

# CASE AND COMMENT

## FRANÇOIS-ALBERT ANGERS v. LE MINISTRE DU REVENU NATIONAL

IMPÔT SUR LE REVENU — ALLOCATIONS FAMILIALES — DROIT  
CONSTITUTIONNEL.

La Cour de l'Échiquier du Canada était récemment appelée à déterminer la constitutionnalité de la *Loi sur les allocations familiales*,<sup>1</sup> dans la cause de *François-Albert Angers v. Le Ministre du revenu national*.<sup>2</sup> Les faits de cette affaire sont relativement simples.

En 1948, M. Angers avait à sa charge quatre enfants, tous d'âge à recevoir les allocations familiales. Mais il refusa toujours de réclamer ces prestations, "volontairement et par respect de ses principes",<sup>3</sup> écrit-il à l'article 2 de l'avis d'appel; il ne reçut donc aucun argent sous l'empire de cette loi. En guise de compensation, l'appelant déduisit, sur ses rapports d'impôt, la somme de \$300.00 par enfant, correspondant à l'exemption permise, en cas d'enfant de moins de 18 ans, par la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*.<sup>4</sup>

Le Ministre refusa cette déduction. M. Angers en appela à la Commission de l'Appel de l'Impôt, qui rejetta l'appel dans un jugement très court,<sup>5</sup> et qui

---

<sup>1</sup>S.R.C. (1952) c. 109. Cette loi fut votée en 1944 (8-9 Geo. VI, c. 40), amendée en 1946 (10 Geo. VI, c. 50) et en 1949, première session (13 Geo. VI, c. 17).

<sup>2</sup>[1957] Ex. C.R. 83.

<sup>3</sup>Il semble que M. Angers tienne la *Loi sur les allocations familiales* pour une mesure socialisante. Le lecteur sera peut-être intéressé à référer à une série d'articles écrits par M. Angers sur ce sujet, dans le journal *Le Devoir*, durant l'été de 1957; il y déclare entr'autre qu'il n'appellerait à la Cour Suprême.

<sup>4</sup>S.R.C. (1927) c. 97. La partie de cette loi qui nous intéresse se lit comme suit:

"5. (1) 'Revenu', tel que défini ci-devant sera sujet . . . aux exemptions et déductions suivantes: . . .

(d) (Amendé par 11 Geo. VI, c. 63) Pour chaque enfant du contribuable, qui était, pendant l'année, entièrement à la charge de ce dernier pour son entretien et

(i) Agé de moins de vingt-et-un ans . . .

cent dollars si l'enfant . . . était un enfant qualifié aux fins des allocations familiales, et trois cents dollars si l'enfant n'était pas un tel enfant."

Aujourd'hui, la *Loi de l'impôt de guerre sur le revenu* est remplacée par la *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.C.R. (1952) c. 148; et l'article 5 de l'ancienne loi est devenu l'article 26 de la nouvelle, et les montants de cent et trois cents dollars sont devenus cent cinquante et quatre cent respectivement. Le reste de l'article n'est pas changé substantiellement.

<sup>5</sup>(1951), 3 Tax A.B.C. 333. Cette décision suit les causes précédentes de *Charlebois v. Ministre du Revenu National* (1950), 2 Tax A.B.C. 291, et *Gruner v. Minister of National Revenue* (1950), 2 Tax A.B.C. 288.

ne traita pas des problèmes constitutionnels soulevés en Cour de l'Echiquier.

L'argument de M. Angers est double. Il refuse, dit-il, les prestations mensuelles prévues par la *Loi des allocations familiales*.

"la tenant pour attentatoire aux attributions législatives des provinces en matière de droits civils et de puissance paternelle."<sup>6</sup>

Il soutient donc que cette loi est *ultra-vires* du Parlement fédéral. Et même si cette loi est valide, continue-t-il,

"je tiens pour invalide la partie amendée de l'article 5 de la loi précitée (*Loi de l'impôt de guerre sur le revenu*) limitant l'exemption à \$100.00 'si l'enfant . . . était qualifié aux fins des allocations familiales' parce que pareille restriction rendrait coercive la mesure permissive des allocations familiales."<sup>6</sup>

Ces dispositions, soutient-il, sont "irrégulières, inconstitutionnelles et nulles".<sup>7</sup> Mais il ne sera question ici que du premier point de l'appel.

L'appelant conteste donc la validité constitutionnelle de la *Loi sur les allocations familiales*.<sup>8</sup> Cette loi prévoit que les parents peuvent enregistrer leurs enfants et que, dans ce cas, l'un des parents recevra chaque mois la somme prévue par la loi. Le principal article en litige est le suivant :

"5. La personne qui reçoit l'allocation doit l'affecter exclusivement à l'entretien, au soin, à la formation, à l'instruction et à l'avancement de l'enfant, et, si le Ministre, ou le fonctionnaire que les règlements autorise à cet égard, est convaincu que l'allocation n'est pas ainsi affectée, le versement en doit être discontinué ou fait à quelqu'autre personne ou organisme."

L'appelant, dans son avis d'appel, soutient :

"6. . . . La *Loi sur les allocations familiales* tend à établir la fréquentation scolaire obligatoire . . . ; s'assure la direction, ou du moins depuis 1946, la surveillance de la formation des enfants qui ne fréquentent pas l'école; modifie les principes du droit civil relativement à la puissance paternelle, et transforme le droit familial de la Province."

La loi en question, selon lui, concerne l'éducation et les droits civils, deux sujets réservés par l'*Acte de l'Amérique Britannique du Nord* à la juridiction provinciale.<sup>9</sup>

La loi des allocations établit un système de dons aux familles; en plus de son aspect éducation et droits civils, elle a donc un côté financier. Mais sans considérer pour un moment cette question de don en argent, traite-t-elle proprement d'éducation? L'*Acte de l'Amérique Britannique du Nord* déclare que

"93. In and for each province, the Legislature may exclusively make law in relation to Education . . ."<sup>10</sup>

<sup>6</sup>Jugement de la Cour de l'Echiquier, page 85.

<sup>7</sup>*Ibid.* page 86. On peut se demander ce que signifie ce mot "irrégulière". Le problème soulevé par ce second argument ne me semble pas être d'ordre constitutionnel, mais uniquement une question d'interprétation de deux lois l'une par l'autre.

<sup>8</sup>30 et 31 Vict. c. 3 (Imp.).

<sup>9</sup>Respectivement articles 93, et 92 paragraphe 13 de l'Acte.

<sup>10</sup>Il y a des restrictions à cette proposition générale, mais elles ne s'appliquent pas dans ce cas-ci.

Cette section 93 a été l'objet de maintes décisions de notre Cour Suprême et du Conseil Privé. Généralement, ces hautes cours ont jugé que

"By section 93 (subject to provisions having for their purpose the protection of religious minorities) education is committed exclusively to the responsibility of the Legislatures."<sup>11</sup>

Le Conseil Privé a approuvé cette proposition :

"It cannot be denied that to the provincial Legislature is confined the exclusive right of making laws in relation to education."<sup>12</sup>

D'un autre côté, le sens du mot "éducation" a également reçu l'attention des cours :

"Education . . . is, as I conceive it, employed in this section in its most comprehensive sense."<sup>13</sup>

"A ce point, dit M. le juge Dumoulin, une question primordiale surgit : qu'est-ce qu'une loi scolaire?" Et il se charge de répondre :

"Sans prétendre à une définition, laissons plutôt à l'expérience usuelle le soin de répondre. Serait une loi scolaire, celle qui . . . tracerait les cadres organiques de l'instruction, arrêterait les qualifications du corps enseignant, graduerait l'ordre diversifié des études . . ."

Si une loi cadrerait avec cette définition, sa *matière* serait sans contredit l'éducation. Mais est-ce là la *matière* de la loi des allocations? Le législateur dit que l'argent doit être affecté à l'éducation; mais il ne dit pas quelle éducation doit être donnée. Il spécifie même que l'allocation sera suspendue si l'enfant ne fréquente pas l'école "selon les prescriptions des lois de la Province";<sup>14</sup> et plus loin, il parle de la formation équivalente à celle de l'école, laissant "l'autorité compétente en matière d'enseignement désignée par cette Province"<sup>14</sup> statuer sur cette équivalence. Cette loi n'en est sûrement pas une "in relation to education".

Toujours en oubliant un instant son aspect financier, la *Loi sur les allocations familiales* est-elle "in relation to matters coming within . . . property

<sup>11</sup>Reference re: *Adoption Act*, [1938] 3 D.L.R. 497, à la page 498 (Cour Suprême).

<sup>12</sup>*Ex parte Reneaud* (1873), 41 N.B.R. 273; également rapporté dans Cartwright, *Cases on the B.N.A. Act* (1883), vol. 2, page 445, à la page 471 (Cour Suprême du Nouveau Brunswick). Cette décision fut approuvée par le Conseil Privé dans *Maher v. the Town of Portland*, Cartwright, op. cit., vol. 2, page 488, note 2; il ne semble pas y avoir de rapport officiel de cette décision. Et le Conseil Privé s'est prononcé dans le même sens dans *Ottawa Separate School Trustees v. Ottawa Corporation*, [1917] A.C. 76, à la page 80; *Ottawa Separate School Trustees v. Mackell*, [1917] A.C. 62, à la page 68; et *Roman Catholic School Trustees v. the King*, [1922] A.C. 363, à la page 385. Evidemment, toutes ces décisions insistent sur le fait que cette juridiction exclusive est limitée par les paragraphes 1 à 4 de la section 93.

<sup>13</sup>Reference re: *Adoption Act*, loc. cit. Cependant, il ne faudrait pas donner à ce mot un sens trop large, qui engloberait, par exemple, la culture. Ce serait alors pécher par excès contraire.

<sup>14</sup>Article 4. (2),a) de la loi de 1946, aujourd'hui article 4. (3).

and civil rights in the Province"?<sup>15</sup> Son titre indique évidemment une certaine relation avec la famille, et ce sujet est sans contredit une question de "property and civil rights". Mais le titre n'est pas tout; nulle part cette loi règle la vie familiale de quelque façon que ce soit. Évidemment, elle dicte aux parents les conditions qu'ils doivent remplir pour obtenir les prestations. Mais, comme le dit M. le juge Dumoulin :

"rien de bien étrange à ce que l'autorité, qui dispense mensuellement ces deniers publics, veuille le faire à bon escient, recherche un récipiendaire convenable, écartant les parents indignes et imprévoyants . . ."

La loi traite avec une entité légalement créée, maintenue ensemble et régie par les lois provinciales; elle n'affecte en rien cette quasi-personne juridique; elle fait affaire avec ce bloc, coulé dans le moule provincial, tel qu'il est.

Cependant, certains règlements<sup>16</sup> ont été adoptés par le Gouverneur en Conseil, pour la bonne marche de la loi. L'article 18 se lit comme suit :

"18. Sauf dispositions contraires de la loi et des présents règlements, l'allocation payable à l'égard d'un enfant doit être versée  
a) au parent du sexe féminin, lorsque la demande d'enregistrement de l'enfant est faite conjointement par un parent du sexe masculin et un parent du sexe féminin".<sup>17</sup>

La validité de ces règlements n'est pas contestée dans l'affaire *Angers*; cependant, cette règle semble aller à l'encontre de l'économie de nos lois civiles de la Province de Québec,<sup>18</sup> et tenir peu compte de la puissance paternelle. Mais le fait que le chèque mensuel soit envoyé à la mère ne constitue pas en soi une législation sur la famille.

Quoiqu'il en soit, la *matière* de la loi des allocations n'est en aucune façon "property and civil rights in the Province".

Mais, d'un autre côté, il y a un fait qu'on ne peut ignorer : la loi à l'étude donne des subsides, directement, à la famille, et indirectement, à l'éducation. Sous cet aspect, est-elle inconstitutionnelle? Le Parlement fédéral peut-il taxer pour quelles que fins que ce soit? Peut-il dépenser pour quelles que fins que ce soit? Ces deux questions méritent qu'on leur donne un traitement séparé.

D'après la section 91 de l'*Acte de l'Amérique Britannique du Nord*, il semble que le pouvoir du Parlement fédéral, sur la levée des argents, est illimité.<sup>19</sup> Le paragraphe 3 de cette section déclare que "the raising of money by any mode or system of taxation" est permis au Gouvernement central. Cependant, le

<sup>15</sup>Section 92, paragraphe 13, *Acte de l'Amérique Britannique du Nord*.

<sup>16</sup>Règlement sur les allocations familiales, C.P. 1954-1508, révoquant le décret C.P. 1953-321. Voir Codification (1955), vol. 2, page 1376.

<sup>17</sup>Ce qui est la règle générale. Le paragraphe (a) de l'article 18 souffre des exceptions, dans des cas tout-à-fait particuliers, v.g. article 18, paragraphes (b) et (c), et les articles 19, 20 et 21.

<sup>18</sup>Voir en particulier les articles 174, 177, 1259 et 1292 C.C.

<sup>19</sup>"The taxing power of Parliament appeared unlimited". F. R. Scott, *The constitutional background of taxation agreements*, (1955), 2 McGill L. J. 1, à la page 2.

problème n'est pas pour autant réglé. C'est en effet un principe d'interprétation bien admis que cette loi doit être lue comme formant un tout, et chaque section placée dans tout son contexte.<sup>20</sup> Or, la section 92 dit que la Législature provinciale peut légiférer de façon exclusive en ce qui concerne "direct taxation within the Province in order to the raising of revenue for provincial purposes".<sup>21</sup> Appliquant le principe énoncé ci-haut, le Conseil Privé, dès 1881, décidait que

"the raising of money by any mode or system of taxation is enumerated among the classes of subjects in sect. 91, but though the description is sufficiently large and general to include 'direct taxation within the Province in order to the raising of a revenue for provincial purpose' assigned to the provincial legislatures by sect. 92, it obviously could not have been intended that, in this instance, also, the general power should override the particular one".<sup>22</sup>

Scott résume ainsi le résultat de cette décision :

"Hence Ottawa cannot impose a direct tax within a province in order to the raising of revenue for provincial purposes."<sup>23</sup>

D'après une stricte interprétation de l'*Acte de l'Amérique Britannique du Nord*, c'est là la seule limite au *taxing power* du Parlement fédéral ; donc ce dernier pourrait lever des taxes indirectes, dans une province, et pour des fins provinciales, et rien dans l'acte ne s'y objecte. Le Conseil Privé a déjà exprimé des doutes sur cette proposition, mais n'a rien décidé formellement.<sup>24</sup>

Ce comité judiciaire a ajouté une autre limitation au pouvoir de taxer du Parlement fédéral, dans *In re: the Insurance Act of Canada*.<sup>25</sup>

"If the tax as imposed is linked up with an object which is illegal, the tax for that purpose must fall."<sup>26</sup>

Cependant, dans la loi des allocations, il n'est nullement question d'une taxe spéciale ; l'article 3 insiste même sur le fait que les prestations sont prélevées "sur les deniers non attribués du fonds du revenu consolidé".

Le pouvoir du Parlement fédéral de dépenser à sa guise présente peut-être plus de difficultés. M. le juge Dumoulin, dans sa décision, soutient que

"à moins de nier à l'autorité centrale toute initiative, sauf celle de taxes, d'administrer, d'assurer la défense du pays, il faut bien lui reconnaître, en thèse générale, la faculté d'affecter certaines sommes d'argent à des nécessités sociales, 'relative-

<sup>20</sup>*Attorney-General for British Columbia v. Attorney-General for Canada*, [1923] A.C. 222, à la page 225.

<sup>21</sup>Paragraphe 2.

<sup>22</sup>*Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons* (1881-82), 7 A.C. 96, à la page 108. Le Conseil Privé "adhered to that view" encore une fois, dans l'affaire de *Bank of Toronto v. Lambe* (1887), 12 A.C. 575, à la page 585.

<sup>23</sup>Loc. cit. page 3. Voir aussi *Caron v. the King*, [1924] A.C. 999, à la page 1003.

<sup>24</sup>Dans *Caron v. the King*, loc. cit., à la page 1004.

<sup>25</sup>[1932] A.C. 41. La Cour étudiait alors la validité d'une taxe spéciale, imposée sur le coût total de l'assurance achetée par une personne durant l'année. (*Loi sur le revenu spécial de guerre*, S.R.C. (1927) c. 179, article 16).

<sup>26</sup>A la page 52.

ment à toutes les matières ne tombant pas sous les catégories de sujets exclusivement assignés aux législatures des provinces' selon l'avertissement de la constitution."<sup>27</sup>

Or, il y a moyen d'aller plus loin,<sup>28</sup> et de soutenir que le Parlement peut affecter des sommes aux nécessités sociales qu'il choisit, sans restrictions.<sup>29</sup> A l'encontre de cette dernière proposition, l'appelant cite *In re: the Employment and Social Insurance Act*.<sup>30</sup> Dans cette cause, la validité de la première loi sur l'assurance chômage<sup>31</sup> au pays était contestée. Le législateur y organisait, là aussi, un système de distribution d'argent à certaines classes de personnes temporairement sans emploi. La partie III de la loi prévoyait l'établissement d'un fonds spécial, auquel participeraient le Gouvernement fédéral, les employeurs et les employés; le tout était obligatoire.

La Cour Suprême décida que la loi était *ultra vires*, en dépit de la thèse de l'honorable juge en chef Duff, à l'effet que

"there is nothing in either section 91 or 92 which precluded the Dominion from raising money by any mode or system of taxation to be expended for . . . the relief of the inhabitants of the Dominion."

Mais c'est bien là l'argument de base: une interprétation saine des sections 91 et 92 montre bien combien rien dans la constitution n'empêche le Gouvernement d'Ottawa de distribuer son argent comme bon lui semble.

Cependant, approuvant la majorité de la Cour Suprême, le Conseil Privé fut plus explicite encore:<sup>32</sup>

"But assuming that the Dominion has collected, by means of taxation, a fund, it by no means follows that any legislation which disposes of it is necessarily within Dominion competence. It may still be legislation affecting the classes of subjects enumerated in sect. 92, and, if so, would be *ultra vires*."<sup>33</sup>

Et ceci est sûrement vrai d'une loi comme celle de l'assurance chômage, où la véritable *matière* était le chômage, où toutes les dispositions étaient prises pour régler ce problème. Mais cette règle ne peut s'appliquer à une législation comme celle sur les allocations familiales, qui n'organise rien, ne fait que donner pour certaines fins; ici, la *matière* est: "donner de l'argent", et rien

<sup>27</sup>A la page 88.

<sup>28</sup>Et plus logique. En effet, il y a peut-être une contradiction dans ce passage du jugement: car enfin, il faut bien admettre que l'éducation et la famille sont du ressort des Provinces, du moins en règle générale; d'après ce paragraphe, ce sont donc des "nécessités sociales" exclues.

<sup>29</sup>Sans restrictions dans son aspect fiscal. Mais il ne faudrait pas qu'une telle loi soit une législation déguisée (colourable legislation), comme par exemple dans *Attorney-General for Alberta v. Attorney-General for Canada*, [1939] A.C. 117.

<sup>30</sup>[1936] S.C.R. 427.

<sup>31</sup>25-26 Geo. V, c. 38.

<sup>32</sup>[1937] A.C. 355, sous le nom de *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*.

<sup>33</sup>A la page 366. Le problème de l'assurance chômage fut finalement réglé par amendement à la constitution, incluant ce sujet dans la section 91 (paragraphe 2A) en 1940.

d'autre. C'est à bon droit que M. le juge Dumoulin se demande s'il avait "une difficulté de cette nature à trancher".<sup>34</sup>

Même Pierre Elliot Trudeau, qui pourtant, après un long article,<sup>35</sup> conclut à l'invalidité des subsides fédéraux aux universités,<sup>36</sup> ne peut prouver l'illégalité de l'usage, par le Parlement fédéral, des deniers provenant des impôts indirects, pour quelles fins que ce soit; il préfère qualifier cette hypothèse "d'in vraisemblance".<sup>37</sup> Il faut tout-de-même admettre que, même si l'on restreint le pouvoir fédéral de donner, cette restriction n'affectera pas l'argent obtenu par des taxes indirectes, "since the Provinces cannot impose them at all".<sup>38</sup>

Le Parlement d'Ottawa a donc le pouvoir constitutionnel de donner à qui il veut ce qu'il veut, du moins jusqu'à concurrence des montants obtenus par taxes indirectes, dans le cas d'aide apporté dans certains secteurs qui, autrement, relèvent de la juridiction provinciale, pourvu que, évidemment, cette taxe ne soit pas liée à un objet illégal, comme dans le cas de la loi des assurances.<sup>39</sup>

Le second argument de l'appelant est plus facile à régler. M. le juge Dumoulin, après avoir rappelé la section 91, paragraphe 3<sup>04</sup> de l'*Acte de l'Amérique Britannique du Nord*, continue:

"Ce rappel d'une disposition législative aussi généralement connue n'avait d'autre objet que de souligner l'autonomie absolue du Parlement canadien dans les mesures fiscales de son ressort . . . Le Parlement du Canada, dans l'exercice de sa responsabilité administrative, définit quelles sont les exemptions . . . Qui peut imposer peut aussi evempter."

Et le pouvoir du Parlement fédéral d'imposer un impôt sur le revenu fut sanctionné par le Conseil Privé dans *Caron v. the King*.<sup>41</sup>

Bora Laskin faisait remarquer, il y a quelques années, qu'un problème de

---

<sup>34</sup>A la page 95.

<sup>35</sup>Les octrois fédéraux aux Universités, Cité Libre, Fév. 1957. Quoique Cité Libre ne soit pas une revue à caractère juridique, l'étude de M. Trudeau aurait sa place dans un journal de droit.

<sup>36</sup>Un problème singulièrement semblable à celui étudié ici.

<sup>36</sup>A la page 16.

<sup>38</sup>F. R. Scott, loc. cit.

<sup>39</sup>En Australie, où le système fédéral est un peu comparable au nôtre, on va même plus loin; la High Court of Australia déclare: "In my opinion, the Commonwealth Parliament has a general, and not a limited, power of appropriation of public moneys . . . I take as illustrations some past appropriations for purposes in relation to which the Parliament has approved the expenditures of moneys, but where, when the purposes are considered in themselves, there is no power to legislate with respect to the matters to which the expenditure relates." (*Attorney-General for Victoria v. the Commonwealth* (1946), 71 C.L.R. 237, à la page 254.)

<sup>40</sup>Mettant "the raising of money by any mode or system of taxation" sous la juridiction exclusive du Parlement fédéral.

<sup>41</sup>Loc. cit.

validité se présentait dans le cas de la *Loi sur les allocations familiales*.<sup>42</sup> Ce problème est maintenant réglé, du moins pour le moment. Cependant, à cause du caractère peu solennel du jugement de la Cour de l'Echiquier, il se peut que cette question soit encore soulevée; il serait surprenant que la décision du juge Dumoulin soit renversée. Et si elle était approuvée par notre Cour de dernière instance, dans une autre affaire, ce serait là le second pas vers une véritable reconnaissance du droit du Parlement fédéral à disposer de ses deniers pour certains systèmes d'aide et de secours qui sont si canadiens que lui seul peut les organiser. N'est-ce pas là la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada?

PIERRE LAMONTAGNE\*

---

<sup>42</sup>*Canadian Constitutional Law* (1951), page 525.

\*Of the Board of Editors, McGill Law Journal.