée aux tribunaux, je crois que c'est à déconseiller car l'on s'écarte de la voie généralement suivie dans les questions judiciaires. J'aimerais mieux que les choses en restent où elles sont maintenant.

L'hon M. HAIG: Monsieur Elliott, si par exemple, je remplis mes déclarations d'impôt, elles suivent une certaine filière et vous ou l'un de vos fonctionnaires établissez une cotisation; si je suis mécontent de cette cotisation, j'en appelle alors au tribunal d'appel de cotisation comprenant, disons, cinq membres. Le tribunal d'appel, après avoir pris connaissance de tous les faits en arrive à la conclusion que la cotisation est erronnée et que les autorités n'ont probablement pas suivi la règle voulue pour interpréter la loi. D'après ce qui a été allégué mardi, le ministre aurait encore le droit d'infirmer la décision du tribunal d'appel.

M. ELLIOTT: Non, je n'ai pas laissé entendre cela. Je parlais du cas où l'on en arrive à une décision erronnée, comme nous le pensons, sur un point de droit.

L'hon M. HAIG: Ce n'est pas un point de droit; c'est votre pouvoir discrétionnaire qui découle d'une interprétation de la loi, avec les faits, et c'est ce qui se produit en réalité. Je suggère que si vous étudiez les statuts de chacune des provinces du Canada et du Parlement du Canada, vous constaterez que quand les juges ont le pouvoir de faire ce que je suggère, cet appel de l'impôt peut avoir lieu — et ils ont le droit de le faire — et quand ils trouvent quelque chose que l'opinion publique désapprouve, le gouvernemnt au pouvoir présente une nouvelle loi mettant fin à cette situation. Cela se produit chaque jour où le Parlement siège. Il me semble que ce serait une meilleure façon d'étudier ce problème que de causer de l'agitation dans le public. Le ministre aurait le contrôle et il pourrait aller devant le Parlement et le gouvernement pour présenter et faire voter les lois nécessaires. Cela ne vaudrait-il pas mieux que de voir des contribuables s'adresser à leurs députés qui feront pression sur le Parlement pour obtenir des modifications?

M. ELLIOTT: A mon avis, une partie de votre déclaration n'est pas suffisamment claire. Vous avez dit que le juge en faisant connaître sa décision laisse entendre que l'opinion publique désapprouve une loi. Je ne crois pas que des juges se tenant strictement dans la limite de leurs fonctions agissent comme il se doit quand ils laissent entendre que l'opinion publique désapprouve telle ou telle loi.

L'hon. M. HAIG: Ils le disent tout le temps. C'est mon opinion.

M. ELLIOTT: A mon avis, le comité ne devrait pas laisser entendre, dans son compte rendu, qu'il approuve les opinions émises par des juges ne se tenant pas dans les limites de leurs fonctions officielles. Les juges le font de temps à autre mais c'est on ne peut plus déplacé et je me permettrai de suggérer respectueusemnt qu'il serait préférable pour le pays que le comité blâmât cette façon d'agir au lieu de l'approuver. Toutefois, nous nous engageons sur une voie qui s'écarte tout à fait de la question de l'impôt.

L'hon. M. HAIG: Je suis un radical. Je l'admets, et à mon avis les juges ont raison en faisant cela quelquefois.

M. ELLIOTT: Vous approuvez qu'ils s'écartent des limites de leurs fonctions officielles?

L'hon. M. HAIG: Oui, je l'approuve.

M. ELLIOTT: Approuvez-vous qu'un fonctionnaire ne se tienne pas dans les limites de ses fonctions officielles, que ce soit un juge, un fonctionnaire civil ou toute autre personne?

L'hon. M. HAIG: Permettez que je vous cite un exemple. L'autre jour l'hon. juge Adamson de la Cour du banc du Roi du Manitoba en accordant un divorce déclara qu'il était temps que les lois de notre pays sur le divorce soient de nouveau prises en considération. Il n'avait pas à faire cette déclaration en accordant le divorce. Ses vingt-quatre ans d'expérience comme juge et les quinze à dix-huit ans où il a jugé des demandes en divorce l'avaient amené à cette conclusion et je me demande si, en faisant cette déclaration, il n'a pas vraiment rendu un grand service.

M. ELLIOTT: Me dites-vous cela pour que je vous réponde?

L'hon. M. HAIG: Non.

M. ELLIOTT: Je puis vous répondre.

L'hon. M. HAIG: Si un contribuable porte son cas devant la cour d'appel et si le ministre est d'avis que la décision de la cour est erronée, pourquoi le ministre ne présenterait-il pas un projet de loi qui rendrait clair, ce qu'à son avis la loi doit vouloir dire. Ensuite, l'opinion du public s'exprimerait par l'intermédiaire des députés et des sénateurs. Cela me semblerait une meilleure façon de procéder que celle que vous suggérez qui est tout l'opposé.

M. ELLIOTT: Non, je ne serai pas prêt à dire qu'elle est tout l'opposé. Je dis qu'une personne ne doit pas aller au-delà des responsabilités dont elle est directement chargée et je ne pense pas qu'à l'heure actuelle nos tribunaux aient mission de faire prévaloir leur opinion contre l'opinion des représentants élus par le peuple. Je ne crois pas que nous soyons allés aussi loin, mais c'est ce que vous suggérez quand vous conseillez que les tribunaux aient le droit de reviser l'opinion du ministre. Je ne crois pas que la base de cette proposition soit rationnelle.

L'hon. M. LAMBERT: Monsieur Elliott, pourriez-vous déterminer aussi exactement que possible ce que vous estimez être les limites des pouvoirs discrétionnaires du ministre? Jusqu'où iriez-vous en prescrivant dans la loi les éventualités où le ministre peut exercer ses pouvoirs discrétionnaires? J'ai compris tout à l'heure que vous estimiez qu'il devait avoir des pouvoirs discrétionnaires relativement à la loi.

M. ELLIOTT: Non, non pas relativement à la loi, je n'ai jamais dit cela. C'est une interprétation tout à fait fausse.

L'hon. M. LAMBERT: En d'autres termes, le ministre n'aurait pas de pouvoirs discrétionnaires pour infirmer une décision du tribunal d'appel dans un cas portant uniquement sur un point de droit?

M. ELLIOTT: Si un contribuable s'objecte à une cotisation et que le point impliqué est un point de fait ou un point de droit, mais surtout de droit, il lui est permis d'interjeter appel. Si la Cour d'appel de l'impôt dont il a été question est créée, il peut lui soumettre son appel mais autrement il peut en appeler à la Cour de l'Echiquier. Le ministre n'a alors plus rien à dire. Si la cour trouve qu'au point de vue de la loi la décision de l'administration était erronée, le ministre peut en appeler à une Cour plus élevée. Si le point de vue du contribuable continue d'être trouvé juste, la décision du dernier tribunal règle la question.

L'hon. M. LAMBERT: Voudriez-vous laisser au ministre des pouvoirs discrétionnaires étendus en ce qui concerne les appels sur questions de fait?

M. ELLIOTT: Je pense que la question des pouvoirs discrétionnaires, qui comportent une expression d'opinion doit être laissée entièrement au ministre.

L'hon. M. LAMBERT: Je ne serais jamais de cet avis.

L'hon. M. HAIG: Moi non plus.

L'hon. M. HAYDEN: Monsieur Elliott, des représentations ont été faites au comité afin qu'il y eût une limite de temps pour fixer les cotisations. Avez-vous une façon de voir sur cette question?

M. ELLIOTT: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris ce point.

L'hon. M. HAYDEN: Disons, par exemple, qu'un contribuable a rempli sa formule de déclaration d'impôt sur le revenu de 1945, le 30 avril 1946; il est proposé que le ministre ne devrait pas avoir plus d'un temps déterminé—mettons deux ou trois ans —pour examiner la déclaration et fixer la cotisation.

M. ELLIOTT: Ce système existe aux Etats-Unis et je crois que la période pour fixer la cotisation est limitée à cinq ans. Si au bout de ce temps la cotisation n'a pas été faite, les autorités fiscales doivent accepter la déclaration telle qu'elle a été déposée. Maintenant dans la pratique, quel en est le résultat? Je m'en suis informé pendant que j'étais à Washington. Je m'occupais d'autres questions, des ententes, mais nous discutions en général et je demandais: "En vous occupant de millions de contribuables que faites-vous de ces déclarations qu'il vous a été impossible de vérifier minutieusement quand la période de cinq ans va toucher à sa fin"? On me répondit: "C'est très simple, nous envoyons dans chaque cas une cotisation si élevée que nous sommes assurés qu'il y aura appel et nous avons alors tout le temps nécessaire pour prendre une décision à ce sujet". C'est une méthode qui n'est pas à conseiller.

Le gouvernement peut administrer ses affaires de deux façons différentes. Il peut les administrer comme l'on dit d'une manière expéditive, c'est-à-dire en procédant à la hâte. Si vous m'ouvrez des crédits assez élevés pour me permettre de nommer un nombre illimité de fonctionnaires et de leur payer un traitement engageant, je pourrai faire en sorte que les cotisations soient établies dans un an et même dans six mois. Il est évident que si le travail est terminé dans six mois les fonctionnaires n'auront plus rien à faire pendant les six mois suivants et le gouvernement qui se rallierait à cette façon d'agir ne resterait pas longtemps au pouvoir. Ce serait un véritable gaspillage des fonds publics. D'un autre côté, il faudrait avoir un personnel suffisant pour qu'il soit possible de terminer le plus gros du travail dans l'espace d'un an. Toutefois, il y a toujours un certain pourcentage de déclarations qui sont embrouillées, qui présentent des difficultés et qui doivent donc, être l'objet d'études et de consultations, ce qui prend un certain temps. La cotisation de ces déclarations ne peut pas se faire en un an. Ceux qui font partie de ce petit

pourcentage de contribuables savent parfaitement bien pourquoi leur cotisation n'est pas établie dans l'année; ils savent que leur déclaration est compliquée et il ne fait pas de doute qu'ils s'attendent qu'il s'écoulera un certain temps avant que l'on fixe leur cotisation.

Il est un autre point qu'il ne faut pas perdre de vue: pour fixer la cotisation des gros contribuables dont les déclarations sont plus ou moins compliquées, il faut envoyer des vérificateurs dans les localités où se trouvent les industries pour examiner les livres de compte. Nous n'estimons pas que ce soit d'une bonne administration d'envoyer annuellement un véréficateur dans les localités où se trouvent les industries, et en fait nous nous en abstenons. Dans le cas d'une société ayant des affaires compliquées, nous envoyons un vérificateur emportant dans sa serviette les déclarations de deux ou trois années. Ce n'est pas à la cotisation mais à l'examen que le retard est apporté. Il est de beaucoup préférable pour le contribuable qu'un vérificateur du ministère aille chez lui tous les 3 ans au lieu de se présenter tous les ans, car le contribuable évite ainsi des pertes de temps et l'ennui d'avoir à fournir ses livres de compte ou tout autre document que le vérificateur juge nécessaire pour mener à bien son examen. Les vérifications que l'on fait de cette façon occasionnent certaines lenteurs dans l'établissement de la cotisation. En règle générale, le retard qui en résulte et que l'on peut considérer comme raisonnable ne dépasse pas deux ans. Remarquez que l'année s'est déjà écoulée avant que la déclaration nous soit parvenue. Et de fait les déclarations nous parviennent avec 4 mois de retard si chaque contribuable les envoie en temps voulu. Et dans ces déclarations, des milliers proviennent d'industries, de sociétés, de propriétaires dont les déclarations doivent toutes être examinées avec soin afin d'appliquer l'impôt voulu. Le délai qu'accorde la loi pour remplir les déclarations est en partie responsable de l'idée que se font beaucoup de personnes que l'on tarde à fixer la cotisation, alors qu'en réalité il n'y a aucun retard si l'on veut bien considérer notre genre d'activité.

L'hon. M. HAYDEN: Je sais que votre travail doit être continu et que la besogne de toute une année ne peut pas se faire en 6 mois. Mais quand une cotisation n'est établie qu'après 3, 4 ou 5 ans et que l'on s'aperçoit que l'impôt est plus élevé que ne l'avait déclaré le contribuable, les intérêts s'accumulent pendant ce laps de temps. Maintenant si le système nécessite forcément tout le temps que vous dites—et je ne veux pas dire qu'il ne le nécessite pas—pourquoi la Couronne perçoit-elle des intérêts dans de semblables circonstances?

M. ELLIOTT: Dans de telles circonstances—et je tiens à insister sur ces mots—votre question comporte bien des éléments. Mais voyons le cas. Voici une déclaration compliquée qui nécessite beaucoup de temps pour en arriver aux circonstances auxquelles vous faites allusion. Voici un passif, disons, de peut-être $500,000. Un autre contribuable exerçant absolument le même genre d'affaires a établi sa déclaration en se conformant aux dispositions de la loi, que tous sont censés connaître; il a payé des impôts de $500,000 le 30 avril de l'année qui suit celle où il a réalisé ses revenus. Ce second contribuable n'a donc pas dû se servir de ces $500,000 ni en retirer un intérêt quelconque. L'autre personne qui n'a pas été attentive à se conformer aux termes de la loi a pu se servir de ces $500,000 pendant une période, mettons, de 2 ou 3 ans. Si cet argent lui a rapporté 3 p. 100, il en résulte qu'il a eu un revenu annuel de $15,000, soit $30,000 en 2 ans et $45,000 en trois ans. Ce revenu est dû au fait qu'il a mal calculé au moment où il a fait sa déclaration. Je suis d'avis que la justice entre ces deux contribuables serait violée à moins que l'on n'exige des intérêts sur le montant que le contribuable a négligé

de payer. Il peut se faire que le taux d'intérêt fixé par le ministère soit trop élevé, mais ceci est une autre question.

L'hon. M. HAYDEN: Vous n'avez cité qu'un exemple mais prenez le cas d'un contribuable dont la cotisation est augmentée du fait que le ministre a exercé ses pouvoirs discrétionnaires. Comment une société peut-elle prévoir la décision du ministre dans le cas des montants qu'elle réclame pour des traitements ou des dépenses?

M. ELLIOTT: La manière de déterminer l'impôt n'a aucun rapport avec la question d'égalité de traitement entre deux contribuables.

L'hon. M. HAYDEN: Vous vous arrêtez juste à mi-chemin. Les conditions atteignant les transactions d'un certain contribuable peuvent différer de celles qui influent sur les affaires d'un concurrent. Un contribuable, par exemple, peut être persuadé que les traitements et les dépenses qu'il réclame comme déductions sont justes et légitimes, mais le ministre, à la demande de fonctionnaires du ministère, peut conclure que les traitements étaient trop élevés et que quelques-unes des dépenses n'avaient pas été entièrement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu. Ce contribuable peut ne recevoir son avis de cotisation que 4 ou 5 ans après avoir fait sa déclaration et il apprend alors pour la première fois qu'il est imposé pour un montant plus élevé que celui qu'en toute bonne foi il avait calculé et croyait devoir. Est-il juste qu'on lui fasse payer 4 ou 5 ans d'intérêts sur le montant supplémentaire de la cotisation?

M. ELLIOTT: Je reconnais que votre déclaration est tout à fait juste jusqu'au moment ou vous parlez de 4 ou 5 ans. Disons seulement pour un nombre raisonnable d'années à venir. En omettant cette partie de votre déclaration, je répondrai comme suit. Si les dépenses qu'il a faites ne sont pas des dépenses prévues par les termes de la loi comme déductions permises, cela signifie simplement que cet homme d'affaires a fait preuve de bon jugement relativement à la loi en envoyant sa déclaration. Il doit, par conséquent, un impôt plus élevé. Je répondrai donc ici qu'un des contribuables en question a payé tout ce qu'il doit d'après les termes de la loi; quant à l'autre, si bonnes que puissent être les raisons qu'il invoque, les déductions qu'il réclame sont contestables puisqu'elles sont de celles que la Loi de l'impôt sur le revenu n'admet pas.

L'hon. M. HUGESSEN: L'intéressé doit essayer de connaître les idées du ministre pour prévoir quels pouvoirs discrétionnaires le ministre pourra exercer dans la suite.

M. ELLIOTT: Oui. Mais de ces pouvoirs discrétionnaires nous en parlons comme si le ministre était une personne déraisonnable et prenant des décisions déraisonnables. Je suis d'avis que si vous examiniez les milliers de cas où le Ministre a exercé ses pouvoirs discrétionnaires, vous seriez convaincus jusqu'à l'évidence que dans le plus grand nombre de cas le ministre est un homme très raisonnable.

L'hon. M. HAYDEN: Nous ne sommes intéressés que dans les cas où les pouvoirs discrétionnaires ont été exercés contre la façon de voir du contribuable.

M. ELLIOTT: Comme je le dis il aurait son comité pour l'informer de ces cas tout à fait exceptionnels.

Le PRÉSIDENT: Monsieur Elliott, dans cette question des délais, voudriez-vous dire si dans le faible pourcentage de cas que vous appelez difficiles il serait possible de fixer un laps de temps après lequel les affaires ne pourraient plus être différées?

M. ELLIOTT: C'est peut-être ironique, monsieur le président de suggérer relativement aux pouvoirs discrétionnaires que, si de l'avis du Mi-

nistre, un homme d'affaires a agi raisonnablement, il soit régulier de donner au ministre des pouvoirs discrétionnaires pour annuler les intérêts s'il le juge à propos.

L'hon. M. HAYDEN: Il y a quelque chose de vrai dans cela.

Le PRÉSIDENT: Il y a des cas—vous savez quels ils sont—où des décisions finales ont été différées pendant cinq ou six ans. Je ne dis pas retardées, bien que je crois qu'il serait permis de me servir de ce terme. Croyez-vous qu'il soit raisonnable de dire que même si les cas sont difficiles, on aurait tout de même pu en arriver à une décision finale dans un temps plus court.

M. ELLIOTT: Monsieur le président, si je comprends bien, vous voulez dire qu'après un certain laps de temps l'on ne devrait plus faire payer d'intérêts.

L'hon. M. HAIG: C'est cela que j'allais vous demander.

M. ELLIOTT: Cela me paraît très raisonnable.

L'hon. M .HAIG: Disons, par exemple, qu'après 3 ans on ne pourrait plus exiger d'intérêts.

M. ELLIOTT: Toute personne sensée trouverait, ce me semble, que cette suggestion est très intéressante.

L'hon. M. CAMPBELL: N'est-il pas vrai que souvent le ministre autorise des dépenses qui techniquement ne pourraient être permises en vertu des termes de la loi et tout particulièrement dans le cas des remboursements de dépenses.

M. ELLIOTT: Je pense qu'il en est ainsi actuellement, mais je dois ajouter...

L'hon. M. CAMPBELL: Oui. Mais fait-on quelque effort pour réunir, afin de les modifier, les articles de la loi, qui, disons-le, prêtent à ambiguïté ou viennent en contradiction avec les usages suivis par le ministère?

M. ELLIOTT: Je crois que nous y pensons car depuis 1927, année où la loi a été codifiée pour la dernière fois, les modifications ont été si nombreuses que le moment est venu d'établir une nouvelle codification. Quand elle sera entreprise, votre suggestion ne manquera pas d'être prise en considération.

L'hon. M. CAMPBELL: On a soulevé de nombreuses objections contre certains articles de la loi et certaines de ces dispostions prêtant à ambiguïté.

M. ELLIOTT: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: On dit que si une transaction est compliquée, il faut auparavant obtenir une décision. N'est-il pas vrai que si un article ambigü peut viser la transaction projetée, les intéressés peuvent maintenant obtenir, au préalable, une décision de votre ministère?

M. ELLIOTT: C'est exact, cela se fait. Mais vous vous êtes écarté du premier point que vous aviez avancé. Je tiendrais à commenter votre premier point en disant que dans le cas d'ambiguïté prouvée par l'expérience tant du public que de l'administration, ou par les deux ensemble, on demanderait tout naturellement que l'ambiguïté soit supprimée dans la loi, afin qu'elle soit plus claire.

L'hon. M. CAMPBELL: Oui.

M. ELLIOTT: Quant à avoir une opinion sur ce que peuvent signifier les termes d'un article suivant les circonstances qui se produisent, nous nous efforçons d'indiquer ce que la loi peut signifier relativement à un groupe de faits donnés. C'est toujours très dangereux pour cette raison parmi tant d'autres. Il arrive généralement qu'une société importante—

le fait ne se produit jamais dans les petites sociétés—veut prendre une décision importante et que les directeurs veulent informer l'administration de ce qui en est. Nous disons: "Si vous avez l'intention d'appliquer ce projet, comme point de fait il nous semble qu'il y a, ou qu'il n'y a pas de responsabilité". Nous donnons cette opinion. Dans la suite, quand les administrateurs viennent aux réunions de leurs actionnaires, ou du conseil d'administration, sur le conseil de leurs avocats ou de leurs comptables consultants, ils peuvent dire: "Nous allons modifier le projet de cette façon ou de cette façon." Au point de vue affaires il peut y avoir de bonnes raisons pour agir ainsi. Ils finissent par suivre le plan en général mais en modifiant certains détails. Il en résulte une modification des circonstances. C'est comme quand un architecte construit une maison. Vous avez une évaluation établie d'après ses plans mais pendant que les travaux progressent de nouvelles idées se font jour et l'on croit que, tant au point de vue affaires qu'au point de vue de la maison, il serait avantageux de faire des modifications et les plans sont alors changés. Les intéressés reviennent dans la suite et disent: "Nous savons que maintenant nous sommes responsables, mais nous vous avons demandé conseil avant d'adopter ce plan." Il s'agit de savoir si les derniers faits concordent avec le projet original.

L'hon. M. CAMPBELL: Ceci démontre combien il importe que la langue des statuts soit aussi claire que possible.

M. ELLIOTT: J'estime qu'il y a même plus que cela. Je dirai: Si vous voulez une opinion sur un ensemble de faits, ne vous écartez pas d'un iota de ces faits.

L'hon. M. HAIG: On nous a communiqué une ou deux réclamations dans le cas de compagnies se commanditant de nouveau. A l'heure actuelle les situations semblables sont nombreuses au Canada. Les frais nécessités par cette nouvelle commandite, dit-on, ont été imputés sur une seule année quand ils auraient dû être répartis sur la durée des obligations.

M. ELLIOTT: Ce ne doit nullement être porté aux revenus; ce doit être porté au capital.

L'hon. M. CAMPBELL: On allègue que les frais relatifs à ces nouvelles commandites devraient être amortis pendant la période prévue quand les titres ou les obligations ont été émis, parce qu'ils représentent une partie des dépenses.

M. ELLIOTT: Pour pouvoir faire cela il faudrait modifier la loi et s'écarter du principe que les seules dépenses admises sont celles qui ont pour but la production du revenu. Si vous commencez à autoriser de déduire des immobilisations, vous faites un premier pas pour que les bénéfices en capital soient imposables. Je ne pense pas qu'au pays il serait prudent d'imposer les bénéfices en capital car nous sommes dans un pays qui prend de l'expansion et qui a besoin de capitaux pour son développement. En outre, si vous portez dans votre déclaration d'impôt sur le revenu vos bénéfices en capital vous devrez y inclure aussi les pertes et ce ne serait pas avantageux pour l'Echiquier.

L'hon. M. HUGESSEN: Je crois que le cas est un peu différent. Voici: Quand une société refinance l'émission de ses obligations, par exemple, en émettant de nouvelles obligations à un taux plus bas d'intérêts, il s'ensuit qu'elle augmente ses revenus éventuellement imposables. En pareil cas, nous a-t-on dit, il serait juste de permettre que les dépenses de ces transactions soient imputées sur les revenus des années à venir, d'autant plus qu'il en résulterait des revenus plus élevés au cours de ces années.

M. ELLIOTT: Ainsi présenté, votre point est très juste. En d'autres termes, l'escompte des obligations serait assimilé au taux des intérêts.

L'hon. M. HUGESSEN: Oui.

M. ELLIOTT: Parce que c'est seulement une façon détournée de payer pour l'argent dont vous allez vous servir. Mais considérons ce point de vue relativement à certaines compagnies qui sont encore solidement établies, car nous devons nous efforcer d'avoir une loi qui atteigne tout le monde. La compagnie déclare: "Nous allons émettre des obligations pour nos actionnaires avec un fort escompte, mais non pas avec un escompte ordinaire." Nous avons sans aucun doute cela présent à l'esprit en discutant ce problème. L'escompte normal pourrait être de 1 p. 100 ou de 2 p. 100 mais la compagnie déclare: "Nous émettrons nos obligations avec un escompte de 10 p. 100." Je me souviens que cela s'est effectivement produit dans le cas d'un groupe d'actionnaires peu nombreux. Ensuite les obligations sont rachetables pendant une période de dix ans. Evidemment avant dix ans cette compagnie pensait pouvoir racheter ses obligations. Quand l'obligataire obtient $100 pour les $90 déboursés—si l'on admet votre proposition que l'escompte soit autorisé au titre des dépenses—l'on peut dire que quand l'obligation est rachetée elle représentera un revenu en tant que les $100 comprennent les $10 de différence entre les $90 du prix d'achat et les $100 du prix de vente. Il est très difficile de dire à un obligataire au moment du rachat, quand il touche $100: "Vous avez là un revenu car ces obligations ont été émises avec un escompte de 10 p. 100. Vous avez donc 10 p. 100 de plus que ce que vous avez déboursé, et un revenu de votre argent. Ceci est de l'intérêt ou peut être assimilé à de l'intérêt". Il vous répondra: "Mais non, c'est le prix de rachat de mon obligation." Ensuite la personne qui lui avait acheté l'obligation vous dira: "J'avais acheté pour $95 cette obligation qui avait été émise avec un escompte de 10 p. 100. Elle est maintenant rachetée à $100. Allez-vous m'imposer sur les $10?" Le problème est si difficile que vous ne pouvez en suivre la donnée. Dans ce cas il résulte des circonstances que l'escompte de l'obligation étant dans le champ du capital ne doit pas être considéré comme ressortissant à la loi. Cela donne naissance à un grand nombre de questions que l'on ne doit pas souhaiter de voir soulever.

L'hon. M. CAMPBELL: Cela ne pourrait-il pas se contrôler en vertu de la loi telle qu'elle est actuellement? Je me rappelle un cas où l'on avait accordé un fort escompte et les paiements d'intérêts n'avaient même pas été admis. Les obligations indiquaient des paiements d'intérêts de 5 p. 100. Le seul montant que l'on permit de déduire fut 5 p. 100 sur le montant exact payé pour les obligations. Cette décision fut confirmée, je crois, par la Cour Suprême du Canada.

M. ELLIOTT: C'est possible. Je ne veux sûrement pas mettre en doute ce fait dont vous vous souvenez. Cela n'a aucun rapport avec les raisons pour lesquelles je suis ici. J'accepterai votre déclaration, mais laissez-nous ne pas penser à cela pour un moment.

Prenez, par exemple, le cas d'une société importante. Un tout petit nombre de personnes détient les actions et cette société décide d'émettre des obligations en se conformant aux dispositions des lois actuellement en vigueur. Les intérêts, il ne fait pas de doute, sont une dépense et par conséquent dispensent la société de la taxe sur les bénéfices des corporations qui auraient été plus élevés si le taux de l'intérêt avait été plus bas. Ces actionnaires étant peu nombreux disent: "Emettons une série d'obligations et plaçons notre argent dans notre société; nous n'aurons pas entre nous un taux d'intérêts juste et raisonnable mais nous aurons,

par exemple, disons 10 p. 100". Ils économisent ainsi l'impôt sur les corporations et fortifient leurs propres parts de propriétaire du montant de la différence d'impôt entre un juste taux d'intérêt, mettons 4 p. 100, et les 10 p. 100, ce qui représente 6 p. 100 par an. Avec une forte émission d'obligations, la société pourrait ne pas se relever.

Le PRÉSIDENT: Les actionnaires paieraient chacun des impôts plus élevés sur le revenu, les intérêts étant plus considérables.

M. ELLIOTT: Oui, mais je répète que leurs parts de propriétaire sont fortifiées du fait qu'ils réalisent des économies sur l'impôt des corporations uniquement par suite du montant excessif des intérêts fixés lors de l'émission. Ce sont là des cas fortuits; ils ne se produisent pas, mais ils sont de ceux qu'il faut prévoir.

L'hon. M. CAMPBELL: A l'heure actuelle la loi donne le droit de ne pas admettre une partie des intérêts.

M. ELLIOTT: Je pense qu'elle donne ce droit.

L'hon. M. CAMPBELL: Et vous seriez entièrement protégé dans le cas d'un amortissement réparti sur un certain nombre d'années.

M. ELLIOTT: Ici encore, vous devez avoir recours aux pouvoirs discrétionnaires. Nous revenons au point où au lieu de diminuer les pouvoirs discrétionnaires nous les augmentons.

Le PRÉSIDENT: Il est maintenant une heure et c'est le moment de nous ajourner. Serait-il possible de terminer l'audition du témoignage ce matin?

L'hon. M. BUCHANAN: M. Elliott compte-t-il finir aujourd'hui?

Le PRÉSIDENT: C'est ce que je voudrais savoir.

L'hon. M. BUCHANAN: Il y a certaines questions que je désirerais lui poser.

Le PRÉSIDENT: Si le Comité ne désire pas siéger plus longtemps, nous vous ajournerons jusqu'à mardi prochain si cela convient à M. Elliott.

M. ELLIOTT: Je suis entièrement à la disposition du comité.

L'hon M. HAIG: Je propose que nous nous ajournions jusqu'à mardi prochain à 10h.30.

M. ELLIOTT: Puis-je faire une remarque que l'on trouvera peut-être irrégulière. Je voudrais savoir si comme comité nous devons étudier les décisions du ministère sur ce groupe-ci ou ce groupe-là de cas ou si nous désirons n'avoir qu'une discussion générale sur la politique ministérielle dans son sens le plus large.

L'hon. M. HAIG: Non, nous avons décidé de ne pas faire cela. Le comité a convenu de ne pas faire de rapport sur la politique ministérielle.

M. ELLIOTT: Vous n'avez pas bien saisi mon point. Il y a un grand nombre de décisions sur des groupes particuliers de faits et nous évoquons ces groupes de faits cités par divers membres du comité. Est-il à recommander que je cite des décisions quand on évoque des ensembles de faits. Je crois que c'est inopportun.

L'hon. M. HAIG: Je pense que vous avez raison. Nous n'avons pas l'intention de faire cela.

Le PRÉSIDENT: Il y a une motion à l'effet d'ajourner jusqu'à mardi prochain. Y a-t-il un secondeur?

L'hon. M. SINCLAIR: J'appuie la motion.

Le Comité s'ajourne au mardi 14 mai, à 10 heures et 30 minutes du matin.

1946

LE SÉNAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule no 11

SÉANCE DU MARDI 14 MAI 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

TÉMOIN:

M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre de Revenu national pour l'impôt.

DOCUMENTS PRÉSENTÉS:

Lettre de M. Alex. Aitken, commissaire du Regina Board of Trade, Regina, Saskatchewan.

Mémoire de la Fédération canadienne des agents d'assurance, Toronto, Ontario.

Mémoire de la Chambre de Commerce de Montréal, P.Q.

Mémoire présenté au Cabinet fédéral par la Confédération des travailleurs catholiques du Canada.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 14 mai 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 10 heures et 30 minutes du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Aseltine, Buchanan, Campbell, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, Moraud et Sinclair—11.

Sont aussi présents:

Les sténographes officiels du Sénat.
M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

Il est donné lecture d'une lettre de M. Alex. Aitken, commissaire du Regina Board of Trade, Regina, Saskatchewan.

Un mémoire est reçu de la Fédération canadienne des agents d'assurance, Toronto, Ontario, et il est ordonné que ce mémoire fasse partie du compte rendu.

Un mémoire en Français est reçu de la Chambre de commerce, de Montréal, P.Q., et il est ordonné que ce mémoire fasse partie du compte rendu.

Un mémoire, déjà présenté au Cabinet fédéral, est reçu de la Confédération des travailleurs catholiques du Canada, et il est ordonné que ce mémoire fasse partie du compte rendu.

M. C. Fraser Elliott, C.M.G., K.C., sous-ministre du Revenu national pour l'impôt, est entendu, puis il est interrogé par l'avocat.

A une heure de l'après-midi, le Comité s'ajourne pour se réunir de nouveau sur convocation du président.

Certifié conforme.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

TÉMOIGNAGES

Le Sénat,

Le Mardi 14 mai 1946.

Le Comité spécial du Sénat institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, etc., se réunit à 10 h. 30 du matin, sous la présidence de l'hon. M. Euler.

Le Président: Messieurs, nous avons reçu de la correspondance et je je crois que nous ferions bien d'en prendre connaissance avant d'interroger M. Elliott. Je désire d'abord consigner au compte rendu la lettre suivante que m'a adressée la Chambre de commerce de Regina:

"Sénateur W. D. Euler,
Président du Comité du Sénat sur l'impôt,
Ottawa, Ontario.

Monsieur le sénateur,

La Chambre de commerce d'Edmonton vous a récemment adressé un exemplaire du rapport de son comité de la taxation.

La Chambre de commerce de Regina a examiné ce rapport et désire vous informer qu'elle en approuve le premier article, ainsi conçu:

> Qu'une Commission royale soit instituée en vue d'examiner le fondement du présent régime d'impôt sur le revenu, et l'effet du présent régime fiscal sur l'expansion économique du pays; et, en outre, en vue de proposer
>
> *a)* tout amendement visant l'application de la loi de nature à simplifier le régime fiscal; et
>
> *b)* tout amendement tendant à aider plutôt qu'à retarder l'expansion économique.
>
> Notre Chambre est d'avis que seule une commission de ce genre pourrait entreprendre une enquête approfondie à l'égard de notre régime fiscal. Nous partageons l'opinion de la Chambre de commerce d'Edmonton qui soutient que la présente loi semble vouloir traiter sans méthode précise notre régime fiscal, au lieu de se fonder sur un programme d'envergure nationale.
>
> Nous prions donc votre Comité de songer sérieusement à l'institution d'une Commission royale, comme le propose la Chambre de commerce d'Edmonton.

Bien à vous,

ALEX AITKEN,
Commissaire.

J'ai également un mémoire de la Fédération canadienne des agents d'assurance (Canadian Federation of Insurance Agents), dont le siège social se trouve à Toronto. Étant donné que ce mémoire traite exclusivement des questions de politique ministérielle, le Comité désire-t-il que nous le consignions au compte rendu?

L'hon. M. LÉGER: Oui.

L'hon. M. HAYDEN: S'il traite exclusivement des questions de politique ministérielle, pourquoi le consigner au compte rendu?

Le PRÉSIDENT: Je n'ai pas lu le mémoire, mais le conseiller juridique m'informe qu'il ne vise que des questions relevant du programme ministériel.

L'hon. M. HAIG: Il était entendu que le Comité ne s'occuperait pas de ces questions-là, et, à mon avis, nous ferions bien de nous en tenir à cette ligne de conduite.

Le PRÉSIDENT: Nous avons consigné au compte rendu d'autres mémoires traitant des mêmes questions.

L'hon. M. HAIG: Nous tenons à présenter un rapport agréable au gouvernement.

Le PRÉSIDENT: Nous n'en parlerons pas dans notre rapport. Le mémoire émane des associations suivantes:

L'Association des agents d'assurance de Vancouver
(The Vancouver Insurance Agents' Association)
L'Association des agents d'assurance de Regina
(The Insurance Agents' Association of Regina)
L'Association des agents d'assurance de Brandon
(The Insurance Agents' Association of Brandon)
L'Association des agents d'assurance de Winnipeg
(The Insurance Agents' Association of Winnipeg)
L'Association des courtiers d'assurance de la province de Québec
(The Insurance Brokers' Association of the Province of Quebec)
L'Association des agents d'assurance d'Ontario
(Ontario Insurance Agents' Association)
Le Congrès des assureurs de Toronto
(Toronto Insurance Conference).

L'hon. M. HAYDEN: Il ressemble au mémoire présenté par les compagnies d'assurances par action contre les incendies et les accidents, et qui traitait entièrement des questions de programme ministériel.

Le PRÉSIDENT: Le Comité est-il d'avis que nous devrions consigner le mémoire au compte rendu?

L'hon. M. LÉGER: Je le crois, car nous n'en avons refusé aucun jusqu'ici

L'hon. M. HAIG: Faites-en ce que vous voudrez, peu m'importe.

L'hon. M. HAYDEN: Il faudrait signaler que le mémoire traite de questions qui ne relèvent pas des attributions du Comité.

Le PRÉSIDENT: J'ai déjà fait remarquer qu'il ne vise que des questions relevant du programme ministériel. Sénateur Léger, voulez-vous proposer que nous l'insérions au compte rendu?

L'hon. M. LÉGER: Je le propose.

L'hon. M. MORAUD: J'appuie la proposition.

Le PRÉSIDENT: La motion est adoptée.

Le présent mémoire est soumis au nom des membres des associations régionales qui forment la Fédération canadienne des agents d'assurance (Canadian Federation of Insurance Agents). Voici les noms de ces associations:

L'Association des agents d'assurance de Vancouver
(The Vancouver Insurance Agents' Association)

L'Association des agents d'assurance de Regina
(The Insurance Agents' Association of Regina)

L'Association des agents d'assurance de Brandon
(The Insurance Agents' Association of Brandon)

L'Association des agents d'assurance de Winnipeg
(The Insurance Agents' Association of Winnipeg)

L'Association des courtiers d'assurance de la province de Québec
(The Insurance Brokers' Association of the Province of Quebec)

L'Association des agents d'assurance d'Ontario
(Ontario Insurance Agents' Association)

Le Congrès des assureurs de Toronto
(Toronto Insurance Conference).

Ces associations comptent environ 2,200 membres, tous agents d'assurance (autres que les agents d'assurance-vie). Ces agents emploient un grand nombre de personnes, sous-agents, procureurs, commis, sténographes, etc.

Les associations susmentionnées ont soumis des propositions lors de diverses réunions de la Commission royale d'enquête sur les coopératives, ainsi qu'il suit:

A Vancouver: l'Association des agents d'assurance de Vancouver (The Vancouver-Insurance Agents' Association), (à laquelle étaient affiliées les associations des agents de Victoria et de New-Westminster);

A Regina: l'Association des agents d'assurance de Regina (The Insurance Agents' Association of Regina), (à laquelle étaient affiliées les associations des agents de Saskatoon, de Moose-Jaw et de Prince-Albert);

A Winnipeg: l'Association des agents d'assurance de Winnipeg (The Insurance Agents' Association of Winnipeg), (à laquelle était affiliée l'Association des agents d'assurance de Brandon);

A Toronto: l'Association des agents d'assurance d'Ontario (Ontario Insurance Agents' Association) et le Congrès des assureurs de Toronto (Toronto Insurance Conference) ont soumis un mémoire conjoint;

A Montréal: l'Association des courtiers d'assurance de la province de Québec (The Insurance Brokers' Association of the Province of Quebec).

Notre Fédération désire signaler ces propositions au Comité spécial du Sénat sur l'impôt et, à cette fin, nous avons réuni ci-après les points principaux que renferment lesdites propositions.

La Fédération signale donc:

1. Que, à titre de contribuables, les membres considèrent comme une négation de l'égalité de taxation sur laquelle devrait se fonder tout régime fiscal, l'exemption d'impôt dont jouissent présentement les organismes coopératifs ainsi que les compagnies d'assurance mutuelle et réciproque (autres que les compagnies d'assurance-vie), vu le très lourd impôt perçu actuellement sur le revenu et les surplus de bénéfices (qui continuera sans doute pendant plusieurs années). Une telle exemption tend à alourdir le fardeau que doivent porter tous les autres contribuables.

Que, à titre d'agents d'assurance, les membres considèrent comme injuste l'exemption d'impôt dont jouit la catégorie susmentionnée, car elle a pour effet de nuire à ceux qui dirigent des opérations commerciales engageant un certain capital, et qui doivent payer un impôt sur les bénéfices réalisés. Cela constitue une inégalité de traitement et une façon indirecte de subventionner les sociétés

de ce genre aux dépens des autres, ce qui leur donne un avantage injuste sur leurs concurrents.

2. Que, s'il est juste et opportun, en principe, de taxer les sommes virées aux comptes de réserve au profit des titulaires actuels et futurs de polices d'assurance (autres que celles d'assurance-vie), on ne devrait pas accorder d'exemption lorsque de telles sommes sont virées par des sociétés qui font affaire selon un plan mutuel ou réciproque.

3. Si l'on doit maintenir, comme on le fera probablement, le principe de taxer les bénéfices découlant des fonds engagés dans une entreprise (en le distinguant du principe de percevoir un impôt uniquement sur le revenu des particuliers), on devrait taxer tous bénéfices découlant de fonds engagés dans une entreprise, sans tenir compte de la façon dont ces fonds sont obtenus, c'est-à-dire qu'ils proviennent d'actionnaires ou de membres.

4. Que l'avantage dont jouissent actuellement, en vertu des lois fiscales du pays, les sociétés coopératives, mutuelles ou réciproques, ne peut manquer d'être inquiétant étant donné ce qui est susceptible d'en découler. Comme résultat, l'hésitation des intéressés à risquer leurs capitaux pourrait nuire au progrès du pays.

5. Que, à titre de contribuables, les membres estiment que, tant que le Parlement, ayant étudié à fond tous les résultats possibles et reçu l'approbation des électeurs à cet effet, n'aura pas décidé d'adopter comme politique économique du Canada une ligne de conduite favorisant les sociétés coopératives, de commerce ou d'assurance, on devrait cesser d'appuyer directement ou indirectement, au moyen d'exonérations d'impôt, une telle façon de procéder.

Toronto, Ontario, le 19 mars 1946.

Le tout respectueusement soumis.

LA FÉDÉRATION CANADIENNE DES AGENTS D'ASSURANCE (CANADIAN FEDERATION OF INSURANCE AGENTS),

J. E. PROCTOR,
Le président.

Le PRÉSIDENT: Nous avons aussi un mémoire rédigé en français et soumis par la Chambre de commerce du District de Montréal.

L'hon. M. LÉGER: Lisez-le.

L'hon. M. HAIG: Consignez-le au compte rendu.

Le PRÉSIDENT: C'est un excellent mémoire, mais je crois qu'il traite aussi des questions de politique.

M. HALL: Non, monsieur le président. A mon avis, les questions qu'il traite relèvent des attributions du Comité; il s'agit des appels et des pouvoirs discrétionnaires.

Le PRÉSIDENT: Le Comité désire-t-il en prendre connaissance, ou bien devrions-nous d'abord le faire traduire?

L'hon. M. LÉGER: Il faudrait le faire traduire.

Le PRÉSIDENT: Et le consigner ensuite au compte rendu?

L'hon. M. LÉGER: Oui.

INTRODUCTION

La Chambre de Commerce du district de Montréal a noté avec beaucoup de satisfaction le projet du ministre des finances, énoncé dans les discours du budget du mois d'octobre 1945, de reviser complètement notre loi de l'impôt

sur le revenu. Une telle revision ou plutôt une refonte complète de notre loi de l'impôt sur le revenu est une mesure qui s'impose depuis longtemps.

Créée au cours de la première guerre mondiale, cette loi a subi d'années en années des modifications considérables, amendements sur amendements, de sorte qu'aujourd'hui son administration et son interprétation sont devenues tellement compliquées qu'il en résulte un fort mécontentement du public.

A cause de la hausse considérable de ses taux, l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les excédents de bénéfices qui est venu s'y ajouter, jouent un rôle de premier plan dans l'économie canadienne, l'ouvrier trop fortement taxé réduit ses heures de travail; le commerçant qui a atteint son profit normal diminue ses ventes et l'industriel y songe par deux fois avant d'entreprendre un développement qui profitera peut-être surtout à l'État. Les taux élevés d'impôt sur le revenu et l'impôt sur les excédents de bénéfices étaient admissibles au cours de la guerre; en temps de paix, ils paralysent considérablement l'économie canadienne.

La Chambre de commerce du district de Montréal apprécie grandement l'occasion qui lui est offerte par la création d'un comité spécial du sénat ayant pour but d'enquêter sur l'administration de la loi de l'impôt sur le revenu et celle de l'impôt sur les excédents de bénéfices de faire connaître ses opinions sur ce sujet.

D'après une résolution du Sénat, il a été convenu "Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport."

Nous comprenons que le comité sénatorial n'a pas pour mission d'examiner la politique du gouvernement en matière d'impôt, mais uniquement d'analyser le mode d'administration des lois concernées et suggérer les modifications à y apporter. Nous tiendrons compte de ces considérations dans les suggestions qui suivent.

Nous nous permettons cependant de signaler en passant l'impérieuse nécessité de réduire les impôts et de dégrever particulièrement les chefs de famille et les salariés qui sont actuellement les plus affectés.

Pouvoirs Discrétionnaires du Ministre

La Loi de l'impôt sur le revenu accorde au ministre des Finances ou au Conseil du Trésor, des pouvoirs discrétionnaires beaucoup trop étendus. Le ministre a la discrétion voulue pour déterminer l'importance des réserves à accumuler (mauvaises dettes, dépréciations, etc.), les salaires à payer, les dépenses à encourir, etc. En temps normal, le contribuable ne sait jamais si le cotiseur, se prévalant des pouvoirs discrétionnaires du ministre, ne décretera pas que le salaire payé à un nouveau gérant de vente n'est pas trop élevé, si, la commission payée sur telle opération commerciale n'est pas trop forte.

Nous soumettons que les pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre ne devraient s'appliquer qu'à des problèmes d'ordre administratif tels que l'établissement de formules, la fixation des dates de présentation des rapports, etc. Toute autre décision d'ordre judiciaire ou semi-judiciaire devrait être sujette à appel devant un comité spécial dont nous parlerons sous la rubrique suivante.

Appels

Les pouvoirs discrétionnaires que la loi accorde au ministre restreignent beaucoup les appels que les contribuables pourraient faire contre les décisions des cotiseurs de l'impôt. Il est consolant de constater cependant que la cour suprême, dans la cause de Wright's Canadian Rope, a porté un rude coup aux pouvoirs discrétionnaires du ministre.

Dans le cours ordinaire des affaires si un contribuable n'est pas satisfait de la façon dont il a été cotisé il peut en appeler au ministre. Il arrive alors que l'accusé (le ministre) est juge dans sa propre cause. Si le ministre ne veut pas changer sa décision première le contribuable peut en appeler à la cour de l'Echiquier et dans ce cas il devra fournir une garantie de $400 pour le paiement des frais. Inutile de dire que seules les entreprises assez importantes peuvent se permettre d'en appeler des décisions du ministre ou plutôt de celles de ses fonctionnaires.

Nous suggérons la création de comités indépendants qui auraient pour tâche d'entendre les appels des contribuables sans aucun frais pour ceux-ci. Ces comités, au nombre de quatre: un pour les provinces Maritimes, un pour le Québec, un pour l'Ontario et un autre pour les provinces de l'ouest, devraient se composer de trois membres, dont un comptable public, sous la présidence d'un juge. Les décisions rendues devraient être publiées dans la Gazette du Canada. Les intéressés pourraient en appeler de ces décisions devant une cour civile puis à la Cour suprême.

Publication et Consolidation des Décisions

Un reproche que l'on entend souvent contre l'administration de la Loi de l'impôt sur le revenu au Canada a trait au fait que l'on ne rend pas publiques les décisions (rulings) prises par le sous-ministre. Il est vrai que l'on peut généralement obtenir des renseignements sur un cas bien précis mais les décisions ne sont pas automatiquement publiées. La publication et la consolidation de ces décisions faciliterait la tâche des comptables, avocats et autres personnes intéressées à ces lois.

Cotisations

A cause de l'énormité de leur tâche, les fonctionnaires de l'impôt sur le revenu ne parviennent pas à cotiser tous les contribuables dans les deux ou trois années qui suivent l'année d'imposition. Lorsque la cotisation donne lieu à un rajustement en faveur du gouvernement le contribuable est appelé à payer un intérêt sur ce montant pour la période s'étendant de l'échéance de l'impôt jusqu'au moment du paiement du rajustement exigé par la cotisation, ce qui correspond parfois à 3 ou 4 années.

Nous croyons que, sauf dans les cas de fraude ou fausse représentation dans la préparation du rapport d'impôt, l'intérêt payable sur le montant du rajustement devrait cesser de courir deux ans après la présentation du rapport. Si, 30 jours après la cotisation le rajustement n'était pas effectué l'intérêt recommencerait à courir. L'intérêt payé pour la période d'avant la cotisation devrait être admis comme dépense aux fins de l'impôt.

Remboursements

La Loi de l'impôt sur le revenu n'oblige pas le ministre à remettre au contribuable les sommes que celui-ci aurait pu par erreur lui verser en trop.

Elle autorise cependant le ministre à retourner ces sommes si le contribuable en fait la demande par écrit dans les douze mois qui suivent l'avis de cotisation.

Nous croyons que le ministre devrait être tenu de rembourser ces sommes à tout contribuable qui en fait la demande. La limite de temps pour faire cette réclamation ne devrait pas être inférieure à la limite de temps accordée au ministre pour la revision des cotisations (actuellement 6 ans).

Nous suggérons de plus qu'un intérêt soit payable sur ces remboursements. Le taux de cet intérêt devrait être le taux du marché.

Le PRÉSIDENT: Nous avons également reçu un mémoire que la Confédération des Travailleurs catholiques du Canada a soumis, il y a quelque temps, au Cabinet fédéral. Cet organisme nous demande d'examiner les pages 2 et 3 dudit mémoire, bien qu'elles traitent aussi de questions relevant de la politique du gouvernement. Qu'en pense le Comité?

L'hon. M. HAYDEN: Il vaut mieux être logique.

Le PRÉSIDENT: Et insérer les pages 2 et 3 au compte rendu?

L'hon. M. LÉGER: Oui.

Nous abordons donc certains sujets que la C.T.C.C. désire traiter et à l'égard desquels elle soumet l'avis des fédérations, conseils et syndicats qui en font partie.

Impôt sur le revenu

Au début de janvier 1946, la C.T.C.C. a formulé au Comité spécial du Sénat sur la taxation les propositions suivantes relatives à l'impôt sur le revenu des particuliers:

1. L'abolition de toutes les formules annuelles concernant l'impôt sur le revenu de tous les salariés et autres personnes dont le traitement ou le salaire est la seule source de revenu.

2. Les salariés et les personnes touchant des appointements ne rempliraient que la formule T.D.1 en double exemplaires, et leur impôt serait entièrement déduit à la source (c'est-à-dire 100 p. 100); l'employeur conserverait un exemplaire de la formule dûment remplie et transmettrait l'autre exemplaire à l'Inspecteur de l'impôt sur le revenu, dans la région où demeure l'employé.

3. Les déductions relatives à l'impôt sur le revenu ne viseraient que la semaine normale de travail; on n'exigerait donc aucun impôt à l'égard du travail supplémentaire.

4. La C.T.C.C. est d'avis que les exonérations d'impôt sur le revenu à l'égard des salariés et des personnes touchant des appointements devraient s'établir ainsi qu'il suit:
   a) exonération complète de l'impôt sur le revenu dans le cas des célibataires dont le revenu ne dépasse pas $1,200 par année;
   b) exonération complète de l'impôt sur le revenu dans le cas des personnes mariées dont le revenu ne dépasse pas $2,000 par année, ainsi qu'un dégrèvement de $400 à l'égard de chacune des personnes à leur charge, sans tenir compte des allocations familiales.

Les deux premières propositions ont pour objet de simplifier le plus possible les déductions relatives à l'impôt sur le revenu. Les salariés et autres personnes touchant des appointements ne seraient plus tenus de remplir chaque année des formules compliquées et n'auraient aucune somme supplémentaire à verser, à

la fin de l'année, au ministère du Revenu national. De son côté, le Gouvernement fédéral pourrait compter recevoir périodiquement les sommes qui lui sont dues, et il ne serait plus nécessaire d'envoyer ou de retourner des milliers de déclarations d'impôt. Cependant, d'après ce régime, il serait peut-être nécessaire de rembourser, comme à l'heure actuelle, les sommes que les salariés ou autres personnes touchant des appointements ont payées en trop. Quant aux employeurs, ils n'auraient qu'à remettre, à la fin de l'année, un état du revenu (formule T.4) à chaque employé.

La troisième proposition de la C.T.C.C. a trait à la semaine normale de travail et à l'exonération de l'impôt à l'égard du travail supplémentaire. En donnant suite à cette proposition, le Gouvernement encouragerait les employés à accroître la production. Cette méthode simplifierait le travail de l'employeur en ce qui concerne les déductions de l'impôt à la source, augmentant ainsi ses bénéfices; on peut également supposer qu'une partie appréciable de cette augmentation du revenu enrichirait la caisse de l'État. En outre, la présente façon de procéder favorise la tromperie entre patrons et employés et, à notre avis, le gouvernement y gagnerait en donnant suite à notre proposition. A tout événement, l'honorable sénateur A. N. McLean a discuté cette question à fond devant le Comité spécial du Sénat (fascicule 6, 11 décembre 1945) et le gouvernement fédéral a sans doute examiné l'argument convaincant qu'on a alors apporté.

La C.T.C.C. désire traiter plus longuement sa quatrième proposition et espère que les autorités fédérales y donneront suite dès cette année.

D'après la statistique officielle, on comptait au Canada en juin 1945 environ 2,450,000 personnes assujetties à l'impôt sur le revenu; avant la guerre, ce chiffre n'était que de 200,000 ou 300,000; en 1944, plus de 1,500,00 contribuables gagnaient moins de $2,000 par année. D'autre part, selon les chiffres donnés par le ministre du Revenu national, 19,000 sociétés ont déclaré, pour l'année 1944, des bénéfices se chiffrant à $1,200,000,000. Sur cette somme, les sociétés ont versé 675 millions sous forme d'impôt sur les surplus de bénéfices; il leur restait donc 525 millions. Étant donné que ces mêmes 19,000 sociétés avaient déduit 350 millions aux fins de la dépréciation avant d'acquitter leur impôt, on peut raisonnablement conclure que ces sociétés ont conservé pour différentes fins, une fois l'impôt payé, une somme de 875 millions. Il ne s'agit là que du revenu, et non du capital qui n'est pas imposable.

A moins qu'on n'effectue quelque changement, les salariés jouiront, en 1946, d'une réduction de 16 p. 100 à l'égard de l'impôt sur le revenu. Quant aux sociétés, elles conserveront la partie remboursable de l'impôt sur les surplus de bénéfices, soit 20 p. 100, et jouiront également d'une réduction de 20 p. 100 relativement au même impôt. En outre, les sociétés dont les bénéfices normaux ne s'élèvent pas à $25,000 par année peuvent, avant de calculer leur impôt sur les surplus de bénéfices, accroître leurs bénéfices "normaux" de la moitié de la différence entre les bénéfices réels de l'année courante et la somme de $25,000. Comment pourrions-nous éviter de mentionner ici une autre application à peu près analogue en ce qui concerne les ministres et députés fédéraux qui jouiront en 1946 d'une exonération de $2,000 en plus de la déduction de 16 p. 100 mentionnée au commencement du présent paragraphe.

La C.T.C.C. ne s'oppose pas aux réductions d'impôt en faveur des sociétés, des ministres et des députés, mais elle estime que la classe ouvrière devrait jouir d'exonérations plus fortes qu'à l'heure actuelle.

Des milliers de travailleurs dont le revenu suffit à peine, en raison du coût élevé de la vie ou de leur emploi saisonnier, acquittent l'impôt sur le revenu

et contribuent également aux divers autres impôts fédéraux, comme *a)* la taxe fédérale de vente, *b)* la taxe sur les cigarettes et le tabac, *c)* la taxe sur les tubes et le papier à cigarettes, *d)* la taxe sur le sucre, etc., etc. En outre, ils doivent acquitter l'impôt provincial, municipal et scolaire.

La C.T.C.C. est d'avis qu'il est grand temps de modifier le présent régime fiscal et propose, comme elle l'a expliqué ci-dessus, une exonération complète à l'égard des célibataires et des personnes mariées dont le revenu n'excède pas $1,200 et $2,000 respectivement. Nous aborderons plus loin la question des personnes à charge.

Un célibataire, homme ou femme, dont le revenu annuel ne dépasse pas $1,200, c'est-à-dire qui gagne au plus $23 par semaine, a besoin de tout son argent. Inutile d'insister sur ce point, car tout le monde sait que le coût de la vie est actuellement très élevé. En 1946, même après la réduction de 16 p. 100, un célibataire gagnant $23 par semaine devra verser $2.30 par semaine en impôt sur le revenu.

La C.T.C.C. demande également une exonération à l'égard des personnes mariées dont le revenu ne dépasse pas $2,000. Le Bureau fédéral de la statistique fixe à $30 par semaine le salaire minimum nécessaire à la subsistance et le Conseil du bien-être de Toronto l'établit à $33.73. Les fonds nécessaires à l'acquisition d'une propriété ne sont pas inclus dans ces deux montants. Il n'est pas exagéré de mettre de côté $400 par année à cette fin; de cette façon, il faudra quand même de huit à dix ans à l'ouvrier pour devenir propriétaire. Nous en arrivons donc à près de $2,000 par année et cette somme ne comprend pas le montant requis pour payer l'impôt sur le revenu. Cependant, en 1946, compte tenu de la réduction de 16 p. 100, un ouvrier marié, n'ayant aucune personne à sa charge et dont le revenu annuel s'élevait à $2,000 (soit $38 ou $39 par semaine), devait verser $176.80 par année (ou $3.40 par semaine) en impôt sur le revenu.

La C.T.C.C. demande en outre un dégrèvement de $400 par enfant, indépendamment des allocations familiales. Selon les chiffres officiels donnés dans le rapport Marsh, l'entretien d'un enfant coûte de $12 à $20 par mois, ou de $144 à $240 par année. Un dégrèvement annuel de $400 par enfant représenterait une réduction d'impôt sur le revenu de $2 ou $3 par semaine ou de $8 à $12 par mois. Étant donné que l'allocation familiale moyenne versée au Canada s'établit à $6 par mois par enfant, on disposerait donc de $14 à $18 par enfant si le Gouvernement accordait le dégrèvement de $400 et exonérait de l'impôt les allocations familiales. Il y a lieu de signaler, cependant, que les sommes de $14 à $18 mentionnées ci-dessus ne valent qu'a l'égard des enfants de moins de 16 ans, car on ne verse aucune allocation familiale après cet âge.

Voici le montant d'impôt que devaient acquitter les personnes mariées en 1946:

	Personnes mariées sans enfants	Personnes mariées ayant un enfant	Personnes mariées ayant deux enfants	Personnes mariées ayant trois enfants
Revenu: $2,000. par année:				
Impôt mensuel:	$15.35	$10.70	$ 7.15	$ 3.55
Plus remboursement partiel de l'allocation familiale:		$ 1.75 à $ 2.80	$ 3.50 à $ 5.60	$ 5.25 à $ 8.40
Impôt mensuel total:	$15.35	$12.45 à $13.50	$10.65 à $12.75	$ 8.80 à $11.95

Nous sommes d'avis que, vu les explications données ci-dessus, la C.T.C.C. a pleinement raison de demander au Gouvernement d'accorder les exonérations d'impôt sur le revenu réclamées dans le présent mémoire.

Le PRÉSIDENT: Les membres pourront interroger M. Elliott, qui est ici présent. M. Stikeman, notre avocat, doit arriver dans quelques instants. Quelqu'un désire-t-il interroger M. Elliott? Sinon, peut-être M. Elliott aurait-il quelques remarques à formuler?

M. ELLIOTT: Je me souviens qu'à la fin de la dernière séance du Comité, le sénateur Buchanan a dit qu'il désirait poser quelques questions.

L'hon. M. BUCHANAN: Durant le dernier congé de Pâques, je me suis rendu chez moi, où j'ai causé avec des cultivateurs qui se sont plaints du mode de perçeption de l'impôt sur le revenu. Bien que les cultivateurs ne s'entendent pas sur la question, d'aucuns prétendent qu'il serait peut-être préférable de percevoir l'impôt à la source, pour ainsi dire, au moment de la vente des céréales. Je me demandais si, à votre avis, on pourrait établir un régime de ce genre.

M. ELLIOTT: On désire sans doute que l'acheteur du blé, par exemple, retienne une partie du prix d'achat et la remette à la Couronne; cette somme serait ensuite déduite du montant global que le cultivateur devra verser en impôt sur le revenu.

L'hon. M. BUCHANAN: En vertu de la Loi sur l'assistance à l'agriculture des Prairies, on déduit tant du boisseau, sous forme d'impôt quelconque, au moment de la vente et on propose un mode de perception semblable à l'égard de l'impôt sur le revenu.

M. ELLIOTT: D'abord, si nous commençons à effectuer de telles déductions à même le prix versé aux producteurs, nous ne pourrons limiter cette façon de procéder au blé. Il faudrait faire de même à l'égard des fortes récoltes de betteraves à sucre, de tabac et d'un grand nombre d'autres denrées. Où faudrait-il tirer la ligne de démarcation?

Le PRÉSIDENT: D'ailleurs, si le cultivateur ne réalise aucun bénéfice, nous lui enlèverions une partie de son capital qu'il faudrait ensuite lui rembourser.

M. ELLIOTT: Je me proposais justement de signaler que personne ne peut prévoir les frais du producteur et dire s'il réalisera un bénéfice ou subira une perte. Il ne le sait lui-même qu'à la fin de l'année. Si nous percevions une taxe sur le prix d'achat de toutes les denrées, nous verserions dans la caisse de l'État de fortes sommes qu'il lui faudrait ensuite remettre aux producteurs.

L'hon. M. HAYDEN: Le gouvernement utiliserait cet argent obtenu sans intérêt.

M. ELLIOTT: Je suis convaincu que la Couronne ne désire pas obtenir d'argent de cette façon.

L'hon. M. BUCHANAN: Prenons le cas d'un propriétaire de ranch qui déduit du salaire de ses employés les sommes nécessaires à l'impôt sur le revenu; à la fin de l'année, il lui faut effectuer une rectification s'il a retenu un montant insuffisant ou trop élevé. Les acheteurs de céréales ne pourraient-ils pas procéder d'une façon analogue?

M. ELLIOTT: Il existe une grande différence entre les déductions effectuées sur le prix d'achat et les sommes qu'on retient à même les gages d'un serviteur. Dans la plupart des cas, le salaire d'un employé constitue un revenu net, et la somme qu'on retient aux fins de l'impôt sur le revenu est passablement exacte.

L'hon. M. BUCHANAN: Je n'ai aucune critique personnelle à formuler, mais je sais que les cultivateurs sont fort mécontents, et je me demande s'il ne

serait pas possible de trouver un mode de perception plus satisfaisant que la présente façon de procéder.

M. ELLIOTT: Il serait peut-être possible d'améliorer notre méthode actuelle, mais je doute fort qu'il soit désirable d'effectuer une déduction à même le prix d'achat.

L'hon. M. BUCHANAN: Cependant, les cultivateurs favorisent une telle façon de procéder.

M. ELLIOTT: Ceux qui savent qu'ils doivent acquitter un impôt préféreraient sans doute qu'on le perçoive à la source. Il est très agréable de constater, le 30 avril, qu'on a déjà acquitté la plus forte partie de son impôt. Pour ma part, j'en suis fort aise. De fait, j'ai demandé qu'on déduise de mon traitement une somme plus élevée que le montant prévu sur le revenu provenant de cette source, et plusieurs Canadiens font de même. Les gens demandent à leur employeur d'effectuer une déduction d'impôt plus élevée que le montant requis, car c'est un moyen facile d'acquitter l'impôt sur le revenu provenant d'autres sources.

L'hon. M. LÉGER: Ne pourrait-on pas adopter un certain mode de prélèvement visant un pourcentage de la récolte du cultivateur? De cette façon, on augmenterait sensiblement le revenu. J'appuie les cultivateurs, mais il n'y a aucun doute que certains d'entre eux se soustraient à l'impôt. Le pauvre manœuvre acquitte son impôt et, règle générale, le cultivateur qui l'engage s'en tire sans débourser un sou. Si l'on percevait une taxe sur le produit, le cultivateur serait également tenu de payer.

Le PRÉSIDENT: Mais ce ne serait pas un impôt sur le revenu.

L'hon. M. MORAUD: Ce serait une taxe de vente.

M. ELLIOTT: Vous avez formulé des propositions d'une grande portée, qui demandent une réponse assez longue. La première vise la perception d'une taxe sur les produits. Il s'agirait là d'une taxe acquittée par les producteurs; le cultivateur devrait verser une certaine somme qu'on déduirait, au moment de la vente, à même le prix qu'il touche.

L'hon. M. LÉGER: Ce n'est pas ce que je veux dire. Lorsqu'un cultivateur remplit sa formule de déclaration, ne pourrait-il pas indiquer qu'il a vendu tant de boisseaux de blé, tant de boisseaux de pommes de terre, et ainsi de suite?

M. ELLIOTT: Les cultivateurs doivent indiquer, sur les formules qu'ils remplissent actuellement, le montant qu'ils ont touché pour leurs produits.

L'hon. M. HAIG: La présente méthode occasionne beaucoup d'ennuis aux cultivateurs du Manitoba,—surtout dans l'est de la province,—et de certaines parties de l'Alberta, qui vendent des bestiaux. L'argent dépensé par un cultivateur pour acheter des bestiaux est censé être un placement de capital; cependant, on l'oblige à remplir une déclaration d'impôt sur le revenu lorsqu'il les vend.

M. ELLIOTT: Ce n'est pas tout à fait exact, sénateur. La plupart des cultivateurs débutent modestement et augmentent leur troupeau d'année en année. Chaque année, lorsqu'ils augmentent leur troupeau, soit par accroissement naturel soit par l'achat d'animaux, ils peuvent déduire comme dépense ce qu'il leur en a coûté à cet égard. On permet au cultivateur de porter au compte des dépenses l'acquisition d'animaux par accroissement naturel car il a dû débourser certaines sommes pour l'entretien de sa ferme, et ainsi de suite. Lorsqu'il achète une vache ou un autre animal domestique, il peut en imputer le coût sur ces dépenses, car le cultivateur utilise la comptabilité de gestion. Par conséquent,

le cultivateur est imposable lorsqu'il vend un de ses animaux. Il arrive parfois qu'un cultivateur décide de tout abandonner et de vendre tous ses animaux. Il touche alors une somme importante qui le classe dans les catégories de revenus élevés et, cette année-là, son impôt sera passablement lourd. D'autre part, si les cultivateurs pratiquaient sur la comptabilité d'exercice, comme c'est le cas d'importants propriétaires de ranches, on tiendrait compte de l'accroissement naturel chaque année, au lieu de la faire d'un seul coup, l'année de la vente. Il n'en tient qu'aux cultivateurs de modifier leur façon de procéder.

L'hon. M. HAYDEN: Il est assez difficile au cultivateur de procéder autrement, n'est-ce pas?

M. ELLIOTT: J'en conviens.

L'hon. M. HAYDEN: Ne croyez-vous pas qu'il serait possible de répartir sur plusieurs années, aux fins de l'impôt sur le revenu, le produit de la vente globale effectuée par le cultivateur?

M. ELLIOTT: Oui et, de fait, c'est ce que nous faisons. Si le cultivateur peut indiquer la valeur de son troupeau pour les cinq dernières années, nous lui permettons de procéder d'après une méthode d'inventaire pour les cinq années écoulées. Nous devons donc lui attribuer la valeur présente comme s'il avait touché ce revenu il y a cinq ans, mais cette méthode facilite les choses au cultivateur quand il décide de vendre.

Le PRÉSIDENT: Procédez-vous actuellement de cette façon à l'égard du blé?

M. ELLIOTT: On a formulé une déclaration à ce sujet à le Chambre des communes.

L'hon. M. HAIG: Mais elle ne visait que le blé.

L'hon. M. HAYDEN: Sur quelle mesure législative vous fondez-vous pour agir ainsi?

M. ELLIOTT: Aucune.

L'hon. M. HAYDEN: Ne faudrait-il pas insérer une disposition à cet effet dans la loi?

M. ELLIOTT: Ce n'est pas facile. On admet généralement qu'il est difficile au cultivateur d'adopter la comptabilité d'exercice; si nous insérons dans la loi une disposition l'y obligeant, il croira que le Parlement lui demande quelque chose d'impossible.

L'hon. M. HAYDEN: Ne pourrait-on pas accorder au ministre un pouvoir discrétionnaire,—seulement un autre,— dont il pourrait se servir dans les cas de vente globale?

M. ELLIOTT: La vente globale nuit parfois aux bénéfices.

L'hon. M. HAIG: Les cultivateurs qui élèvent des bestiaux de race se trouvent souvent dans une situation fort désavantageuse. Je songe à un éleveur de vaches Holstein; l'une de ses vaches produisait du lait en très grande quantité. Bien entendu, cette vache et ses veaux avaient une valeur considérable. Le cultivateur court de grands risques, car il lui faut souvent dépenser de fortes sommes en vue de maintenir la qualité de la race, et il doit parfois vendre ses précieux animaux à perte.

L'hon. M. BUCHANAN: Ne serait-il pas possible de déterminer une période et le nombre d'animaux qui constitueraient un troupeau initial, et qu'on considérerait comme capital?

M. ELLIOTT: Nous pourrions le faire, mais le cultivateur devrait par la suite utiliser la comptabilité d'exercice.

L'hon. M. BUCHANAN: On a fait des démarches en ce sens. La Fédération canadienne de l'agriculture a soumis au Comité des propositions de cette nature.

L'hon. M. HAIG: Vous pourriez peut-être résoudre le problème du cultivateur en procédant comme vous l'avez fait à l'égard des associations commerciales. L'automne dernier, vous avez apporté un amendement à la Loi de l'impôt sur le revenu, accordant un choix aux associés qui avaient versé leurs bénéfices dans l'entreprise. Ne pourrait-on pas faire de même à l'endroit des cultivateurs?

M. ELLIOTT: Je ne saisis pas très bien votre question.

L'hon. M. HAIG: Dans certaines associations, par exemple, les intéressés réalisaient environ $10,000 par année, mais ne touchaient que $5,000 et laissaient la différence dans l'entreprise. Je ne veux pas citer de cas concrets. La loi permet maintenant à ces associés de verser un certain montant et d'obtenir un crédit pour le reste. De cette façon, vous avez réparti l'impôt sur plusieurs années.

M. ELLIOTT: Dans le cas dont j'ai parlé tout à l'heure, il s'agissait d'un cultivateur qui avait vendu tout son troupeau la même année. Nous lui disons donc que, s'il peut nous faire connaître le nombre d'animaux qu'il possédait il y a cinq ans, nous nous fonderons sur ce chiffre en vue de lui permettre d'effectuer ses calculs d'après la comptabilité d'exercice pour les cinq années écoulées.

L'hon M. HAIG: Cela répond à la question soulevée par l'honorable sénateur Hayden, mais on ne trouve rien à ce sujet dans les statuts.

M. ELLIOTT: Vous avez raison. La Loi de l'impôt sur le revenu autorise deux méthodes de calculer le revenu, l'une est la comptabilité de gestion et l'autre, la comptabilité d'exercice. Tous les commerçants emploient la comptabilité d'exercice, tandis que les avocats utilisent l'autre. Cependant, on peut choisir. Lorsque nous effectuons cette rectification, nous signalons au contribuable qu'il aurait dû, il y a cinq ans, opter pour la comptabilité d'exercice, mais que nous l'aiderons à faire ses calculs comme s'il avait alors adopté cette méthode, en vue de lui éviter un fardeau trop lourd pour une seule année. Je me suis peut-être prononcé d'une façon trop catégorique en affirmant qu'il n'existait aucune mesure législative nous autorisant à agir ainsi. Cette autorité existe en ce qui concerne la façon de calculer le revenu d'après la comptabilité d'exercice; il n'existe aucune autorité précise, mais elle est inhérente à la loi comme moyen d'indiquer le revenu.

L'hon. M. BUCHANAN: La loi ne prévoit rien quant au troupeau initial?

M. ELLIOTT: Non.

L'hon. M. BUCHANAN: Les lois anglaises ou américaines n'admettent-elles pas le troupeau initial?

M. ELLIOTT: Je crois qu'on l'admet aux États-Unis.

L'hon. M. BUCHANAN: Il en est de même en Grande-Bretagne car ce mémoire en parle.

L'hon. M. HAYDEN: Quel mémoire?

L'hon. M. BUCHANAN: Il est annexé à ce mémorandum relatif à l'impôt sur le revenu du cultivateur, rédigé par le ministère de l'Agriculture. Il signale qu'en Grande-Bretagne on admet le troupeau de base.

Le PRÉSIDENT: Est-ce dans la loi?

L'hon. M. BUCHANAN: Je le crois.

Le PRÉSIDENT: On applique ce principe, mais il n'existe aucune autorité statutaire à cet égard.

M. ELLIOTT: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Si l'on fixait la moyenne des bénéfices, cette méthode n'aiderait-elle pas les cultivateurs?

M. ELLIOTT: Cela leur rendrait grandement service.

L'hon. M. CAMPBELL: Si nous les répartissions, mettons de trois à cinq ans, —deux années dans un sens et trois années dans l'autre,—cela résoudrait-il la difficulté?

M. ELLIOTT: Cela diminue les pertes du cultivateur, non seulement pour l'année écoulée, mais pour plusieurs années.

L'hon. M. CAMPBELL: Je songeais surtout à la vente du blé. Les cultivateurs en conservent une grande quantité comme mesure de protection, advenant le cas où il subirait plus tard des pertes. Afin de leur faire vendre ce blé, il faudrait adopter une disposition concernant la répartition des bénéfices; de cette façon, ils n'auraient aucun motif de ne pas tout l'écouler.

M. ELLIOTT: Il existe une disposition concernant la répartition des bénéfices, mais ce mot n'est pas tout à fait exact,—il y a toujours des pertes.

L'hon. M. CAMPBELL: Je ne songeais pas aux pertes. Je suis au courant de cet aspect de la question.

M. ELLIOTT: Vous dites que les cultivateurs ne devraient pas s'occuper des pertes, et qu'ils devraient pouvoir établir la moyenne de leurs bénéfices lorsqu'ils n'en réalisent que très peu durant quelques années, pour ensuite obtenir un gain beaucoup plus important?

L'hon. M. CAMPBELL: Oui, en ce qui concerne les cultivateurs. Sauf erreur, la loi anglaise renferme une disposition en ce sens.

M. ELLIOTT: Au sujet de la répartition des bénéfices?

L'hon. M. CAMPBELL: Supposons qu'un homme gagne un revenu imposable de mille dollars en 1945, de trois mille dollars en 1946, et de cinq mille dollars en 1947, soit un revenu global de neuf mille dollars en trois ans; la moyenne de son revenu annuel est donc de trois mille dollars durant cette période.

Le PRÉSIDENT: Proposez-vous l'adoption d'une mesure législative en faveur des cultivateurs? Je ne suis pas chargé de défendre les intérêts des manufacturiers, mais je connais un fabricant de chaussures qui a réalisé des bénéfices de quarante mille dollars en une année, parce qu'il avait de forts approvisionnements de cuir lorsque les prix ont monté. Cependant, l'année suivante, il a perdu quarante mille dollars. Il n'a pu équilibrer ses profits et pertes; il lui a fallu acquitter l'impôt sur les bénéfices qu'il avait réalisés et il l'a payé l'année suivante, alors qu'il devait assumer de lourdes pertes.

L'hon. M. HAYDEN: Si cela se produisait maintenant, il s'en tirerait à bon compte.

L'hon. M. CAMPBELL: Le cultivateur est dans une situation particulière et il nous incombe de résoudre ses difficultés relatives à l'impôt.

Le PRÉSIDENT: L'autre jour, nous avons parlé de monopoles.

L'hon. M. CAMPBELL: C'est vrai, mais n'ayant pas réussi, je puis plaider la cause des cultivateurs.

L'hon. M. HAIG: Je dois signaler au président que le cultivateur qui s'adonne à la culture mixte n'est pas aux prises avec les difficultés dont nous parlons, car elles visent surtout les agriculteurs des régions qui ne cultivent qu'un produit principal. Il en est ainsi en Saskatchewan, dans la moitié occidentale du Manitoba et dans une grande partie de l'Alberta. Depuis le début de l'année, les conditions ont été très défavorables à l'agriculture au Manitoba. Il nous faut de la pluie le plus tôt possible. Personne ne peut prévoir ce qui arrivera. Actuellement, il vente et la poussière vole partout, et les provinces de l'Ouest ont connu les pires gelées. Il se pourrait fort bien que la

récolte soit nulle l'automne prochain. Cependant, si la récolte est bonne et que les prix soient élevés, le cultivateur réalisera de fortes sommes. J'ai toujours été d'avis qu'il ne suffisait pas d'une période de cinq ans. Comme l'a proposé le sénateur Campbell, on devrait permettre aux cultivateurs de répartir leurs bénéfices et leurs pertes sur plusieurs années. Les gens de la région de Winnipeg s'adonnent à la culture mixte et n'ont pas tant à souffrir de cet état de choses.

Le PRÉSIDENT: Ne peuvent-ils pas équilibrer leurs profits et pertes au cours d'une période de trois ans?

M. ELLIOTT: Je le crois. Si un cultivateur subit cette année les pertes qu'on a mentionnées, il pourra les répartir pendant les années où il réalisera des bénéfices et il pourra compenser ses pertes selon le montant de ses bénéfices. Si ses bénéfices n'ont pas été suffisants au cours des autres années, il pourra reporter le reste de ses pertes. Si les conditions sont aussi défavorables que vous l'avez dit, le présent régime aidera le cultivateur à se tirer d'affaire.

L'hon. M. HAIG: Bien entendu, les pluies pourront sauver la situation.

L'hon M. HAYDEN: Monsieur Elliott, en ce qui concerne la question d'obtenir une décision, j'estime qu'il existe plusieurs cas où, en établissant une entreprise, il devient absolument nécessaire de tenir compte de l'incidence de l'impôt se rapportant à la formation de ce commerce. Ne croyez-vous pas qu'on pourrait adopter une façon de procéder ou une méthode quelconque en vue de régler définitivement cette question?

M. ELLIOTT: Il convient d'aider, dans la mesure du possible, les gens d'affaires à donner suite à leurs projets; c'est là un facteur important en raison du taux actuel de l'impôt. Règle générale, je répondrais oui à votre proposition. Lors de la dernière séance, j'ai signalé que si l'on consulte le gouvernement sur ces questions, on constate par la suite que l'impôt est tel qu'il l'a indiqué, à condition qu'on ait procédé conformément à l'entente. Nous sommes un peu comme un architecte qui a convenu de bâtir une maison d'une telle façon. A mesure que la construction progresse, le propriétaire décide d'y apporter certaines modifications architecturales qu'il juge nécessaires et, une fois terminée, la maison ne se conforme plus au plan original. Il prétend ensuite qu'il ne s'agissait pas de changements fondamentaux motivant le paiement d'une somme supplémentaire. Il en est ainsi de l'entreprise commerciale, et si la Couronne décide que le changement est important, comment peut-on prévoir le montant de l'impôt? Il est passablement difficile de le fixer à l'avance parce que les événements ne concordent pas toujours avec les prévisions.

L'hon. M. HAYDEN: Il est vrai que les précédents juridiques sont créés de la même façon. Certains principes sont établis, et on les applique d'après une série de faits déterminés; cependant, on applique les mêmes principes dans certains cas où les faits ne sont pas exactement les mêmes, mais se ressemblent fondamentalement.

M. ELLIOTT: Tout dépendra de la mesure dans laquelle les faits se conformeront au principe fondamental.

L'hon. M. HAYDEN: Je suis disposé à aider, dans la mesure du possible, l'homme d'affaires à réaliser ses projets, mais jusqu'à quel point peut-on lier la Couronne à cet égard?

L'hon. M. CAMPBELL: La principale difficulté ne provient-elle pas de l'ambiguïté et de l'imprécision de certains articles de la loi?

M. ELLIOTT: Je ne le crois pas. Si la loi était trop précise, il faudrait y apporter des modifications lorsque surgiraient des faits nouveaux.

L'hon. M. CAMPBELL: Je songeais aux cas où l'on a dû demander une décision. Il a fallu le faire plusieurs fois, en raison de l'article 32A, ce qui

n'aurait pas été nécessaire n'eût été l'introduction de cet article dans la loi. Il en est de même de l'article 16. A mon sens, il faudrait rédiger de nouveau certains articles, en vue de les éclaircir.

M. ELLIOTT: Personne ne s'y opposerait. Rendons-les plus intelligibles si nous le pouvons.

L'hon. M. CAMPBELL: Alors, il conviendrait d'éclaircir l'article 16.

M. ELLIOTT: Très bien, mais auriez-vous l'obligeance de nous soumettre les modifications que vous proposez?

L'hon. M. CAMPBELL: Quand on a adopté cet article, je crois avoir proposé qu'on y mentionne les actions rachetables.

L'hon. M. HAIG: Vous proposez une certaine façon de procéder parce que la Canadian Industries Limited divise ses actions dans la proportion de dix à un; dans son rapport, la société signale que la division de l'impôt a sanctionné cette méthode, sans qu'il soit nécessaire de classer les actions comme revenu imposable. Je ne vois aucune raison qui pourrait l'empêcher de fractionner une action en dix.

L'hon. M. HUGESSEN: Cette société est au nombre de mes clients, et cela fait de nouveau valoir l'affirmation de M. Elliott; cependant, il faudrait donner suite à la proposition formulée par le sénateur Campbell au sujet de l'article 16. A mon avis, il serait facile de le rendre plus clair; il suffirait de mentionner que toute réorganisation d'une société ayant pour effet de répartir entre les actionnaires une partie des bénéfices non distribués entraînerait un impôt. Actuellement, le sens de l'article 16 prête à confusion; en ce qui concerne la Canadian Industries Limited, dont a parlé le sénateur Haig, j'ai dû obtenir du ministère une décision établissant que l'article 16 ne s'appliquait pas. Ne croyez-vous pas que l'article 16 a pour objet d'entraîner un impôt, lorsqu'une société partage entre ses actionnaires une partie des bénéfices non distribués?

M. ELLIOTT: Si nous modifions l'article comme vous le proposez, nous fournissons aux contribuables un très bon moyen d'éviter l'impôt. Je m'explique. Vous avez dit qu'on devrait permettre aux sociétés de réorganiser leurs actions de capital à condition qu'elles ne distribuent pas les bénéfices accumulés. Par exemple, prenons le cas d'une société dont les actions sont concentrées entre quelques mains,—ou dispersées entre plusieurs,—et que celle-ci décide d'obtenir des lettres patentes supplémentaires l'autorisant à convertir la moitié de ses actions ordinaires en actions privilégiées. Peu importe que les dividendes soient cumulatifs ou non; on convertira tout simplement la moitié des actions ordinaires en actions privilégiées. Jusque là, personne ne pourrait prétendre qu'on a touché aux bénéfices acquis, car il n'en est pas ainsi. Je dois ajouter que la société a modifié ses actions ordinaires dont la valeur figure dans ses livres en actions privilégiées de la même valeur, de sorte qu'on n'a aucunement touché aux surplus. La société décide ensuite de racheter ses actions privilégiées. Le rachat de ces actions privilégiées permet aux actionnaires de toucher une partie des biens ou des bénéfices de la société.

L'hon. M. HAYDEN: Mais pas plus qu'elle n'en avait alors.

M. ELLIOTT: C'est exact, mais le fait est que la société rachète toutes les actions privilégiées qu'elle a créées. Elle agit ainsi afin de ne pas nuire à ses capitaux, mais elle cherche quand même à réaliser des bénéfices de cette façon.

L'hon. M. HAYDEN: C'est très bien.

M. ELLIOTT: Oui. Cependant, une fois qu'elle a racheté ces actions privilégiées, elle déclare qu'il s'agit de capitaux. Avant d'effectuer ce changement,

si la société avait retiré certaines sommes d'argent, elle en aurait disposé car il s'agissait d'un surplus. Toutefois, elle prétend qu'elle ne veut pas utiliser le surplus, mais seulement le capital encaissé. Cet argent a perdu sa nature première; le capital initial a servi à l'achat de briques et de mortier, de machines et d'outillages, et ainsi de suite. Supposons maintenant qu'une société n'ait que des actions ordinaires qu'elle peut racheter au jour le jour ou d'année en année. Un actionnaire peut dire: "Je rachète mes actions ordinaires pour lesquelles j'encaisse $20,000 ou $10.000 par année, selon le cas." On procède ainsi entre actionnaires, de sorte que lorsqu'un actionnaire rachète ses titres, le nombre moins élevé d'actions ordinaires rapporte toujours le même intérêt qu'avant le rachat. De cette façon, l'actionnaire peut vivre à même l'argent qu'il obtient d'année en année, par le rachat de ses actions ordinaires; on ne verse aucun dividende tant que les actions ordinaires ne baissent pas au point où l'on ne pourrait les racheter en toute sécurité. C'est ce qui s'est produit et, après l'adoption de l'article 16, les actionnaires se sont exprimés ainsi: "Je ne rachèterai pas mes actions ordinaires en vue de vivre à même ce revenu d'année en année, mais je les transformerai en actions privilégiées, que je pourrai racheter et considérer comme du capital." Ils rachètent donc leurs nouvelles actions privilégiées et vivent à même ce revenu; cependant, les bénéfices accumulés par la société servent de fondement à ce rachat et les actionnaires savent que la société pourrait leur verser des dividendes à même ses bénéfices, mais ne le fera pas tant que les actionnaires pourront subsister en rachetant leurs actions privilégiées.

Le PRÉSIDENT: A même son surplus?

L'hon. M. HUGESSEN: Non.

Le PRÉSIDENT: C'est peut-être à même le surplus.

M. ELLIOTT: Personne ne le sait.

Le PRÉSIDENT: Ils se soustraient à l'impôt sur le revenu dans la mesure où cet argent peut provenir du surplus.

M. ELLIOTT: Parfaitement.

L'hon. M. HUGESSEN: Je saisis quelque peu votre raisonnement, mais supposons que l'actionnaire rachète chaque année ses actions ordinaires à même le capital, au lieu d'obliger la société à lui verser un dividende. Vous ne vous occupez pas du rachat des actions, tant que la société l'effectue à même son capital et non à même ses bénéfices accumulés.

M. ELLIOTT: Un actionnaire décide de racheter ses actions ordinaires, mais le fait seulement parce que la société possède les fonds disponibles.

L'hon. M. HUGESSEN: Quelle partie de cet argent vous intéresse? Seulement le revenu, j'en suis sûr. S'il rachète ses actions à même le capital, cela ne vous intéresse pas?

M. ELLIOTT: Oui. Un actionnaire qui retire des fonds d'une société, parce qu'elle jouit d'un surplus, devrait alors acquitter un impôt sur ce montant car il en a l'usage.

L'hon. M. HUGESSEN: Pourquoi vous en occupez-vous puisqu'il touche une partie du capital, et non un revenu?

M. ELLIOTT: Il touche cet argent dès maintenant, et devrait acquitter l'impôt immédiatement.

L'hon. M. LAMBERT: En somme, vous ne tenez pas compte de l'avenir?

M. ELLIOTT: Je ne crois pas.

L'hon. M. HAYDEN: J'estime que les actionnaires ont le droit de retirer le capital qu'ils ont placé dans la société, et le fait que la société jouit ou non d'un surplus ne devrait pas changer les choses.

M. ELLIOTT: Je ne partage pas cet avis, car nous avons constaté que certaines sociétés ayant un nombre important d'actions ordinaires continuent de les racheter, évitant ainsi l'impôt pour le moment. Nous sommes d'avis que tout citoyen devrait assumer une part du fardeau commun en acquittant l'impôt sur le revenu qu'il touche présentement. L'actionnaire raisonnne ainsi: "Je retire $10,000 par année d'une société qui réduit la valeur de ses actions ordinaires." Dans le fond, si la société peut ainsi réduire ses actions ordinaires, c'est qu'elle jouit d'un surplus de revenu. La plupart conviendront qu'une personne qui vit à même l'argent qu'elle retire d'une société en mesure de verser des dividendes, devrait immédiatement acquitter l'impôt.

L'hon. M. HAYDEN: Mais vous touchez l'impôt sur le revenu de la société avant qu'elle le transforme en surplus.

M. ELLIOTT: Il s'agit là de l'impôt sur le revenu des sociétés, mais nous parlons de l'impôt sur le revenu des actionnaires.

L'hon. M. HAYDEN: L'actionnaire pourra raisonner de la façon suivante: "Je désire retirer le capital que j'ai placé dans cette entreprise, mais si je décide d'en retirer davantage, je devrai acquitter l'impôt."

M. ELLIOTT: Il s'agirait là de l'avenir, mais le ministère est d'avis que l'actionnaire devrait acquitter immédiatement l'impôt parce qu'il touche présentement un revenu.

L'hon. M. HAYDEN: Vous prétendez que si la société possède un surplus, vous considérez les recettes de l'actionnaire comme un revenu, sans tenir compte de la façon dons la société procède?

M. ELLIOTT: Précisément.

L'hon. M. HAYDEN: Supposons qu'une société possédant des actions privilégiées et des actions ordinaires ait accumulé un surplus de revenu, comment pouvez-vous déterminer que la société a racheté ses actions privilégiées à même son surplus, et non à même son capital?

M. ELLIOTT: Si, il y a plusieurs années, l'actionnaire a payé ses actions privilégiées cent dollars, nous lui permettons de les racheter jusqu'à concurrence de cette valeur.

L'hon. M. HAIG: Je comprends le point de vue de M. Elliott.

L'hon. M. HAYDEN: Moi de même, mais je ne partage pas son avis.

M. ELLIOTT: Et je ne partage pas le vôtre.

Le PRÉSIDENT: Une fois que le détenteur d'actions privilégiées a touché ses dividendes et que le détenteur d'actions ordinaires a également touché les siens, le premier partage tout bénéfice supplémentaire.

M. ELLIOTT: Je ne doute pas que la C.I.L. a tout simplement fractionné en dix chacune de ses actions ordinaires. Nous convenons alors qu'il s'agit d'une subdivision de bout de papier. Cependant, si la société les avait transformées en actions privilégiées, elle pourrait racheter ces dernières d'ici un an environ et, en droit strict, il s'agirait là de capital non imposable; toutefois, si nous examinons la question à fond, nous constatons qu'il s'agissait d'un surplus et que le détenteur d'actions ordinaires aurait dû acquitter l'impôt lorsqu'il a touché cet argent.

L'hon. M. HAIG: Monsieur le président, je désire interroger M. Elliott sur un autre sujet. Cependant, si vous jugez que M. Elliott n'est pas tenu d'y répondre, je n'en serai pas offusqué.

Le PRÉSIDENT: Entendu.

L'hon. M. HAIG: Si je ne m'abuse, dans son premier mémoire, M. Elliott a présenté un barème des salaires versés aux fonctionnaires.

M. ELLIOTT: Aux fonctionnaires de la division de l'impôt.

L'hon. M. HAIG: Pour ma part, j'ai été renversé en apprenant les faibles traitements que touchaient non seulement les employés subalternes, mais les hauts fonctionnaires également. Je me demande s'il s'agit là d'une question de routine ou de ligne de conduite. Dans ce dernier cas, je n'insisterai pas davantage.

L'hon. M. BUCHANAN: Il s'agirait de l'efficacité administrative du ministère.

L'hon. M. HAIG: C'est là où je veux en venir. Nous de l'Est ou de l'Ouest, qui demeurons passablement loin du bureau principal à Ottawa, devons compter sur les employés du bureau local lorsque nous désirons des renseignements. Bien entendu, nous pouvons toujours nous adresser à Ottawa lorsqu'une somme importante est en jeu, mais je veux parler des questions qui peuvent et doivent être réglées par le bureau local. A mon avis, le traitement des employés des bureaux régionaux n'est pas proportionné à leurs responsabilités; je n'ai aucune plainte à formuler, mais je suis convaincu que nous bénéficierions d'un meilleur service si les traitements étaient plus élevés. Le barème générale des salaires n'et pas très élevé au service civil, mais j'estime que celui de la Division de l'impôt est ridicule. Je me demande si les bas traitements n'influent pas sur l'ensemble du service.

M. ELLIOTT: Je conviens que les traitements versés aux fonctionnaires chargés par tout le pays de l'application de ces importantes lois, de nature technique et complexe, ne sont pas proportionnés à leurs responsabilités. Vous voulez sans doute de plus amples détails à cet égard.

L'hon. M. HAIG: Certainement.

M. ELLIOTT: Depuis le début de l'organisation du service civil en Angleterre, les gens l'ont considéré comme offrant une carrière intéressante. Les fonctionnaires occupaient un emploi honorable et digne de confiance et jouissaient d'un rang social découlant de leur titre de serviteurs de Sa Majesté. J'estime que ce sentiment persiste même aujourd'hui. Cependant, en 1820, si je ne me trompe, le Gouvernement britannique s'est rendu compte que la perception des impôts différait quelque peu du service que rendaient les fonctionnaires chargés de l'administration des affaires de l'État et cette année-là, les hauts fonctionnaires de la division du revenu et leurs adjoints ont touché un traitement supérieur à celui des fonctionnaires d'un grade équivalent employés dans les autres divisions du service civil. Cet état de choses a prévalu jusque vers 1870, alors qu'on a réorganisé le service civil britannique et reconnu que les fonctionnaires devraient non seulement jouir d'un certain rang social, mais toucher un traitement à peu près équivalent à celui des employés d'entreprises industrielles et commerciales.

Ce que j'ai dit de l'histoire du service civil britannique s'applique également aux débuts du service civil du Dominion du Canada et, je l'espère, à ceux des services provinciaux. En 1915, la Loi taxant les profits d'affaires pour la guerre,—et j'insiste sur le mot *affaires*,—a donné une nouvelle orientation aux besoins du service civil. Les employés sont devenus partie intégrante des rouages administratifs de notre pays. Durant la première Grande

Guerre, on estimait que l'application de la Loi taxant les profits d'affaires pour la guerre et de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu constituait une lourde tâche, mais l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices représente un travail beaucoup plus onéreux. Je puis affirmer sans contredit que rien n'a plus d'importance aux yeux de nos hommes d'affaires que l'effet des impôt sur leurs entreprises. Il y a quelques instants certains membres du Comité ont dit qu'ils aimeraient tracer la ligne de conduite visant les fonctionnaires et assumer la responsabilité de leur réussite future. Je dois signaler que les fonctionnaires du ministère du Revenu pénètrent dans le domaine des affaires. En somme, la Couronne et le monde commercial deviennent si étroitement entremêlés que nous devons établir une plus grande égalité entre les deux, en vue de dissiper l'impression voulant que le traitement des fonctionnaires soit si faible qu'il n'intéresse pas les hommes possédant les aptitudes requises pour servir la Couronne, car ils peuvent obtenir ailleurs un traitement beaucoup plu élevé. Nous devrions donc, dans la mesure du possible, faire comprendre aux gens qu'il est honorable et avantageux de servir la Couronne.

Je suis forcé d'admettre, non sans réticence, que l'on considère les fonctionnaires de la division du revenu comme de simples percepteurs d'impôt. La signification de ce mot remonte à l'antiquité. La Bible mentionne le percepteur d'impôt. Quel honneur revient à un serviteur de la Couronne affecté à la perception des impôts? Il ne reçoit ni honneur ni salaire convenable. Il a de grandes responsabilités et sans lui les affaires ne peuvent marcher. Comme l'a si bien dit le sénateur Haig, ces fonctionnaires touchent un traitement ridicule. Messieurs, ne nous leurrons pas mais reconnaissons que le revenu de l'État sera plus élevé et que les affaires du pays iront mieux si nous tenons c ompte de l'interdépendance du Gouvernement et du monde commercial. Versons à ces fonctionnaires un traitement convenable et ne nous occupons pas de l'honneur que comporte le service de la Couronne. Reconnaissons cet honneur si possible, mais commençons par leur accorder un traitement équitable.

Je sais qu'on publiera le compte rendu de mes paroles, et que d'autres fonctionnaires prétendront que leur service est aussi important que celui du revenu. Je ne soutiens pas le contraire, mais ce n'est pas la même chose; certains services du Gouvernement fonctionnent sans beaucoup de difficultés, et ils peuvent s'enorgueillir du fruit de leur travail.. Lorsqu'un savant fait une découverte d'une grande valeur pour l'État, il en tire un titre de gloire, comme Saunders qui a produit le blé Marquis. Son traitement ne lui importait guère, car il s'était fait un nom. De quel titre de gloire peut s'enorgueillir le pauvre percepteur d'impôt qui peine sans cesse dans l'intérêt des hommes d'affaires? Aucun. Il faut donc le rémunérer pour son travail.

Le PRÉSIDENT: A votre avis, le travail du percepteur d'impôt a-t-il une plus grande importance que celui des autres fonctionnaires chargés de dépenser l'argent qu'il a perçu?

M. ELLIOTT: Monsieur le président, si l'on vous offrait deux charges, l'une vous autorisant à dépenser de l'argent et l'autre, à en percevoir, laquelle choisiriez-vous?

Le PRÉSIDENT: Je vous le demande.

M. ELLIOTT: Ma question répond à la vôtre.

L'hon. M. HUGESSEN: Dans la pratique, monsieur Elliott, votre division ne relève pas du service civil et, sauf erreur, on établit le traitement des employés après avoir consulté le ministre et vous-même.

M. ELLIOTT: Non, ce n'est pas tout à fait exact. Nous relevons du Conseil du Trésor, qui nous restreint aux limites fixées par la Commission du service civil. Ce n'est pas cette dernière qui nous fournit le personnel, mais le Conseil du Trésor a le pouvoir de limiter les salaires que nous versons.

L'hon. M. ASELTINE: Monsieur le président, avant d'aborder un autre sujet me permettrait-on de poser deux ou trois questions à M. Elliott au sujet du bureau de Saskatoon?

Le PRÉSIDENT: Pourvu qu'elles soient pertinentes.

M. ELLIOTT: Puis-je ajouter quelques commentaires? A mon avis, les mem- du Comité et le Grand public ne se rendent pas compte de l'importance des responsabilités dont nous chargeons nos hauts fonctionnaires et nos répartiteurs à travers le pays. Je m'exprime sans arrière-pensée, car ils font seuls affaires avec les contribuables. Les répartiteurs constituent une unité par eux-mêmes. A bref délai, ils doivent examiner les opérations annuelles complexes de diverses sociétés, et les décisions qu'ils prennent à l'égard de certaines questions peuvent entraîner une différence de plusieurs millions de dollars à travers le pays. Puisque nous confions à nos répartiteurs et inspecteurs le soin de régler des questions commerciales importantes et complexes, ne convient-il pas de leur accorder une rémunération plus que suffisante afin qu'ils soient libres de tout souci et d'autres facteurs qui pourraient les influencer? A mon avis, sénateur Haig, vous avez soulevé une question très importante.

L'hon. M. HAIG: Elle vise essentiellement l'application de la loi et elle a trait aux plaintes formulées à ce sujet par le public.

M. ELLIOTT: Je pourrais en dire davantage, mais passons.

L'hon. M. ASELTINE: Puis-je poser une question au sujet du bureau de Saskatoon? Je sais que mon bureau, et il en est sans doute de même de la plupart des autres bureaux de la région, est souvent en relations avec votre bureau de Saskatoon. Sauf erreur, on le classe actuellement dans la première catégorie, alors que celui de Régina se trouve dans la deuxième catégorie et qu'on y verse des traitements sensiblement supérieurs à ceux de Saskatoon, bien que les employés accomplissent le même travail. A Saskatoon, il n'y a pas de répartiteur en chef; celui qui remplit ces fonctions ne touche que le traitement d'un simple répartiteur. Certaines rumeurs veulent qu'on ouvre un nouveau bureau à Prince-Albert. Nous préférerions qu'on améliore le bureau de Saskatoon au lieu d'en créer un nouveau dans la province.

Le PRÉSIDENT: C'est peut-être ce qui se produira en vertu du nouveau programme, qui prévoit l'établissement d'autres bureaux régionaux.

L'hon. M. ASELTINE: Monsieur Elliott pourrait-il nous renseigner à cet égard?

M. ELLIOTT: Avec plaisir. Il existe de nombreuses imperfections, mais il n'en reste pas moins vrai que nous avons classé nos bureaux régionaux. La catégorie la plus élevée est la classe IV.

M. WOOD: Nous les désignons par les lettres A, B, C et D.

M. ELLIOTT: Certains bureaux sont de catégorie supérieure et d'autres, de catégorie inférieure. Les bureaux de Toronto et de Montréal, par exemple, sont dans la classe supérieure. Ceux des régions de London, Hamilton et Winnipeg appartiennent à la classe suivante; enfin ceux de Belleville et Saskatoon sont classés dans la plus basse catégorie. Ces villes sont classées d'après leur importance et le volume de travail accompli par le bureau qui s'y trouve.

Ce régime est injuste car un employé du bureau de Belleville ou de Saskatoon, voyant aux affaires d'une importante société, touche un salaire insuffisant

en raison du classement du bureau en question. De fait, il peut s'occuper d'une société aussi importante que s'il appartenait à une catégorie supérieure. Je suis convaincu que le bureau de London fait affaire avec des sociétés aussi importantes que les bureaux de Toronto ou de Montréal. Un répartiteur de la catégorie inférieure, dans le district de London, touche un traitement moins élevé qu'un employé de Toronto ou de Montréal, bien qu'il accomplisse du travail tout aussi important.

Il faudrait remédier à cet état de choses. Ce mode de classement des régions a été établi il y a quelques années, et il s'applique à tout le service. Nous devons reconnaître que les répartiteurs accomplissent tous un travail important, quelle que soit la région où ils se trouvent. Ils ne sont peut-être pas aussi occupés pendant toute l'année, mais à certains moments ils remplissent les mêmes fonctions importantes, car ils sont appelés à faire l'analyse des opérations des diverses sociétés, comme les répartiteurs des autres régions du Canada.

L'hon. M. ASELTINE: Serait-il possible de classer le bureau de Saskatoon dans la même catégorie que celui de Regina? Le premier dessert une région comprenant quelque 170,000 milles carrés, tandis que celui de Regina s'occupe d'un territoire beaucoup moins étendu. Nos répartiteurs sont d'excellents fonctionnaires qui accomplissent un travail remarquable, mais le traitement de certains d'entre eux est sensiblement moins élevé du simple fait qu'ils sont classés dans une catégorie inférieure.

M. ELLIOTT: Il me fait plaisir de répondre qu'il y a lieu d'espérer. Cependant, la grandeur du territoire n'a rien à voir à la question car nous ne percevons pas l'impôt sur le nombre d'acres, mais bien sur le chiffre d'affaires et le revenu.

L'hon. M. ASELTINE: Je voulais parler de milles carrés.

M. ELLIOTT: Acres ou milles carrés, peu importe.

Le PRÉSIDENT: Je crois que le sénateur Buchanan voulait poser une question.

L'hon. M. BUCHANAN: On m'a transmis une lettre qui était adressée à M. Stikeman et à vous-même, monsieur Elliott, et j'aimerais connaître le fond de cette histoire. J'ai reçu des plaintes de deux ou trois sources. L'arrêté en conseil 6020 permet aux cultivateurs d'ajouter à leur revenu les recettes provenant de leurs certificats de participation, soit l'année où ils touchent cet argent soit l'année où ils ont livré le blé visé par le certificat. Ce décret est-il encore en vigueur?

M. ELLIOTT: Il est très récent. Pourriez-vous m'en donner la date?

L'hon. M. BUCHANAN: Août 1944.

M. ELLIOTT: Il est encore en vigueur.

L'hon. M. BUCHANAN: Les cultivateurs de l'Alberta ont demandé s'il ne serait pas possible de répartir les recettes provenant du blé détenu en vertu du contingentement et d'appliquer la façon de procéder prévue par le décret 6020, en répartissant les recettes comme s'il s'agissait de certificats de participation. Un fonctionnaire de votre service a prétendu que vous approuviez cette façon de procéder, ou vous avez vous-même fait cette affirmation.

M. ELLIOTT: Je crois que cela n'est pas exact, sénateur Buchanan.

L'hon. M. BUCHANAN: Voici où je veux en venir: d'après les renseignements que je possède, on mentionne cette lettre ainsi que les instructions émanant du bureau régional de Calgary; les cultivateurs ont agi en se fondant sur ces renseignements. On a ensuite contremandé ces instructions.

M. ELLIOTT: Non. Sauf erreur, voici comment la chose s'explique: la Division de l'impôt accepterait cette façon de procéder en ce qui concerne les

bénéfices réalisés en vertu des certificats de participation du blé. Cependant, comme le signale le décret, le produit de la vente des excédents de blé accumulés par le cultivateur serait imposable l'année de la vente. Notre service expédie des milliers de lettres et je ne signe moi-même que le dixième des lettres qui portent mon nom. Dans ces conditions, il se peut qu'on ait affirmé dans une lettre que le service de l'impôt traiterait le blé excédant la quantité mentionnée dans les certificats de participation de la même façon que s'il s'agissait des certificats de participation. Si l'on a expédié une lettre de cette nature, on s'est trompé.

L'hon. M. BUCHANAN: Voici un extrait de la réponse reçue du sous-ministre:

> Un cultivateur qui a vendu la quantité maximum de blé qu'il est autorisé à vendre en vertu de la méthode de contingentement et a déclaré comme revenu le produit de cette vente, peut imputer sur le revenu de l'année durant laquelle il a récolté le blé tout excédent qu'il devait reporter aux années subséquentes.

M. ELLIOTT: C'est faux. Il est regrettable qu'on ait envoyé une telle lettre.

L'hon. M. BUCHANAN: Le bureau de Calgary a émis des instructions fondées sur cette lettre, et les cultivateurs ont agi en conséquence; on a ensuite contremandé ces instructions. Cette façon de procéder a soulevé de nombreuses protestations, et l'on m'a prié d'en faire part au Comité. On a adressé une copie de cette lettre à M. Stikeman et à vous-même.

M. ELLIOTT: Me permettrait-on de signaler,—bien que j'outrepasse peut-être mes attributions,—que cette question n'intéresse que notre division et les contribuables. Je doute que le Comité doive rendre une décision dans un cas particulier, même si les contribuables ont été induits en erreur par de fausses instructions.

Le PRÉSIDENT: A votre avis, une question de cette nature n'intéresse que votre division et les contribuables?

M. ELLIOTT: C'est ce que je soutiens.

L'hon. M. BUCHANAN: Ne conviendrait-il pas de procéder de la même façon qu'à l'égard des certificats de participation?

M. ELLIOTT: Proposez-vous qu'on modifie le principe fondamental? Vous savez tous que l'établissement des certificats de participation n'avait qu'un seul but. Si un cultivateur entreposait ses excédents de blé et les vendait plus tard au comptant, le produit en serait imposable l'année de la vente.

L'hon. M. HAIG: Au Manitoba, les cultivateurs qui vendent du blé en font rapport au moment de la vente.

L'hon. M. HUGESSEN: Monsieur le président, je désire poser quelques questions découlant des témoignages entendus par le Comité et se rapportant à quelques articles de la loi. Un témoin a proposé qu'on incorpore dans la formule ordinaire à l'usage des sociétés les renseignements demandés dans la formule T-2, ce qui éviterait la nécessité de remplir deux formules.

M. ELLIOTT: Je pourrais peut-être faire l'historique du questionnaire T-2. Tout le monde connaît, j'en suis sûr, la déclaration ordinaire à l'usage des sociétés, formule T-2. Celle-ci renferme des questions d'ordre général, dont les réponses doivent servir de base à l'impôt. Après l'adoption de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices, le capital et le revenu accumulé devaient entrer en ligne de compte dans l'établissement des bénéfices normaux pour la période s'étendant de 1936 à 1939 et, à cette fin, nous avions besoin de renseignements plus détaillés que ne l'exigeait la loi ordinaire de l'impôt sur le

revenu. Nous avons demandé l'aide de comptables. Je me permets, en passant, de rendre hommage aux membres de cette profession qui nous ont apporté leur généreuse collaboration dans ce domaine de l'effort de guerre. On a envoyé un comité à Ottawa qui, de concert avec les hauts fonctionnaires et des comptables du ministère, a établi ce questionnaire T-2. Un questionnaire relativement uniforme, à l'usage de toutes les sociétés, atteindrait deux objectifs: utiliser une série de questions s'appliquant, dans l'ensemble, à n'importe quelle société et fournir aux comptables une base uniforme pour la rédaction des formules de déclaration. La réalisation de ces fins faciliterait la tâche des comptables et du ministère; d'autre part, le questionnaire uniforme rendrait service aux sociétés, car elles sauraient exactement comment calculer leur impôt conformément aux exigences des deux lois, et surtout en ce qui concerne la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices.

Toute société doit faire un exposé complet de ses opérations et il nous faut examiner ces renseignements. Je réponds maintenant à votre question par une autre question: y aurait-il lieu d'inclure dans la déclaration ordinaire T-2 à l'usage des sociétés, les questions que renferme le questionnaire T-2? Toutes les sociétés du Canada doivent remplir la formule de déclaration T-2, mais elles ne sont pas toutes tenues de faire un exposé détaillé de leurs opérations. Plusieurs sociétés d'importance secondaire se conforment à la loi en remplissant la formule ordinaire et en y annexant leur bilan, et cela nous suffit. En fusionnant le questionnaire T-2 et la déclaration ordinaire T-2, nous aurions une formule très compliquée et cela nous attirerait de vives critiques. Un grand nombre de sociétés auxquelles cette formule compliquée ne s'applique pas devraient l'utiliser. C'est pourquoi le comité en question a exprimé l'avis,—et avec raison, je crois,—qu'il y aurait lieu d'établir un questionnaire T-2 distinct de la formule ordinaire.

Le questionnaire T-2 comporte un autre avantage. Les maisons qui font de grosses affaires emploient souvent des comptables. Nous avons grandement confiance dans l'ensemble des comptables et, lorsque nous recevons un questionnaire T-2 portant la signature de comptables et des directeurs de la société, nous nous abstenons d'examiner minutieusement sur les lieux les affaires de la société. Le questionnaire T-2 permet aux comptables d'accomplir leur travail plus rapidement et la même chose s'applique au ministère; cela est très utile. Lorsqu'une société refuse de répondre au questionnaire T-2, nous devons enquêter sur les lieux et trouver nous-mêmes les renseignements dont nous avons besoin. Nous préférons agir autrement, si possible. D'aucuns ont prétendu que nous demandons aux comptables d'accomplir notre travail de répartition, mais ce n'est pas exact. N'oublions pas que les contribuables emploient des comptables afin que ceux-ci fournissent plus rapidement les renseignements exigés par le gouvernement; le comité de comptables a jugé que l'adoption du questionnaire T-2 serait le meilleur moyen d'y arriver. Certains affirment qu'ils préféreraient remplir la formule de déclaration plus simple et laisser aux fontionnaires du ministère la tâche imposée actuellement aux contribuables qui doivent répondre au questionnaire T-2. Une telle façon de procéder exigerait un personnel plus nombreux au ministère et entraînerait d'autres retards. La meilleure solution consiste à laisser la société préparer, avec l'aide de ses comptables, un bilan aussi complet et détaillé que possible.

Le PRÉSIDENT: On a établi le questionnaire avec l'aide des comptables eux-mêmes?

M. ELLIOTT: Comme je l'ai dit il y a quelques instants, ils sont venus à Ottawa et ont accompli de la bonne besogne. Il me fait plaisir de leur rendre hommage. Ils nous ont envoyé des hommes de haute compétence, qui sont

demeurés à Ottawa pendant plusieurs jours sans toucher aucune rémunération, à la seule fin d'aider ainsi l'effort de guerre. Je me souviens très bien de certains d'entre eux qui jouissaient d'un revenu élevé et de belles relations d'affaires. J'ai été frappé du fait qu'ils consacraient ainsi leur temps à aider nos répartiteurs et nos comptables dans la préparation de cette formule, qui s'est avérée si utile.

L'hon. M. HUGESSEN: Croyez-vous qu'elle serait encore nécessaire si l'on décidait prochainement d'abroger la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices?

M. ELLIOTT: Oui. A mon avis, c'est le petit nombre qui s'en plaint.

L'hon. M. HUGESSEN: A ma connaissance, personne ne s'en est plaint.

M. ELLIOTT: Je veux parler de ceux qui proposent l'abolition de cette formule.

L'hon. M. HUGESSEN: On a seulement demandé s'il serait possible de fusionner le questionnaire T-2 et la formule ordinaire.

M. ELLIOTT: Nous sommes toujours prêts à simplifier les formules quand la chose est possible.

L'hon. M. HUGESSEN: Je voudrais traiter un autre sujet dont on a souvent parlé ici, à savoir l'alinéa *a)* du paragraphe (1) de l'article 6, ainsi conçu: "Il ne doit pas être accordé de déduction en ce qui concerne les déboursés ou dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu". Si je ne m'abuse, monsieur Elliott, ce texte est quelque peu restrictif dans les conditions actuelles. La déposition de M. Oliphant, de Washington, devant le Comité, m'a fort intéressé. Selon lui, aux États-Unis, la définition de l'expression "dépenses admises" vise plutôt les "dépenses effectuées dans l'excercice de la profession ou du commerce".

M. ELLIOTT: Je crois qu'il ne citait pas la définition textuellement, mais qu'il exposait de mémoire la portée de la loi.

L'hon. M. HUGESSEN: Il a dit qu'aux États-Unis un contribuable peut déduire les dépenses effectuées dans l'exercice de sa profession ou de son commerce. Je me demandais s'il n'y aurait pas lieu de substituer une définition semblable au texte du présent alinéa *a)* du paragraphe (1) de l'article 6, étant donné que, en vertu du paragraphe (2) de l'article 6, "le ministre est autorisé à rejeter toute dépense qu'il peut discrétionnairement déterminer comme excédant ce qui est raisonnable ou normal en ce qui concerne l'entreprise du contribuable."

M. ELLIOTT: J'ai récemment examiné la loi des États-Unis et, sauf erreur, elle renferme le mot "necessarily". Je me suis demandé quelle différence fondamentale il y avait entre des dépenses nécessairement contractées dans l'exercice de la profession ou du commerce et les dépenses faites totalement, exclusivement et nécessairement.

L'hon. M. CAMPBELL: Mais notre loi ajoute: "faites en vue de la production du revenu".

L'hon. M. HUGESSEN: Voilà la difficulté. Dans le commerce, un grand nombre de dépenses ne sont pas réellement effectuées en vue de la production du revenu. C'est le cas, par exemple, des primes d'assurance.

M. ELLIOTT: J'en conviens. De fait, certaines dépenses que les gens d'affaires estiment nécessaires sont souvent imputables sur le compte du capital. Nous savons tous que certaines dépenses sont nécessaires au commerce...

L'hon. M. HUGESSEN: La réclame, par exemple.

M. ELLIOTT: Nous admettons les frais de publicité. Cependant, voyons le cas des frais excessifs de représentation.

L'hon. M. HUGESSEN: Mais vous pouvez les restreindre en vertu du paragraphe (2) de l'article 6, n'est-ce pas?

M. ELLIOTT: Il est préférable de prescrire dans la loi que nous n'admettons pas les dépenses imputables au compte du capital, mais nous pouvons admettre les dépenses qui contribuent à la production du revenu.

L'hon. M. HUGESSEN: La définition actuelle en fait-elle mention?

M. ELLIOTT: Oui. Vous venez de lire la définition suivante: "les . . . dépenses qui ne sont pas totalement, exclusivement et nécessairement faites en vue de la production du revenu". C'est dire que nous admettons toutes les dépenses nécessaires à la production du revenu; il n'en est pas de même d'autres dépenses ne se rapportant pas à la production du revenu, mais faites en vue d'influencer les gens lorsque la société est d'avis que la dépense d'une certaine somme d'argent en ce sens lui rapporterait plus tard des bénéfices, même si elle n'en produit pas durant l'année courante.

Le PRÉSIDENT: Cela comprendrait-il les pages entières d'annonce dans les journaux et revues, ainsi que les affiches sur les panneaux-réclame, qui visent surtout à donner des renseignements et n'ont aucun rapport direct avec l'entreprise?

M. ELLIOTT: Oui, nous les admettons.

Le PRÉSIDENT: Les annonces mentionnent tout simplement que la société intéressée en a acquitté les frais. Considérez-vous ces dépenses comme nécessaires à la production du revenu?

M. ELLIOTT: Un autre point très important entre ici en ligne de compte. Lorsque l'impôt était de 100. p. 100, dont 20 p. 100 étaient remboursables, les sociétés se sont lancées dans la réclame. Si elles ne dépensaient pas leur argent en frais de publicité, elles devraient le verser au gouvernement, car elles ne pouvaient le garder. Ells jugeaient donc la réclame nécessaire. Ces dépenses ne coûtaient rien aux sociétés, si ce n'est 20 cents sur chaque dollar. Durant la guerre, il nous a fallu imposer des restrictions à la réclame, même si nous admettons normalement ces frais comme dépenses nécessaires. Cependant, lorsque les sociétés dépensent notre argent, il ne faut pas qu'elles exagèrent. Toutefois, lors de la réduction des taux à 40 p. 100 et de l'abolition de l'impôt sur les surplus de bénéfices, les sociétés dépenseraient 60 cents par dollar à même leurs propres fonds; si l'impôt baissait à 30 p. 100, les sociétés devraient dépenser 70 cents par dollar à cette fin. Nous signalons donc aux sociétés qu'elles font preuve de bon jugement en dépensant 70 cents sur chaque dollar et que nous leur permettons de conserver cet argent. C'est pourquoi nous les autorisons à déduire ces frais de publicité.

L'hon. M. HUGESSEN: Pour résumer votre pensée, monsieur Elliott, êtes-vous d'avis que la présente définition suffit, ou croyez-vous qu'il y aurait lieu de la modifier?

M. ELLIOTT: J'estime qu'elle est très acceptable. On a formulé des objections contre l'emploi des mots "exclusivement" et "nécessairement". En réponse à ces critiques, je signale que ces dépenses se rapportent seulement au revenu et que, de ce fait, nous les admettons toujours. Cependant, nous ne pouvons admettre les dépenses imputables sur le compte du capital.

L'hon. M. CAMPBELL: N'est-il pas vrai, monsieur Elliott, que vous devez outrepasser le texte de la loi en vue d'admettre des dépenses que vous croyez admissibles?

M. ELLIOTT: Nous avons adopté cette ligne de conduite, à l'égard des primes d'assurance par exemple.

L'hon. M. CAMPBELL: Ne devrions-nous pas modifier la loi en conséquence, comme en Angleterre?

M. ELLIOTT: Cela conviendrait. Je ne sais s'il vaudrait mieux faire concorder la loi avec les décisions, ou les décisions avec la loi.

L'hon. M. CAMPBELL: Si nous faisons concorder les décisions avec la loi, nous pourrons autoriser certaines dépenses qui sont maintenant admissibles.

M. ELLIOTT: C'est exact.

L'hon. M. CAMPBELL: D'après tous les témoignages que nous avons entendus, il me semble qu'il y aurait lieu de rendre cet article plus intelligible et de le faire concorder avec la présente ligne de conduite du ministère, tout en permettant au ministre de rejeter toute dépense qui, à son avis, n'est pas régulièrement admissible.

M. ELLIOTT: Il est certain que la loi doit être claire, et que nous devons nous y conformer. Toutes les décisions ne sont pas complètement en harmonie, car nous sommes plus généreux que la loi ne le prescrit; cependant, notre ligne de conduite est uniforme.

L'hon. M. LAMBERT: Sauf erreur, monsieur Elliott, en répondant à la question du sénateur Campbell, vous avez dit qu'on a modifié la loi à mesure que des faits nouveaux se sont présentés. Je suppose que ces modifications apportées à la loi et fondées sur les faits nouveaux ont influé sur les règlements émis en vertu des décrets du Conseil et s'appuyant sur les décisions du ministre. Existe-t-il une raison, ou y a-t-il eu une raison au cours des six dernières années, pour que ces modifications ne soient pas confirmées par des modifications apportées à la loi par le Parlement?

M. ELLIOTT: Chacun sait que, pendant la guerre, il faut souvent agir très rapidement.

L'hon. M. LAMBERT: Est-ce là le noeud de la situation?

M. ELLIOTT: Je réponds à votre question. Je dois faire remarquer que, en temps de guerre, il faut souvent agir avec une grande rapidité. La Loi des mesures de guerre visait cette fin. Toutefois, en principe, il ne faudrait pas adopter cette ligne de conduite en temps de paix, alors que le Parlement devrait approuver les modifications apportées à la loi. Je ne blâmerais pas un gouvernement d'avoir utilisé des décrets du Conseil en temps de guerre.

Le PRÉSIDENT: N'ont-ils pas force de Loi?

M. ELLIOTT: Oui.

Le PRÉSIDENT: C'est-à-dire pourvu qu'ils soient édictés en vertu du statut approprié, la Loi des mesures de guerre ou celle qui l'a remplacée?

M. ELLIOTT: Ils font loi; mais le sénateur Lambert veut que le Parlement les consacre en droit. A mon avis, cette façon de procéder est tout à fait régulière à l'heure actuelle, bien qu'elle ne le soit peut-être pas en temps de guerre.

L'hon M. LAMBERT: Avant la guerre, la loi de l'impôt était conforme aux statuts. Je me demande si l'on aurait perdu du temps en soumettant chaque année à un comité parlementaire les modifications qu'on se proposait d'apporter à la loi de l'impôt sur le revenu.

M. ELLIOTT: Je le crois. Le sénateur Buchanan vient de parler d'un décret qui n'avait pas été soumis au Parlement. Il doit y avoir des exceptions en temps de guerre, mais à tout prendre, je crois que le Parlement a approuvé toutes les modifications qu'on lui a soumises après la présentation du budget.

L'hon M. LAMBERT: Oui, pour ce qui est du budget, mais non en ce qui concerne les modifications qui ont donné suite à de nouveaux règlements.

M. ELLIOTT: Parlons carrément. Si vous voulez dire que nous avons modifié la loi au moyen de décisions, j'affirme qu'il n'en est pas ainsi.

L'hon. M. LAMBERT: Si je ne m'abuse, la série de règlements se fondait sur les faits, et la loi doit changer avec les faits. J'en conclus ainsi d'après vos remarques.

M. ELLIOTT: Non, les faits ne peuvent modifier le texte des statuts. Il faut interpréter les faits à la lumière d'une loi constante. Je n'ai jamais entendu dire que la loi changeait avec les faits.

L'hon. M. CAMPBELL: Sauf erreur, le sénateur Lambert songe à des cas où la loi est ambigüe, ce qui nécessite l'interprétation des faits comme, par exemple, l'article 16. Il estime qu'il vaudrait mieux modifier la loi le plus tôt possible au lieu de continuer à lui donner une interprétation qui en dépasse le texte.

L'hon. M. HUGESSEN: Le même raisonnement ne s'applique-t-il pas à la question que nous discutions tout à l'heure, à savoir le fait d'autoriser la déduction des primes d'assurance en calculant le revenu imposable conformément à l'article 16?

M. ELLIOTT: Après avoir été nommé commissaire, puis sous-ministre, j'ai découvert plusieurs façons de procéder qu'on avait adoptées dès 1915 et 1917 et qu'on estimait avantageuses pour le contribuable. Par exemple, en droit strict, j'estime qu'il y aurait lieu de mentionner dans la loi que les primes d'assurance constituent une dépense admise. Sauf erreur, c'est là le point que vous avez soulevé. En second lieu, on ne l'a jamais fait, car cette modification ne semblait pas nécessaire et personne ne la réclamait. Nous soumettions les modifications au Parlement de la façon régulière et les choses évoluaient progressivement. De fait, ce n'est pas la manière de diriger les affaires d'une nation; nous devrions faire approuver régulièrement notre ligne de conduite par le Parlement. Lors de ma nomination au poste de commissaire, j'ai constaté que cette façon de procéder existait depuis longtemps; il y avait tellement d'améliorations à apporter dans ce service que je ne me suis pas arrêté aux questions que l'on acceptait et qui étaient de nature à aider les contribuables. En théorie, vous avez raison, mais dans la pratique, cette façon de procéder est satisfaisante.

L'hon. M. LAMBERT: Je désire signaler un autre point découlant des remarques formulées par M. Elliott au sujet du traitement des fonctionnaires; il a laissé entendre que la population du pays considérait encore le percepteur d'impôt comme on le fait dans les saintes Écritures et que, de ce fait, certains répartiteurs et autres fonctionnaires dévoués du ministère devaient se contenter d'un traitement inférieur à celui qu'ils pourraient toucher dans un autre service. A mon avis, si cet état de choses existe, c'est au ministre et à ses adjoints d'y remédier. Je n'admets pas que la population canadienne considère le percepteur d'impôt comme on le faisait dans les temps anciens. J'ai été en contact avec bien des gens par tout le pays et j'ai constaté que les fonctionnaires en question aident toujours de façon intelligente et courtoise ceux qui leur demandent des renseignements en vue d'établir leur déclaration d'impôt.

Il existe un sentiment général de mécontentement à travers le pays à l'égard du fardeau de l'impôt sur le revenu et des versements trimestriels élevés ainsi que du règlement annuel à effectuer. Toutefois, je suis sûr que les contribuables n'en apprécient pas moins les fonctionnaires qui s'acquittent si bien de leur devoir dans les bureaux régionaux de l'impôt sur le revenu. Me permettrait-on de revenir à la question du Conseil du Trésor? Le ministre et ses adjoints peuvent facilement accorder aux employés de la Division de l'impôt la considération qui leur est due.

L'hon. M. HUGESSEN: Il y a une autre question à l'égard de laquelle le Comité devrait demander l'avis de M. Elliott. Plusieurs témoins ont signalé

le fait que l'article 6 de la loi n'admet que la dépréciation autorisée par le ministre. On a proposé, monsieur Elliott, de revenir à la méthode en vigueur il y a quelques années, en vertu de laquelle les contribuables pouvaient déduire, aux fins de la dépréciation, un montant raisonnable que le ministre pouvait déterminer. On a également affirmé qu'il est préférable de préciser que telle déduction est autorisée aux fins de la dépréciation, au lieu de prescrire qu'aucune dépréciation n'est admise sauf celle que peut autoriser le ministre. Je me rends parfaitement compte qu'on a apporté ce changement à la loi à la suite de la décision rendue dans la cause de la Pioneer Laundry, et je reconnais que le ministre avait entièrement raison de vouloir contourner la décision rendue à ce sujet.

M. ELLIOTT: A mon avis, la population canadienne a mal compris la cause de la Pioneer Laundry. Comme toute décision qui fait l'objet de commentaires de la part de tout le monde, elle a vite perdu son véritable aspect juridique. J'en dirai quelques mots, car j'estime que cela aidera à répondre à votre question et à vos commentaires.

L'hon. M. HUGESSEN: Il ne s'agit pas de mes commentaires, mais de ceux que d'autres témoins ont formulés.

M. ELLIOTT: Je m'excuse. Dans la cause de la Pioneer Laundry, une société dont les actions étaient détenues par un petit nombre d'actionnaires avait complètement amorti, au cours d'une certain nombre d'années, son capital assujetti à la dépréciation; on a ensuite formé une nouvelle société à laquelle on a cédé le capital en échange de ses actions.

L'hon. M. HUGESSEN: Sans changement de propriétaire?

M. ELLIOTT: Vous faites la même erreur que celle qui se trouvait à la base de cette cause. En décidant que nous n'admettrions aucune autre dépréciation, nous avons signalé que l'ancienne et la nouvelle sociétés ne faisaient qu'une, allant ainsi à l'encontre de la décision rendue dans la cause de Solomon contre Solomon. Je lis et signe les documents qu'on me soumet au sujet des appels et, dans la cause en question, j'ai commis une erreur d'ordre technique sur un point de droit si simple qu'il est élémentaire. Nous savons qu'une nouvelle société constitue une entité distincte de l'ancienne société, peu importe que les actionnaires soient ou non les mêmes. La cause a été soumise au Conseil Privé, qui a signalé qu'une erreur juridique s'y était glissée et qu'on devrait soumettre de nouveau la cause au ministre. On nous a donc renvoyé la question. C'est à peu près à ce moment-là que nous avons abandonné l'ancien article 5, qui admettait la dépréciation, en faveur du nouvel article 6, prescrivant qu'aucune déduction n'est autorisée à l'égard de certaines choses. Je ne cite pas l'article textuellement, mais de mémoire. Dans la cause de la Pioneer Laundry, la nouvelle société a fait le raisonnement suivant: "Nous utilisons cet outillage, nous réalisons des bénéfices et la loi nous permet certaines déductions aux fins de la dépréciation, même si nous savons que nous avons déjà amorti notre capital lorsque la société portait un autre nom." L'ancien article 5 était alors en vigueur. Le ministre ne peut tenir compte du fait que les actionnaires de la nouvelle société sont les mêmes que ceux de l'ancienne et, sous le régime de l'ancien article 5, la nouvelle société était en droit d'exiger une déduction aux fins de la dépréciation. Nous avons donc décidé de rayer de l'ancien article 5 la dépréciation qu'une société pouvait exiger de droit et nous avons prevu le cas à l'article 6, qui n'admet aucune dépréciation sauf pour le montant que peut fixer le ministre. De cette façon, un contribuable ne pouvait plus exiger une déduction aux fins de la dépréciation, à l'égard des biens pour lesquels on avait déjà accordé l'entière dépréciation.

L'hon. M. HUGESSEN : Vous avez fait plus que cela car, en plus d'abolir le droit à la dépréciation que renfermait l'ancien article 5 et de l'assujettir à la discrétion du ministre, sous le régime de l'article 6, vous avez inséré dans ce dernier article une clause de réserve visant les cas comme celui de la Pioneer Laundry. On nous a laissé entendre qu'il n'était pas nécessaire de recourir à ces deux dispositions. Si le gouvernement autorise la dépréciation comme un droit, ce qui se conforme à la coutume, la clause de réserve lui assure une protection suffisante.

M. ELLIOTT : Je ne saisis pas très bien. Si la dépréciation demeurait un droit, comme sous l'empire de l'ancien article 5, et que la nouvelle société utilisât les biens à l'égard desquels on avait déjà accordé à l'ancienne société une déduction aux fins de la dépréciation, comment pourrions-nous refuser la dépréciation à la nouvelle société?

L'hon. M. HUGESSEN : La réserve à l'alinéa *n)* du paragraphe (1) de l'article 6 y pourvoirait entièrement.

M. ELLIOTT : Je n'ai pas le texte sous la main. Auriez-vous l'obligeance de lire l'alinéa en question?

L'hon. M. HUGESSEN : Il est passablement long, mais le voici :

> Toutefois, le ministre ne doit pas accorder de déduction à l'égard de la dépréciation des biens possédés par un contribuable constitué en corporation, sur le revenu de ce dernier, s'il est convaincu que ledit contribuable, directement ou indirectement, avait ou a un intérêt prépondérant dans une ou plusieurs compagnies antérieurement propriétaire ou propriétaires desdits biens ou que ledit propriétaire précédent (lequel terme doit comprendre une série de propriétaires), directement ou indirectement, avait ou a un intérêt prépondérant dans la susdite corporation ou que celle-ci et le propriétaire précédent étaient ou sont directement ou indirectement assujettis au même intérêt prépondérant et que le montant global des déductions qui ont été accordées audit contribuable et/ou à ce propriétaire précédent quant à la dépréciation de ces biens est égal ou supérieur à ce que lesdits biens ont coûté au propriétaire précédent ou au premier des propriétaires précédents, s'il en existe plus d'un.

M. ELLIOTT : Cette disposition a été insérée dans la loi durant la guerre, tandis que le transfert du droit à la dépréciation de l'article 5 à l'article 6 s'est effectué avant la guerre. Sauf erreur, la clause de réserve que vous venez de lire a été insérée vers 1944.

L'hon. M. HUGESSEN : Sans doute, à la suite de la décision rendue dans la cause de la Pioneer Laundry?

M. ELLIOTT : Non, mais à la suite des demandes de dépréciation soumises par des sociétés dont les titres étaient détenus par de nouveaux actionnaires. Certaines sociétés acceptaient quelques nouveaux actionnaires et, de ce fait, prétendaient être de nouvelles sociétés.

L'hon. M. HUGESSEN : Puis-je supposer que vous ne vous opposeriez pas à insérer de nouveau, parmi les déductions admises, une disposition relative à la dépréciation et comportant cette réserve?

M. ELLIOTT : Je n'y verrais aucune objection, à condition d'y insérer la clause de réserve que vous venez de lire; sans cela, je m'y opposerais.

L'hon. M. HUGESSEN : Je partage votre avis.

L'hon. M. CAMPBELL: Monsieur Elliott, je reviens à l'article 16, à l'égard duquel vous avez demandé de vous soumettre l'amendement que nous proposions. A mon avis, cet article est la cause de nombreuses difficultés. Je me souviens que lorsqu'on nous a d'abord soumis cet article, j'ai trouvé à redire au texte; j'ai demandé qu'on le rédige de façon plus claire afin qu'il n'empêche pas le fractionnement des actions ordinaires. Le paragraphe (1) de cet article est ainsi conçu:

> Lorsqu'une corporation disposant d'un revenu non réparti réduit ou rachète une catégorie quelconque des actions ou titres de son capital, ou convertit une catégorie des actions ou titres de son capital, en une autre catégorie d'actions, titres ou valeurs de son capital, et je propose qu'on insère à cet endroit les mots suivants:
> de ce fait, les rendant rachetables...

Cela empêcherait qui que ce soit de transformer les actions ordinaires en actions rachetables. J'estime qu'on avait cette intention lors de l'adoption de l'article.

M. ELLIOTT: Ce serait sans doute un pas dans la bonne voie, mais je crains que cela ne suffise pas. Voici un exemple. Supposons que les actions ordinaires d'une société aient rapporté d'importants bénéfices durant la guerre. Je cite cet exemple car c'est un cas très commun, et je reçois un grand nombre de lettres à ce sujet. Les propriétaires de la société savent qu'ils seraient tenus d'acquitter un impôt élevé s'ils retiraient le surplus. Ils savent également qu'ils ne peuvent le transformer en actions privilégiées qu'ils pourraient plus tard racheter à même le capital de la société. Ils se rendent compte qu'il est très difficile de répartir entre la société et eux-mêmes les bénéfices accumulés durant la guerre, même en créant de nouvelles actions privilégiées. Ils songent donc à fractionner les actions qu'ils appellent "actions ordinaires". Ils décident d'accorder à une partie des actions ordinaires le droit à un dividende, mettons de deux ou trois dollars. La société possède maintenant deux sortes d'actions ordinaires, qui ne sont pas rachetables. Cependant, une partie de ces actions jouit de certains privilèges à l'égard des dividendes. Le propriétaire décide ensuite d'en vendre au grand public qui, règle générale, n'est pas aussi riche que lui. Comme l'acheteur n'est pas aussi riche que le vendeur, il existe une grande différence entre le montant d'impôt que devra acquitter l'acheteur sur les dividendes qu'il touchera et celui que verserait le vendeur qui désire réaliser des bénéfices à même les actions ordinaires qu'il détient. Il fait le raisonnement suivant: "Je vendrai mes actions qu'on considère comme capital. Je puis les vendre à un prix inférieur à leur valeur intrinsèque relativement à la société car, si je retirais cet argent, la Couronne en prendrait 70 ou 80 p. 100, selon le rang que j'occupe dans l'échelle du revenu; d'autre part, si je les vends à des particuliers, ils toucheront les dividendes et ne verseront qu'un impôt d'environ 30 p. 100." Il existe donc une différence de 40 à 50 p. 100. Le propriétaire décide donc de vendre ses actions au public à un prix inférieur à leur valeur intrinsèque, mais la différence n'est pas encore aussi élevée que le montant qu'il devrait verser en impôt s'il les conservait. Il réalise une plus forte somme en les vendant. En somme, cet échange comporte une différence de 50 p. 100. Quant à l'acheteur, il paie ses actions un prix inférieur à leur valeur intrinsèque, mais il touche la différence sous forme de dividende. Le vendeur estime qu'il est préférable de toucher un montant inférieur à la valeur intrinsèque de ses actions, puisqu'il évite ainsi une partie de l'impôt. Par conséquent, l'actionnaire qui détenait ces actions durant la guerre tente de réduire la valeur de cette société à ce qu'elle possède sous forme de capital, en vendant ses actions au public. L'amendement que vous proposez ne s'appliquerait pas à ce cas car, si je comprends bien, il vise les actions privilégiées.

Le PRÉSIDENT: Le fait de partager ces actions ordinaires en deux séries, dont l'une jouit de certains privilèges, habituellement sous forme de dividende privilégié de deux ou trois dollars par action, ne les classe-t-il pas dans la catégorie des actions privilégiées, même si les intéressés les appellent autrement?

M. ELLIOTT: Non, ce ne sont pas des actions privilégiées, car elles ne le sont qu'à l'égard des dividendes et l'actionnaire conserve son droit à une part égale du surplus accumulé lorsqu'on le liquide. Les actions privilégiées ne jouissent pas de tels droits.

Le PRÉSIDENT: Très souvent les détenteurs d'actions privilégiées peuvent partager les bénéfices indépendamment du tarif coté.

M. ELLIOTT: Comme prime.

L'hon. M. CAMPBELL: Mais, monsieur Elliott, ne le fait-on pas présentement, sous le régime de cet article et avec l'assentiment du ministère?

M. ELLIOTT: Je dois dire que certaines personnes nous demandent de rendre des décisions, qui comportent des distinctions très adroites et très subtiles; elles nous disent: "Si nous agissons de telle façon, pouvez-vous nous promettre que cela n'entraînera aucun impôt?" Nous devons examiner la question; dans un cas, nous sommes allés trop loin, ce qui nous a attiré des embarras car d'autres réclament le même traitement, en prétendant qu'il n'y a aucune différence entre leur propre cas et celui-ci. Cependant, il y a effectivement des différences.

Les États-Unis ont permis aux sociétés de subdiviser les actions en plusieurs parties comportant les mêmes privilèges et l'exonération d'impôt. Toutefois, si les intéressés ne s'en tiennent pas strictement aux conditions et accordent de nouveaux privilèges, ils doivent alors effectuer un paiement en espèces et acquitter une surtaxe. C'est un article très compliqué.

L'hon. M. CAMPBELL: La loi des États-Unis revêt un aspect que n'a pas la loi canadienne, puisqu'elle exonère d'impôt les dividendes déclarés pour les détenteurs d'actions ordinaires.

M. ELLIOTT: Il s'agit du fractionnement des actions.

L'hon. M. CAMPBELL: Un dividende déclaré et exempt d'impôt. Je songe aux effets économiques de cet article et de la décision. Supposons, par exemple, une société, que nous désignerons par la lettre A, ayant un capital d'un million de dollars et dont tous les titres sont des actions ordinaires.

M. ELLIOTT: Et aucun surplus?

L'hon. M. CAMPBELL: Mettons alors un capital d'un million de dollars et un surplus d'un million de dollars.

M. ELLIOTT: Il s'agit donc d'une société valant deux millions.

L'hon. M. CAMPBELL: Oui. Supposons également une autre société que nous désignerons par la lettre B, dont le capital comprend un million de dollars sous forme d'actions privilégiées et cinq cent mille dollars sous forme d'actions ordinaires sans valeur au pair, détenues par le même groupe d'actionnaires qui dirigent la même entreprise. Les actionnaires de la société B peuvent retirer leur capital.

M. ELLIOTT: Vous voulez parler des détenteurs d'actions privilégiées.

L'hon. M. CAMPBELL: Oui. Ils peuvent retirer leur capital sans acquitter d'impôt; ils peuvent ensuite placer ce capital dans une autre entreprise.

M. ELLIOTT: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: Les actionnaires de la société A ne peuvent retirer leur capital et le placer ailleurs sans acquitter l'impôt.

M. ELLIOTT: C'est exact.

L'hon. M. CAMPBELL: En outre, un actionnaire de la société A ne peut capitaliser les bénéfices réalisés au moyen des dividendes.

M. ELLIOTT: Précisément.

L'hon. M. CAMPBELL: A mon avis, si nous interprétons l'article 16 selon son sens strict et ne permettons pas à l'actionnaire de fractionner ses actions de façon à créer des actions privilégiées non rachetables, nous le placerons dans une situation très gênante. S'il éprouve des difficultés à l'égard des droits successoraux, il ne pourrait que vendre ses actions de façon à les faire passer entre les mains d'actionnaires moins importants et du public. Alors, lorsqu'on versera le dividende à l'égard de ces actions, l'effet sera le même que s'il avait fractionné et transformé ses actions en titres privilégiés.

M. ELLIOTT: Pourquoi décide-t-il de créer deux genres d'actions ordinaires et d'accorder la préférence à l'égard des dividendes? Tout simplement en vue de toucher un prix plus élevé. Il réalise donc un bénéfice en raison de ce surplus, et il désire toucher, si possible, le plein prix en vendant ses actions.

L'hon. M. CAMPBELL: A mon avis, s'il agit ainsi, ce n'est pas tant en vue de toucher un prix plus élevé que de conserver une certaine maîtrise.

M. ELLIOTT: Non, j'estime que les droits de vote sont égaux. On m'a déjà soumis cette proposition.

L'hon. M. CAMPBELL: Je ne vois pas pourquoi la loi favoriserait une société au détriment de l'autre.

M. ELLIOTT: C'est l'actionnaire principal qui établit la distinction. Nous lui disons: "Si vous vendez vos actions ordinaires sur le marché libre, vous n'aurez aucun impôt à acquitter; d'autre part, vous pouvez subdiviser vos actions ordinaires en dix, en conservant les mêmes droits, et vendre une partie des actions fractionnées. Cependant, vous ne pouvez pas créer et vendre de nouvelles actions ordinaires comportant des privilèges différents. Par conséquent, ne vous mettez pas en frais de subdiviser vos actions ordinaires, ou d'accorder la priorité à une partie de celles-ci, de façon à les vendre à meilleur prix, les rendant plus alléchantes en leur accordant certains privilèges à l'égard des dividendes." Pourquoi celui qui réalise les bénéfices n'acquiterait-il pas l'impôt? Il peut fractionner ses actions ordinaires et les vendre, s'il le désire.

L'hon M. CAMPBELL: Je ne vois pas comment vous perdriez, en fin de compte, si vous autorisez le fractionnement des actions ordinaires de façon à accorder à une partie d'entre elles des privilèges à l'égard des dividendes. Lorsqu'on verse le surplus, si l'actionnaire vend ses titres, il devra acquitter l'impôt. Il est vrai qu'il réaliserait certains bénéfices dans l'exercice de l'entreprise, mais en définitive, son impôt ne sera pas plus élevé. D'autre part, il est peu probable que certaines sociétés, habituellement celles dont les actions sont concentrées entre quelques mains, distribuent leurs actions à une société constituée en corporation car, dans ce cas, vous ne toucheriez aucun impôt.

M. ELLIOTT: Cet état de choses a toujours existé.

L'hon. M. CAMPBELL: Voilà le danger. A mon avis, le fait de laisser aux fonctionnaires du ministère le pouvoir d'interpréter à leur façon un article aussi vague, va à l'encontre des principes fondamentaux de notre régime fiscal.

Je me souviens fort bien d'avoir soulevé la question lors de l'adoption de cet article; vous avez alors dit que l'article visait surtout à empêcher les actionnaires de transformer leurs actions ordinaires en actions rachetables.

M. ELLIOTT: C'est exact.

L'hon. M. CAMPBELL: J'estime que la loi devrait être ainsi conçue.

M. ELLIOTT: C'est le but de cet article, et vous l'avez peut-être exprimé un peu plus clairement. Cela ne modifie pas la portée de l'article dont nous parlons, mais en restreint le sens en ce qui concerne les nouvelles catégories d'actions ordinaires comportant de nouveaux privilèges, qu'on accorde simplement en vue de distribuer les bénéfices des sociétés aux actionnaires sans les assujettir à l'impôt. Ce n'est pas une raison d'affaire, mais une raison d'impôt.

L'hon. M. CAMPBELL: Il s'agit d'une transaction d'affaires, car supposons qu'une société dont les actions sont concentrées entre quelques mains éprouve des difficultés à l'égard de droits successoraux; il faudra nécessairement obtenir de l'argent liquide si la famille désire continuer d'exploiter la société.

M. ELLIOTT: Oui; certaines difficultés subsistent encore à l'égard des droits successoraux, même depuis 1939. Nous avons réglé la question jusque vers 1939.

L'hon. M. CAMPBELL: Je songe au point de vue économique général. A mon avis, il faut surtout tenir compte de la façon de procéder. Aujourd'hui, par exemple, il serait téméraire de constituer une société en corporation à moins d'utiliser une partie des actions privilégiées rachetables et les actions ordinaires représentant, mettons une valeur nominale de $2,000. Déjà il était sage de placer tout son argent en actions ordinaires, si possible.

M. ELLIOTT: Je ne puis m'empêcher d'établir un rapprochement entre ces questions compliquées et la façon dont les contribuables procèdent par tout le Canada. Nous traitons des questions où d'importantes sommes d'argent entrent en jeu, et je songe aux fonctionnaires mal rémunérés qui doivent chaque jour régler des problèmes aussi difficiles. Je suis convaincu que ces questions doivent être confiées à des fonctionnaires très compétents et bien rémunérés.

L'hon. M. CAMPBELL: Puis-je vous poser une question à ce sujet? Ne croyez-vous pas qu'il conviendrait de mettre un expert-comptable, et peut-être un avocat, à la disposition de chaque bureau régional du Canada?

M. ELLIOTT: J'ose croire que chaque bureau régional compte un expert-comptable. Comme je l'ai déjà signalé, un grand nombre de ces hommes nous quittent parce qu'ils peuvent obtenir ailleurs un meilleur traitement. Toutefois, nous sommes heureux de pouvoir en conserver quelques-uns. Chaque bureau régional, à l'exception peut-être de celui du Yukon, a un expert-comptable à son service.

Il existe deux raisons pour lesquelles nous n'employons pas d'avocats aux bureaux régionaux; d'abord, ils deviendraient la source de renseignements dans la région et tous les avocats viendraient les consulter, non pas sur des cas concrets, mais probables. Nous nous sommes demandé si nous devions établir ce service; je ne m'y oppose pas, mais c'est ce qui arriverait dans la pratique.

En second lieu, ces avocats écriraient au bureau principal sur toutes sortes de problèmes et nous devrions interpréter nos propres lois. Ils soulèveraient des questions complexes par tout le Canada, nous adresseraient de longues lettres auxquelles ils annexeraient des mémoires. Dans ces conditions, nous avons jugé préférable de ne pas recourir aux services des avocats.

L'hon. M. BUCHANAN: Puis-je poser à M. Elliott une question touchant le troupeau initial? Faudrait-il insérer dans la loi une disposition en ce sens, ou suffirait-il que le ministère l'accepte en principe?

M. ELLIOTT: Je crois qu'il faudrait l'insérer dans la loi. Il ne s'agit pas d'une interprétation, mais d'un nouveau principe fiscal.

L'hon. M. CAMPBELL: Tous ceux qui ont déposé devant le Comité, monsieur Elliott, se sont fortement prononcés en faveur de l'établissement d'un conseil d'appel indépendant. Si j'ai bien saisi votre témoignage, vous êtes d'avis que celui-ci devrait être une sorte de conseil ministériel, indépendant, et s'occuper uniquement d'appels, mais qu'il devrait relever de la surveillance et de la compétence du ministère.

M. ELLIOTT: Un conseil d'appel sur les pouvoirs discrétionnaires ou les questions de droit et de fait?

L'hon. M. CAMPBELL: Sur les questions de droit et de fait.

M. ELLIOTT: Vous m'avez mal compris. J'aimerais revenir sur ce point car, à mon avis, la création de ces deux genres de conseil constitue l'une des plus importantes propositions formulées au Comité. L'un des conseils s'occuperait des questions de droit ou de fait, ou des deux à la fois, et l'autre règlerait les questions relatives aux pouvoirs discrétionnaires.

Il appartient d'abord au ministère d'interpréter la loi et les faits, de rendre une décision et d'en avertir le contribuable. Si le Comité propose la création d'un tribunal celui-ci devrait être absolument indépendant de la Division de l'impôt sur le revenu, tout comme la Cour de l'Echiquier. A mon avis, il faudrait en assurer l'indépendance bien que les membres puissent parfois répondre: "Vous ne pouvez nous consulter, pas plus qu'un juge de la Cour de l'Echiquier ou que tout autre juge ne peut le faire. On vous a exposé les faits, à vous de régler le cas." Une fois ces tribunaux secondaires établis, ils seront à même de se renseigner auprès du ministère et ils voudront sans doute obtenir de plus amples détails. Si nous consentons à leur fournir des renseignements supplémentaires, nous devrions le faire froidement, en les tenant à distance. De toute façon, je ne vois pas pourquoi ils auraient besoin de renseignements additionnels. Ils devraient être complètement indépendants.

J'estime cependant que les décisions rendues par ces tribunaux sur des questions relatives aux pouvoirs discrétionnaires ne devraient pas être finales et concluantes. L'exercice des pouvoirs discrétionnaires est affaire d'opinion, et non de droit; il n'est régi par aucun principe. Si l'on porte devant les tribunaux une question visant l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, on pourrait en appeler au plus haut tribunal du pays; on pourrait même demander au Conseil Privé d'exprimer une opinion en ce qui concerne l'exercice de ces pouvoirs. Si ces tribunaux décident que telle chose fait loi, le Parlement peut modifier les statuts en conséquence; cependant, si l'on demande aux tribunaux d'exprimer des opinions, le Parlement sera impuissant, car il ne pourra se fonder uniquement sur des opinions pour légiférer. J'estime, et, à mon sens, c'est un point très important, que le ministre est responsable envers le peuple des opinions qu'il exprime. Le Parlement est ensuite le seul qui puisse les discuter.

Le PRÉSIDENT: Ne pourrait-on pas en dire autant des décisions que rendrait le conseil ou tribunal dont on propose la création? On pourrait toujours en appeler auprès du Parlement. Nous savons que les tribunaux ne revisent pas les décisions rendues par le ministre dans l'exercice de ses pouvoirs discrétionnaires. Si le conseil d'appel pouvait exercer des pouvoirs discrétionnaires, les tribunaux pourraient toujours refuser d'intervenir dans les cas visant l'exercice desdits pouvoirs; le contribuable devrait donc en appeler au Parlement, tout comme il doit le faire présentement lorsque les pouvoirs discrétionnaires sont exercés par le ministre. Cela ne reviendrait-il pas au même?

M. ELLIOTT: Je ne le crois pas.

Le PRÉSIDENT: J'aimerais connaître votre opinion à ce sujet. Vous avez dit qu'une décision rendue par le ministre en vertu de ses pouvoirs discrétionnaires est finale, et que le contribuable ne peut en appeler qu'au Parlement. Supposons que la situation demeure la même, mais que l'exercice des pouvoirs discrétionnaires soit confié au conseil d'appel plutôt qu'au ministre, tout le reste ne demeurerait-il pas comme à l'heure actuelle?

M. ELLIOTT: Je ne le crois pas, car si le tribunal de dernier ressort exprime l'avis que le contribuable aurait dû agir de telle ou telle façon, à mon sens, le Parlement ne peut aucunement modifier cette opinion. Le Parlement ne peut rédiger un article de façon à préciser que dans tel ou tel cas il faudra exprimer telle opinion ou telle autre.

L'hon. M. CAMPBELL: A mon avis, M. Elliott a très bien expliqué ce point l'autre jour lorsqu'il a signalé que nous devons déterminer à qui il appartiendra, en dernier ressort, d'exercer les pouvoirs discrétionnaires. Il a dit qu'on devrait établir un conseil consultatif chargé de conseiller le ministre, mais que le ministre devrait être libre d'accepter ou de refuser cet avis. Si nous ne songeons qu'au présent, cette opinion a beaucoup de valeur; cependant, je désire poser une question à M. Elliott. Une fois que le conseil consultatif aura fonctionné depuis quelque temps et acquis beaucoup d'expérience, ne croyez-vous pas qu'il pourrait exercer certains pouvoirs discrétionnaires sous le régime de la loi, ou reviser une décision rendue par le ministre en vertu desdits pouvoirs, le conseil substituant sa décision à celle du ministre, lorsqu'il jugerait la chose opportune?

M. ELLIOTT: Non, je ne le crois pas. A mon avis, ce conseil devrait être purement consultatif; si, pour des raisons d'intérêt public, le ministre n'accepte pas la décision du conseil, la décision du ministre devrait être finale. Cependant, si on lui demande de s'expliquer à la Chambre, il devra le faire. Nous n'avons aucune expérience dans ce domaine. Il existe, au ministère, une commission arbitrale et c'est présentement l'un des plus importants organismes du Canada: il fixe les bénéfices normaux ou de base, et la société doit ensuite verser à la Couronne 75 ou 100 p. 100 de l'excédent, selon le cas. Les décisions de cette commission ne sont pas finales. Elle signale au ministre que les bénéfices normaux devraient être fixés à tel montant et le ministre a toujours accepté son opinion.

L'hon. M. CAMPBELL: Je crois qu'il accepterait également les recommandations du conseil d'appel.

Le PRÉSIDENT: C'est ce que dit M. Elliott.

M. ELLIOTT: Je suis régisseur des traitements. Il y a environ un an, on a modifié le décret visant les salaires; on accordait au régisseur de si vastes pouvoirs discrétionnaires que j'ai cru bon de ne pas les exercer. Comme question de droit, ils avaient une si grande portée, indépendamment du décret relatif aux salaires, que nous avons décidé de créer des commissions. Depuis un an environ, il existe au pays sept commissions, chargées d'étudier les cas qu'on leur soumet et de formuler des propositions à Ottawa. Dans l'examen de ces rapports, nous veillons surtout à maintenir l'uniformité, par exemple, entre Vancouver et le Nouvelle-Écosse ou tout autre endroit intermédiaire. Les membres de ces commissions nous soumettent des propositions en se fondant sur leur expérience dans les affaires et nous acceptons leur avis; cependant, c'est le régisseur des salaires, et par son entremise, le ministre, qui en accepte la responsabilité. Nous avons choisi, comme membres de ces commissions, des gens d'expérience de toutes les parties du Canada. De fait, ce sont tous des hommes d'affaires retraités. Personne ne peut leur faire de concurrence et, pour leur

part, leurs recommandations ne se fondent pas sur le favoritisme. Ce sont des gens à leur retraite et ils n'ont qu'à suivre les dictées de leur conscience.

Le PRÉSIDENT: Devez-vous officiellement approuver leurs décisions?

M. ELLIOTT: Oui.

Le PRÉSIDENT: En appelle-t-on souvent de leurs décisions?

M. ELLIOTT: Parfois, mais pas souvent. Règle générale, on approuve cette façon de procéder. Voici un autre exemple. Il existe également une commission chargée d'étudier les cas où l'on met en doute le droit d'une personne à conserver son titre de citoyen. On demande à la commission d'exprimer son opinion sur la question suivante: "Cet homme s'est-il conduit d'une façon qui devrait le priver de ses droits de citoyen?" La commission soumet un rapport au ministre; il n'est pas question de loi, mais d'opinion. Je ne dis pas qu'on doive pouvoir en appeler de cette décision auprès des tribunaux, car le ministre a le pouvoir de priver un homme de son titre de citoyen.

L'hon. M. CAMPBELL: A mon avis, lorsque le ministre utilise les pouvoirs discrétionnaires que lui confère la Loi de l'impôt sur le revenu, il assume une responsabilité envers le contribuable et envers l'État.

L'hon. M. LAMBERT: La Commission des transports fournit un bon exemple d'organisme auquel le Parlement a délégué des pouvoirs. Il arrive parfois qu'on interjette appel auprès du gouverneur en conseil, d'une décision rendue par la Commission, mais le ministre modifie très rarement la décision de la Commission.

Le PRÉSIDENT: Il ne peut le faire, car on ne peut en appeler d'une décision de la Commission des Transports qu'auprès du gouverneur en conseil.

L'hon. M. CAMPBELL: Advenant la création d'un conseil consultatif, on a proposé que celui-ci fasse connaître au contribuable, aussi bien qu'au ministre, la décision qu'il rendra, avant que le ministre l'approuve. Je songe à certains cas relatifs à la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices; je suis convaincu que le ministre n'aurait pas donné son approbation si le contribuable, connaissant la décision, avait démontré au ministre les difficultés qui en découleraient. Une fois que le ministre a approuvé la décision, on ne peut en appeler. Si le ministre est libre de refuser l'avis du conseil lorsqu'il favorise l'État, il devrait également pouvoir l'accepter lorsqu'il favorise le contribuable.

M. ELLIOTT: Oui.

L'hon. M. CAMPBELL: D'après les témoignages entendus par le Comité, si nous instituons un conseil d'appel en matière d'impôt, j'estime que le droit d'interjeter appel auprès dudit conseil devrait remplacer le droit que confère la loi d'en appeler auprès du ministre. Vous ne voyez aucune raison de maintenir le droit d'en appeler au ministre en premier lieu?

M. ELLIOTT: Non, mais cette façon de procéder éliminerait beaucoup de travail utile que je n'aimerais pas voir disparaître. En théorie, cette méthode est bonne, mais, dans la pratique, elle ne serait pas satisfaisante.

L'hon. M. CAMPBELL: Ne pourrait-on pas de quelque façon permettre au ministre de reviser les appels interjetés auprès du conseil?

M. ELLIOTT: Cela serait utile, mais du point de vue technique, une fois que le conseil aurait rendu sa décision, le ministre serait *functus officio*.

L'hon. M. CAMPBELL: En ce qui concerne le ministre et dans la pratique, j'estime que le ministre devrait pouvoir reviser ces questions avant que le

conseil rende une décision finale. Nous devrions tenter d'éliminer les doubles appels. Il ne devrait pas y avoir un droit d'appel auprès du ministre, comme la loi le permet présentement, ainsi qu'un droit d'en appeler de la décision du ministre auprès du tribunal.

M. ELLIOTT: Je ne le propose pas, et je ne crois pas qu'on l'ait proposé. Ne critiquez-vous pas une façon de procéder qu'on n'a pas proposée? Il s'agirait d'interjeter appel auprès du ministre car c'est sa cotisation que vous n'accepteriez pas. Le contribuable en appellerait auprès de celui qui l'a cotisé et avait l'autorité de le faire. Le ministre répond seulement qu'on rectifiera la cotisation ou qu'on ne la changera pas. Si on ne la modifie pas, le contribuable en appelle alors auprès du nouveau tribunal qui étudiera la question et rendra une décision, qui lui sera peut-être également défavorable. Dans les causes formelles, où l'on discute davantage, on peut juger opportun de soumettre la question de nouveau au ministre, en y ajoutant quelques commentaires. Je crois qu'on pourrait adopter une façon de procéder qui permettrait de s'entendre; autrement, si le contribuable porte sa cause devant les tribunaux et ne peut s'adresser de nouveau au ministère, il sera obligé d'en appeler à un tribunal supérieur.

L'hon. M. LÉGER: Je propose l'ajournement de la séance.

Le PRÉSIDENT: Nous avons maintenant terminé nos séances publiques. M. Stikeman propose que le comité de rédaction se réunisse cet après-midi après l'ajournement du Sénat.

Le Comité s'ajourne.

1946

LE SENAT DU CANADA

DÉLIBÉRATIONS

DU

COMITÉ SPÉCIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule No 12

SÉANCE DU MARDI, 28 MAI 1946

PRÉSIDENT:

L'hon. W. D. Euler, C.P.

RAPPORT final du Comité du Sénat sur les impôts,

Première Partie.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRÈS EXCELLENTE MAJESTÉ LE ROI
CONTRÔLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(Extrait des procès-verbaux du Sénat du 19 mars 1946)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit omposé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, McRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCÈS-VERBAL

Le MARDI 28 mai 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 9 heures et 30 minutes du matin.

Présents: L'hon. W. D. Euler, C.P., président; les hon. sénateurs Aseltine, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Haig, Hugessen, Léger, McRae, Sinclair et Vien—12.

Est aussi présent:

M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

Un projet de la Première Partie du rapport du Comité est de nouveau pris en considération, puis adopté avec modifications.

A 10 heures et 30 minutes, le Comité s'ajourne pour se réunir de nouveau sur convocation du président.

CERTIFIÉ CONFORME.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

RAPPORT FINAL DU COMITÉ DU SÉNAT SUR LES IMPÔTS

PREMIÈRE PARTIE

Le MARDI 28 mai 1946.

Le 31 octobre 1945, un comité spécial du Sénat était nommé, comme le dit l'ordre de renvoi, "pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'améliorer, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois."

Le 15 novembre 1945, l'ordre de renvoi fut modifié en le complétant par les mots suivants:

"par une nouvelle rédaction si nécessaire."

Depuis sa création, le 31 octobre 1945, votre comité a entendu des mémoires des sociétés et des particuliers dont les noms suivent:

M. C. Fraser Elliott, K.C., C.M.G., sous-ministre du Revenu national, division des impôts;
Fédération canadienne de l'agriculture;
Congrès des métiers et du travail du Canada;
National Life Insurance Company;
Le sénateur A. N. McLean;
Association des contribuables à l'impôt sur le revenu;
M. D. A. McGibbon;
Fédération canadienne du Travail;
Chambre de commerce d'Edmonton;
Association des manufacturiers canadiens;
Association fédérale des comptables agréés;
Association du Barreau canadien;
Bourse et marché hors cote de Montréal;
Compagnie d'assurances par actions;
Chambre de commerce canadienne;
Board of Trade de Toronto;
Association des comptables publics certifiés d'Ontario;
Canadian Electrical Association;
Le sénateur John T. Haig;
Board of Trade de Regina;
Fédération canadienne des agents d'assurances;
Cnofédération des travailleurs catholiques du Canada;
Chambre de commerce de Montréal.

En général, ces mémoires traitaient de certains aspects du régime fiscal fédéral qui causent quelque gêne financière, ce qui, de l'avis des auteurs de ces mémoires, nuit à la saine expansion économique du pays et à certains droits individuels. Certains mémoires proposaient des remèdes ou des palliatifs auxquels le Gouvernement pourrait recourir pour abolir toute cause de grief.

Ayant considéré les objections, les critiques et les remèdes proposés par les diverses organisations entendues, le comité a jugé à propos de préparer un rapport contenant certaines conclusions et exposant quels moyens il y aurait lieu de prendre pour atteindre le but pour lequel votre comité a été institué.

Avant d'examiner les propositions hypothétiques portant sur la réorganisation de l'administration de la loi ou une nouvelle rédaction du statut, il importe d'examiner brièvement ce qui, dans le domaine des impôts fédéraux, semble donner lieu aux critiques formulées par les témoins. Le mécontentement général semble se confiner à trois grands motifs.

1. On est mécontent de la procédure suivie en cas d'appel, comme le prévoit la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, et des obstacles que doivent surmonter les contribuables qui désirent le règlement prompt et catégorique de leur cas. En même temps, on a présenté des objections d'ordre technique, mais moins générales, aux pouvoirs discrétionnaires du ministre ou de son administration et de l'autorité administrative absolue dans plusieurs questions revêtant une importance réelle.

A titre d'exemple de pouvoirs discrétionnaires fort étendus du ministre du Revenu national, on a fait des représentations qui classent ces pouvoirs administratifs et ministériels sous les quatre chefs suivants:

A. Pouvoirs administratifs et punitifs;
B. Pouvoirs qui font du ministre le juge d'une discrétion raisonnable et équitable;
C. Pouvoirs qui constituent le ministre juge des faits;
D. Pouvoirs d'accorder ou de refuser une exemption et des dégrèvements;
E. Pouvoir d'approuver un fonds ou régime de pension.

Pour analyse détaillée du nombre et du degré des pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre du Revenu national, voir Appendice A.

2. Deuxièmement, certaines critiques portent également sur la phraséologie de la loi elle-même. On semble de plus en plus d'opinion parmi les économistes, les avocats et les comptables du pays que le texte de la loi actuelle de l'impôt sur le revenu ne permet plus à la loi de se conformer aux exigences nées des modifications radicales apportées à la structure économique du pays par suite de la conception moderne des profits et des dépenses nécessaires, et qui n'était pas la même quand fut rédigée la loi originale de 1917.

3. Le troisième sujet de critique porte sur l'organisation administrative de la Division de l'impôt. On critique surtout l'insuffisance des traitements des fonctionnaires, les retards qui surviennent au sein de la division elle-même quand il s'agit de fixer la cotisation et de disposer des cas des particuliers, et enfin, l'impossibilité de la part du public d'obtenir les diverses directives transmises à fréquents intervalles aux bureaux régionaux de l'administration par le sous-ministre lui-même.

Nous nous proposons donc de soumettre notre rapport en trois parties, chaque partie traitant des remèdes à apporter aux trois grands sujets de griefs soumis. Bien que la présente partie du rapport traitera surtout des griefs et des remèdes proposés au sujet de la procédure à suivre dans le cas d'appel, et de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre, votre comité juge que certaines des propositions et des recommandations faites sur des questions relevant plus proprement de la 2e et de la 3e partie, revêtent une telle importance qu'il convient d'en faire brièvement mention dans cette première partie du rapport. Autant que possible, les solutions proposées sont tirées des mémoires qui nous ont été soumis. Mais, dans sa majeure partie, le rapport comporte aussi, cela va de soi, les conclusions de votre comité.

Presque sans exception, les témoins qui ont comparu devant le comité ont insisté sur une revision complète de la loi fiscale afin de la rendre, non seulement plus claire et plus cohérente mais aussi pour que ses dispositions soient conformes à la pratique courante des affaires. Votre comité est en parfait accord avec une telle proposition.

A titre d'exemples précis démontrant la nécessité d'une telle revision, nous citons la portée restreinte actuelle des articles 6 (1) *a*) et 16 de la Loi de l'impôt

de guerre sur le revenu. Il est proposé de modifier l'article 6 (1) de manière à ce qu'il soit conforme aux pratiques courantes de comptabilité. Bien que, présentement, votre comité ne soumette pas de proposition concrète sous forme de loi, il recommande de prendre en très sérieuse considération les principes généraux énoncés dans la proposition faite par lord MacMillan, qui avait présidé le comité de codification de l'impôt sur le revenu, nommé en 1926 en Angleterre.

Sa recommandation se lit ainsi:

> Le montant des profits d'une entreprise doit être calculé en observant les principes commerciaux ordinaires applicables au calcul des profits de cette entreprise.

De plus, à l'heure actuelle, il ne semble exister aucune disposition dans la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu, qui puisse permettre légalement à un contribuable de maintenir ses comptes et de faire rapport de ses profits en les considérant comme comptes de gestion. Bien que les autorités du fisc ont, dans la plupart des cas, reconnu que cela était d'une nécessité pratique pour la marche efficace des entreprises modernes, le comité recommande de modifier la loi de façon à autoriser officiellement par statut le recours à une telle pratique.

Il recommande aussi de modifier l'article 16 de façon à définir clairement une obligation qui doit être définie et sujette à calcul précis par suite de certains changements dans les actions du capital d'une corporation dont parle cet article. Par exemple, une obligation pourrait découler du profit reçu par les actionnaires et provenant de toute réorganisation du capital ou le fractionnement des actions qui augmenterait leur participation éventuelle aux recettes. Cela vaudrait mieux que le texte ambigu de l'article actuel qui impose une obligation dont la rigueur dépend de l'interprétation que donnent aux faits les fonctionnaires du ministère.

On a fortement critiqué le maintien dans la loi de l'article 32A en disant qu'il contribuait à susciter une grave incertitude chez les contribuables quant au montant d'impôt qu'ils doivent verser, de sorte que votre comité recommande de le rayer complètement du statut.

Un grief souvent entendu dans la bouche des témoins qui ont comparu devant votre comité concerne la question de l'allocation pour dépréciation. Actuellement, il est question de dépréciation à l'article 6 (1) *n*) où elle est expressément interdite comme déduction sauf pour un montant laissé à la discrétion du ministre. Nous recommandons de reconnaître toute dépréciation comme pouvant être déduite des profits auxquels chaque contribuable a droit et que la Loi de l'impôt sur le revenu soit modifiée en conséquence.

Un autre grief qui revenait souvent dans les représentations faites à votre comité portait sur les retards que doivent subir les contribuables avant de connaître le montant de leur cotisation. On a cité des cas où cinq ans se sont écoulés avant l'émission des avis de cotisation. Tout en admettant qu'il puisse survenir des circonstances où de tels délais sont inévitables, nous recommandons que le délai durant lequel les avis de cotisation doivent être envoyés soit raisonnablement limité par une disposition statutaire. Touchant de près ce grief concernant les délais est la proposition d'exiger pour une période de deux ans seulement les montants d'intérêts stipulés par le statut actuel, à moins qu'avant l'expiration d'un tel délai, un avis provisoire de cotisation n'ait été adressé au contribuable.

Une fois que cet avis aura été envoyé par la poste dans un tel délai de deux ans, l'intérêt devra continuer à courir sur tout solde d'impôt jusqu'à ce que celui-ci ait été acquitté en son entier. Ou, si l'avis est adressé après le terme de deux ans, l'obligation à un tel intérêt sur le solde devra subsister jusqu'à parfait paiement du montant finalement établi comme étant dû. Le comité croit, de plus, que le présent taux d'intérêt est trop élevé et qu'il devrait être réduit à 4 p. 100, à intérêt simple, recommandation que votre comité approuve.

Un autre point qui mérite d'être mentionné ici est la déduction de l'impôt à la source. Le comité est convaincu que ce mode de perception a reçu l'approbation générale des contribuables et qu'il devrait être maintenu de façon permanente dans l'application de la loi.

Appels

Afin qu'on puisse juger à leur mérite les propositions et les recommandations de votre comité à propos des appels, il est bon de donner d'abord un résumé des étapes à suivre, dans l'ordre chronologique, en matière de procédure d'appel, d'après les prescriptions actuelles de la loi.

a) Le contribuable fait l'estimation de son revenu, dépose sa déclaration et paie l'impôt en conséquence.

b) Un avis de cotisation, portant la signature du sous-ministre, est adressé au contribuable. Cet avis indique, s'il y a lieu, les arrérages de l'impôt estimatif ou confirme le montant payé.

c) Si le contribuable désire contester la cotisation devant la cour de l'Echiquier ou protéger ses droits juridiques de recours à cet égard, pendant qu'il discute avec les fonctionnaires du ministère le bien-fondé de la cotisation, il doit faire parvenir un avis d'appel au ministre du Revenu national dans le mois qui suit la mise à la poste de l'avis de cotisation. Cet avis d'appel établit tous les faits en cause et renferme un exposé complet des motifs que le contribuable entend faire valoir. Si les avis d'appel et de mécontentement ne sont pas signifiés dans le délai fixé par la loi, toute autre démarche du contribuable est de nul effet et la cotisation devient valide et obligatoire, nonobstant toute erreur, défectuosité ou omission qui peut s'y trouver.

d) Le contribuable peut discuter et discute habituellement la cotisation d'une manière officieuse, avec les fonctionnaires du ministère au bureau régional ou à Ottawa. A défaut de solution satisfaisante, le contribuable peut poursuivre son appel.

e) Après la mise à la poste de l'avis d'appel, le ministre donne sa décision, qui constitue un document formel, fondé sur un examen de la cotisation. Cette décision peut ratifier ou modifier la cotisation.

f) Dans le mois qui suit la date de la mise à la poste de la décision du ministre, le contribuable peut envoyer, par courrier recommandé, un avis de mécontentement. Cet avis doit renfermer un exposé de tous les autres faits, dispositions législatives et raisons que le contribuable a l'intention de soumettre au tribunal pour appuyer l'appel et qui n'étaient pas inclus dans l'avis d'appel.

g) Dans le mois qui suit la mise à la poste de l'avis de mécontentement, le contribuable est tenu de fournir une garantie de frais pour une somme d'au moins $400.00.

h) A la lumière de tous les faits et de tous les motifs exposés, le ministre adresse une réponse au contribuable et la constestation est liée.

i) Dans les deux mois qui suivent la date de la mise à la poste de la réponse, le ministre est tenu de transmettre à la cour de l'Echiquier tous les documents mentionnés ci-dessus et pouvant influer sur la manière de disposer de l'appel.

La pratique générale est d'entendre les plaidoiries mais, en principe, la Loi de la cour de l'Echiquier semble autoriser des actions sans plaidoyers et nécessite ainsi une ordonnance du tribunal enjoignant aux parties de déposer les plaidoyers au besoin. Il faut, par conséquent, obtenir le consentement à l'ordonnance requérant les plaidoyers.

En général, les règles régissant la pratique suivie en cour de l'Echiquier sont élastiques et, pourvu que les deux parties aient l'occasion voulue de poser des objections, il semblerait que l'on puisse demander au tribunal d'étendre ou de varier les règlements spécifiques, selon les circonstances atténuantes dans tout cas particulier.

On peut en appeler à la Cour suprême du Canada de la décision de la cour de l'Echiquier, si le montant en litige dépasse $500. On peut en appeler de là au comité judiciaire du Conseil privé, mais il faut noter que cet appel ne peut être interjeté comme question de droit, vu qu'il est nécessaire d'obtenir une autorisation spéciale d'appel de la part de cet organisme.

Recours effectifs en cas d'appel

Vu que l'appel touchant la cotisation peut, comme nous l'avons déjà mentionné, constituer lui-même éventuellement une cause en litige devant la cour de l'Echiquier, il importe de considérer la juridiction que confère à ce tribunal, en matière d'impôt sur le revenu, l'article 66 de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.

L'article 66 se lit comme suit:

> Subordonnément aux dispositions de la présente loi, la cour de l'Echiquier possède la juridiction exclusive pour entendre et juger toutes questions qui peuvent surgir relativement à une cotisation faite sous le régime de la présente loi, et lorsqu'elle rend son jugement, elle peut décerner, concernant le paiement de tout impôt, intérêt ou amende, ou le paiement des frais, l'ordonnance qu'elle trouve juste et convenable.

En outre, lorsqu'il s'agit de disposer d'un appel interjeté par un contribuable, le tribunal possède un pouvoir auxiliaire établi au paragraphe 2 de l'article 65, dans les termes suivants:

> Le tribunal peut renvoyer la question au ministre pour plus ample considération.

Il importe de noter que, selon la phraséologie expresse de la loi, un appel ne peut être interjeté que par rapport à une cotisation. Cela a été confirmé à diverses reprises par la cour de l'Echiquier du Canada et il découle clairement que l'on ne peut en appeler directement de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre même. La seule méthode à laquelle puisse recourir un contribuable pour contester ou mettre en doute l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre, en vertu de la loi actuelle, est d'interjeter appel auprès de la cour de l'Echiquier et de prier ce tribunal de considérer l'exercice du pouvoir discrétionnaire comme un facteur de la cotisation dont il est fait appel.

On peut juger de l'effet pratique d'un tel appel, comportant l'exercice du pouvoir discrétionnaire, par le fait que les principales décisions des tribunaux du Canada et du Royaume-Uni en la matière révèlent qu'un tribunal ne peut intervenir dans l'exercice du dit pouvoir que s'il semble que:

1. Le pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé en fait.

2. Le pouvoir en question n'a pas été exercé honnêtement et équitablement.

3. La personne qui a exercé ledit pouvoir a été influencée par des faits hors de cause ou étrangers au sujet.

4. La décision a été fondée sur des principes de droit fautifs. A cet égard, les causes canadiennes importantes sont les suivantes: Pioneer Laundry and Dry Cleaners Limited c. le ministre du Revenu national, (1940) A.C. 127; Pioneer Laundry and Dry Cleaners Limited c. le ministre du Revenu national, (1942) Canada Tax Cases 201; le Roi c. la Noxzema Chemical Company of Canada Limited, (1942) Canada Tax Cases 21; Nicholson c. le ministre du Revenu national (1945) Canada Tax Cases 263, et Wrights' Canadian Ropes Limited

c. le ministre du Revenu national, (1945) Canada Tax Cases 177; (1946) Canada Tax Cases 73.

En conséquence, il est maintenant bien établi en droit qui si le tribunal constate, en appliquant les règles de l'exercice approprié du pouvoir discrétionnaire du ministre, qu'un tel pouvoir n'a pas été exercé convenablement, il peut seulement déclarer que la cotisation a été prélevée à faux ou à tort, puis renvoyer la question au ministre du Revenu national, en vertu du paragraphe 2 de l'article 65. Le tribunal ne peut, en aucun cas, se prononcer sur l'opinion discrétionnaire du ministre ou lui substituer la sienne. Si l'élément de considération discrétionnaire dans la cotisation satisfait à toutes les épreuves de la convenance légale, tel qu'il est dit ci-dessus, le tribunal ne peut alors, à supposer que la cotisation soit dans l'ordre par ailleurs, intervenir d'aucune façon avec les conclusions du ministre ou la question de cotisation. Si toutefois à la lumière des principes de droit établis, le pouvoir discrétionnaire a été exercé abusivement, le pouvoir de la cour se limite à renvoyer la question de cotisation au ministre, aux fins d'un nouvel examen.

Ainsi donc, en vertu de la présente loi et des précédents, il n'existe, semble-t-il, aucun cas où le tribunal puisse reviser la substance du pouvoir discrétionnaire du ministre, même s'il n'est pas exercé comme il convient, ou puisse s'il le désire, substituer son opinion à celle du ministre.

Recours proposés

Votre comité a été fortement impressionné par les critiques pressantes dirigées contre les dispositions en matière d'appels que l'on trouve présentement dans les lois fiscales et contre l'absence d'un tribunal indépendant auquel le contribuable peut en appeler en première instance, lorsqu'il est mécontent de sa cotisation. Nous avons déjà signalé l'empêchement effectif qui s'oppose au succès d'un appel auprès de la cour de l'Echiquier du Canada en vertu de la loi actuelle, lorsque le contribuable est mécontent de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires.

Le sous-ministre du Revenu national (Division des impôts), qui, aux séances initiales du comité, a rendu témoignage sur divers aspects de l'application des lois fiscales, a comparu de nouveau à la demande du comité, après l'audition des autres témoins, et il a exposé ses vues sur l'opportunité d'établir une commission d'appel en matière d'impôts. A cet égard, il s'est prononcé en faveur de l'établissement d'une commission qui agirait à titre de tribunal de première instance pour entendre les appels en matière d'impôts, quant aux questions de droit seulement. Toutefois, pour ce qui est des appels qui découlent de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre ou de l'administration, il a fait savoir qu'il n'était pas en faveur de superposer une commission d'appel aux fins d'examiner ou de reviser la substance de la décision discrétionnaire. Il a néanmoins signalé qu'il serait peut-être possible d'établir un comité qui agirait à titre consultatif auprès du ministre et auquel le contribuable ou le ministre pourrait déférer les questions posées par l'exercice du pouvoir discrétionnaire, en vue d'obtenir un examen ou un conseil. Un tel comité, à son avis, pourrait fonctionner un peu de la même manière que la Commission arbitrale dont il est question à l'article 13 de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, mais ne devrait pas être indépendant du ministre du Revenu national.

Le sous-ministre a proposé que s'il surgissait une question de pouvoirs discrétionnaires qui mécontenterait le contribuable, ce dernier pourrait s'adresser au ministre afin que l'exercice du pouvoir discrétionnaire soit revisé par ce corps consultatif; le contribuable devrait également avoir le droit d'y adresser les protestations nécessaires. Toutefois, M. Elliott a déclaré que les conclusions de la commission ou du comité devraient être essentiellement consultatives et que, advenant le cas où le ministre du Revenu national désirerait adhérer à une conclusion qui ne concorderait pas avec celle de la commission, aucun autre

appel ou examen ne devrait avoir lieu, mais que, dans le cas de la présente loi, la décision du ministre à cet égard devrait être finale et décisive.

Votre comité a étudié ces propositions du sous-ministre et en est venu à la conclusion qu'elles contredisent les propositions soumises par écrit et oralement par les autres témoins, propositions que votre comité accepte en principe comme il sera démontré plus loin.

Commission d'appel en matière d'impôts

Votre comité a étudié la procédure d'appel et les propositions relatives à un tribunal d'impôts qui lui ont été soumises par tous les témoins entendus au cours des séances susmentionnées et il a mis à profit les divers mémoires qui lui ont été présentés; en conséquence, il recommande qu'on adopte les principes suivants comme conditions préalables à toute solution qui pourra être apportée à cet aspect du problème.

Le premier point important qui est revenu à maintes reprises au cours des délibérations et que nous croyons être un principe fondamental à cet égard, c'est que la Commission d'appel en matière d'impôts, une fois créée et qu'elle qu'en soit la forme, devrait être absolument indépendante et n'être aucunement soumise à l'autorité du ministère du Gouvernement qui s'occupe de la répartition et de la perception des impôts.

Le deuxième point, qui est également important, est que les fonctionnaires administratifs du ministère qui répartit et perçoit les impôts ne devraient avoir aucune autorité relative à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration ou du ministre, la répartition des impôts ou l'imposition de peines qui ne sont pas assujetties à la juridiction immédiate, réelle et décisive d'un tribunal indépendant. On est d'avis que cette juridiction devrait s'appliquer non seulement aux procédures formelles et aux directives ministérielles, mais aussi à l'étude antérieure des faits qui entre dans l'exercice de cette autorité par le ministre du Revenu national et ses fonctionnaires administratifs.

En tenant compte de ces deux principes essentiels, votre Comité recommande qu'une Commission d'appel en matière d'impôts soit créée par une loi distincte du Parlement canadien ou par un amendement approprié aux lois fiscales. Le comité est d'avis que ladite commission devrait être connue sous le nom de "Commission d'appel en matière d'impôts pour le Canada", ou autre nom semblable, et qu'elle devrait avoir en matière de droit et de fait les mêmes autorité et juridiction qu'une cour d'archives.

Il est également recommandé que ladite commission, en plus de jouir des pouvoirs judiciaires d'une cour d'archives, devrait avoir l'autorité de régler les litiges résultant de questions de fait qui pourraient se rapporter à la loi relative à la rédaction appropriée des statuts précités; il est également recommandé que ladite commission soit pleinement autorisée à entendre et à résoudre toute question qui lui sera soumise par un contribuable désirant en appeler d'une répartition sous le régime de la loi. A cet égard, il est recommandé, en outre, que la commission ait, aux fins d'entendre les appels relatifs aux répartitions et de prendre une décision, l'autorité conférée par la loi d'exercer tous les pouvoirs et toutes les facultés dont jouit actuellement le ministre du Revenu national en vertu de toute disposition de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ou tous autres pouvoirs qui pourront y être ajoutés subséquemment par autorité législative ou administrative.

Il est recommandé que la Commission soit composée d'au moins sept membres. La loi instituant la Commission devrait contenir une disposition lui permettant d'accroître le nombre de ses membres lorsque la chose sera jugée désirable. Votre comité est d'avis que le président, le vice-président et un autre

membre de la Commission devraient être des avocats compétents de n'importe quelle province du Canada, et possédant au moins dix ans d'expérience. Le comité est aussi d'avis que deux autres membres du comité devraient être des comptables de profession possédant au moins dix ans d'expérience et que les autres membres soient des représentants des contribuables. Au moins deux des membres de la Commission devraient être bilingues. En outre, il est recommandé que, afin de s'assurer les services d'hommes compétents et possédant l'expérience requise, l'on devrait pourvoir à une rémunération convenable et proportionnée aux postes créés. Il est également recommandé que les membres de la Commission soient nommés pour une période de dix ans et qu'ils puissent être nommés de nouveau à l'expiration de leur période d'activité.

Il est recommandé que le siège de la Commission soit établi à Ottawa, mais qu'on accorde pleine autorité à la Commission de voyager et de siéger n'importe où dans le Dominion du Canada, si les circonstances l'exigent. A toute réunion de la Commission, trois membres constitueront quorum et la réunion devra être présidée par le président ou le vice-président.

La Commission d'appel en matière d'impôts, proposée ici, aurait le rang d'un tribunal de première instance, inférieur à la cour de l'Echiquier du Canada.

Le comité recommande que le ministre du Revenu national émette à chaque contribuable un document intitulé "Avis d'intention de cotiser", au lieu de lui envoyer, comme à l'heure actuelle, un "avis de cotisation" une fois que sa déclaration d'impôt a été envoyée puis vérifiée par les fonctionnaires compétents du ministère. Cet "Avis d'intention de cotiser" devrait comme l'avis de cotisation actuel, vérifier ou modifier le montant de l'impôt calculé par le contribuable et inscrit sur sa formule. Il est aussi recommandé que les autorités chargées de percevoir les impôts émettent un tel avis à tous les contribuables dans les deux ans qui suivent la mise à la poste de la déclaration d'impôt. Il faudrait aussi accorder au contribuable 30 jours après l'envoi dudit "Avis d'intention de cotiser" afin de lui permettre de transmettre au ministre un "Avis d'objection", s'il croit que le montant d'impôt qu'on lui réclame dans la formule intitulée "Avis d'intention de cotiser" est trop élevé ou pour quelque raison, injustifié.

L'avis d'objection devrait être formulé par écrit et indiquer en détail les raisons qui le motivent. Ledit avis devrait être envoyé par courrier recommandé et adressé au ministre du Revenu national, à Ottawa.

Sur réception dudit "Avis d'objection", le ministre du Revenu national devra l'examiner et, dans les soixante jours de la date d'expédition, transmettre, par courrier recommandé, au contribuable mécontent un avis officiel de cotisation qui confirmera ou modifiera l'Avis d'intention de cotiser.

Si le protestataire, après la réception dudit Avis de cotisation est mécontent, il devrait pouvoir, dans les 30 jours qui suivent la date d'expédition dudit avis de cotisation, envoyer au ministre, par courrier recommandé, un avis d'appel officiel à la Commission d'appel en matière d'impôts et ledit avis devra exposer tous faits additionnels, dispositions statutaires ou autres renseignements sur lesquels il fonde sa réclamation et qu'il n'avait pas inclus dans son premier avis d'objection.

Il est recommandé que dans les 15 jours qui suivront l'envoi de l'avis d'appel, le ministre doive admettre la réclamation ou permettre qu'elle soit transmise à la Commission d'appel, et qu'il avertisse le contribuable protestataire en conséquence. Si l'appel est transmis à la Commission, les documents suivants devront être envoyés par le ministre au registraire de la Commission:

A. La déclaration d'impôt de l'appelant, le cas échéant, pour la période à l'étude.

B. L'Avis d'intention de cotiser.

C. L'Avis de cotisation.

D. L'Avis d'appel.

E. Tous les autres documents et pièces se rapportant à la cotisation dont il est interjeté appel.

Il est recommandé que l'appelant dépose une garantie pour les frais à la satisfaction de la Commission; cette garantie ne devra pas excéder $10 si la somme contestée est inférieure à $200, ni $25 si la somme contestée excède $200. La question sera alors censée être une question prête à être étudiée par la Commission, pourvu toutefois que si la Commission ou un des membres juge opportun d'exiger qu'on dépose les plaidoyers un ordre soit émis en vue d'enjoindre aux parties de les déposer.

Dans les 15 jours qui suivront la date de réception par la Commission de tous les documents et pièces relatives à la cotisation, la Commission avertira le ministre du Revenu national et l'appelant de la date d'audition. Une fois que l'appel aura été déposé pour fins d'audition, selon les prescriptions ci-dessus, tout fait ou disposition statutaire non mentionné dans ledit Avis d'objection ou Avis d'appel, pourra être déposé ou soumis de la façon et dans les termes que la Commission ou l'un quelconque de ses membres pourra décréter. L'une ou l'autre des parties en cause pourra comparaître en personne ou se faire représenter. Toutes les auditions de la Commission auront lieu à huis clos, à moins que les parties en cause n'en conviennent autrement.

Les règles de procédure régissant les auditions seront celles que la Commission d'appel en matière d'impôts émettra de temps à autre.

Après que la Commission aura entendu et examiné l'appel, il est recommandé que la décision et les raisons qui la motivent soient données par écrit et publiées, et que copie en soit transmise au ministre du Revenu national et à l'appelant. Cette décision devrait être finale en ce qui concerne la question en litige soumise à la Commission et devrait obliger les deux parties.

Il est recommandé que des dispositions particulières soient adoptées, afin qu'on puisse en appeler à la cour de l'Echiquier du Canada des décisions de la Commission d'appel en matière d'impôts, tout comme on peut en appeler actuellement à ce tribunal des décisions du ministre. Ainsi, si le ministre du Revenu national ou le contribuable ne sont pas satisfaits de la décision de la Commission d'appel en matière d'impôts, ils pourront en appeler à la cour de l'Echiquier. L'appelant devra, en pareil cas, dans les trente jours qui suivent la date d'expédition de la décision de la commission, adresser un avis d'appel au registraire de la commission, lequel transmettra alors à la cour de l'Echiquier les dossiers en cause. On trouvera à l'Appendice B une expression d'opinion sur la forme que pourra prendre la mesure établissant la Commission d'appel en matière d'impôts.

Votre comité est d'avis que l'institution, dans les formes indiquées ci-dessus, d'une Commission d'appel en matière d'impôts fera disparaître les trois principales objections soulevées par la majorité des témoins.

1. Le contribuable pourra soumettre à un tribunal peu coûteux et diligent tous les différends en matière de cotisations, y compris les questions portant sur les faits, la loi et l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre ou des services administratifs. Il sera assuré d'obtenir un jugement impartial et motivé de la part de la commission, qui pourra rescinder la décision du ministre du Revenu national ou de tout tribunal administratif dont la décision est entrée en ligne de compte dans l'établissement de la cotisation.

2. Vu que la commission, avant de rendre sa décision, tiendra compte de l'exercice des pouvoirs discrétionnaires, qu'elle le modifiera ou le confirmera au besoin, la loi demeurera aussi flexible qu'auparavant. En effet, il ne sera plus aussi nécessaire d'abolir entièrement les pouvoirs discrétionnaires qu'elle prévoit actuellement. D'autre part, les hauts fonctionnaires de l'administration qui agissent pour le compte du ministre du Revenu national disposeront de normes de plus en plus utiles dans la jurisprudence qu'on accumulera sur l'exercice convenable de ces pouvoirs discrétionnaires dans nombre de cas variés.

3. L'accumulation d'un recueil de précédents, grâce à la publication des décisions motivées de la Commission d'appel en matière d'impôts, décisions qui, en plusieurs cas, résulteront de contestations portant sur l'application de directives ministérielles, aura pour effet de diminuer l'importance et la nécessité de ces directives au sein du ministère. En outre, ce recueil de précédents servira à élucider plusieurs articles de la loi de l'impôt qui sont présentement obscurs en l'absence de toute interprétation officielle; il ne sera donc plus aussi nécessaire de rédiger de nouveau certains articles de la loi, puisque ces articles, que les contribuables aussi bien que les hauts fonctionnaires jugent ambigus, deviendront nécessairement plus sûrs, sinon plus clairs, lorsqu'on leur appliquera les décisions de la commission.

Le tout respectueusement soumis.

Le président,
W. D. EULER.

APPENDICE "A"

POUVOIRS DISCRÉTIONNAIRES DU MINISTRE

Articles de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu

2(1) i)
2(1) s) (ii)
3(2)
3(4)
3(6)
4(1) i)
4(1) k)
4(1) m)
4(1) o)
4(1) r)
5(1) a)
5(1) b)
5(1) ff)
5(1) g)
5(1) j)
5(1) k)
5(1) m)
5(1) p)
5(1) s)
5(1) u)
6(1) d)
6(1) i)
6(1) k)
6(1) n)
6(1) o)
6(2)
6(3)
6(4)
6(5)
7A(1) b) (ii)
7A(1) d)
8(1)
8(2A)
8(2B)
8(3)
8(5)
8(9)
8(11)
9A b)
9B(1)
9B(7)
9B(11)
10(2) et (3)
11(2)
11(5)
13(1) et (2)
21(3)
23
23A
23B
26
27A
31(1)
32(1)
32B
36(3)
39(2) (B)
39(5)
39A(3)
40
41(1)
42
43
44
45
46
46A
47
55
59
74(1)
75(1) et (2)
76A(1) et (2)
77(3) et (4)
82
84(3)
88(5)
88(7)
89(1) (2) et (4)
90(3)
90(4) x)
90(5)
90(6)
92(2)
92(8)
92(12) b)
Règle 6, A.1, 1re annexe
Règle 7, A.2, 1re annexe

Articles de la Loi sur la taxation des surplus de bénéfices

2(1) d)
2(1) h)
2(1) i)
4(1) a), b) et c)
3(1)
4(2)
4A(1)
5
5(1)
5(2)
5(3)
5(4)
5(5)
6(1) b)
6(2) b)
6(2) c)
7(1) b)
7(1) g)
8(1) b)
9(1) (2) et (3)
10
13
16A
1re annexe, A, 3 b)

Pouvoirs discrétionnaires du ministre

Règle générale, il est possible de classer ces articles de la façon suivante:

Catégories de pouvoirs discrétionnaires

1. *Allocation de réserves:*

5(1) a)	a. Epuisement
6(1) n)	b. Dépréciation
6(1) d)	c. Mauvaises dettes
6(2) c) (Taxation des surplus de bénéfices)	d. Réserves d'inventaire

2. *Limitation des dépenses:*

6(2)	1. Dépenses
6(3)	2. Salaires
90(4) x)	3. Allocation en dépense de capital
5(1) b)	4. Intérêt

3. *Détermination de la nature véritable des transactions pouvant comporter des dégrèvements pour les sociétés et les particuliers:*

23	1. Achats et ventes entre compagnies
21(3)	2. Valeur des biens des actionnaires transportés à une compagnie
23 b)	3. Paiement excessif fait à des affiliés non résidents
31(1) et 52(1)	4. Transactions entre mari et femme et entre parents et enfants

4. *Détermination de la nature du revenu:*

3(2)	1. Partie des intérêts
3(4)	2. Allocations de subsistance libres d'impôt

5. *Détermination de la nature et de l'effet de certains documents juridiques et actes réciproques:*

7A(1) d)
4(1) m)

6. *Approbation des systèmes de pension:*
5(1) m)

7. *Cas discrétionnaires mineurs d'ordre administratif:*

40	1. Prorogation du délai pour les déclarations
42	2. Production de lettres et documents pour fins d'imposition
46	3. Nécessité de tenir des livres
74(1)	4. Demande de paiement si le contribuable quitte le Canada

8. *Règlements d'application de la loi:*

75(2)

9. *Suspension des peines:*

77(3) b)	1. Négligence de produire la déclaration

10. *Détermination des bénéfices normaux:*

2(1) h) Taxation des surplus de bénéfices	a. Commencement de l'entreprise
4(2) Taxation des surplus de bénéfices	b. Nature de l'entreprise

11. *Ajustements des bénéfices normaux:*

4(1) a) Taxation des surplus de bénéfices	1. Base de la période fiscale partielle
4(1) b) Taxation des surplus de bénéfices	2. Modification apportée au capital

12. *Renvoi à la Commission arbitrale des cas d'une entreprise nouvelle ou sensiblement différente:*

5(2) et (4) Taxation des surplus de bénéfices	

(Sauf indication contraire, les articles mentionnés sont ceux de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu.)

APPENDICE "B"

PROJET DE LÉGISLATION ÉTABLISSANT UNE COMMISSION D'APPEL EN MATIÈRE D'IMPÔT ET DÉFINISSANT LA LIGNE DE CONDUITE À SUIVRE À L'ÉGARD DES ESTIMATIONS

Constitution d'une Commission d'appel en matière d'impôt

1. Une Commission nommée par le gouverneur en conseil sera désignée Commission canadienne d'appel en matière d'impôt et composée de sept membres, ainsi que du nombre additionnel de membres requis de temps à autre, tous jouissant collectivement et isolément des pouvoirs et de l'autorité d'un commissaire nommé sous l'empire du Titre I de la loi des enquêtes.

(2) Le gouverneur en conseil désignera l'un des membres de cette commission au poste de président et un autre au poste de vice-président. Le président et le vice-président et un autre membre de la Commission, y compris le président et le vice-président, devront avoir exercé le droit dans une province canadienne quelconque depuis au moins dix ans. Le vice-président jouira de tous les pouvoirs conférés au président, en l'absence de ce dernier.

(3) Chaque membre restera en fonctions pendant un terme d'au plus dix ans, après quoi il pourra être désigné de nouveau. Le gouverneur en conseil pourra en tout temps, et moyennant une raison suffisante, démettre un membre quelconque de ses fonctions.

(4) Les traitements annuels du président, du vice-président et des autres membres de la Commission seront fixés par le gouverneur en conseil.

(5) S'il advient qu'un membre ne puisse, par suite de maladie ou d'invalidité quelconque, s'acquitter de ses fonctions, le gouverneur en conseil pourra nommer temporairement à sa place une personne qualifiée, aux termes et conditions, pour une durée et moyennant une rémunération, fixés par le gouverneur en conseil.

2. La Commission agira en qualité de tribunal d'appel chargé de se prononcer, après audition, sur les appels de contribuables à l'égard d'estimations établies sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur les surplus de bénéfices, 1940.

(2) La Commission aura le pouvoir de se prononcer sur tout différend entre les contribuables et le ministère du Revenu national visant des impôts exigibles sous le régime de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur les surplus de bénéfices, 1940.

(3) La Commission, lorsqu'elle sera appelée à se prononcer sur une question quelconque, jouira de tous les pouvoirs discrétionnaires et autres, conférés au ministère du Revenu national aux termes de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu ou de la Loi sur les surplus de bénéfices, 1940 et, nonobstant tout exercice antérieur ou prétendu exercice d'iceux par le ministre, elle pourra exercer ces pouvoirs, discrétionnaires et autres, de la façon que, de l'avis de la Commission, le ministre aurait dû les exercer lui-même en premier lieu.

(4) A toute séance de la Commission, trois membres, dont le président ou le président suppléant, constitueront un quorum et la décision de la majorité l'emportera.

(5) Tout appel d'une décision de la Commission d'appel en matière d'impôt devra être soumis à la cour de l'Echiquier du Canada.

MODE DE PROCÉDURE

3. Dans les deux ans qui suivront la date de mise à la poste de la déclaration du contribuable, le ministre examinera ladite déclaration et adressera au contribuable, par poste recommandée, un Préavis d'estimation confirmant ou modifiant le montant estimatif d'impôt figurant dans ladite déclaration.

4. Quiconque s'oppose au montant indiqué dans ledit préavis d'estimation peut, dans les 30 jours qui suivent la date d'expédition dudit avis, transmettre au ministre un avis d'objection.

(2) Cet avis d'objection doit être par écrit et doit indiquer clairement les raisons motivant l'objection et tous les faits y afférents.

(3) Cet avis peut être signifié au ministre en l'adressant par courrier recommandé au ministre du Revenu national, à Ottawa.

5. Le ministre prendra dûment en considération ledit avis d'objection et, dans les 60 jours qui suivent la date d'expédition dudit avis, transmettra par courrier recommandé au contribuable ayant signifié cette objection un avis formel d'estimation, confirmant ou modifiant le préavis d'estimation.

6. Si l'objecteur, n'est pas satisfait dudit avis d'estimation, il peut, dans les 30 jours qui suivent la date d'expédition de cet avis, remettre au ministre du Revenu national un avis d'appel à la Commission d'appel en matière d'impôts. Cet avis doit être signifié par écrit et doit indiquer tous les faits additionnels, dispositions statutaires ou autres renseignements afférents à l'appel que le contribuable désire invoquer et qui ne sont pas indiqués dans l'avis d'objection.

7. Dans les 15 jours qui suivent la date d'expédition dudit avis d'appel, le ministre doit permettre l'appel ou le transmettre à la Commission d'appel en matière d'impôts et doit sur-le-champ aviser le contribuable en conséquence.

(2) Dès que l'appel a été transmis à la Commission d'appel en matière d'impôts, le ministre doit, en même temps, faire transmettre à ladite commission des copies des documents suivants:

a) Le rapport d'impôt sur le revenu de l'appelant, s'il en est, pour la période en question.

b) Le préavis d'estimation.

c) L'avis d'estimation.

d) L'avis d'appel.

e) Tous les autres documents et écrits relatifs à l'estimation qui fait l'objet de l'appel.

(3) Dès qu'il a été avisé par le ministre que l'appel a été transmis à la Commission, le contribuable doit sur-le-champ fournir une garantie des frais, jugés satisfaisante par la Commission, n'excédant pas $10 lorsque la somme en litige est de $200 ou moins, et n'excédant pas $25 lorsque la somme en litige dépasse $200.

8. L'affaire sera alors censée être une action devant ladite commission, pourvu, toutefois, que si la commission ou l'un de ses membres juge opportun que les plaidoyers soient déposés, la Commission puisse émettre une ordonnance à cette fin.

9. Dans les 15 jours qui suivent la réception par la commission des documents précités, le registrateur de ladite commission avisera le ministre du Revenu national et l'appelant de la date de l'audition.

10. Lorsque l'appel a été inscrit pour audition, tout fait ou toute disposition statutaire non indiqués dans l'avis d'objection ou dans l'avis d'appel ne peut être invoqué ou mentionné que de la façon et dans les termes que la commission ou l'un de ses membres peut ordonner.

11. La Commission d'appel en matière d'impôt devra étudier dûment l'appel et après avoir entendu la preuve produite et avoir fait telle autre enquête qu'elle pourra juger appropriée elle décidera de la question en confirmant ou en modifiant la cotisation et elle formulera sa décision par écrit ainsi que les raisons qui la motivent.

(2) On fera parvenir immédiatement des copies de ladite décision et des raisons au ministre du Revenu national et au contribuable.

(3) Sous réserve des dispositions de l'article 2 (5) la décision de la Commission sera finale et décisive dans sa détermination de la question dont la Commission est saisie et liera les deux parties en cause.

12. L'une ou l'autre partie pourra se présenter en personne ou se faire représenter par un agent attitré.

13. Si le ministre ou le contribuable n'est pas satisfait de la décision de la Commission il devra dans 30 jours à compter de la réception de la décision de la Commission déposer un avis de son intention d'en appeler à la cour de l'Echiquier du Canada entre les mains du registraire de la Commission d'appel en matière d'impôt et ledit registraire devra alors remettre au registraire de la cour de l'Echiquier du Canada le dossier de l'appel qui se trouvera en la possession de ladite commission.

14. La Commission d'appel en matière d'impôt pourra avec l'approbation du Gouverneur en conseil édicter tous les règlements nécessaires concernant:

a) les séances de la Commission et de ses divisions par tout le Canada;

b) la pratique et la procédure par rapport à toutes les questions que la Commission pourra connaître;

c) la répartition du travail de la Commission entre ses membres, la désignation de membres pour agir dans telles divisions et l'affectation de divisions qui devront siéger en auditions;

d) la publication des décisions de la Commission;

e) en général, l'accomplissement du travail de la Commission, la gestion de ses affaires internes et les devoirs des hauts fonctionnaires et employés;

f) toute autre question ou chose jugée nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la Commission en tant que cour d'appel en matière d'impôt.

15. Le gouverneur en conseil peut nommer les fonctionnaires, commis et autres aides qui pourront être nécessaires à l'accomplissement efficace des devoirs de ladite commission.

16. La rémunération de tous les fonctionnaires, commis et aides, et toutes les dépenses de la commission se rapportant à l'application des dispositions de la présente loi, y compris tous les frais de déplacement réels et raisonnables des membres de la commission et du registraire et des registraires adjoints et de tels membres du personnel de la commission auxquels la commission pourra demander de se déplacer, nécessairement encourues dans l'exécution de leurs devoirs officiels, seront acquittées mensuellement au moyen de deniers votés par le Parlement.

17. Aucun membre de la commission ou registraire ou commis ou aide ne communiquera ni ne permettra qu'on communique à une personne qui n'y a pas droit en justice tout renseignement obtenu en vertu des dispositions de la présente loi ni n'autorisera telle personne à examiner ou à avoir accès à tout document écrit ainsi fourni.

18. Aucun membre de la Commission d'appel en matière d'impôt ne devra, soit directement, soit indirectement, en qualité d'administrateur, de gérant, d'associé ou d'employé de toute corporation, compagnie ou firme, ou de toute autre manière pour lui-même ou d'autres, occuper un emploi ou exercer une profession autre que ses fonctions de membre de cette commission d'appel en matière d'impôt et tout tel membre devra consacrer son temps exclusivement à l'accomplissement de ses devoirs.

1946

LE SENAT DU CANADA

DELIBERATIONS

DU

COMITE SPECIAL

Institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour déposer des conclusions tendant à l'amélioration, la mise au point et la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets.

Fascicule nº 13

SEANCE DU MERCREDI 31 JUILLET 1946

PRESIDENT

L'hon. W. D. Euler, C.P.

Rapport final du Comité spécial du Sénat sur les impôts, deuxième partie.

OTTAWA
EDMOND CLOUTIER, C.M.G., B.A., L.Ph.,
IMPRIMEUR DE SA TRES EXCELLENTE MAJESTE LE ROI
CONTROLEUR DE LA PAPETERIE
1947

ORDRE D'INSTITUTION

(*Extrait des procés-verbaux du Sénat du 19 mars 1946*)

Ordonné: 1. Qu'un comité spécial du Sénat soit nommé pour s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et pour préparer des recommandations en vue de l'amélioration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois, par une nouvelle rédaction, si nécessaire, et pour en faire rapport;

2. Que ledit comité soit composé des honorables sénateurs Aseltine, Beauregard, Bench, Buchanan, Campbell, Crerar, Euler, Farris, Haig, Hayden, Hugessen, Lambert, Léger, BcRae, Moraud, Robertson, Sinclair et Vien;

3. Que pouvoir soit conféré audit comité de faire paraître devant lui des témoins, et de faire produire des lettres et documents.

CERTIFIE CONFORME.

Le greffier du Sénat,
L. C. MOYER.

PROCES-VERBAL

Le MERCREDI 31 juillet 1946.

En conformité de la motion d'ajournement et de l'avis de convocation, le Comité spécial institué pour examiner les dispositions et l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, ainsi que pour présenter des conclusions tendant à l'amélioration, à la mise au point et à la simplification des méthodes à suivre pour la cotisation et la perception des impôts sous le régime de ces lois, par le moyen d'une nouvelle rédaction au besoin, et pour faire rapport sur ces sujets, se réunit à 2 heures de l'après-midi, sous la présidence de l'hon. W. D. Euler, C.P.

Est aussi présent:

M. H. H. Stikeman, avocat du Comité.

Un projet de la deuxième partie du rapport final est étudié, puis il est adopté avec modifications.

A 3 heures et 45 minutes de l'après-midi, le Comité s'ajourne pour se réunir de nouveau sur convocation du président.

CERTIFIE CONFORME.

Le secrétaire du Comité,
R. LAROSE.

RAPPORT FINAL DU COMITE DU SENAT SUR L'IMPOT

Deuxieme Partie

Le mercredi 31 juillet 1946.

Le 31 octobre 1945, le Sénat a constitué un comité spécial ayant pour objet selon les termes du renvoi, de "s'enquérir des dispositions et de l'application de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, et de préparer des recommandations en vue de l'améloiration, de la clarification et de la simplification des méthodes de cotisation et de perception des impôts sous l'autorité de ces lois."

Le 15 novembre 1945, les termes de la référence furent modifiés par l'addition des mots suivants après les mots "de ces lois":

"par une nouvelle rédaction, si nécessaire."

La Première Partie du rapport final de votre comité a été présentée au Sénat par le président, l'honorable W. D. Euler, le 28 mai 1946. Le sénateur Euler indiqua alors que la Partie II couvrirait les modifications nécessaires que le comité recommandait d'apporter à la Loi et que la Partie III concernait l'application des lois d'impôt.

Depuis l'adoption, par cette Chambre, de la Première Partie du rapport, le ministre des Finances a présenté certaines résolutions exposant des propositions sur lesquelles le Gouvernement a l'intention d'etablir sa législation modificatrice à l'égard de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices. Dans son discours de présentation des résolutions budgétaires, le ministre des Finances a déclaré:

Nous avons donné instructions ou comité interministériel de la rédaction d'examiner soigneusement la possibilité de réduire le nombre des pouvoirs discrétionnaires que possède maintenant le ministre, ou au moins de voir à ce qu'il les exerce conformément à des règlements approuvés par le gouverneur en conseil.

On donnait aussi à entendre que ce comité interministériel de la rédaction a été chargé d'étudier la possibilité de rendre généralement plus claire la Loi de l'impôt sur le revenu.

Puisque le Gouvernement a l'intention d'adopter certaines mesures, indiquées ci-dessus, et qui, espère-t-on, réaliseront dans une cetaine mesure les objets pour lesquels votre comité a été institué, il paraît opportun de faire en sorte que la deuxième Partie du rapport final aide le Gouvernement à atteindre son but dans cette direction. En ce faisant, votre comité désire cependant marquer que, bien qu'il se limite ici à un nombre restreint de recommandations concernant le traitement de certains articles de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu et de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices, il demande que l'occasion lui soit fournie de reviser les propositions que pourrait faire le comité interministériel, aflin de déclarer si, à son avis, ces propositions peuvent être améliorées par une plus ample étude ou par des recommandations supplémentaires d'un comité de cette Chambre.

Comme le déclare la Première Partie du rapport final, votre comité a entendu des exposés de vingt-trois organisations et particuliers. Votre comité a étudié les représentations que contenaient ces mémoires, dans la mesure où elles se rapportent à certains aspects des dispositions d'appel dans les deux lois et, d'une façon plus restreinte, dans la mesure où elles se rapportent à l'avantage de

changements spécifiques dans la législation et d'améliorations des procédés administratifs qu'emploie la Division de l'impôt du ministère du Revenu national.

Il est, en conséquence, proposé que la Deuxième Partie 392 du présent rapport se restreigne à l'énoncé des articles qui, de l'avis de votre comité et après étude des exposés et des représentations qui lui ont été présentés, ont besoin d'être modifiés, clarifiés abrogés.

Pour se qui concerne les détails de l'administration interne du département, auxquels se rapportera la Partie III du présent rapport, comme il a déjà été déclaré, votre comité estime que l'occasion devra lui être donnée d'interroger d'autres témoins et d'étudier leurs représentations en vue d'analyser le mode de fonctionnement et d'administration du département, avant de présenter des recommandations à cet égard.

Après avoir entendu le témoignage de plusieurs témoins sur la question des salaires actuellement payés aux différentes classes du personnel des services de l'impôt, votre comité a vivement constaté le fait que les salaires courants lui paraissent en général trop peu élevés, compte tenu de l'importance nationale des fonctions qu'exercent les employés de ces services, et la responsabilité qui leur incombe.

Prévoyant l'impossibilité d'achever son enquête à cet égard avant la fin de la présente session du Parlement, votre comité recommande que, si cette Chambre désire que la Partie III de ce rapport soit faite, votre comité soit reconstitué à cet effet.

Pour ce qui concerne les modifications qu'il semble désirable d'apporter à la législation, les représentations faites peuvent se diviser en trois grandes catégories:

(1) Celles qui recommandent que certains article des lois d'impôt soient modifiés à certains égards;

(2) Celles qui recommandent que certains articles soient clarifiés, et plus particulièrement à l'égard de l'exercice de la discrétion ministérelle sous l'autorité de ces articles; et

(3) Celles qui recommandent que certains articles soient abrogés.

En conséquence, votre comité recommande:

(i) Une revision complète des lois fiscales afin de les rendre claires et cohérentes, et afin que leurs dispositions soient conformes aux méthodes modernes des affaires. A cet égard, il est recommandé que les articles suivants de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soient modifiés de façon à exprimer le prinsipe cidessus:

Article	*Sujet*	Renvoi à la page des témoignages rendus devant le Comité (version anglaise)
2 (1) *j*)	Définition d'un établissement domestique d'un seul tenant.	1946, p. 123, Association du Barreau canadien.
6 (1) *a*)	Déboursés qui ne sont pas faits en vue de la production du revenue.	1946, p. 119, Association du Barreau canadien; p. 248, Toronto Board of Trade; 286, sénateur Haig.
6 *d*)	Réserves, comptes de dépenses casuelles ou caisses d'amortissement.	1946, p. 113, 114, Association du Barreau canadien.
6 *n*)	Tolérance pour dépréciation.	1946, p. 81, Association des comptables licenciés du Dominion, p. 248, Toronto Board of Trade.
16	Changements au capital social par une compagnie qui a des recettes non distribuées.	1946, p. 249, Toronto Board of Trade.
55 *b*)	Continuation de la responsabilité pour impôts.	1945, p. 306, Income Taxpayers' Association.

Relativement à l'articles 55 (*b*), on recommande que la limite de six ans soit modifiée de façon à empêcher le rétablissement d'une cote trois années après la date à laquelle elle a été adressée au contribuable, dans les cas autres que ceux

où le contribuable a commis une fausse représentation quant aux faits, une fraude en remplissant son rapport ou en fournissant des renseignements d'après la loi.

(ii) Que les articles suivants de la Loi de l'impôt de guerre sur le revenu soient rendus plus clairs de façon que leur interprétation ne donne lieu à aucun doute et qu'ils ne viennent pas en conflit avec d'autres articles de ladite loi:

Article	*Sujet*	Renvoi à la page des témoignages rendus devant le Comité
	Taxe de retenue contre les non-résidents.	1946, p. 122, Association du Barreau canadien; 249, Toronto Board of Trade.
16	Changements au capital social par une compagnie qui a des recettes non distribuées.	1946, p. 249, Toronto Board of Trade.
88 (8)	Exemption d'impôt quant aux dans.	1946, p. 126, Association du Barreau canadien.

(iii) Que les articles suivants de la l'impôt de guerre sur le revenu soient abrogés:

Article	*Sujet*	Renvoi à la page des témoignages rendus devant le Comité
10	Distinction entre le revenu provenant d'une occupation principale et d'un emploi secondaire.	1946, p. 118, Association du Barreau canadien.
32A	Tractations destinées à éluder l'impôt.	1946, p. 82, Association des comptables experts du Dominion; p. 249, Toronto Board of Trade; p. 285, Canadian Electrical Association.

(iv. Que soient abrogés les articles suivants de la Loi de 1940 sur la taxation des surplus de bénéfices:

Article	*Sujet*	Renvoi à la page des témoignages rendus devant le Comité
15	Tractations destinées à éluder l'impôt.	1946, p. 82, Association des comptables experts du Dominion; p. 249, Toronto Board of Trade; p. 285, Canadian Electrical Association.

Nous faisons observer que les articles précédents ne sont pas nécessairement les seuls qui exigent modification, abrogation ou clarifcation. La liste ci-dessus comprend les articles qui, de l'avis de votre comité et d'après les témoins qui ont comparu devant lui, exigent davantage l'attention des conseillers du Gouvernement afin de faciliter l'administration uniforme, claire et raisonnable des lois d'impôt telles qu'elles existent actuellement.

A l'égard de toute revision que peut proposer ou accomplir le Gouvernement relativement aux deux lois d'impôt ci-dessus mentionnées, votre Comité désire marquer qu'il approuve entièrement la déclaration du ministre des Finances quant aux instructions qu'il a données au comité interministériel de la rédaction au sujet de la réduction des pouvoirs discrétionnaires dont jouit présentement le ministre du Revenue national; et votre Comité désire en outre approuver l'intention qu'a exprimée le ministre des Finances de s'enquérir de la posibilité d'exercer ces pouvoirs en vertu de règlements approuvés par le gouverneur en conseil. Il est d'autant plus nécessaire d'ainsi restreindre les pouvoirs discrétionnaires accordés au ministre, que, au regret de votre Comité, le ministre des Finances n'a pas jugé à propos d'adopter les recommandations qu'a proposées votre Comité dans la Première Partie du présent rapport relativement à l'établissement d'une Commission d'appel en matière d'impôt, laquelle commission serait autorisée à reviser les pouvoirs discrétionnaires de l'administration.

Le tout respectivement soumis.

Le président,
W. D. EULER

Relié par
Hampshire Press Co-operative

BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT
LIBRARY OF PARLIAMENT
3 2354 00515 612 3