

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

N°: **150-05-001538-984**
 500-05-048333-999

DATE : 5 NOVEMBRE 2003

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE CLÉMENT GASCON, J.C.S.

DISTRICT DE CHICOUTIMI
NO : 150-05-001538-984

LE SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS DE L'ALUMINIUM D'ARVIDA INC.,
JEAN-MARC CREVIER

et

MARIE LANGEVIN
Demandeurs

C.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Défendeur

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Intervenant

DISTRICT DE MONTRÉAL
NO : 500-05-048333-999

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX
Requérante

C.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Intimé

et

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Intervenant

JUGEMENT

INTRODUCTION ET VUE D'ENSEMBLE

[1] Ce jugement, qui comporte deux volets, traite de la constitutionnalité et de la légalité de certains articles de la *Loi sur l'assurance-emploi (Loi)*¹ que le Parlement fédéral a adoptée en 1996 en vertu de sa compétence exclusive sur « l'assurance-chômage » prévue au paragraphe 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*² (*Constitution*).

[2] Le premier volet touche l'étendue de la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage. Plus particulièrement, se pose ici la question de la validité constitutionnelle des articles portant sur les mesures dites « actives » de la *Loi*, soit les prestations d'emploi, le service national de placement, le travail partagé et les programmes de formation.

[3] Le second volet concerne les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi prévu à la *Loi* qui dépassent, à ce jour, 40 milliards de dollars. À vrai dire, et personne ne s'en cache, le niveau de ces surplus est la raison d'être du litige dont ce jugement dispose.

[4] Plus particulièrement, ce deuxième volet soulève deux questions. D'une part, celle de la validité, du point de vue constitutionnel, des articles de la *Loi* relatifs aux cotisations exigées qui génèrent ces surplus. D'autre part, celle de la légalité de l'utilisation de ces cotisations et de ces surplus par le gouvernement fédéral.

[5] Aussi bien le dire dès maintenant, le Tribunal estime que les articles de la *Loi* portant sur les mesures actives sont constitutionnellement valides, tout comme ceux relatifs aux cotisations exigées. De plus, le Tribunal est d'avis qu'à la lumière de la preuve présentée, on ne peut conclure que le gouvernement fédéral aurait utilisé illégalement ou se serait approprié de façon illicite ces surplus qui apparaissent toujours au crédit du Compte d'assurance-emploi.

[6] Avant d'aborder l'analyse et la discussion des motifs qui sous-tendent ces conclusions, il convient de résumer brièvement les recours entrepris, de cerner les prétentions avancées par les parties et de préciser les questions que le Tribunal doit trancher.

LES RECOURS ENTREPRIS ET LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

[7] Les questions à résoudre en l'espèce s'inscrivent dans le cadre de deux recours de nature déclaratoire où le Procureur général du Canada est défendeur.

¹ L.C. 1996, c. 23.

² *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., R.-U., c. 3.

[8] Le Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida inc. (Syndicat d'Arvida)³ a intenté le premier par voie d'action et la Confédération des syndicats nationaux (CSN) le second, par voie de requête⁴.

[9] Les points en litige étant essentiellement les mêmes et le défendeur identique, les recours ont été réunis et ont fait l'objet d'une audience commune.

a) Le recours et les prétentions du Syndicat d'Arvida

[10] Dans ses conclusions, le Syndicat d'Arvida demande, premièrement, de déclarer inconstitutionnels :

- les articles de la partie II de la *Loi* touchant les prestations d'emploi et le service national de placement (art. 2 (définitions « cotisation patronale » et « prestation d'emploi ») et art. 56 à 65.2);
- les articles sur le travail partagé et les programmes de formation (art. 24 et 25); et
- certaines autres dispositions de la *Loi* reliées à ces mesures actives (art. 77(1)b),c),d), 79, 109c)(iii), 135 et 153.1).

[11] En somme, il s'agit de toutes les dispositions législatives portant sur les mesures actives. À la différence des prestations de chômage de la *Loi* qui sont des mesures passives de soutien du revenu pour les personnes admissibles, les mesures actives, elles, visent plutôt à aider les prestataires à retourner ou à demeurer sur le marché du travail.

[12] Deuxièmement, le Syndicat d'Arvida demande de déclarer que les cotisations exigées des employeurs et des employés en vertu des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi* sont « illégales en regard de la Constitution canadienne ».

[13] Troisièmement, le Syndicat d'Arvida demande enfin de déclarer que les surplus du Compte d'assurance-emploi appartiennent aux cotisants du régime, soit les employeurs et les employés.

[14] Les motifs avancés au soutien de ces demandes se résument ainsi.

[15] Selon le Syndicat d'Arvida, les mesures actives de la *Loi* relatives aux prestations d'emploi, au service national de placement, au travail partagé et aux programmes de formation excèdent la compétence du Parlement en matière

³ C.S. Chicoutimi, no 150-05-001538-984, action déclaratoire initiale datée du 29 septembre 1998.

⁴ C.S. Montréal, no 500-05-048333-999, requête en jugement déclaratoire selon l'article 453 C.p.c. datée du 19 février 1999.

d'assurance-chômage. Selon lui, par ces dispositions, le Parlement empiéterait sur les compétences des législatures provinciales.

[16] Le Syndicat d'Arvida invoque à l'appui l'interprétation littérale, grammaticale et historique de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage qui se limiterait au seul versement de prestations de chômage⁵.

[17] Au surplus, soutient-il, le Parlement ne saurait justifier sa compétence sur les mesures actives de la *Loi* en se fondant sur le pouvoir fédéral de dépenser puisque cette approche serait contraire au « principe fédéral canadien ».

[18] Au sujet de la question des cotisations exigées pour financer à la fois les prestations de chômage et les mesures actives de la *Loi*, le Syndicat d'Arvida plaide que ces cotisations sont en réalité une taxe déguisée imposée de façon délibérée et excessive par le Parlement. Il ajoute que ces cotisations constituent ainsi une taxe illégale adoptée en violation de l'article 53 de la *Constitution*. Enfin, dit-il, il s'agit d'une taxe imposée par le Parlement aux législatures provinciales contrairement à l'article 125 de la *Constitution*.

[19] En dernier lieu, à propos de la question des surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi, le Syndicat d'Arvida soutient que le gouvernement fédéral ne peut se financer au moyen de ces surplus car ces sommes appartiennent non pas à l'État mais bien aux employeurs et employés cotisant au régime instauré par la *Loi*.

[20] À ce stade-ci, les arguments avancés par le Syndicat d'Arvida nécessitent deux derniers commentaires. D'abord, bien qu'initialement, il dénonçait aussi les critères d'admissibilité aux prestations de chômage de la *Loi* comme étant discriminatoires et contraires à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁶, le Syndicat d'Arvida a retiré ce moyen et n'en a pas traité à l'audience.

[21] Également, bien que sa procédure initiale soulevait l'illégalité des taux de cotisation fixés en vertu de l'article 66 de la *Loi*, le Syndicat d'Arvida a retranché ce moyen qui n'a pas fait l'objet de débat à l'audience. Il a cependant maintenu sa prétention quant à l'invalidité constitutionnelle des dispositions permettant de fixer ces taux de cotisation.

b) Les recours et les prétentions de la CSN

[22] Dans les conclusions de sa requête en jugement déclaratoire, la CSN, tout comme le Syndicat d'Arvida, recherche d'abord une déclaration voulant que les revenus des cotisations d'assurance-emploi ne puissent servir qu'au versement de prestations

⁵ Paragraphes 40 à 51 de l'action déclaratoire amendée du 20 mars 2003.

⁶ *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (1982, R.-U, c. 11)].

de chômage. En conséquence, l'utilisation de ces revenus à des fins autres serait illégale, nulle et inconstitutionnelle. De ce fait, la CSN conclut elle aussi, en premier lieu, à l'inconstitutionnalité des mesures actives de la *Loi*.

[23] Comme pour le Syndicat d'Arvida, il s'agit là des articles touchant les prestations d'emploi et le service national de placement (art. 2 (définition « prestation d'emploi ») et art. 56 à 65), le travail partagé et les programmes de formation (art. 24 et 25), et quelques autres dispositions de la *Loi* pertinentes aux mesures actives (art. 72c), 75c)d)e), 77(1)b)c)d), 77(2), 78, 79, 109c)(iii) et 135).

[24] En second lieu, la CSN demande de déclarer inconstitutionnel l'article 66 portant sur les cotisations exigées en vertu de la *Loi*.

[25] Enfin, en troisième lieu, elle demande de déclarer que le surplus cumulatif du Compte d'assurance-emploi appartient aux cotisants du régime et ne peut servir qu'à en améliorer la couverture.

[26] Les motifs invoqués par la CSN pour justifier ces conclusions se rapprochent sensiblement de ceux du Syndicat d'Arvida quoiqu'ils ne soient pas en tous points identiques.

[27] Dans un premier temps, en ce qui a trait à la question de l'inconstitutionnalité des mesures actives de la *Loi*, la CSN prétend que la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage doit être directement reliée au « caractère assurantiel » du régime. Il s'ensuit donc que le Parlement ne peut affecter les cotisations d'assurance-emploi à d'autres fins qu'au versement de prestations de chômage.

[28] De plus, selon la CSN, sans participation financière de l'État fédéral au Compte d'assurance-emploi, il serait inconstitutionnel de financer les prestations d'emploi et autres mesures actives par le biais de ce Compte, car celles-ci ne relèvent pas de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage.

[29] Dans un deuxième temps, elle avance que le mode de fixation des taux de cotisation établi en vertu de la *Loi* ne tient plus compte des prestations versées par le régime. Par le fait même, cela éliminerait le lien fondamental entre les cotisations reçues et les prestations versées et dénaturerait illégalement l'objet même du régime. En conséquence, conclut-elle, ce mécanisme de financement est contraire à la finalité du régime et inconstitutionnel.

[30] Elle soutient même que les nombreux changements apportés au régime d'assurance-emploi actuel fait en sorte que le Canada ne respecterait plus ses obligations internationales.

[31] Dans un troisième et dernier temps, la CSN plaide que le Parlement ne peut ni utiliser ni affecter les surplus du Compte d'assurance-emploi autrement que pour

atteindre les objectifs et la finalité du régime, soit le paiement de prestations de chômage. Elle demande donc de déclarer que le surplus cumulatif du Compte d'assurance-emploi appartient aux cotisants du régime et ne peut servir qu'à l'amélioration de sa couverture qui, selon elle, a sensiblement diminué depuis 1996.

c) Les prétentions du Procureur général du Canada

[32] Le Procureur général du Canada a produit une défense à l'action déclaratoire du Syndicat d'Arvida⁷ et une contestation écrite à la requête en jugement déclaratoire de la CSN⁸.

[33] Sans surprise, le Procureur général conteste les prétentions d'inconstitutionnalité des articles relatifs aux mesures actives de la *Loi* et aux cotisations exigées en vertu de celle-ci, tout comme celles voulant que les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi appartiennent aux cotisants du régime.

[34] Essentiellement, à propos de la question de la constitutionnalité des mesures actives, il répond que de telles mesures ont toujours fait partie de l'exercice de la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage, et ce, depuis l'amendement constitutionnel de 1940 qui lui a octroyé cette compétence. Selon lui, il est inapproprié de considérer la compétence constitutionnelle en matière d'assurance-chômage d'une façon aussi limitée et hermétique que celle proposée par le Syndicat d'Arvida et la CSN.

[35] À l'égard de la question du financement du Compte d'assurance-emploi et des cotisations exigées en vertu de la *Loi*, il rétorque que l'existence ou non d'une contribution du Parlement au régime de même que la présence d'un déficit ou d'un surplus dans le Compte d'assurance-emploi n'ont aucune pertinence sur la détermination de la constitutionnalité des dispositions de la *Loi* relatives aux cotisations exigées.

[36] Toujours selon le Procureur général, l'argument avancé par le Syndicat d'Arvida et la CSN vise non pas la légalité des articles pertinents, mais le niveau des taux de cotisation exigés en vertu de la *Loi*. Or, cette question qui n'est plus soulevée en l'espèce ne relèverait pas de la compétence de la Cour supérieure, mais bien de celle de la Cour fédérale.

[37] Quant à la question des surplus, il soutient que le Compte d'assurance-emploi appartient au Trésor et non aux cotisants du régime.

⁷ Défense du 11 février 1999 dans le dossier C.S. Chicoutimi, no 150-05-001538-984.

⁸ Contestation écrite du 17 septembre 1999 dans le dossier C.S. Montréal, no 500-05-048333-999.

[38] En terminant, il convient de souligner que le Procureur général avait initialement soulevé l'absence d'intérêt du Syndicat d'Arvida et de la CSN pour agir en l'espèce, mais il a abandonné ce moyen à l'audience.

d) La position du Procureur général du Québec

[39] Quoique intervenant dans les deux dossiers, le Procureur général du Québec a eu un rôle somme toute discret dans le débat. Il n'a déposé aucune procédure écrite et ses représentations à l'audience n'ont touché que la question du pouvoir fédéral de dépenser.

[40] Il n'en a fait aucune sur la question de l'étendue de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, ni sur celles des cotisations exigées et des surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi.

e) La preuve faite à l'audience

[41] Compte tenu de la nature déclaratoire des recours entrepris et des questions constitutionnelles en litige, les parties ont présenté, d'une part, une preuve documentaire volumineuse, de nature extrinsèque, sur les points suivants :

- l'historique de la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage;
- l'historique de l'évolution des dispositions législatives pertinentes qui ont précédé celles de la *Loi*;
- les débats parlementaires qui ont entouré l'adoption de la première loi sur l'assurance-chômage et la *Loi* actuelle;
- les débats parlementaires touchant les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi et leur impact sur les budgets fédéraux des dernières années;
- l'évolution des Comptes publics du Canada et du Compte d'assurance-emploi depuis l'adoption de la *Loi*.

[42] Les parties ont aussi produit différents rapports du vérificateur général du Canada et de l'actuaire en chef de Développement des ressources humaines Canada (DRHC) sur les taux de cotisation de l'assurance-emploi.

[43] D'autre part, deux experts, Ruth Rose en demande et Guy Lacroix en défense, ont témoigné au sujet de la couverture présente du régime d'assurance-emploi, plus particulièrement dans le contexte de l'analyse de l'indicateur RPC (rapport prestataires/chômeurs) et de son utilité actuelle.

[44] Finalement, le Procureur général du Canada a fait entendre deux experts pour expliquer, dans un premier temps, la teneur du Compte d'assurance-emploi (Chantal Clément, c.a.) et, dans un deuxième temps, le mécanisme de consolidation de ce Compte dans les états financiers du gouvernement fédéral inclus aux Comptes publics du Canada (Louise Breton, c.a.).

[45] Les éléments pertinents de cette preuve documentaire, de ces rapports d'expertises et de cette preuve testimoniale seront, le cas échéant, identifiés dans l'analyse et la discussion des questions que le Tribunal doit résoudre et qu'il y a lieu maintenant de préciser.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[46] À la lumière de ce qui précède, le Tribunal doit trancher trois questions :

- 1) Les articles de la *Loi* portant sur les mesures actives, soit les articles de la partie II sur les prestations d'emploi et le service national de placement, les articles sur le travail partagé et les programmes de formation, et les autres dispositions de la *Loi* reliées à ces mesures actives, sont-ils constitutionnellement valides?
- 2) Les articles de la *Loi* relatifs aux cotisations exigées, soit les articles 66, 66.1 et 66.2, sont-ils valides du point de vue constitutionnel?
- 3) À la lumière de la preuve faite, est-il exact de prétendre que le gouvernement fédéral aurait utilisé et se serait approprié, et ce, illégalement, les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi?

ANALYSE ET DISCUSSION

1) Les articles de la *Loi* portant sur les mesures actives, soit les articles de la partie II sur les prestations d'emploi et le service national de placement, les articles sur le travail partagé et les programmes de formation, et les autres dispositions de la *Loi* reliées à ces mesures actives, sont-ils constitutionnellement valides?

[47] Pour répondre à la première question, il faut analyser les points suivants :

- a) Le test constitutionnel applicable;
- b) Le caractère véritable des articles attaqués eu égard à :
 - i. Leur contenu;
 - ii. L'analyse de leur objet;
 - iii. Leur évolution historique;
 - iv. L'étendue de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage;

- c) Les autres prétentions du Syndicat d'Arvida et de la CSN sur :
 - i. L'interprétation restrictive de cette compétence fédérale;
 - ii. L'absence de contributions monétaires du gouvernement fédéral et la preuve faite à l'audience;
- d) La position du Procureur général du Québec;
- e) L'incidence du pouvoir fédéral de dépenser en l'espèce.

a) Le test constitutionnel applicable

[48] Récemment, dans l'arrêt *Ministre de la Justice du Québec*⁹ (*Renvoi relatif au projet de loi C-7*), la Cour d'appel a rappelé que, face à une contestation partielle d'une législation comme en l'espèce, il faut appliquer un test en trois étapes pour déterminer la constitutionnalité des dispositions attaquées.

[49] Reprenant les étapes de ce test telles que résumées par le juge LeBel dans l'arrêt *Bande Kitkatla*¹⁰, la Cour d'appel a indiqué qu'il fallait alors répondre à trois questions :

1. Les dispositions contestées empiètent-elles sur une compétence provinciale et dans quelle mesure?
2. Si les dispositions contestées empiètent sur une compétence provinciale, font-elles néanmoins partie d'un régime législatif fédéral valide?
3. Si les dispositions contestées font partie d'un régime législatif fédéral valide, y sont-elles suffisamment intégrées?¹¹

[50] Ce test exige donc d'examiner, en premier lieu, l'objet des dispositions contestées pour déterminer si, par leur caractère véritable, elles relèvent ou non d'un des chefs de compétence du Parlement¹².

[51] Ce n'est que lorsque les dispositions contestées empiètent sur une compétence provinciale qu'il y a lieu de déterminer, en second lieu, si elles font néanmoins partie d'un régime législatif fédéral valide et, le cas échéant, si elles y sont suffisamment intégrées.

[52] Pour cerner l'objet et le caractère véritable des dispositions contestées de la *Loi*, il y a lieu, d'une part, d'analyser le contenu des articles attaqués pour établir ce qu'ils

⁹ *Québec (Ministre de la Justice) c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2003] R.J.Q. 1118 (C.A.).

¹⁰ *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146, par. 58.

¹¹ Voir à ce sujet *Renvoi relatif au projet de loi C-7*, précité, note 9, par. 62.

¹² *Global Securities Corp. c. British Columbia (Securities Commission)*, [2001] 1 R.C.S. 494, 505 et 506.

font et pourquoi, bref, leur caractéristique dominante¹³. D'autre part, il convient d'analyser l'évolution historique de la *Loi* en relation avec les articles attaqués. Enfin, il importe de définir les paramètres de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage à laquelle le Procureur général du Canada rattache le caractère véritable des dispositions contestées.

[53] Cela dit, dans la recherche de l'objet et du caractère véritable des articles attaqués, le Tribunal doit s'en tenir au rôle qui est le sien. Comme la Cour d'appel l'a énoncé dans cet arrêt *Renvoi relatif au projet de loi C-7*¹⁴ :

Lorsque les tribunaux doivent se pencher sur une question concernant la validité constitutionnelle d'une mesure législative, il ne leur appartient pas d'en évaluer le mérite, l'opportunité ou l'efficacité. [...]

b) Le caractère véritable des articles attaqués

i. Le contenu des dispositions visées

[54] Quant à cette première question, les articles dont la validité constitutionnelle est attaquée englobent toutes les mesures actives de la *Loi*.

- Les prestations d'emploi et le service national de placement

[55] Dans un premier temps, il s'agit des articles 56 à 65.2 de la *Loi*, soit la partie II intitulée « Prestations d'emploi et service national de placement ».

[56] L'article 56 définit l'objet de la partie II :

56. La présente partie a pour objet d'aider à maintenir un régime d'assurance-emploi durable par la mise sur pied de prestations d'emploi pour les participants et par le maintien d'un service national de placement.

(Le Tribunal souligne)

[57] L'objet déclaré est donc de soutenir un régime d'assurance-emploi durable par deux moyens, soit les prestations d'emploi aux participants et le service national de placement. On y note d'un côté le lien établi entre les « participants » et les prestations d'emploi instaurées par la *Loi* et de l'autre, le caractère de continuité (le « maintien ») du service national de placement.

[58] L'article 57 donne les lignes directrices applicables aux prestations d'emploi et aux mesures de soutien prévues à cette partie. Ces lignes directrices recherchent notamment une harmonisation avec les projets d'emploi provinciaux, une réduction de

¹³ Peter W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Third Edition, Toronto, Carswell, 1992, p. 376 et 377.

¹⁴ *Renvoi relatif au projet de loi C-7*, précité, note 9, par. 62; voir aussi *General Motors of Canada c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, 666 et 667.

la dépendance aux prestations de chômage et une coopération et un partenariat avec les gouvernements, employeurs et organismes communautaires (paragraphe 57(1)). Les lignes directrices insistent sur la concertation requise avec les gouvernements provinciaux et la recherche d'accords avec les provinces (paragraphe 57(2) et 57(3)).

[59] L'article 58 définit le terme « participant » de la partie II :

58. (1) Dans la présente partie, « participant » désigne l'assuré qui demande de l'aide dans le cadre d'une prestation d'emploi et qui, à la date de la demande, est un chômeur à l'égard de qui, selon le cas :

a) une période de prestations a été établie ou a pris fin au cours des trente-six derniers mois;

b) une période de prestations a été établie au cours des soixante derniers mois et qui :

(i) a bénéficié de prestations spéciales, au titre de l'article 22 ou 23, au cours de la période de prestations,

(ii) a subséquemment quitté le marché du travail pour prendre soin de son ou de ses nouveau-nés ou d'un ou plusieurs enfants placés chez lui en vue de leur adoption,

(iii) tente de réintégrer le marché du travail

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « période de prestations » s'entend en outre d'une période de prestations établie au titre de la Loi sur l'assurance-chômage et « prestations spéciales » s'entend en outre des prestations visées aux articles 18 ou 20 de cette loi.

(Le Tribunal souligne)

[60] On retient de cet article qu'un « participant » qui reçoit des prestations d'emploi est avant tout un « assuré » qui demande de l'aide et qui est, à la date de la demande, un « chômeur » bénéficiant ou ayant bénéficié soit de « prestations », soit de « prestations spéciales ».

[61] Les termes « assuré », « emploi assurable », « prestations » et « prestations spéciales » sont définis à l'article 2 :

« assuré » Personne qui exerce ou a exercé un emploi assurable.

« emploi assurable » S'entend au sens de l'article 5.

« prestations » Prestation payable en application de la partie I. En est exclue la prestation d'emploi.

« prestations spéciales » Prestations versées pour une raison mentionnée au paragraphe 12(3).

(Le Tribunal souligne)

[62] La partie I de la *Loi* à laquelle on réfère s'intitule « Prestations de chômage », tandis que les paragraphes 5(1) et (2) et 12(3) auxquels renvoient ces définitions édictent ceci :

5. (1) Sous réserve du paragraphe (2), est un emploi assurable :

- a) l'emploi exercé au Canada pour un ou plusieurs employeurs, aux termes d'un contrat de louage de services ou d'apprentissage exprès ou tacite, écrit ou verbal, que l'employé reçoive sa rémunération de l'employeur ou d'une autre personne et que la rémunération soit calculée soit au temps ou aux pièces, soit en partie au temps et en partie aux pièces, soit de toute autre manière;
- b) l'emploi du genre visé à l'alinéa a), exercé au Canada au service de Sa Majesté du chef du Canada;
- c) l'emploi à titre de membre des Forces canadiennes ou d'une force policière;
- d) un emploi prévu par règlement pris en vertu des paragraphes (4) et (5);
- e) l'emploi d'un particulier au Canada à titre de promoteur ou coordonnateur d'un projet dans le cadre d'une prestation d'emploi.

(2) N'est pas un emploi assurable :

- a) l'emploi occasionnel à des fins autres que celles de l'activité professionnelle ou de l'entreprise de l'employeur;
- b) l'emploi d'une personne au service d'une personne morale si cette personne contrôle plus de quarante pour cent des actions avec droit de vote de cette personne morale;
- c) l'emploi exercé au Canada et relevant de Sa Majesté du chef d'une province;
- d) l'emploi exercé au Canada au service du gouvernement d'un pays étranger ou de celui d'une subdivision politique d'un tel pays;
- e) l'emploi exercé au Canada au service d'un organisme international;
- f) l'emploi exercé au Canada dans le cadre d'un programme d'échange mais non rétribué par un employeur résidant au Canada;
- g) l'emploi qui constitue un échange de travail ou de services;
- h) l'emploi exclu par règlement pris en vertu du présent article;

- i) l'emploi dans le cadre duquel l'employeur et l'employé ont entre eux un lien de dépendance.

[...]

12. [...]

(3) [...], le nombre maximal de semaines pendant lesquelles des prestations peuvent être versées au cours d'une période de prestations est :

a) dans le cas d'une grossesse, quinze semaines;

b) dans le cas de soins à donner à un ou plusieurs nouveau-nés du prestataire ou à un ou plusieurs enfants placés chez le prestataire en vue de leur adoption, 35 semaines;

c) dans le cas d'une maladie, d'une blessure ou d'une mise en quarantaine prévue par règlement, quinze semaines.

(Le Tribunal souligne)

[63] Ainsi, les prestations d'emploi instaurées par la *Loi* ne sont qu'au bénéfice d'une personne qui :

- exerce ou a exercé un emploi assurable;
- a, de ce fait, cotisé au régime d'assurance-emploi à une certaine période (articles 67 et 82 de la *Loi*);
- est chômeur au moment de la demande de prestations d'emploi; et
- reçoit des prestations de chômage ou des prestations spéciales ou en a reçues lors d'une période antérieure définie à la *Loi*.

[64] Tout bénéficiaire de prestations d'emploi doit donc à la fois avoir cotisé au régime, être chômeur et soit avoir reçu ou recevoir des prestations de chômage ou prestations spéciales en vertu de la *Loi*.

[65] À l'article 59, la *Loi* précise quelles sont les prestations d'emploi prévues à la partie II :

59. La Commission peut mettre sur pied des prestations d'emploi en vue d'aider les participants à obtenir un emploi, notamment des prestations visant à :

a) inciter les employeurs à les engager;

b) les encourager, au moyen d'incitatifs tels que les suppléments temporaires de revenu, à accepter un emploi;

c) les aider à créer leur entreprise ou à devenir travailleurs indépendants;

d) leur fournir des occasions d'emploi qui leur permettent d'acquérir une expérience de travail en vue d'améliorer leurs possibilités de trouver un emploi durable;

e) les aider à acquérir des compétences — de nature générale ou spécialisée — liées à l'emploi.

(Le Tribunal souligne)

[66] Comme l'établit cet article, ces prestations d'emploi, au nombre de cinq, sont destinées à aider un « participant » à trouver un emploi et à réintégrer le marché du travail. Elles incluent des subventions salariales, des suppléments de rémunération, une aide au travail indépendant, des partenariats pour la création d'emplois et des prêts et subventions de perfectionnement.

[67] Par ailleurs, à l'article 60, la partie II traite du service national de placement. Le paragraphe (1) en précise le rôle comme suit :

60. (1) La Commission maintient un service national de placement fournissant de l'information sur les possibilités d'emploi au Canada en vue d'aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et les employeurs à trouver des travailleurs répondant à leurs besoins.

(Le Tribunal souligne)

[68] Ainsi, l'un des objectifs du service national de placement est d'aider les travailleurs à trouver un emploi convenable.

[69] Le reste de la partie II comporte des dispositions relatives au soutien financier pour la mise en œuvre des prestations d'emploi (art. 61). On y prévoit aussi la possibilité de conclure des accords d'administration des prestations d'emploi et des mesures de soutien soit avec un ministère, un gouvernement ou un organisme public canadien (art. 62 et 63).

[70] Finalement, l'article 64 précise que les décisions de la Commission de l'assurance-emploi du Canada (Commission) relatives à une prestation d'emploi ou à une mesure de soutien ne sont normalement pas susceptibles d'appel, tandis que les articles 65 à 65.2 traitent du remboursement des trop-perçus, le cas échéant, et des pénalités y afférentes.

- Le travail partagé et les programmes de formation

[71] Dans un deuxième temps, les articles attaqués par le Syndicat d'Arvida et la CSN incluent l'article 24 de la partie I touchant le versement de prestations pour travail partagé aux « prestataires » qui remplissent les conditions requises.

[72] Cet article 24 ne vise que des prestataires, soit une « *personne qui demande ou qui a demandé des prestations en vertu de la présente loi* » (art. 2(1)). Selon le

paragraphe 24(3), ces personnes sont réputées être en chômage, capables de travailler et disponibles à cette fin, même lorsqu'elles exercent un emploi en travail partagé. Le fait d'occuper un emploi aux termes d'un accord de travail partagé ne fait donc pas perdre à ces « prestataires » les avantages que la *Loi* leur confère autrement.

[73] La contestation constitutionnelle du Syndicat d'Arvida et de la CSN vise également l'article 25 de la *Loi* qui régit cette fois les cours ou programmes d'instruction et de formation qu'un « prestataire » peut suivre à ses frais ou dans le cadre de prestations d'emploi.

[74] Comme pour l'article 24, l'article 25 prévoit qu'un prestataire est réputé être en chômage, capable de travailler et disponible à cette fin pour toute période durant laquelle il suit un tel cours ou programme de formation. Cela ne s'adresse qu'aux « prestataires » en vertu de la *Loi* et vise à ne pas priver des avantages de la *Loi* ces personnes qui suivent ces cours ou programmes de formation.

- Les autres articles de la *Loi* reliés aux mesures actives

[75] Dans un troisième temps, le Syndicat d'Arvida et la CSN joignent aux articles dont ils attaquent la validité constitutionnelle les autres dispositions de la *Loi* qui sont liées aux prestations d'emploi, au service national de placement, au travail partagé et aux programmes de formation.

[76] Ces dispositions incluent plus précisément :

- la définition de « prestation d'emploi » à l'article 2;
- la référence, au paragraphe 72c), aux sommes reçues pour des prêts consentis en vertu de la partie II;
- les références, aux paragraphes 75c), d) et e), aux sommes portées au crédit du Compte d'assurance-emploi découlant de l'application de la partie II;
- les références, aux paragraphes 77(1)b), c), d) et 77(2), aux montants pouvant être portés au débit du Compte d'assurance-emploi découlant encore une fois de l'application de la partie II;
- les références, aux articles 78 et 79, aux plafonds des sommes qui peuvent être versées en vertu de la partie II, de même que les estimations budgétaires de ces sommes;
- la référence, au paragraphe 109c)(iii), à des projets pilotes qui incluent des employés ou groupes autres que des prestataires en vertu de la *Loi*;
- La référence à l'article 65.1 de la partie II dans l'article 135;

- L'article 153.1 qui prévoit des prestations spéciales pour les personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active au sens du paragraphe 7(4).

[77] On constate de cette énumération que, mis à part les articles 153.1 et 109c)(iii), toutes ces dispositions sont directement ou indirectement reliées à l'une ou l'autre des catégories suivantes :

- les cinq types de prestations d'emploi définis à la partie II;
- le service national de placement prévu à la partie II;
- le travail partagé régi par l'article 24;
- les cours ou programmes de formation de l'article 25.

[78] Dans leur argumentation, le Syndicat d'Arvida et la CSN concluent au caractère inconstitutionnel de tous ces autres articles (incluant les articles 153.1 et 109c)(iii)), précisément à cause de leur interrelation étroite avec ces quatre catégories de mesures actives.

[79] Puisque les articles 153.1 et 109c)(iii) de la *Loi* n'ont pas été traités distinctement dans les représentations faites en demande, le Tribunal en disposera de la même façon que les autres articles attaqués.

ii. L'analyse de l'objet des articles visés

[80] En ce qui concerne d'abord les articles sur les prestations d'emploi, l'analyse de leur contenu révèle que leur caractéristique dominante est de soutenir un régime d'assurance-emploi durable. Les moyens choisis sont l'établissement de prestations qui visent à aider les « participants » à trouver ou garder un emploi et à réintégrer le marché du travail. Seuls les « participants » y ont accès, ce qui n'inclut que les personnes assurées en vertu de la *Loi* et qui sont « chômeurs » au moment de la demande de prestations. Bref, seules les personnes qui ont exercé ou qui exercent un emploi assurable, et qui ont donc cotisé au régime, peuvent en bénéficier.

[81] La preuve révèle pourquoi ces prestations d'emploi font dorénavant partie de la *Loi* à sa partie II. Dans le document « *La sécurité sociale dans le Canada de demain; De l'assurance-chômage à l'assurance-emploi : Un document d'information* »¹⁵, il est précisé :

L'assurance-chômage a été initialement conçue comme une assurance contre le risque de chômage temporaire dans quelques secteurs d'activité. Elle doit maintenant fonctionner dans une économie où le risque de chômage structurel, y compris le chômage périodique et de longue durée, augmente dans la plupart des secteurs de l'économie.

¹⁵ Pièce D-5, p. 21.

Le remplacement du revenu ne peut à lui seul ramener les emplois perdus par suite de changement structurel. Les travailleurs en chômage qui n'ont pas les compétences professionnelles nécessaires de même que les travailleurs qui se trouvent fréquemment en chômage n'obtiennent pas l'aide dont ils ont besoin pour devenir plus productifs. Les programmes du marché du travail doivent créer des débouchés et aider les chômeurs à retrouver du travail. Une prémisses de base des options de réforme proposées dans le présent document est que si les gens ont plus de possibilités d'acquérir des compétences qui correspondent aux besoins du marché du travail local, ils auront plus de chance de trouver un emploi et de contribuer à une saine économie.

(Le Tribunal souligne)

[82] Ainsi, selon la preuve, les changements économiques et structurels de la société canadienne feraient en sorte que celle-ci est dorénavant confrontée à un chômage structurel et de longue durée plutôt qu'à un chômage de nature temporaire, tel qu'il existait au moment où le régime d'assurance-chômage a été initialement conçu. Pour pallier le chômage structurel et de longue durée, le régime devrait ainsi assumer un nouveau rôle et viser à créer de nouveaux débouchés pour les travailleurs en chômage.

[83] Également, comme l'explique le document « *Un système d'emploi pour le Canada du XXI^e siècle* »¹⁶, le passage aux mesures plus actives s'inscrirait dans la gestion responsable d'un régime d'assurance. Selon cette preuve, l'approche active commanderait l'instauration de mesures visant à aider les chômeurs canadiens à trouver de l'emploi, ce qui impliquerait une vision différente du rôle traditionnellement passif de soutien au revenu des chômeurs :

L'assurance-emploi comporte d'importants changements structurels par rapport aux prestations d'assurance-chômage. L'assurance-emploi représente également une nouvelle façon de dépenser les fonds d'assurance, c'est-à-dire en augmentant l'investissement direct dans les possibilités d'emploi et de travail qui s'offrent aux chômeurs canadiens.

Cette importante orientation, ce passage des mesures passives de soutien du revenu aux services actifs visant le marché du travail, s'inspire des initiatives prises par d'autres pays, notamment le Japon et l'Allemagne. Pour tirer le maximum des avantages économiques découlant du changement technologique, la plupart des pays industrialisés ont de plus en plus recours à des mesures actives d'aide à l'emploi. Le Canada ne devrait pas agir différemment.

Cette approche active est tout à fait conforme au principe de la gestion responsable d'un régime d'assurance dont l'objet est de verser des prestations aux personnes qui ont perdu leur emploi. Tous les assureurs prudents cherchent à réduire l'exposition de leurs clients aux risques, et à limiter ainsi leurs responsabilités et leurs coûts. L'assurance-emploi ne peut faire exception à la règle. Voilà pourquoi il importe tant d'aider les chômeurs canadiens à trouver de

¹⁶ Pièce D-6, p. 23.

l'emploi : moins il y aura de personnes touchant des prestations, plus le fonds sera solide et plus l'ensemble des Canadiens y trouveront leur compte.

(Le Tribunal souligne)

[84] La preuve indique aussi que dans la documentation qui a circulé au moment de l'annonce du nouveau régime d'assurance-emploi (auparavant assurance-chômage), le gouvernement du Canada a insisté sur la réalité des changements technologiques radicaux survenus dans le marché du travail pour justifier cette nouvelle approche. Ces changements seraient tels que les chômeurs canadiens ont besoin d'une aide à l'emploi plus directe pour réintégrer le marché du travail et pour faire face à l'adaptation requise pour y retourner le plus rapidement possible¹⁷.

[85] Le Tribunal estime qu'il faut retenir ce qui suit de l'étude de ces articles et de cette preuve quant aux prestations d'emploi.

[86] Tant dans l'expression de l'objet déclaré de la partie II de la *Loi* que dans les explications fournies par le législateur fédéral sur le but recherché par ces mesures actives, il ressort que leur objet premier est le soutien au régime d'assurance-emploi par le biais de mesures nouvelles adaptées à une réalité sociale et économique différente.

[87] Pour les prestations d'emploi, on constate ainsi que l'objectif recherché par le législateur fédéral est de fournir aux assurés du régime une protection additionnelle qui répond aux besoins évolutifs de la société canadienne en matière de chômage.

[88] Comme l'a déjà écrit la Cour suprême¹⁸, pour évaluer la validité d'une législation, on ne peut ignorer le but que le législateur compte atteindre. La doctrine parle même de la considération nécessaire des objectifs sociaux et économiques qu'une loi cherche à réaliser¹⁹.

[89] Ici, ce but se traduit par des articles sur les prestations d'emploi dont l'aspect dominant est de soutenir un régime efficace, durable et rentable d'assurance-emploi, adapté à la réalité contemporaine du marché du travail au Canada.

[90] En ce qui concerne maintenant le service national de placement décrit à l'article 60, sa caractéristique dominante est d'aider les travailleurs à trouver un emploi convenable et à éviter ou arrêter le chômage. Son objectif le plus important vise à soutenir le régime d'assurance en favorisant un retour au travail rapide des prestataires, ce qui ne peut qu'aider à rendre le régime tout aussi utile qu'économique et efficace.

¹⁷ Pièce D-7, *Communiqué : Le ministre Axworthy annonce un nouveau système d'assurance-emploi : un nouveau système qui remplacera l'actuel Régime d'assurance-chômage*, 1^{er} décembre 1995, fiche d'information 2, p. 1; voir aussi pièce D-9, *Aperçu de l'évolution du marché du travail au Canada de 1940 à nos jours; Politique stratégique*, novembre 2000, p. 30.

¹⁸ *R. c. Big M Drug Mart*, [1985] 1 R.C.S. 295, 331.

¹⁹ P.W. HOGG, *op. cit.*, note 13, p. 383.

[91] La preuve révèle qu'historiquement, les bureaux de placement publics ont été l'un des moyens de prédilection de lutte contre le chômage. Les expériences antérieures vécues dans d'autres pays avant l'adoption de la première loi canadienne sur l'assurance-chômage en 1935²⁰ démontraient déjà qu'un service de placement efficace était le fondement même de tout régime d'assurance-chômage. Aussi loin qu'à cette époque, il semblait acquis qu'il était impossible d'avoir un programme national d'assurance-chômage sans service de placement national²¹.

[92] On peut comprendre pourquoi. Tout régime d'assurance qui vise à indemniser temporairement ses assurés pour un risque particulier a un intérêt manifeste à avoir pour corollaire la mise en place de mécanismes efficaces visant à réduire le plus rapidement possible la durée de cette compensation.

[93] Depuis leurs origines, les lois fédérales en matière d'assurance-chômage ont, de fait, toujours inclus un volet touchant un service national de placement.

[94] Ainsi, tout comme pour les prestations d'emploi, le caractère véritable de l'article 60 touchant le service national de placement demeure la mise en place d'un mécanisme de soutien essentiel au régime d'assurance-emploi et dont l'objectif est le retour au travail le plus rapide possible du prestataire.

[95] Pour ce qui est cette fois de l'article touchant le travail partagé, sa caractéristique dominante est, là encore, d'être lié à l'objectif de préserver les emplois des prestataires potentiels et d'éviter des mises à pied et des situations de chômage.

[96] Pour atteindre cet objectif, cet article prévoit qu'un prestataire, même s'il exerce un emploi en travail partagé, est tout de même réputé être en chômage, capable de travailler et disponible à cette fin, dans la mesure où il remplit les conditions prévues à la *Loi*. L'objectif est clair : préserver les emplois en ne pénalisant pas les prestataires qui adhèrent à des programmes de cette nature.

[97] Bref, de cette façon, la *Loi* limite le risque ou l'étendue de réclamations potentielles au régime en favorisant un mécanisme par lequel un prestataire peut adhérer à un programme de travail partagé, donc réduit, sans être autrement pénalisé. L'objet visé est toujours de soutenir un régime efficace et durable d'assurance-emploi par une mesure qui cherche à limiter le risque de réclamations.

²⁰ Pièce D-1, « *Loi constituant une commission de placement et d'assurances sociales, établissant un service national de placement, une assurance contre le chômage, des secours aux chômeurs et d'autres formes d'assurance et de sécurité sociales, et visant les fins qui s'y rattachent* », S.C. 1935, c. 38 (*Loi de 1935*).

²¹ Pièce D-4, John HUNTER, « *L'emploi : un défi, Politiques et programmes d'emploi fédéraux, 1900 à 1990* », Hull, Centre de renseignements Affaires publiques, gouvernement du Canada, 1993, p. 9 et 75.

[98] À cet égard, comme pour le service national de placement, la *Loi* n'innove pas puisque des dispositions sur le travail partagé existent depuis au moins 1977 dans les différentes lois fédérales sur l'assurance-chômage.

[99] Enfin, pour ce qui est des cours et programmes de formation, l'article 25 de la *Loi* vise à protéger les prestataires dans les situations où ils cherchent à acquérir de nouvelles connaissances pour pallier un risque futur de chômage.

[100] Le caractère véritable de cette disposition est donc de protéger le prestataire en présumant qu'il est toujours en chômage, capable de travailler et disponible à cette fin, même dans le cas où il suit un cours ou un programme de formation auquel il a pu être dirigé par la Commission.

[101] Le but recherché apparaît ici aussi manifeste, soit la mise en place de mesures pour inciter les prestataires à poser les gestes requis pour retourner au travail et ainsi cesser leur dépendance au régime d'assurance-emploi.

[102] Cette analyse des dispositions contestées de la *Loi* démontre donc que leur caractère véritable est l'établissement de mesures de soutien au régime d'assurance-emploi. Ces mesures sont actives et préventives et visent à pallier les risques de chômage de trop longue durée et à favoriser le retour au travail le plus rapide et le plus efficace possible des prestataires.

[103] De fait, la preuve révèle que le coût des prestations de chômage de la partie I est nettement supérieur à celui des prestations d'emploi et mesures de soutien de la partie II²², ce qui confirme leur rôle accessoire au sein du régime d'assurance-emploi. L'article 78 de la *Loi* prévoit même un plafond aux sommes qui peuvent être portées au débit du Compte d'assurance-emploi aux fins de la partie II.

[104] En définitive, le contenu de ces articles de la *Loi* portant sur les mesures actives montre que leur caractère véritable est directement rattaché au régime d'assurance-emploi, soit à la catégorie de sujets « assurance-chômage » qui relève du Parlement.

[105] Mais ce n'est pas tout. Au-delà de ce que cette analyse des dispositions révèle quant à leur caractère véritable, ces articles se rattachent aussi à une *Loi* qui, dans son évolution historique, a toujours inclus des dispositions similaires de nature active. Qui plus est, l'interprétation de la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage confirme que le caractère véritable de ces dispositions fait indéniablement partie de ce que les tribunaux ont reconnu comme étant la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage.

²² Voir pièce D-17-1, Comptes publics du Canada 2002, volume I, Compte d'assurance-emploi, p. 4.22.

iii. L'évolution historique de la *Loi*

[106] Sous ce rapport, l'évolution historique des différentes lois fédérales en matière d'assurance-chômage confirme que des mesures actives de la nature de celles attaquées par le Syndicat d'Arvida et la CSN ont, de tout temps, fait partie de l'exercice de la compétence fédérale dans ce domaine.

[107] La première loi sur le sujet, soit la *Loi de 1935*, juxtaposait déjà au régime d'assurance contre le chômage un service national de placement. Son titre le mentionnait et son préambule faisait état de la nécessité de « [...] *procurer un service national de placement et d'assurance contre le chômage*, [...] ».

[108] Tant le Conseil privé²³ que la Cour suprême²⁴ ont jugé que par cette *Loi de 1935*, le Parlement s'arrogeait une compétence appartenant aux provinces, car il légiférait en matière d'assurance sociale et d'assurance touchant les droits civils des employeurs et des employés. Or, cette déclaration d'inconstitutionnalité visait non seulement le régime d'assurance-chômage en tant que tel, mais aussi les dispositions régissant le service national de placement puisque les deux instances les ont considérées comme étant intrinsèquement liées au régime lui-même.

[109] En effet, sur le service national de placement inclus dans la *Loi de 1935*, les deux instances ont affirmé ceci :

- Le Conseil privé²⁵ :

[...] In the present case, their Lordships agree with the majority of the Supreme Court in holding that in pith and substance this Act is an insurance Act affecting the civil rights of employers and employed in each Province, and as such is invalid. The other parts of the Act are so inextricably mixed up with the insurance provisions of Part III. that it is impossible to sever them. [...]

- La Cour suprême²⁶ :

By themselves the provisions of Part II and of certain portions of Parts IV and V might be unobjectionable but in my opinion they are so inextricably interwoven with the powers of the Commission set up under Part I and with the scheme of unemployment insurance referred to in Part III that they must stand or fall according to the validity or otherwise of sections 15 to 38 inclusive which form Part III.

(Le Tribunal souligne)

²³ *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 355.

²⁴ *Re The Employment and Social Insurance Act*, [1936] R.C.S. 427.

²⁵ *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for Ontario*, précité, note 23, 367

²⁶ *Re The Employment and Social Insurance Act*, précité, note 24, 456.

[110] Ces arrêts ont mené à l'amendement constitutionnel de 1940 qui a ajouté le paragraphe 91(2A) à la *Constitution*, soit la catégorie de sujets « L'assurance-chômage » ou, dans sa version anglaise, « the class of subjects "Unemployment insurance" ».

[111] À la suite de cet amendement constitutionnel, le Parlement a adopté la « *Loi établissant une commission d'assurance-chômage, une assurance contre le chômage ainsi qu'un service national de placement, et visant d'autres fins connexes* »²⁷ (*Loi de 1940*).

[112] Comme son titre l'indique, et de façon similaire à la *Loi de 1935*, la *Loi de 1940* comprenait aussi un régime d'assurance contre le chômage et un service national de placement. Les articles 28 et 31 de cette *Loi de 1940* prévoyaient de plus la possibilité de cours d'études et de formation pour faciliter le retour au travail.

[113] Ainsi, dès l'origine de l'exercice de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, la loi prévoyait à la fois un service national de placement et certaines mesures de formation pour les assurés du régime.

[114] Comme l'a déjà souligné le juge Beetz dans l'arrêt *Martin Service Station*²⁸, « [...] *L'historique d'une législation fournit un point de départ qui peut s'avérer utile [sans être décisif par contre] à la détermination d'une compétence législative particulière; [...]* ».

[115] En 1971, la législation évoluait de nouveau à la suite de l'adoption de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*²⁹ (*Loi de 1971*). Tout en étendant la couverture d'assurance-chômage à un plus grand nombre d'employés, la *Loi de 1971* établissait qu'un prestataire remplissait toujours les conditions d'admissibilité même s'il était en cours de formation. La *Loi de 1971* comportait encore des dispositions sur le service national de placement.

[116] Six ans plus tard, la *Loi de 1971* fut modifiée par la *Loi régissant l'emploi et l'immigration*³⁰ (*Loi de 1977*). À compter de cette date, la notion de travail partagé visant à préserver des emplois existants et à éviter la mise à pied de nombreux assurés fut instaurée (art. 37). Les programmes de formation étaient maintenus et s'adressaient aux assurés du régime, tandis que les programmes de création d'emploi permettaient aux prestataires de travailler sur une base volontaire à différents projets dans leur collectivité, sans pour autant mettre en péril leur droit de recevoir des prestations.

[117] Ainsi, quand la *Loi* actuelle prévoit un service national de placement, des cours de formation pour les assurés du régime et des mesures visant le travail partagé, elle

²⁷ S.C. 1940, c. 44.

²⁸ *Martin Service Station c. Ministre du Revenu national*, [1977] 2 R.C.S. 996, 1006.

²⁹ S.C. 1970-71-72, c. 48.

³⁰ S.C. 1976-77, c. 54.

s'inscrit dans une continuité de l'évolution historique des lois fédérales en matière d'assurance-chômage.

[118] À la différence des prestations de chômage, ces mesures touchant le service national de placement, le travail partagé et les cours de formation constituent des mesures actives plutôt que passives qui favorisent un retour au travail plus rapide des prestataires et la préservation des emplois existants.

[119] Là où la *Loi* innove, c'est au niveau des prestations d'emploi qui constituent une forme de mesures actives différente des précédentes.

[120] Toutefois, le fait que la *Loi* innove à ce chapitre a peu d'influence, car l'évolution historique de l'exercice de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage démontre que celle-ci a toujours inclus une forme quelconque de mesures actives, et ce, depuis ses débuts.

[121] C'est d'ailleurs ainsi que cette compétence fédérale du paragraphe 91(2A) de la *Constitution* a été comprise et interprétée au fil des ans.

iv. La compétence fédérale en assurance-chômage

[122] Pour délimiter les paramètres de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, on doit d'abord la situer dans une perspective historique.

[123] En cette matière, le législateur fédéral a initialement adopté la *Loi de 1935*. Quitte à le répéter, il a soumis l'examen de sa validité constitutionnelle à la Cour suprême et au Conseil privé en 1936 et 1937. Les deux instances ont décrété que la *Loi de 1935* dans sa totalité était inconstitutionnelle et *ultra vires* des pouvoirs du Parlement. Selon les deux cours, tous les aspects de la *Loi de 1935* étaient intrinsèquement liés les uns aux autres. Bref, ils faisaient partie d'un ensemble et l'ensemble fut jugé inconstitutionnel.

[124] Dès 1940, l'amendement constitutionnel du paragraphe 91(2A) était adopté avec, il faut le souligner, l'accord unanime des neuf provinces faisant alors partie du Canada³¹. L'objectif apparaissait clair, soit de permettre au Parlement de « réadopter », cette fois valablement, la *Loi de 1935*. La *Loi de 1940* qui suivit l'amendement constitutionnel du paragraphe 91(2A) était d'ailleurs identique à la *Loi de 1935* à quelques exceptions mineures près.

[125] De ce contexte historique, deux constatations s'imposent.

³¹ Voir pièce R-6, Débats de la Chambre des communes, vol. II, 1940, p. 1145; P.W. HOGG, *Constitutional Law of Canada*, Fourth Edition, Toronto, Carswell, 1994, p. 63; *Renvoi : Compétence du Parlement relativement à la Chambre haute*, [1980] 1 R.C.S. 54, 63 et 64.

[126] Premièrement, il est logique de penser que la compréhension qu'avaient les législateurs de l'époque de l'étendue de la compétence en matière d'assurance-chômage ait été fortement influencée par la teneur des propos du Conseil privé et de la Cour suprême à qui la validité de la *Loi de 1935* avait été soumise.

[127] À ce sujet, dans l'arrêt *Attorney-General for Ontario c. Canada Temperance Federation*³² portant sur la *Loi de tempérance du Canada*³³, le Conseil privé a déjà dit :

[...] on constitutional questions, it must be seldom indeed that the Board would depart from a previous decision which it may be assumed will have been acted on both by Governments and subjects. [...]

[128] Or, en 1936 et 1937, le Conseil privé et la Cour suprême avaient considéré que le régime d'assurance-chômage et la *Loi de 1935* formaient un tout, y compris en ce qui concerne ses dispositions portant sur un service national de placement. Si tout cet ensemble avait été jugé inconstitutionnel parce qu'il s'adressait, dans son entièreté, à une matière « d'assurance contre le chômage », comment alors ne pas concevoir que le gouvernement fédéral et les provinces, qui avaient unanimement convenu de conférer au Parlement la compétence en matière « d'assurance-chômage », n'aient pas compris l'expression de la même façon.

[129] L'adoption de la *Loi de 1940*, qui n'a fait l'objet d'aucune contestation que ce soit par les législatures provinciales, en est le juste reflet.

[130] Deuxièmement, il est tout aussi logique de croire que l'utilisation de l'expression « L'assurance-chômage » pour définir la compétence fédérale en la matière correspond à la compréhension qu'on en avait à l'époque. Comme le soulignait la Cour suprême dans l'affaire *R. c. Big M Drug Mart*³⁴, « [l']objet d'une loi est fonction de l'intention de ceux qui l'ont rédigée et adoptée à l'époque, et non pas d'un facteur variable quelconque ».

[131] Or, la preuve a démontré qu'en 1940, un régime d'assurance-chômage, et partant une compétence en cette matière, ne se concevait pas sans le corollaire d'un service national de placement et donc, sans une forme de mesures actives visant à favoriser le retour au travail rapide du bénéficiaire du régime.

[132] Ces deux constatations tirées de ce contexte historique mènent à la conclusion suivante.

[133] Contrairement à ce que plaident le Syndicat d'Arvida et la CSN, la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage ne peut être limitée à un simple régime

³² [1946] A.C. 193, 206.

³³ R.C.S. 1927, c. 196.

³⁴ Précité, note 18, 335.

d'assurance contre le chômage et au seul versement de prestations de chômage. Bref, la compétence fédérale en cette matière ne se limite pas à un régime qui perçoit des cotisations pour, par la suite, verser des prestations à des chômeurs en cas de perte involontaire d'emploi, sans plus.

[134] Cette compétence comporte plutôt un volet de mesures à caractère actif qui, en 1940, s'exprimait par le biais de la création d'un service national de placement et la mise en place de cours de formation. De telles mesures se voulaient alors un complément au régime d'assurance en tant que tel, afin de minimiser le risque d'un chômage trop long et favoriser un retour au travail rapide. L'objectif manifeste étant de faire en sorte de verser des prestations de chômage le moins longtemps possible.

[135] Cela dit, les interprétations des tribunaux supérieurs qui suivirent l'exercice par le Parlement de sa compétence en matière d'assurance chômage ont confirmé que cette compétence n'est pas limitée à une seule notion d'assurance contre le chômage et de versement de prestations de chômage.

[136] D'abord, dans l'arrêt *Martin Service Station*³⁵, la Cour suprême se refusa de voir de façon limitée la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage. Le juge Beetz souligna ainsi que « [m]ême si l'on accepte, [...], la prétention de l'appelante selon laquelle la compétence du Parlement en vertu du par. (2A) de l'art. 91 de la Constitution, [...], doit être limitée par un aspect assurance, il ne s'ensuit pas, [...], que les personnes établies à leur propre compte n'encourent jamais de risque assurable de chômage [...], [ou que] le Parlement s'est éloigné du cadre de l'assurance » en adoptant des dispositions les concernant. En parlant des personnes travaillant à leur compte, le juge Beetz ajouta³⁶ :

[...] C'est principalement dans le but de protéger ces derniers du risque de manquer de travail et d'être contraints à l'inactivité que la portée de la législation a été élargie. Qu'ils travaillent à leur propre compte ou en vertu d'un contrat de service, les conducteurs de taxi et d'autobus par exemple sont exposés au risque de manquer de travail. À mon avis, c'est là un risque assurable, du moins dans le cadre d'une assurance publique obligatoire qui n'a pas été conçue pour être appliquée selon de rigoureux principes actuariels, pourvu qu'elle respecte en gros la nature d'un système d'assurance, y compris la protection contre le risque et un régime de cotisations.

(Le Tribunal souligne)

[137] Ainsi, selon la Cour suprême, dans la mesure où l'exercice de la compétence respecte « en gros » la nature d'un système d'assurance, il s'agit là d'un exercice qui cadre avec la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage.

³⁵ *Martin Service Station c. Ministre du Revenu national*, précité, note 28, 1004.

³⁶ *Id.*, 1005.

[138] Ensuite, dans l'arrêt *Hills*³⁷, la juge L'Heureux-Dubé s'exprima ainsi quant à l'objectif de la *Loi de 1971* :

Au fil des ans, l'objectif premier de la loi originale est demeuré inchangé. Les nombreuses modifications qui y ont été apportées étaient destinées à assouplir les conditions d'admissibilité et à augmenter les prestations et les cotisations afin d'éliminer les injustices. Elles visaient en outre à favoriser la création d'emplois et à coordonner les autres programmes d'aide sociale. Le changement, s'il en est, réside plutôt dans le fait qu'on soit passé de l'objectif principal de protection à l'objectif du marché du travail. Par le partage à l'échelle nationale tant du risque que du coût du chômage, la Loi a toujours conservé son caractère de régime d'assurance.

(Le Tribunal souligne)

[139] Tout compte fait, déjà en 1988, la Cour suprême notait dans la loi un certain changement de l'objectif principal de protection à celui du marché du travail, tout en soulignant que, même dans une telle perspective, la loi conservait toujours son caractère de régime d'assurance.

[140] Dans un arrêt subséquent, *Tétreault-Gadoury*³⁸, le juge La Forest mentionna cette fois ceci relativement à l'objet de la *Loi de 1971* :

Il faut se demander d'abord si les objectifs de la loi sont suffisamment importants pour l'emporter sur un droit reconnu par la Charte. Comme l'a fait remarquer le juge Lacombe, précité, à la p. 262, citant l'arrêt *Bliss c. Procureur général (Can.)*, [1979] 1 R.C.S. 183, aux pp. 185 et 186, l'objet de la *Loi de 1971* sur l'assurance-chômage est, et a toujours été, « d'établir un régime d'assurance sociale aux fins d'indemniser les chômeurs pour la perte de revenus provenant de leur emploi et d'assurer leur sécurité économique et sociale pendant un certain temps et les aider ainsi à retourner sur le marché du travail ».

(Le Tribunal souligne)

[141] En décrivant la loi fédérale sur l'assurance-chômage, le juge La Forest référerait à l'établissement d'un régime d'assurance sociale ayant trois objectifs : indemniser les chômeurs, assurer leur sécurité pendant un certain temps et les aider à retourner sur le marché du travail.

[142] Enfin, dans l'arrêt *Williams c. Canada*³⁹, le juge Gonthier s'exprimait comme suit :

Dans l'arrêt *Tétreault-Gadoury c. Canada* (Commission de l'emploi et de l'immigration), [1991] 2 R.C.S. 22, à la p. 41, notre Cour cite les propos du juge Lacombe, dans cette affaire, suivant lesquels la *Loi de 1971* sur l'assurance-chômage a pour objet « d'établir un régime d'assurance sociale aux fins

³⁷ *Hills c. Canada (Procureur général)*, [1988] 1 R.C.S. 513, 535.

³⁸ *Tétreault-Gadoury c. Canada (Commission de l'emploi et de l'immigration)*, [1991] 2 R.C.S. 22, 41.

³⁹ [1992] 1 R.C.S. 877, 894 et 895.

d'indemniser les chômeurs pour la perte de revenus provenant de leur emploi et d'assurer leur sécurité économique et sociale pendant un certain temps et les aider ainsi à retourner sur le marché du travail ». Il ressort de ce passage que l'objet des prestations d'assurance-chômage est orienté vers le passé, le présent et l'avenir. L'admissibilité aux prestations dépend de l'exercice, dans le passé, d'un emploi donnant droit aux prestations.

Ces prestations visent à fournir un revenu et une sécurité pour le présent, en remplacement du revenu d'emploi perdu. Cependant, les prestations sont également orientées vers l'avenir en ce qu'elles permettent au bénéficiaire de trouver un nouvel emploi, sans souffrir de privations et tout en éprouvant un sentiment de sécurité.

(Le Tribunal souligne)

[143] Encore une fois, commentant l'exercice de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, le juge Gonthier notait l'objectif important de permettre aux bénéficiaires de trouver un nouvel emploi.

[144] À partir de cette analyse historique, et devant l'interprétation que les tribunaux supérieurs ont donnée à la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, on ne peut que constater qu'un des objets mêmes de cette compétence est de favoriser le retour au travail des assurés, prestataires ou participants au régime. Bien avant l'adoption de la *Loi* actuelle, le service national de placement, le travail partagé et les cours et programmes de formation s'inscrivaient dans cette perspective. En 1996, la *Loi* a innové en y ajoutant d'autres mesures actives, soit les prestations d'emploi.

[145] Or, tout comme pour les mesures actives qui les avaient précédées, les prestations d'emploi partagent le même objectif de favoriser le retour au travail des participants, soit les personnes qui ont cotisé au régime. Il s'ensuit que les prestations d'emploi doivent être vues comme faisant partie de l'exercice de la compétence exclusive fédérale en « assurance-chômage », au même titre que le service national de placement, le travail partagé et les cours et programmes de formation.

[146] En effet, la *Constitution* doit être interprétée de manière souple et évolutive. On doit l'adapter aux changements et aux nouvelles réalités. Déjà en 1930, le Conseil privé en faisait état⁴⁰ :

The British North America Act planted in Canada a living tree capable of growth and expansion within its natural limits. The object of the Act was to grant a Constitution to Canada. "Like all written constitutions it has been subject to development through usage and convention": Canadian Constitutional Studies, Sir Robert Borden (1922), p. 55.

⁴⁰ *Edwards c. Attorney-General for Canada*, [1930] A.C. 124, 136 et 137; voir également *Attorney-General for Alberta c. Attorney-General for Canada*, [1947] A.C. 503, 516 et 517.

Their Lordships do not conceive it to be the duty of this Board—it is certainly not their desire—to cut down the provisions of the Act by a narrow and technical construction, but rather to give it a large and liberal interpretation so that the Dominion to a great extent, but within certain fixed limits, may be mistress in her own house, as the Provinces to a great extent, but within certain fixed limits, are mistresses in theirs. " The Privy Council, indeed, has laid down that Courts of law must treat the provisions of the British North America Act by the same methods of construction and exposition which they apply to other statutes. But there are statutes and statutes; and the strict construction deemed proper in the case, for example, of a penal or taxing statute or one passed to regulate the affairs of an English parish, would be often subversive of Parliament's real intent if applied to an Act passed to ensure the peace, order and good government of a British Colony" : see Clement's Canadian Constitution, 3rd ed., p. 347.

(Le Tribunal souligne)

[147] Dans la même veine et plusieurs années plus tard, dans l'arrêt *Martin Service Station*⁴¹, en parlant justement de la compétence fédérale sur l'assurance-chômage, le juge Beetz mentionnait qu'une « *compétence législative est essentiellement dynamique* ».

[148] La doctrine reconnue en matière constitutionnelle confirme ces règles d'interprétation⁴² :

[...] The doctrine of progressive interpretation is one of the means by which the Constitution Act, 1867 has been able to adapt to the changes in Canadian society. What this doctrine stipulates is that the general language used to describe the classes of subjects (or heads of power) is not to be frozen in the sense in which it would have been understood in 1867. For example, the phrase "undertakings connecting the provinces with any other or others of the provinces" (s. 92(10)(a)) includes an interprovincial telephone system, although the telephone was unknown in 1867; the phrase "criminal law" (s. 91(27)) "is not confined to what was criminal by the law of England or of any province in 1867"; the phrase "banking" (s. 91(15)) is not confined to "the extent and kind of business actually carried on by banks in Canada in 1867". On the contrary, the words of the Act are to be given a "progressive interpretation", so that they are continuously adapted to new conditions and new ideas.

[...]

The idea underlying the doctrine of progressive interpretation is that the Constitution Act, 1867, although undeniably a statute, is not a statute like any other: it is a "constituent" or "organic" statute, which has to provide the basis for the entire government of a nation over a long period of time. An inflexible interpretation, rooted in the past, would only serve to withhold necessary powers

⁴¹ *Martin Service Station c. Ministre du Revenu national*, précité, note 28, 1006.

⁴² P.W. HOGG, *op. cit.*, note 13, p. 413 et 414.

from the Parliament or Legislatures. It must be remembered too that the Constitution Act, 1867, like other federal constitutions, differs from an ordinary statute in that it cannot easily be amended when it becomes out of date, so that its adaptation to changing conditions must fall to a large extent upon the courts.

(Le Tribunal souligne)

[149] Le Tribunal est d'avis qu'il faut appliquer ces principes d'interprétation constitutionnels aux prestations d'emploi de la *Loi* qui sont attaquées. D'une part, en ayant en mémoire la vision initiale de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, telle que jugée par le Conseil privé et la Cour suprême et telle que comprise par les législateurs de l'époque; d'autre part, en faisant preuve de la même ouverture d'esprit que celle des tribunaux supérieurs dans la qualification de cette compétence.

[150] En appliquant ces principes ici, on constate aisément que la notion d'« assurance-chômage » a grandement évolué au fil des ans. Initialement, le régime d'assurance-chômage cherchait à contrôler le chômage dans une optique « assurance » et par une approche « placement ».

[151] Au début, l'aspect « assurance » était limité à la couverture de « risques non prévisibles ». Il excluait des risques autrement prévisibles comme, par exemple, la plupart du chômage saisonnier. L'évolution du régime a graduellement étendu cet aspect « assurance », à un point tel qu'il a couvert des risques de chômage éminemment prévisibles sans qu'on ne remette en question l'exercice de la compétence du Parlement en la matière.

[152] De la même façon, le contrôle initial du chômage par l'aspect « placement » du régime a, lui aussi, graduellement évolué. On y a successivement ajouté des cours et des programmes de formation, des mesures de travail partagé et maintenant, des prestations d'emploi, toujours avec le même dénominateur commun de soutien au régime par des mesures actives destinées aux personnes qui y participent.

[153] Pour terminer, on ne peut ignorer que l'expression « l'assurance-chômage » du paragraphe 91(2A) de la *Constitution* est, de surcroît, une « catégorie de sujets » sur laquelle le Parlement détient l'autorité législative exclusive pour « toutes les matières » qui en font partie. Or, si cette catégorie de sujets a toujours compris à la fois un aspect « assurance » et un aspect « mesures actives », les prestations d'emploi, au même titre que les autres mesures actives, se doivent d'être elles aussi une matière tombant dans cette catégorie.

[154] Dans le contexte de la *Loi*, les prestations d'emploi ne peuvent être considérées comme étant une matière tombant dans la catégorie de sujets « propriété et droits civils » du paragraphe 92(13) de la *Constitution*. Pas plus que les cours ou les programmes de formation de la *Loi* ne peuvent être vus comme tombant dans le domaine de l'éducation de l'article 93 de la *Constitution*.

[155] Dans un cas comme dans l'autre, l'objet des dispositions n'est ni l'éducation, ni la propriété et les droits civils, mais bien la mise en place de mesures de soutien à un régime d'assurance-emploi qui soit efficace, économique et durable.

[156] En conclusion, le Tribunal considère que la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage s'étend à toutes les mesures actives attaquées de la *Loi*, y compris les prestations d'emploi. En effet, ces mesures s'inscrivent précisément dans l'un des objets mêmes de cette compétence, soit celui de favoriser le maintien ou le retour au travail par des mesures destinées aux assurés du régime, dans un objectif manifeste de réduire, autant que faire se peut, la durée pendant laquelle des prestations de chômage devraient autrement leur être versées.

c) Les autres prétentions du Syndicat d'Arvida et de la CSN

i. L'interprétation restrictive de la compétence fédérale

[157] Malgré ce qui précède, le Syndicat d'Arvida et la CSN opposent en premier lieu que la compétence fédérale du paragraphe 91(2A) devrait être interprétée de façon restrictive. Il ne s'agirait pas d'une compétence générale en matière sociale, mais bien d'une compétence qui doit être liée à un régime d'assurance contre le risque de chômage.

[158] Pour justifier leurs prétentions, ils soulignent que la compétence conférée au Parlement par le paragraphe 91(2A) est une exception à la compétence des législatures provinciales en matière d'assurance, de questions sociales et de propriété et droits civils. Puisqu'il s'agit d'une exception, elle devrait être interprétée de façon limitative et restreinte aux seuls aspects d'assurance et de protection contre le risque involontaire de chômage ainsi qu'au versement de prestations de chômage qui en découlent.

[159] Pour soutenir cette position, le Syndicat d'Arvida et la CSN s'appuient sur les débats de la Chambre des communes du 25 juin 1940 portant sur la « modification à l'Acte de l'Amérique du Nord britannique afin d'assurer l'établissement d'un système d'assurance-chômage uniforme et obligatoire ».

[160] Plus particulièrement, ils réfèrent à l'exposé du premier ministre de l'époque relatif à cet amendement constitutionnel, notamment au fait que la demande d'amendement portait précisément sur l'assurance-chômage, sans quoi l'approbation des provinces aurait été plus difficile à obtenir⁴³.

[161] Ils se réfèrent aussi aux propos du premier ministre précédent qui disait lors des débats sur l'adoption de la *Loi de 1935*⁴⁴ :

⁴³ Pièce R-6, Débats de la Chambre des communes, vol. II, 1940, p. 1154.

⁴⁴ Pièce R-2, Débats de la Chambre des communes, 12 février 1935, p. 722.

On notera que l'expression employée est la suivante : assurance contre le chômage. Il serait donc bien de comprendre, dès le début, qu'il s'agit d'une mesure d'assurance, et non pas d'une mesure de secours.

[162] Également, ils invoquent les échanges de correspondance entre les premiers ministres du Québec et du Canada qui, disent-ils, établissent que l'objet visé par l'amendement constitutionnel était une compétence limitée du Parlement en matière d'assurance contre le chômage⁴⁵.

[163] Enfin, ils plaident le sens usuel à donner à l'expression utilisée dans l'amendement, soit les mots « unemployment insurance » que les dictionnaires définissent ainsi⁴⁶ :

[...]: social insurance against involuntary unemployment that provides unemployment compensation for a limited period to unemployed workers; [...]

[164] Il est vrai que l'on peut considérer le sens usuel des mots utilisés même pour comprendre une disposition de nature constitutionnelle. La Cour suprême l'a déjà fait en ce qui concerne le paragraphe 91(2) de la *Constitution* intitulé « *The regulation of trade and commerce* »⁴⁷.

[165] En outre, il est exact qu'une preuve extrinsèque tirée des débats parlementaires ou des relations épistolaires entre les premiers ministres de l'époque est admissible pour aider à cerner le caractère et l'intention véritable d'une disposition législative et le contexte factuel qui a présidé à son avènement⁴⁸. Si elle est admissible, une telle preuve doit par contre avoir une valeur probante pertinente au débat, sans quoi son utilité est faible⁴⁹.

[166] Cela dit, il ne s'ensuit pas pour autant que l'amendement constitutionnel du paragraphe 91(2A) doive déboucher sur une interprétation aussi restrictive que celle proposée par le Syndicat d'Arvida et la CSN.

[167] D'abord, il n'y a aucune raison de ne pas appliquer à cet amendement les principes d'interprétation constitutionnels évolutifs et dynamiques déjà discutés. Après

⁴⁵ Pièce R-5, Lettre de l'hon. Mackenzie King à l'hon. Maurice Duplessis le 26 novembre 1937 (Addendum aux procès-verbaux des Débats de la Chambre des communes du 25 juin 1940).

⁴⁶ Frederick C. MISH, éditeur en chef, *Merriam-Webster's Collegiate Dictionary*, Tenth Edition, s.v. « unemployment insurance ».

⁴⁷ *Re Exported Natural Gas Tax*, [1982] 1 R.C.S. 1004, 1074.

⁴⁸ *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, précité, note 10, par. 52 et 53; Henri BRUN et Guy TREMBLAY, *Droit constitutionnel*, 4^e édition, Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2002, p. 451 et 452; *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, 483-485; *Renvoi relatif à la Loi de 1979 sur la location résidentielle*, [1981] 1 R.C.S. 714, 721-724; *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

⁴⁹ P.W. HOGG, *op. cit.*, note 13, p. 1291.

tout, l'amendement dont il s'agit a fait l'objet d'un accord unanime des provinces alors parties du Canada.

[168] Ensuite, même en adoptant l'approche suggérée par le sens usuel des mots ou la portée restreinte qu'attribuent le Syndicat d'Arvida et la CSN aux débats parlementaires de l'époque, il n'en reste pas moins que la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage ne se limite pas au seul paiement de prestations de chômage aux assurés du régime. Une telle vision ferait fi notamment de l'interprétation donnée par le Conseil privé et la Cour suprême à ce que comprend l'assurance-chômage.

[169] Le Syndicat d'Arvida et la CSN vont jusqu'à suggérer dans leur argumentation que la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage ne comprend pas le droit de mettre en place un service national de placement, tel que celui prévu à l'article 60 de la *Loi*. Adhérer à cette position serait contraire non seulement à ce qu'ont conclu le Conseil privé et la Cour suprême dans leurs arrêts, mais également à la conception historique de l'époque de tout régime d'assurance-chômage.

[170] De plus, tel que le démontre l'analyse qui précède, les mesures actives de la *Loi* ont toutes un lien direct avec le régime d'assurance-emploi en ce qu'elles sont offertes aux prestataires ou bénéficiaires de celui-ci. Dans un tel contexte, il est difficile de prétendre qu'il n'y a pas de lien entre, d'une part, ces prestations d'emploi, ce travail partagé et ces cours de formation et, d'autre part, cet aspect « assurance » du régime puisque ce sont soit les prestataires, soit les participants au régime qui peuvent bénéficier de ces mesures.

[171] Enfin, on ne peut non plus dissocier ces mesures de nature préventive de l'aspect « assurance » propre au régime car elles visent à faire en sorte que le coût des prestations de chômage à verser et leur durée soient diminués le plus efficacement possible.

[172] À tout événement, le Tribunal estime que même si on retenait les arguments du Syndicat d'Arvida et de la CSN voulant que ces mesures actives ne relèvent pas de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage et empiètent sur les compétences des législatures, ces mesures constitueraient néanmoins des dispositions qui font partie d'un régime législatif fédéral valide et qui y sont suffisamment intégrées⁵⁰.

[173] En effet, personne ne conteste ici que la *Loi* constitue un régime législatif fédéral valide. Or, que ce soit au niveau des prestations d'emploi, du service national de placement, du travail partagé ou des cours de formation, toutes ces mesures actives ont un lien fonctionnel et rationnel avec l'ensemble de la *Loi*.

⁵⁰ *General Motors of Canada c. City National Leasing*, [1989] 1 R.C.S. 641, 671 et 672; *Renvoi relatif à la taxe sur les produites et services*, [1992] 2 R.C.S. 445, 471.

[174] À vrai dire, les articles touchant ces mesures actives sont intimement liés au mécanisme de la *Loi* et n'ont de sens que par rapport aux autres articles de la *Loi* auxquels ils sont intégrés. On ne peut affirmer que ces mesures ont un contenu indépendant du reste de la *Loi*, puisqu'elles s'adressent directement aux assurés du régime qui ont occupé un emploi assurable, payé des cotisations et rempli les autres conditions que la *Loi* prévoit.

[175] Tout comme pour les prestations de chômage, ces mesures actives ne sont que d'ordre temporaire et liées directement au retour au travail des bénéficiaires justement à cause de leur interrelation avec le régime instauré par la *Loi*.

[176] Cet argument d'interprétation restrictive de la compétence fédérale du paragraphe 91(2A) doit donc être rejeté.

ii. L'absence de contributions monétaires du gouvernement fédéral et la preuve faite à l'audience

[177] En second lieu, le Syndicat d'Arvida et la CSN font valoir que l'absence de contributions monétaires de l'État fédéral au régime édicté par la *Loi* depuis 1996 et les changements draconiens à la couverture du régime relatés par les experts Rose et Lacroix établissent que ces dispositions sur les mesures actives n'ont plus aucune corrélation avec l'exercice de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage, telle que comprise au moment de son adoption en 1940.

[178] Le Tribunal ne peut retenir ces prétentions.

[179] D'abord, l'absence de contributions monétaires de l'État fédéral au régime d'assurance-emploi, qui selon la preuve date de 1990, ne rend aucunement inconstitutionnels les articles attaqués touchant les mesures actives. Il s'agit là d'une question à saveur politique, et non juridique, qui touche les mécanismes choisis pour l'exercice de la compétence. L'efficacité et l'opportunité de ces mécanismes ne sont pas des questions qui sont du ressort des tribunaux⁵¹.

[180] Ensuite, la preuve des experts touchant la couverture actuelle du régime concerne la prétendue baisse de générosité de la *Loi*, ce qui n'est pas non plus du ressort des tribunaux.

[181] Au surplus, cette preuve n'est d'aucune utilité à la solution des questions soumises au Tribunal. En effet, l'essentiel des propos des experts Rose et Lacroix s'adressait à l'entendue de la couverture du régime et à la critique des indicateurs choisis pour en analyser l'efficacité.

⁵¹ Renvoi relatif au projet de loi C-7, précité, note 9.

[182] Il appert que ces experts divergent d'opinion sur les pourcentages respectifs à attribuer à l'influence qu'ont le resserrement du régime et les changements du marché du travail sur ces indicateurs. Or, le Tribunal n'a pas à trancher entre leurs versions, car l'étendue de la couverture actuelle du régime d'assurance-emploi, peu importe l'indicateur retenu, n'a rien à voir avec la détermination de la constitutionnalité des articles de la *Loi* visant les mesures actives.

d) La position du Procureur général du Québec

[183] Bien que les procureurs généraux de toutes les législatures provinciales aient été avisés du litige et invités à intervenir en l'instance, aucun ne l'a fait, mis à part celui du Québec.

[184] Quant à ce dernier, il a adopté une position « neutre » sur la question de la constitutionnalité des mesures actives établies par la *Loi*. Bref, il n'a appuyé ni le Syndicat d'Arvida ou la CSN, ni le Procureur général du Canada.

[185] En définitive, les législatures, dont on dit les pouvoirs usurpés par l'exercice de la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage, ne contestent pas cet exercice. La preuve révèle même que, suivant l'application des dispositions de la partie II de la *Loi*, onze ententes sont intervenues entre le gouvernement du Canada et les provinces et territoires, dont la province de Québec⁵².

[186] Le Tribunal se doit de noter que les législatures ne soutiennent pas le Syndicat d'Arvida et la CSN dans leurs prétentions. Bien qu'en soi, cela ne suffise pas pour conclure à la constitutionnalité des articles attaqués, on ne peut par contre l'ignorer en matière constitutionnelle.

[187] En effet, suivant le principe de présomption de constitutionnalité des lois, c'est à la partie qui conteste la validité constitutionnelle de dispositions d'assumer le fardeau de démontrer la justesse de ses prétentions⁵³.

[188] Or, cette absence de contestation des législatures provinciales dont la compétence aurait été prétendument usurpée appuie la conclusion voulant que le Syndicat d'Arvida et la CSN ne se soient pas déchargés du fardeau qui est le leur d'établir que les articles de la *Loi* touchant les mesures actives excèdent la compétence du Parlement.

⁵² Pièce P-15, Assurance-emploi; Rapport de contrôle et d'évaluation 1999, p. 36.

⁵³ P.W. HOGG, *op. cit.*, note 13, p. 396; Pierre-André COTÉ, *Interprétation des lois*, 3e éd., Montréal, Éditions Thémis, 1999, p. 470.

e) Le pouvoir fédéral de dépenser

[189] En terminant sur cette première question, le Tribunal souligne que le Syndicat d'Arvida et la CSN ont longuement argumenté que les articles attaqués de la *Loi* touchant les mesures actives ne pouvaient se justifier par l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser. Ils ont été appuyés sur ce point par le Procureur général du Québec, dont l'intervention s'est limitée exclusivement à cet argument.

[190] Malgré l'intérêt évident du sujet, il n'est pas nécessaire de trancher ici cette partie du débat touchant l'étendue du pouvoir fédéral de dépenser, puisque le Tribunal conclut que les articles attaqués de la *Loi* sur les mesures actives entrent dans l'exercice de la compétence fédérale en matière d'assurance-chômage.

2) Les articles de la *Loi* relatifs aux cotisations exigées, soit les articles 66, 66.1 et 66.2, sont-ils valides du point de vue constitutionnel?

[191] Pour résoudre la deuxième question touchant la validité constitutionnelle des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi*, il y a lieu d'examiner ce qui suit :

- a) Le caractère véritable des articles attaqués eu égard à leur contenu et à leur historique;
- b) Les prétentions du Syndicat d'Arvida et de la CSN sur :
 - i. L'effet de l'application de ces articles;
 - ii. Leur caractère imprécis;
 - iii. La taxe dite « déguisée » ou « illégale »;
 - iv. La taxation des législatures provinciales par le Parlement;
 - v. Le droit international.

[192] Tout comme pour la première, cette deuxième question requiert ainsi d'examiner les dispositions contestées de la *Loi* pour en déterminer le caractère véritable et, ensuite, établir si elles relèvent ou non de la compétence du Parlement. Ici aussi, il convient d'analyser le contenu des articles attaqués et leur évolution historique pour en cerner la caractéristique dominante et en définir l'objet.

a) Le caractère véritable des articles attaqués eu égard à leur contenu et à leur historique

[193] Les dispositions relatives aux cotisations exigées dont le Syndicat d'Arvida et la CSN contestent la validité constitutionnelle sont les articles 66, 66.1 et 66.2 qui se trouvent à la partie III de la *Loi* intitulée « Cotisations et autres questions financières ».

[194] L'article 66 couvre les années 1997 à 2001 et prescrit :

66. Pour chaque année, la Commission fixe, avec l'agrément du gouverneur en conseil, sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances, le taux de cotisation qui, à son avis, permet le mieux, au cours d'un cycle économique, d'assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi et maintenir une certaine stabilité des taux.

(Le Tribunal souligne)

[195] Pour les années 2002 et 2003, l'article 66.1 édicte⁵⁴ :

66.1 Par dérogation à l'article 66, le taux de cotisation pour l'année 2002 et celui pour l'année 2003 sont fixés par le gouverneur en conseil sur la recommandation du ministre et du ministre des Finances.

(Le Tribunal souligne)

[196] Enfin, pour l'année 2004, l'article 66.2 prévoit⁵⁵:

66.2 Par dérogation à l'article 66, le taux de cotisation pour l'année 2004 est fixé à 1,98%.

(Le Tribunal souligne)

[197] Ainsi, de 1997 à 2001, c'est la Commission qui a fixé les taux de cotisation avec l'accord du Cabinet, sur recommandation du ministre du Développement des ressources humaines et du ministre des Finances.

[198] Pour ce faire, l'article 66 prescrivait un taux de cotisation qui devait assurer un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés au Compte d'assurance-emploi au cours d'un cycle économique, tout en maintenant une certaine stabilité dans les taux. Durant cette période, ce mécanisme d'établissement du taux de cotisation faisait donc référence à une relation directe entre les cotisations (soit un niveau de revenus suffisant) et les prestations (soit les débits sur le Compte d'assurance-emploi), tout en prévoyant que les taux établis devaient être stables au cours d'un cycle économique.

[199] Pour 2002 et 2003, la situation a changé. Les paramètres prévus à l'article 66 pour l'établissement des taux de cotisation ont été écartés. Pour ces deux années, le Cabinet a fixé les taux de cotisation, sur recommandation du ministre du Développement des ressources humaines et du ministre des Finances.

[200] Pour l'année 2004, ce n'est ni la Commission ni le Cabinet qui doivent fixer le taux de cotisation. Il est prévu spécifiquement à la *Loi*. Bref, c'est le Parlement, par l'adoption de l'article 66.2, qui le fixe.

⁵⁴ *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-emploi et le Règlement sur l'assurance-emploi (pêche); L.C. 2001, c. 5, art. 9.*

⁵⁵ *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 18 février 2003, Projet de loi C-28 (adopté le 27 mai 2003), 2^e session, 37^e législature (Can.), art. 21.*

[201] Ce constat étant fait, il apparaît indéniable que ces articles 66, 66.1 et 66.2 ont pour objet soit de fixer directement les taux de cotisation, soit de prévoir les mécanismes qui le permettent, afin de déterminer ce qui doit être payé par les employeurs et les employés en vertu de la *Loi*. Par leur objet et par leurs effets, le caractère véritable de ces dispositions est donc directement relié à l'exercice même de la compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage, soit au financement du régime.

[202] Comme en témoigne l'historique de l'évolution des dispositions analogues des lois fédérales en matière d'assurance-chômage, l'imposition de tels taux de cotisation est à la base même de l'exercice de la compétence fédérale en cette matière depuis ses débuts.

[203] À l'origine, la *Loi de 1940* prévoyait à son article 17 que les « taux de contribution » étaient ceux prévus à l'annexe II de la loi. Cette annexe établissait les échelles des contributions tant du patron que de la personne employée, selon des taux hebdomadaires fixés par catégorie de personnes employées. À cette époque, le Parlement, en adoptant la *Loi de 1940*, fixait ainsi lui-même les taux dans l'exercice de sa compétence en matière d'assurance-chômage.

[204] La situation est demeurée la même jusqu'en 1955 au moment où la *Loi concernant la Loi sur l'assurance-chômage*⁵⁶ (*Loi de 1955*) a été adoptée. Selon l'article 37 de cette loi, les « taux de contribution » étaient ceux prévus à une table apparaissant à la fin du paragraphe 1. En adoptant la *Loi de 1955*, le Parlement fixait donc encore les taux, tout comme dans la *Loi de 1940*. Cette situation a ainsi prévalu jusqu'en 1971, soit pendant près de 31 ans.

[205] À partir de 1971, les mécanismes d'établissement des taux de cotisation ont changé. Affaire de flexibilité sans doute, compte tenu d'une économie moins stable et sujette à plus de soubresauts. Ainsi, à son article 62, la *Loi de 1971* prévoyait que la Commission d'assurance-chômage, avec l'accord du Cabinet, fixait dorénavant les taux de cotisation pour chaque année, de telle sorte qu'ils couvrent « *le coût de base rajusté des prestations de la présente loi au cours de l'année, déterminé en vertu de l'article 63* ».

[206] L'article 63 prescrivait le mécanisme pour l'établissement des taux de cotisation. Ceux-ci étaient fixés en fonction du coût de base moyen des prestations pour l'année établi à partir des expériences des trois années précédentes, tout en tenant compte des montants nécessaires annuellement pour compenser ou réduire le déficit ou l'excédent du Compte d'assurance-chômage.

⁵⁶ S.C. 1955, c. 50.

[207] Tel que le confirment notamment les *Lois révisées du Canada de 1985*⁵⁷, un tel mécanisme est demeuré en vigueur pour la majeure partie de la période allant de 1971 à l'adoption de la *Loi* en 1996, sauf pour les années 1990 à 1992⁵⁸, 1995 et 1996⁵⁹. Pour ces cinq années, l'article 48.1 a été ajouté afin de déroger à l'article 48 (anciennement 62 de la *Loi de 1971*) et prescrire le taux de cotisation directement dans la loi, comme lors de la période antérieure à 1971.

[208] Selon la preuve, le mécanisme de fixation des taux de cotisation établis par la Commission d'assurance-chômage en fonction du coût de base rajusté des prestations causait des difficultés. La méthode de calcul n'assurait pas une flexibilité suffisante pour, entre autres, accumuler les fonds nécessaires au Compte d'assurance-chômage advenant des périodes de récession plus sévères et donc, des périodes de chômage plus importantes⁶⁰.

[209] Notamment, la conséquence suivante en découlait. Lorsqu'en période de récession, les déficits accumulés au Compte augmentaient de façon importante, cela entraînait, selon la formule de la *Loi*, la fixation de taux de cotisation plus élevés alors que la situation économique commandait au contraire qu'ils soient abaissés.

[210] L'article 66 de la *Loi* a donc été adopté en 1996 pour pallier ce problème en assouplissant la méthode de calcul.

[211] Ainsi, cet article prévoyait la fixation d'un taux de cotisation qui, d'un côté, tenait compte d'un apport de revenus (donc de cotisations) suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi (donc les prestations). De l'autre côté, le mécanisme prévoyait par contre que les taux devaient assurer un tel apport au cours « d'un cycle économique », tout en maintenant « une certaine stabilité ».

[212] Ce bref historique révèle donc ceci.

[213] Initialement et pour les trente et une premières années du régime d'assurance-chômage, le Parlement, par l'adoption des *Lois de 1940 et de 1955*, fixait les taux de cotisation.

[214] Pendant les vingt-cinq années suivantes, soit de 1971 à 1996, la Commission d'assurance-chômage les fixait en fonction du coût de base rajusté des prestations, le tout selon un mécanisme décrété dans la loi, donc par le Parlement. Il y a toutefois eu

⁵⁷ Voir *Loi concernant l'assurance-chômage au Canada*, L.R.C. (1985), c. U-1, art. 48 et 49 (*Loi de 1985*).

⁵⁸ *Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage et la Loi sur le ministère et sur la Commission de l'emploi et de l'immigration*, L.C. 1990, c. 40, art. 30.

⁵⁹ *Loi modificative portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au Parlement le 22 février 1994 (Loi d'exécution du budget 1994)*, L.C. 1994, c. 18, art. 26.

⁶⁰ Voir pièce D-5, p. 90, 91 et 92 et pièce D-7, Fiche d'information 7, p. 2.

de nombreuses années d'exception au début de la décennie 1990 alors que le Parlement a repris son rôle des années initiales.

[215] À compter de 1997 et pendant cinq ans, la Commission a fixé les taux avec l'approbation du Cabinet selon un mécanisme prévoyant une relation entre les cotisations reçues et les prestations versées qui tienne compte d'un objectif de stabilité des taux dans un cycle économique donné.

[216] En 2002 et 2003, la mécanique de fixation des taux est tombée dans le giron du Cabinet, sans autre précision. À compter de 2004, le taux étant fixé dans la *Loi*, le Parlement reprend le rôle qu'il avait assumé à ce chapitre durant les trente et une premières années du régime et au début des années 1990. En définitive, à ce chapitre, c'est un retour à la case départ.

[217] Cela dit, que ce soit en regard de l'analyse du contenu des articles ou de leur évolution historique, une conclusion demeure. L'imposition d'un taux de cotisation aux employeurs et employés touche une matière qui relève et a toujours relevé de la compétence exclusive du Parlement, soit le financement du régime d'assurance-emploi créé par la *Loi*.

[218] Lorsqu'il s'agit de dégager le caractère véritable d'une loi qui prévoit l'imposition d'un droit, la Cour suprême a, de fait, souligné ceci dans l'arrêt *Ontario Home Builders' Association*⁶¹ :

Cette démarche est aussi analogue à celle adoptée dans les décisions traitant de lois fédérales contestées pour le motif que l'imposition d'un droit -- qui, selon les autorités fédérales, avait été adoptée conformément au par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867* -- équivalait à la réglementation d'une matière relevant de la compétence exclusive des provinces. Les tribunaux ont toujours déterminé en premier lieu à quoi se rapportait, de par son caractère véritable, la loi fédérale prévoyant l'imposition d'un droit, et ensuite si cette loi avait trait à un domaine relevant de la compétence exclusive du gouvernement fédéral ou des provinces. C'est la démarche qu'a adoptée le juge en chef Laskin dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, précité (voir également, entre autres: *Attorney-General of British Columbia c. Attorney-General of Canada*, [1924] A.C. 222, *Attorney-General for Canada c. Attorney-General for British Columbia*, [1930] A.C. 111, et *In re The Insurance Act of Canada*, [1932] A.C. 41; est également pertinent l'arrêt *Bank of Toronto c. Lambe* (1887), 12 App. Cas. 575 (où le Conseil privé a confirmé, comme ayant trait à la taxation en vertu du par. 92(2) -- et non pas aux banques -- une loi provinciale prévoyant une taxe sur les banques)).

(Le Tribunal souligne)

⁶¹ *Ontario Home Builders' Association c. Conseil scolaire de la région de York*, [1996] 2 R.C.S. 929, 1018.

[219] En appliquant cette démarche ici, le Tribunal conclut que les articles en question et la *Loi* elle-même ont trait à un domaine qui relève de la compétence exclusive du gouvernement fédéral.

b) Les prétentions du Syndicat d'Arvida et de la CSN

[220] D'ailleurs, devant cette constatation, on note que le Syndicat d'Arvida et la CSN ne soutiennent pas tant que ces articles 66, 66.1 et 66.2 empiètent sur les compétences des législatures provinciales. Ils prétendent plutôt que par leur effet et leur imprécision, ils dénatureraient le mécanisme d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi.

[221] Depuis 1996, soulignent-ils, les taux de cotisation ne maintiennent plus la corrélation requise entre le niveau des cotisations perçues et celui des prestations versées. Cela rendrait les mécanismes qui permettent de les fixer contraires à la finalité même du régime d'assurance-emploi et donc, inconstitutionnels.

[222] Ils prétendent aussi que ces dispositions seraient inconstitutionnelles, car elles constitueraient une taxe « déguisée » adoptée en violation de la *Constitution*.

i. L'effet de l'application des articles 66, 66.1 et 66.2

[223] Dans un premier temps, les prétentions du Syndicat d'Arvida et de la CSN sur l'inconstitutionnalité des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi* s'articulent autour de ce que révèle la preuve quant à l'impact de la mise en place du nouveau mécanisme d'établissement des taux de cotisation de l'article 66.

[224] Selon eux, depuis la mise en place de ce nouveau mécanisme, les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi ont augmenté de façon importante et démesurée⁶². D'un déficit de près de 7 milliards de dollars au 31 mars 1994, le Compte d'assurance-emploi est passé à un surplus dépassant 7 milliards au 31 mars 1997, pour culminer à un excédent de plus de 40 milliards au 31 mars 2002.

[225] Selon le Syndicat d'Arvida et la CSN, la preuve démontre que depuis 1999, le niveau de ces surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi a été fortement critiqué par le vérificateur général du Canada⁶³.

[226] Pour l'exercice clos au 31 mars 1999, le rapport du vérificateur général comporte une mention dans l'état supplémentaire relatif au Compte d'assurance-emploi soulignant que l'excédent du Compte avait alors atteint 21 milliards de dollars et qu'il

⁶² Pièce D-18, Rapport d'expertise préparé par Éric Flynn et Chantal Clément, c.a., Compte d'assurance-emploi, 9 novembre 1999, p. 4 et 5.

⁶³ Quoiqu'en 2002, le rapport émane plutôt de la « vérificatrice générale », le Tribunal réfère globalement au « vérificateur général » afin d'alléger le texte de cette partie du jugement.

serait souhaitable de clarifier les facteurs servant à établir un niveau approprié de réserve⁶⁴.

[227] Pour l'exercice clos au 31 mars 2000, il dénonce plus vigoureusement dans ses observations et points saillants ce qu'il qualifie de « *Manque de clarté quant à la méthode d'établissement des taux de cotisation à l'assurance-emploi* »⁶⁵.

[228] Pour les exercices clos au 31 mars 2001 et au 31 mars 2002, le vérificateur général du Canada est encore plus direct et dit ne pouvoir conclure que l'esprit de la *Loi* a été respecté lors de l'établissement des taux de cotisation compte tenu de leur niveau anormalement élevé⁶⁶.

[229] Ces critiques échelonnées de 1999 à 2002 sont toutes de même nature. Selon le vérificateur général, le solde du Compte d'assurance-emploi dépasse largement la réserve maximale jugée suffisante par l'actuaire en chef de DRHC. Précisons ici que ces critiques visent directement les taux de cotisation en eux-mêmes et insistent sur l'absence d'explications valables fournies sur le niveau du solde qui serait adéquat selon le gouvernement fédéral, nonobstant les recommandations de cet actuaire en chef.

[230] La preuve révèle par ailleurs ce qui suit sur la position de l'actuaire en chef de DRHC quant aux taux de cotisation de l'assurance-emploi. Dans ses rapports pour les années 1998⁶⁷, 1999⁶⁸, 2000⁶⁹ et 2001⁷⁰, il énonce qu'à son avis, les taux de cotisation établis sont trop élevés. Il estime qu'une réserve maximale de 10 à 15 milliards de dollars dans le Compte d'assurance-emploi permettrait, en cas de récession, d'éponger tous les coûts à survenir au cours de celle-ci, tout en évitant un déficit cumulatif ou une hausse des taux de cotisation.

[231] Par contre, l'actuaire en chef souligne que le fait de conserver des réserves importantes au Compte n'est pas inédit. Par exemple, en 1946, les réserves représentaient dix fois le montant annuel des prestations et en 1956, quatre fois. En comparaison, au 31 mars 2002, les réserves de plus de 40 milliards de dollars représentent environ trois fois le montant annuel des prestations.

[232] Un constat toutefois demeure selon le Syndicat d'Arvida et la CSN. Depuis 1999, les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi dépassent largement le niveau jugé suffisant tant par le vérificateur général du Canada que par l'actuaire en

⁶⁴ Pièce D-17, annexe C, Comptes publics du Canada 1999, p. 4.18.

⁶⁵ Pièce R-45, p. 11.

⁶⁶ Pièce D-17-1, p. 1.5, 1.31, 1.34 et 1.35.

⁶⁷ Pièce R-20, p. 8, 9, 11 et 12.

⁶⁸ Pièce R-27, p. 7, 9 et 10.

⁶⁹ Pièce R-42, p. 8, 11 et 12.

⁷⁰ Pièce P-30, p. 9, 10, 11 et 12.

chef de DRHC et la preuve ne révèle aucune explication permettant de justifier leur niveau actuel.

[233] Prenant appui sur cette preuve non contredite, le Syndicat d'Arvida et la CSN plaident que par leur effet qui permet l'accumulation de surplus démesurés de plus de 40 milliards, les articles 66, 66.1 et 66.2 seraient inconstitutionnels.

[234] Soit dit avec égards, le Tribunal ne peut en arriver à la même conclusion. À vrai dire, le discours tenu par le Syndicat d'Arvida et la CSN à ce chapitre est, somme toute, contradictoire.

[235] D'un côté, ils attaquent le caractère dit « illégal et inconstitutionnel » de ces trois articles alors que de l'autre, ils reconnaissent que si les surplus étaient limités à environ 15 milliards plutôt que 40, conformément à ce que recommandent l'actuaire en chef de DRHC et le vérificateur général, ils n'auraient rien à dire.

[236] Cette dichotomie illustre bien la teneur réelle du problème qui ne se situe pas au niveau du libellé des articles ou de leur caractère illégal ou inconstitutionnel, mais plutôt au niveau de l'application qui en est faite par les instances concernées. Il est d'ailleurs manifeste que ce que recommande l'actuaire en chef de DRHC et ce que décrit le vérificateur général dans leurs rapports est directement relié aux taux de cotisation imposés qui seraient trop élevés.

[237] Or, selon le Tribunal, le nœud de cet aspect du litige se situe justement au niveau des taux eux-mêmes alors que ceux-ci ne sont pas contestés en l'espèce.

[238] Effectivement, tel que le précise le résumé des prétentions des parties, ni le Syndicat d'Arvida ni la CSN ne soulèvent ici l'illégalité des taux de cotisation fixés en vertu des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi*. Ils n'attaquent que l'inconstitutionnalité des articles qui permettent de les fixer, lesquels relèvent manifestement de la compétence exclusive du Parlement.

[239] À ce propos, et ceci explique sans doute pourquoi ce moyen a été retiré, la question de la légalité de ces taux aurait, à première vue, relevé non pas de la compétence de la Cour supérieure, mais bien de celle de la Cour fédérale. Il semble en effet qu'il se serait alors agi de rendre un jugement déclaratoire contre un « office fédéral » pour qui seule la Cour fédérale aurait compétence⁷¹, ce qui inclut à la fois la Commission et le Cabinet qui ont fixé les taux de 1997 à 2003.

[240] En fin de compte, on cherche en vain en vertu de quoi les articles en tant que tels seraient inconstitutionnels en raison du fait que leur application serait prétendument exagérée ou illicite. À ce chapitre, la contestation, si elle était soulevée, relèverait bien plus du droit administratif que du droit constitutionnel.

⁷¹ *Loi sur la Cour fédérale*, L.R.C. (1985) c. F-7, art. 18(1) et art. 2(1), la définition de « office fédéral ».

[241] Dans un autre ordre d'idées, le Syndicat d'Arvida et la CSN ajoutent également ceci sur le caractère inconstitutionnel des articles dû aux effets de leur application.

[242] Selon la preuve, les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi dépassent de près du triple le maximum de la fourchette identifiée par l'actuaire en chef de DRHC, soit 15 milliards de dollars. À un tel niveau, les surplus accumulés n'ont absolument aucun lien avec ce qui est nécessaire à la couverture du régime d'assurance-emploi, particulièrement dans un contexte où, disent-ils, ces surplus s'accumulent au détriment de cette couverture et des services requis par les chômeurs canadiens.

[243] Pour le Syndicat d'Arvida et la CSN, il s'agit là de surplus accumulés à cause de taux de cotisation fixés sciemment à des niveaux exagérés. La preuve démontrerait, selon eux, qu'une telle accumulation était non seulement prévisible, mais qu'elle a été faite de façon délibérée. Ces surplus accumulés, disent-ils, permettraient ainsi au gouvernement fédéral de dépenser les cotisations perçues des travailleurs canadiens pour d'autres fins que le régime d'assurance-emploi et en dehors de son champ de compétence, comme pour les mesures actives.

[244] Cette autre prétention ne peut être retenue non plus.

[245] Il est d'abord inutile de revenir sur les dépenses faites pour les mesures actives de la *Loi* puisque le Tribunal a déjà conclu que celles-ci tombent dans le champ de compétence du Parlement en matière d'assurance-chômage.

[246] En ce qui a trait cette fois à l'argument de l'utilisation de ces sommes pour des fins autres que le versement de prestations de chômage, le Tribunal est d'avis qu'il ne s'agit pas d'une question qui touche la compétence constitutionnelle du Parlement d'adopter les articles en question. Cela concerne plutôt l'utilisation « illégale » ou l'appropriation « illicite » de ces surplus par le gouvernement fédéral. Or, c'est la troisième question dont dispose ce jugement qui en traite.

ii. Le caractère imprécis des articles attaqués

[247] Dans un deuxième temps, le Syndicat d'Arvida et la CSN invoquent le caractère imprécis des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi* pour soutenir leur contestation constitutionnelle.

[248] Cette imprécision permettrait l'accumulation des surplus démesurés du Compte d'assurance-emploi et la disproportion que l'on constate entre le montant des cotisations perçues et celui des prestations versées. Le régime même d'assurance-emploi serait par conséquent dénaturé puisqu'il ferait en sorte d'éliminer la corrélation nécessaire entre le montant des cotisations perçues et celui des prestations versées.

[249] Le Tribunal juge cette prétention sans fondement et, à tout événement, non pertinente dans la considération du caractère constitutionnel des dispositions contestées.

[250] Premièrement, on ne peut affirmer que le texte même de l'article 66 de la *Loi* dissocie totalement le montant des cotisations perçues de celui des prestations versées. Au contraire, la disposition réfère précisément à un apport de revenus suffisant pour couvrir les débits autorisés sur le Compte d'assurance-emploi, ce qui constitue une référence précise aux crédits et débits prévus à la *Loi*.

[251] Deuxièmement, en ce qui concerne l'article 66.1, le pouvoir est délégué au Cabinet. Bien que la disposition soit muette quant aux critères applicables, rien ne permet de conclure de la preuve soumise que le montant des cotisations nécessaire pour couvrir les prestations à verser ne soit pas pris en compte dans l'établissement des taux. La preuve est simplement silencieuse à ce sujet.

[252] Troisièmement, l'article 66.2 constitue ni plus ni moins un retour à la case départ puisque le Parlement fixe dans la *Loi* le taux de cotisation pour l'année 2004, tout comme il l'avait fait dans la *Loi de 1940*, dans la *Loi de 1955* et au début des années 1990. Aucun argument n'a été avancé pour indiquer en vertu de quoi une telle façon de procéder, qui a existé pendant plus de trente ans, serait illégale ou inconstitutionnelle.

[253] Enfin, aucune autorité n'a été soumise par le Syndicat d'Arvida ou la CSN pour appuyer cet argument d'inconstitutionnalité des articles au motif d'« imprécision ».

iii. La taxe dite déguisée ou illégale

[254] Dans un troisième temps, le Syndicat d'Arvida et la CSN soumettent que les taux de cotisation fixés par les articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi* sont en réalité une taxe plutôt qu'un prélèvement de nature réglementaire. Cela étant, il en découlerait deux conséquences au niveau constitutionnel.

[255] D'abord, en vertu de l'article 53 de la *Constitution*, seul le Parlement a le pouvoir d'imposer une taxe, ce qui n'est pas le cas pour la Commission ou le Cabinet. Ensuite, en vertu de l'article 125 de la *Constitution*, une législature provinciale ne peut être sujette à taxation et donc, leur imposer les taux de cotisation prévus à ces articles serait inconstitutionnel.

[256] Avec égards, ces arguments ne résistent pas à l'analyse.

[257] En effet, à la lumière des principes applicables, les taux de cotisation fixés en vertu de la *Loi* ne sont pas des taxes, mais bien des frais réglementaires. De plus, même un pouvoir de taxation qui serait du ressort exclusif du Parlement selon l'article 53 peut être délégué si cela est fait de façon claire et explicite, ce qui est le cas pour les articles 66 et 66.1. Enfin, l'article 125 de la *Constitution* n'a aucune application dans les

faits puisque si les législatures provinciales, et particulièrement celle du Québec, sont assujetties aux taux de cotisation de la *Loi*, c'est par choix et non par obligation.

[258] Le Syndicat d'Arvida et la CSN invoquent l'arrêt *Première nation de Westbank*⁷² où la Cour suprême a revu les critères permettant de distinguer une taxe d'une redevance de nature réglementaire. Au sujet de cette distinction, le juge Gonthier y a souligné :

Le point de départ naturel en matière de qualification des prélèvements gouvernementaux est l'arrêt de notre Cour *Lawson c. Interior Tree Fruit and Vegetable Committee of Direction*, [1931] R.C.S. 357, aux pp. 362 et 363. Dans cet arrêt, le juge Duff, plus tard Juge en chef, a expliqué que les redevances contestées étaient des taxes parce qu'elles étaient: (1) exigibles en vertu de la loi, (2) imposées sous l'autorité de la législature, (3) imposées par un organisme public, (4) pour une fin d'intérêt public. Le juge Duff a également souligné que les redevances en cause étaient obligatoires et touchaient un grand nombre de personnes.

Ces indicateurs d'une «taxation» ont récemment été adoptés par notre Cour dans *Succession Eurig*, précité, par. 15. Le juge Major, pour la majorité de la Cour, a ajouté un autre élément possible pour qualifier un prélèvement gouvernemental, disant au par. 21 qu'« il est un autre facteur qui permet généralement de distinguer des frais d'une taxe: il doit y avoir un rapport entre la somme exigée et le coût du service fourni ». Il s'agit d'une précision utile, car elle aide à faire la distinction entre les taxes et les frais d'utilisation qui sont un sous-ensemble des «redevances de nature réglementaire».

(Le Tribunal souligne)

[259] Appliquant cette décision aux faits en l'espèce, le Syndicat d'Arvida et la CSN prétendent que les taux de cotisation établis par la Commission et le Cabinet en vertu des articles 66 et 66.1 sont 1^o exigibles en vertu de la *Loi*, 2^o imposés sous l'autorité du Parlement, 3^o perçus par un organisme public, soit le receveur général du Canada selon l'article 82, le tout, 4^o à des fins d'intérêt public, soit aux fins d'assurance-emploi. Ils soulignent enfin qu'il n'y a 5^o aucune relation entre les sommes exigées et les coûts des services que fournit la *Loi*.

[260] S'appuyant sur l'arrêt *Succession Eurig*⁷³ de la Cour suprême, ils ajoutent qu'il n'y a aucun « rapport raisonnable » entre les taux de cotisation exigés et les services fournis aux assurés, prestataires ou participants en vertu de la *Loi*, comme le démontrent notamment les surplus accumulés qui sont excessifs et démesurés.

⁷² *Première nation de Westbank c. B.C. Hydro*, [1999] 3 R.C.S. 134, 148.

⁷³ *Succession Eurig (Re)*, [1998] 2 R.C.S. 565, 578 et 579.

[261] Enfin, ils précisent que les Comptes publics du Canada⁷⁴ démontrent bien que ces surplus sont considérés par le gouvernement fédéral comme des impôts et des taxes. Ils constitueraient même sa principale source de revenus après l'impôt sur le revenu des particuliers.

[262] Bref, selon le Syndicat d'Arvida et la CSN, tout ce qui excède le niveau de réserve suffisant établi par l'actuaire en chef de DRHC, soit 15 milliards de dollars, ne peut être qualifié de frais réglementaires. Il s'agirait d'une taxe.

[263] En ce qui concerne l'article 66, cet argument ne saurait s'appliquer. En effet, le mécanisme de cet article prévoit précisément une relation directe entre les revenus du régime et les dépenses de celui-ci, tout en référant à la nécessité de maintenir une stabilité des taux en fonction des cycles économiques. Les taux de cotisation ne sont donc pas imposés dans le cadre d'un régime de réglementation qui respecte tous les facteurs identifiés dans l'arrêt *Westbank*⁷⁵ pour être qualifiés de taxe.

[264] Ensuite, quoique le niveau des taux ait permis d'accumuler des surplus élevés et, aux yeux de plusieurs, démesurés, on ne peut conclure qu'il y ait absence de rapport entre le niveau des taux de cotisation et la nature des services qu'offre le régime d'assurance-emploi. Particulièrement dans un contexte où, comme il en sera traité à la question suivante, les surplus accumulés continuent d'apparaître au crédit du Compte d'assurance-emploi et donc, d'être disponibles pour couvrir les débits à venir qu'autorise la *Loi*.

[265] Par ailleurs, même si certains pourraient voir dans les taux de cotisation des articles 66 et 66.1 l'imposition d'une taxe, dans l'arrêt *Ontario English Catholic Teachers' Association*⁷⁶, la Cour suprême a déjà décidé que la délégation d'un pouvoir de taxation est constitutionnelle si elle est faite dans un langage explicite et non ambigu. Tel que l'exprime le juge Iacobucci dans cet arrêt, lorsque l'autorité permet expressément et clairement à un organisme d'imposer une taxe, les exigences du principe « d'aucune taxation sans représentation » que protège l'article 53 de *Constitution* sont respectées.

[266] En l'espèce, même si les taux de cotisation étaient vus comme une taxe, la délégation de ce pouvoir à la Commission, à l'article 66, ou au Cabinet, à l'article 66.1, est explicite, ne souffre d'aucune ambiguïté et est incluse dans une *Loi* qui a été dûment adoptée par le Parlement.

[267] Enfin, quitte à le redire, pour ce qui est de l'article 66.2, cet argument avancé par le Syndicat d'Arvida et la CSN quant à l'article 53 de la *Constitution* ne peut avoir

⁷⁴ Voir, par exemple, pièce D-17-1 pour l'exercice clos au 31 mars 2002.

⁷⁵ *Première nation de Westbank c. B.C. Hydro*, précité, note 72, 149.

⁷⁶ *OECTA c. Ontario (P.G.)*, [2001] 1 R.C.S. 470, 521.

d'application puisque c'est le Parlement lui-même qui fixe le taux dans la *Loi*, comme il l'avait fait de 1940 à 1971 et au début des années 1990 sans que personne ne dise mot.

[268] En terminant, il y a lieu d'ajouter que puisque le Parlement a compétence sur l'assurance-chômage, même si les taux de cotisation devaient être considérés comme une taxe, cette distinction serait sans conséquence en l'espèce, comme la Cour suprême l'a déjà dit⁷⁷ :

[...] Si, par contre, le gouvernement fédéral établit une taxe essentiellement à des fins de réglementation ou si cette taxe est indissociable d'une réglementation plus générale, comme c'est le cas des « contribution d'ajustement » dont il est question dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, S.R.C. 1970, chap. A-7 et autres*, [1978] 2 R.C.S. 1198, ou des primes d'assurance-chômage dans l'affaire *Attorney-General for Canada v. Attorney-General for Ontario*, [1937] A.C. 355, il ne s'agit pas véritablement de « taxation » et l'article 125 ne s'applique pas.

(Le Tribunal souligne)

iv. La taxation des législatures provinciales par le Parlement

[269] Le Syndicat d'Arvida complète son argumentation sur cette deuxième question en avançant que l'imposition des taux de cotisation des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi* aux législatures provinciales, notamment celle du Québec, constitue une taxation illégale d'un ordre de gouvernement par un autre, en violation de l'article 125 de la *Constitution*.

[270] Il n'y a pas lieu de disserter longuement sur cet argument que ne soulève aucune des législatures provinciales, ni même le Procureur général du Québec qui est pourtant intervenu en l'espèce.

[271] En effet, en vertu du paragraphe 5(4)d) de la *Loi*, la Commission peut inclure les « emplois au service de Sa Majesté du chef d'une province » dans les « emplois assurables » lorsque le gouvernement de la province convient de renoncer à l'exclusion du paragraphe 5(2)c) de la *Loi* afin de faire assurer ses employés.

[272] Or, les arrêtés en conseil et décrets mis en preuve et adoptés relativement à « l'application de la *Loi sur l'assurance-chômage* ou de la *Loi sur l'assurance-emploi* »⁷⁸ démontrent que le gouvernement du Québec a précisément convenu de faire assurer tous ses employés en vertu de la *Loi*.

[273] Devant une telle preuve, on ne peut sérieusement prétendre que les taux de cotisation des articles 66, 66.1 et 66.2 de la *Loi* sont une taxe « imposée » par un ordre

⁷⁷ *Re Exported Natural Gas Tax*, précité, note 47, 1070.

⁷⁸ Pièce P-34.

de gouvernement à un autre. C'est par choix, et non par obligation, que le gouvernement du Québec a convenu de faire assurer ses employés au sens de la *Loi* et donc, d'être assujéti aux taux de cotisation de celle-ci. L'article 125 de la *Constitution* ne peut avoir d'application dans une telle situation, puisque rien n'empêche un gouvernement de se soumettre volontairement aux taxes ou prélèvements d'un autre ordre de gouvernement, tel que le Québec l'a fait dans le contexte de l'instance.

v. Le droit international

[274] En terminant sur les questions constitutionnelles, la CSN allègue aux paragraphes 97 et 98 de sa procédure que les normes d'admissibilité de la *Loi* contreviendraient aux obligations internationales du Canada.

[275] La CSN réfère en ce sens au *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations-Unies*⁷⁹ qui reconnaît à toute personne le droit aux assurances sociales⁸⁰. La CSN invoque à ce chapitre des extraits du *Rapport du comité des Nations-Unies sur les droits économiques, sociaux et culturels* du 4 décembre 1998 qui feraient état de certaines inquiétudes quant aux restrictions apportées par le Canada aux bénéficiaires de ses programmes d'assurance-chômage⁸¹.

[276] Quoique la CSN n'ait pas insisté sur cet argument, il convient d'en disposer brièvement puisqu'il a été soulevé.

[277] D'abord, ces obligations internationales du Canada, si elles existent, n'ont aucune incidence sur l'analyse de la validité constitutionnelle des articles qui sont attaqués en l'espèce⁸². En effet, on n'a pas fait la démonstration ici que le Pacte dont il s'agit ait été mis en vigueur au Canada par le Parlement. Dans l'arrêt *Baker*⁸³ de la Cour suprême, la juge L'Heureux-Dubé a déjà indiqué que dans un tel cas, les dispositions d'une convention ou traité international n'ont pas d'application directe au Canada.

[278] Ensuite, les commentaires auxquels la CSN réfère n'ont aucune pertinence au débat en l'espèce. En effet, ils ne concernent ni les mesures actives, ni les taux de cotisation de la *Loi*. Ils s'adressent plutôt au resserrement des critères d'admissibilité aux prestations de chômage, bref, à ce qui semble à première vue concerner la partie I de la *Loi*, et non à ce qui fait l'objet du présent litige.

⁷⁹ Pièce R-30, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Nations-Unies, recueil des traités, vol. 993, 1976, p. 13.

⁸⁰ Pièce R-30, *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, Nations-Unies, recueil des traités, vol. 993, 1976, art. 9.

⁸¹ Pièce R-31, *Rapport du comité des droits économiques, sociaux et culturels*, 4 décembre 1998, Genève, p. 2 et 3.

⁸² P.W. HOGG, *op. cit.*, note 13, p. 285 et 286.

⁸³ *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817, 861.

3) À la lumière de la preuve faite, est-il exact de prétendre que le gouvernement fédéral aurait utilisé et se serait approprié, et ce, illégalement, les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi?

[279] La troisième question touchant les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi commande l'étude des sujets suivants :

- a) Les articles de la *Loi* relatifs au Compte d'assurance-emploi;
- b) Ce que constituent les Comptes publics du Canada;
- c) Ce que révèlent les états financiers 2002 du Canada;
- d) La position du Syndicat d'Arvida et de la CSN sur les prétendues utilisation et appropriation illégales des surplus accumulés par le gouvernement fédéral; et
- e) À qui appartiennent ces surplus accumulés.

[280] Contrairement aux deux premières questions en litige qui sont constitutionnelles, cette troisième question est essentiellement factuelle et liée à la teneur de la preuve faite à l'audience.

[281] À cet égard, le Syndicat d'Arvida et la CSN avancent que le gouvernement fédéral aurait utilisé les surplus accumulés du Compte d'assurance-emploi pour, d'une part, réduire son déficit accumulé et, d'autre part, soit bonifier l'excédent de ses exercices financiers, soit en réduire le déficit, le tout au détriment des chômeurs canadiens.

[282] À ce chapitre, ils s'appuient principalement sur :

- les exposés financiers du ministre des Finances lors de la présentation des budgets du gouvernement fédéral de 1994 à 2002⁸⁴;
- certains débats parlementaires de la Chambre des communes à l'occasion de la présentation de ces budgets⁸⁵;
- certains débats parlementaires de la Chambre des communes lors de questions portant sur le Compte d'assurance-emploi⁸⁶;

⁸⁴ Voir notamment les extraits suivants des Débats de la Chambre des communes, pièces R-46-4, R-46-6, R-46-8, R-46-12, R-46-21, R-46-24 et R-46-29.

⁸⁵ Voir notamment les extraits suivants des Débats de la Chambre des communes, pièces R-46-9, R-46-10, R-46-11, R-46-13, R-46-15, R-46-16, R-46-17, R-46-18, R-46-19, R-46-22, R-46-23, R-46-26, R-46-27, R-46-28, R-46-30, R-46-31 et R-46-32.

⁸⁶ Voir notamment les extraits suivants des Débats de la Chambre des communes, pièces R-46-9, R-46-10, R-46-11, R-46-13, R-46-15, R-46-16, R-46-17, R-46-18, R-46-19, R-46-22, R-46-23, R-46-26, R-46-27, R-46-28, R-46-30, R-46-31 et R-46-32.

- les états financiers du gouvernement du Canada et les autres informations financières contenues aux Comptes publics du Canada⁸⁷.

[283] De l'analyse de ces divers documents, le Syndicat d'Arvida et la CSN concluent que le gouvernement fédéral se serait illégalement approprié ces surplus.

[284] Or, la preuve présentée devant le Tribunal n'appuie pas ces prétentions. Voici plutôt ce qu'elle révèle en ce qui concerne ces surplus accumulés en vertu la *Loi* au Compte d'assurance-emploi.

a) Les articles de la *Loi* relatifs au Compte d'assurance emploi

[285] Pour comprendre cette preuve, il faut d'abord analyser les dispositions de la *Loi* qui traitent du Compte d'assurance-emploi. Ce sont les articles 71 et suivants de la partie III « Cotisations et autres questions financières », section « Compte d'assurance-emploi ».

[286] On y prévoit d'abord que le Compte d'assurance-emploi est un compte ouvert parmi les « comptes du Canada » (art. 71).

[287] On indique ensuite à l'article 72 que toutes les sommes reçues en application des différentes parties de la *Loi* sont versées au « Trésor » (en anglais, au « Consolidated Revenue Fund »).

[288] La *Loi* ne définit pas le « Trésor » ou le « Consolidated Revenue Fund ». Ces termes ne sont pas définis non plus dans la *Loi d'Interprétation*⁸⁸.

[289] Quant à la *Constitution*, si elle fait référence à ce « Consolidated Revenue Fund » ou Fonds consolidé de revenu, notamment aux articles 102 et 106, elle ne l'explicite pas. Elle édicte par contre que :

102. Tous les droits et revenus que les législatures respectives du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, avant et à l'époque de l'union, avaient le pouvoir d'approprier, sauf ceux réservés par la présente loi aux législatures respectives des provinces, ou qui seront perçus par elles conformément aux pouvoirs spéciaux qui leur sont conférés par la présente loi, formeront un fonds consolidé de revenu pour être approprié au service public du Canada de la manière et soumis aux charges prévues par la présente loi.

⁸⁷ Voir pièce D-17-1, Comptes publics du Canada 2002; pièce R-41, Comptes publics du Canada 2000; pièce D-17, annexe C, Comptes publics du Canada 1999; pièce R-40, Comptes publics du Canada 1998; pièce R-39, Comptes publics du Canada 1997.

⁸⁸ L.R.C. (1985), c. I-21.

106. Sujet aux différents paiements dont est grevé par la présente loi le fonds consolidé de revenu du Canada, ce fonds sera approprié par le parlement du Canada au service public.

(Le Tribunal souligne)

[290] On retrouve cependant une définition du « Trésor » ou « Consolidated Revenue Fund » dans la *Loi sur la gestion des finances publiques*⁸⁹ :

«Trésor» Le total des fonds publics en dépôt au crédit du receveur général.

[291] L'expression « Fonds publics » y est, quant à elle, définie comme suit :

« Fonds publics » Fonds appartenant au Canada, perçus ou reçus par le receveur général ou un autre fonctionnaire public agissant en sa qualité officielle ou toute autre personne autorisée à en percevoir ou recevoir. [...]

[292] Il s'ensuit que les sommes perçues en vertu de la *Loi* font partie des fonds publics du Canada en dépôt au crédit du receveur général.

[293] Enfin, les articles 73 et suivants complètent cette section de la partie III de la *Loi* et expliquent le fonctionnement et la composition du Compte d'assurance-emploi.

[294] D'une part, pour ce qui est des crédits qui sont portés au Compte d'assurance-emploi et qui, de façon corollaire, sont débités au Trésor, ils sont énumérés aux articles 73, 74 et 75 de la *Loi*. Ils comprennent principalement les cotisations prévues à la *Loi*.

[295] D'autre part, l'article 77 de la *Loi* prescrit les sommes qui sont portées au débit du Compte d'assurance-emploi et qui, de façon corollaire, sont payées sur le Trésor. Y sont mentionnées, entre autres, toutes les sommes versées à titre de prestations en vertu de la *Loi*.

[296] Ainsi, en vertu de ces articles 73 à 77, si les cotisations payées en vertu de la *Loi* sont versées au Trésor, celles-ci sont par ailleurs créditées chaque année au Compte d'assurance-emploi, avec un débit correspondant au Trésor. De même, si toutes les prestations payables en vertu de la *Loi* le sont par le Trésor, elles sont réciproquement portées au débit du Compte d'assurance-emploi.

[297] Sur le fonctionnement de ce Compte, il est utile d'ajouter qu'en vertu de l'article 76 de la *Loi*, le ministre des Finances peut autoriser le versement d'intérêts sur le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi. À l'inverse, l'article 80 de la *Loi* prévoit que si le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi est insuffisant pour payer les débits du Compte, le même ministre peut autoriser des avances au Compte qui sont alors prélevées sur le Trésor. Selon cet article, ces avances peuvent comporter le

⁸⁹ L.R.C. (1985), c. F-11.

remboursement d'un intérêt au Trésor qui est alors débité au Compte d'assurance-emploi.

[298] Les observations suivantes découlent donc de l'étude de ces dispositions concernant le Compte d'assurance-emploi :

- a) Les sommes reçues ou perçues en application de la *Loi* sont versées au Trésor, soit aux fonds publics appartenant au Canada. L'article 86 de la *Loi* confirme ce fait en précisant que les cotisations payables par un employeur en vertu de la *Loi* « constituent des créances de Sa Majesté »;
- b) Chaque fois que le Compte d'assurance-emploi est crédité de sommes telles que des cotisations perçues, le Trésor en est débité. Chaque fois que le Compte d'assurance-emploi est débité de sommes telles que des prestations versées, elles sont payées sur le Trésor;
- c) L'article 77 de la *Loi* spécifie les seules sommes qui peuvent être portées au débit du Compte d'assurance-emploi;
- d) La *Loi* prévoit le paiement d'un intérêt au crédit du Compte d'assurance-emploi lorsque le solde du Compte est créditeur, de même que la réception d'avances prélevées sur le Trésor lorsque le Compte d'assurance-emploi a un solde débiteur.

[299] On constate ainsi que la *Loi* encadre de façon précise les crédits et débits du Compte d'assurance-emploi. De plus, bien que les sommes perçues selon la *Loi* soient versées au Trésor, il n'en reste pas moins que le Compte a une « existence indépendante » telle que la *Loi* lui permet même de recevoir des intérêts de la part du Trésor quand son solde est créditeur.

b) Les Comptes publics du Canada

[300] Voilà pour les articles pertinents de la *Loi*. Maintenant, conformément à ce que prescrit l'article 71 de la *Loi*, la preuve révèle que le Compte d'assurance-emploi est considéré comme un compte à fins déterminées faisant partie des Comptes publics du Canada.

[301] Les Comptes publics du Canada constituent le rapport financier du gouvernement du Canada préparé par le receveur général pour chaque exercice⁹⁰, conformément aux exigences de l'article 64 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'exercice du gouvernement fédéral se termine le 31 mars de chaque année et ce rapport englobe ses opérations financières au cours d'un exercice donné. Les Comptes publics du Canada sont publiés en deux volumes. Le volume 1 comporte

⁹⁰ Pièce D-17-1, Comptes publics du Canada 2002, volume 1, Introduction.

notamment les états financiers vérifiés du gouvernement du Canada (section 1) et une analyse des comptes consolidés à ces états financiers, dont le Compte d'assurance-emploi (section 4).

[302] Le Compte d'assurance-emploi est un compte à fins déterminées puisque sa loi habilitante exige que ses recettes soient affectées à une fin particulière (art. 77 de la *Loi*). En raison du caractère spécial des fonds d'un compte à fins déterminées tel que le Compte d'assurance-emploi, on doit faire les entrées requises dans le grand livre général du gouvernement du Canada afin de s'assurer que les fonds sont utilisés pour les fins auxquelles ils ont été reçus. Ceci permet un meilleur contrôle et une gestion adéquate des sommes reçues⁹¹.

[303] Toutefois, même si des états financiers vérifiés séparés sont préparés annuellement pour le Compte d'assurance-emploi, ce Compte est considéré comme faisant partie du « périmètre comptable » du gouvernement du Canada⁹². Or, toutes les entités faisant partie de ce « périmètre comptable » doivent être consolidées aux états financiers du gouvernement. Conséquemment, le Compte d'assurance-emploi, bien qu'il soit un compte à fins déterminées, est néanmoins consolidé avec les recettes, les dépenses et le déficit accumulé du gouvernement du Canada⁹³. En fait, une telle consolidation s'apparenterait à celle que l'on retrouve dans le cadre d'entités privées⁹⁴.

[304] La consolidation du Compte d'assurance-emploi aux Comptes publics du Canada n'est pas nouvelle. Elle est antérieure à la *Loi* et date de 1986⁹⁵. Selon le rapport d'expertise et le témoignage de madame Breton, cette consolidation a été introduite sur recommandation du vérificateur général de l'époque⁹⁶. Cette façon de faire serait d'ailleurs conforme aux conventions comptables du gouvernement et aux recommandations du Conseil de comptabilité du secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés⁹⁷.

[305] Dans ses observations sur les états financiers du gouvernement du Canada pour l'exercice clos le 31 mars 2002⁹⁸, la vérificatrice générale souligne d'ailleurs ceci à ce sujet :

[...] Depuis 1986, ses recettes, ses dépenses, ses actifs et ses passifs ont été consolidés ou combinés avec ceux des autres programmes du gouvernement

⁹¹ Pièce D-17, rapport d'expertise de Louise Breton, c.a., Consolidation du Compte d'assurance-emploi dans les états financiers du gouvernement présentés dans les comptes publics du Canada, p. 3, 9 et 10.

⁹² Voir pièce D-17-1, p. 4.18.

⁹³ Pièce D-17, rapport d'expertise de Louise Breton, c.a., p. 3, 9 et 10.

⁹⁴ Témoignage de Louise Breton, c.a., transcription du 1^{er} mai 2003, p. 123 et 124.

⁹⁵ Voir pièce R-16.

⁹⁶ Témoignage de Louise Breton, c.a., transcription du 1^{er} mai 2003, p. 119-121.

⁹⁷ Pièce D-17, rapport d'expertise de Louise Breton, c.a., p. 8 et 10.

⁹⁸ Pièce D-17-1, Comptes publics du Canada 2002, volume 1, p. 1.32.

dans les états financiers du gouvernement. La consolidation de l'assurance-emploi avec les autres programmes constitue un traitement comptable approprié puisqu'il s'agit d'un programme du gouvernement au même titre que tout autre programme : [...] Le fait de ne pas consolider tous les programmes du gouvernement donnerait lieu à des rapports morcelés et il serait difficile de saisir la taille réelle et l'ampleur du gouvernement. Je maintiens donc mon appui à la manière, c'est-à-dire la consolidation, dont le gouvernement présente le programme d'assurance emploi dans ses états financiers sommaires.

(Le Tribunal souligne)

[306] Ainsi, selon la preuve, la consolidation du Compte d'assurance-emploi aux états financiers du gouvernement du Canada non seulement précède la *Loi*, mais constitue un traitement comptable approprié qui reçoit l'aval de la vérificatrice générale. De plus, puisque cette consolidation existe depuis bien avant l'adoption de la *Loi*, la présentation des états financiers du gouvernement du Canada à ce chapitre est similaire de 1997 à 2002.

[307] Pour les besoins de ce jugement, il est donc inutile de revoir cette présentation pour toutes et chacune des années 1997 à 2002. Pour illustrer la situation du Compte d'assurance-emploi dans les Comptes publics du Canada, il suffit de prendre pour exemple les états financiers de l'exercice clos le 31 mars 2002, soit les plus récents parmi ceux mis en preuve.

[308] Or, ces états financiers 2002 révèlent ce qui suit.

c) Les états financiers 2002 du Canada

[309] D'abord, à l'état des recettes, des dépenses et du déficit accumulé du gouvernement du Canada, on note que les cotisations d'assurance-emploi sont incluses dans les recettes tandis que les prestations versées en vertu de la *Loi* font partie des dépenses⁹⁹.

[310] Il s'ensuit que si les cotisations reçues surpassent les prestations versées (ce qui, pour l'exercice clos le 31 mars 2002, s'avérait vrai dans un ordre de plus de 4,2 milliards de dollars), ceci permet d'augmenter d'autant l'excédent de l'exercice du gouvernement du Canada dans une année donnée. Par exemple, au 31 mars 2002, cet excédent se chiffrait à 8,9 milliards, dont 4,2 milliards provenaient du Compte d'assurance-emploi. La vérificatrice générale l'a d'ailleurs noté dans les points saillants de ses informations supplémentaires pour cet exercice¹⁰⁰.

[311] Ensuite, dans les notes aux états financiers du gouvernement du Canada pour cet exercice, on explique ce qui est inclus dans le déficit accumulé du gouvernement. On y retrouve entre autres les comptes consolidés, dont le Compte d'assurance-emploi.

⁹⁹ Pièce D-17-1, p. 1.8.

¹⁰⁰ Pièce D-17-1, p. 1.32.

Dans ces notes, on peut clairement voir qu'à la fin de l'exercice clos le 31 mars 2002, le Compte d'assurance-emploi permet de réduire de 39,4 milliards de dollars le déficit accumulé du gouvernement qui se chiffre ainsi à environ 536 milliards de dollars plutôt que 576 milliards¹⁰¹.

[312] Il ne fait donc pas de doute que pour l'exercice clos le 31 mars 2002, la consolidation du Compte d'assurance-emploi dans les états financiers du gouvernement du Canada a un effet bénéfique, tant sur le déficit accumulé que sur l'excédent de l'exercice. Aux fins de la présentation des états financiers du gouvernement, cette consolidation permet de montrer à la fois un excédent supérieur pour l'exercice et un déficit accumulé réduit.

[313] Toutefois, ce n'est là qu'un volet de la situation. L'autre volet des Comptes publics du Canada pour l'exercice clos au 31 mars 2002 montre ceci.

[314] Dans la section 4 du volume 1 des Comptes publics du Canada portant sur l'analyse des comptes consolidés se retrouve, entre autres, celle du Compte d'assurance-emploi. Dans les états financiers vérifiés du Compte d'assurance-emploi au 31 mars 2002 qu'on y présente, on note ce qui suit.

[315] D'une part, à l'actif du bilan est inscrit le « Solde du compte auprès du receveur général du Canada » établi à 39,7 milliards de dollars¹⁰².

[316] D'autre part, cette référence au « Solde du compte » dans l'actif du bilan renvoie à la note 7 des états financiers. Cette note traite des intérêts versés sur le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi conformément à l'article 76 de la *Loi*¹⁰³. On y précise les taux d'intérêt qui ont été portés au crédit du Compte et au débit du Trésor pendant l'exercice.

[317] De cette preuve, le Tribunal estime qu'on doit donc conclure ceci.

[318] D'un côté, il est exact de dire que la consolidation du Compte d'assurance-emploi aux états financiers du gouvernement du Canada a un effet bénéfique sur leur présentation. Toutefois, de l'autre, il n'en reste pas moins qu'au bilan vérifié du Compte d'assurance-emploi apparaît un solde créditeur auprès du receveur général du Canada.

[319] Les états financiers du gouvernement du Canada démontrent de fait clairement que le solde du Compte d'assurance-emploi est créditeur pour la totalité du montant des surplus accumulés à celui-ci. Or, tel que le prescrit l'article 77 de la *Loi*, ce solde créditeur ne peut être réduit que par les débits que la *Loi* autorise au Compte.

¹⁰¹ Pièce D-17-1, p. 1.16.

¹⁰² Pièce D-17-1, p. 4.17.

¹⁰³ Pièce D-17-1, p. 4.20.

[320] Comme l'explique la vérificatrice générale dans les informations supplémentaires et points saillants joints aux états financiers du gouvernement du Canada¹⁰⁴ :

Les cotisations de l'assurance-emploi, comme la majorité des autres recettes du gouvernement, sont versées dans le compte bancaire du gouvernement; il n'y a pas de compte bancaire séparé pour l'excédent de l'assurance-emploi de 40 milliards de dollars au 31 mars 2002.

(Le Tribunal souligne)

[321] En consolidant le Compte d'assurance-emploi aux états financiers du gouvernement du Canada, les Comptes publics du Canada démontrent donc à la population que ce Compte a un effet bénéfique direct sur l'excédent de l'exercice et sur le déficit accumulé à la fin de l'exercice.

[322] Cependant, à l'intérieur même du « périmètre comptable » du gouvernement, il est clair que le Trésor, par l'entremise du receveur général du Canada, est redevable envers le Compte d'assurance-emploi pour couvrir tous les débits que la *Loi* autorise, et ce, jusqu'à concurrence du montant de ces surplus accumulés.

[323] C'est ce qu'a expliqué madame Clément lors de son interrogatoire¹⁰⁵.

[324] Comme cet expert l'a aussi exprimé, si, hypothétiquement, une récession majeure frappait le Canada et qu'instantanément, le Compte d'assurance-emploi devait verser des prestations de 5 milliards de dollars, ces sommes devraient alors être payées par le Trésor¹⁰⁶.

[325] Dans une telle éventualité, le solde créditeur du Compte serait réduit d'autant. Si cela s'était produit, par exemple, au cours de l'exercice clos au 31 mars 2002, on aurait dans ce cas-là complètement éliminé l'excédent de l'exercice du Compte pour le transformer en déficit avec, bien évidemment, les conséquences néfastes que cela comporterait sur les états financiers du gouvernement par l'effet de la consolidation.

[326] Dans une situation comme celle qui a prévalu à la fin de l'exercice clos le 31 mars 2002, il est manifeste que l'excédent généré par le Compte d'assurance-emploi et les surplus qui y sont accumulés permettent au gouvernement du Canada de présenter un excédent nettement plus élevé et de clamer une réduction importante de son déficit accumulé.

[327] Toutefois, puisque le Compte d'assurance-emploi est un compte à fins déterminées qui comporte un solde créditeur, le corollaire de cette réalité a des conséquences. Lorsque ce solde devra être réduit parce que trop élevé et donc,

¹⁰⁴ Pièce D-17-1, p. 1.34

¹⁰⁵ Interrogatoire de Chantal Clément, 1^{er} mai 2003, p. 83-86.

¹⁰⁶ Interrogatoire de Chantal Clément, 1^{er} mai 2003, p. 85 et 86.

lorsque l'état des résultats du Compte d'assurance-emploi démontrera un déficit plutôt qu'un excédent afin justement d'abaisser ce solde créditeur, cela réduira alors l'excédent consolidé des états financiers du gouvernement pour l'année visée, tout en augmentant d'autant le déficit accumulé à la fin de l'année.

[328] Ainsi, d'un côté, les choix politiques actuels permettent au gouvernement fédéral de présenter aujourd'hui des excédents importants à ses exercices financiers et des réductions majeures de son déficit grâce notamment au niveau élevé des excédents et des surplus accumulés du Compte d'assurance-emploi. De l'autre côté, ces mêmes choix risquent par contre de devenir demain le tendon d'Achille des états financiers futurs du Canada lorsque les choix politiques à venir commanderont de réduire le solde créditeur trop élevé de ces surplus accumulés.

[329] Quoique ce soit là les constatations qui se dégagent de la preuve, il n'appartient pas au Tribunal, sous réserve de la légalité des taux de cotisation qui permettent de générer ces surplus et qu'on ne soulève pas ici, de juger ces choix politiques qui relèvent du gouvernement, ni d'arbitrer les débats ou points de vue divergents qui peuvent en découler. À ce chapitre, les électeurs sont les juges ultimes de ces choix.

d) La position du Syndicat d'Arvida et de la CSN

[330] Cela dit, quand le Syndicat d'Arvida et la CSN plaident que le gouvernement du Canada s'est « illégalement approprié » ces surplus accumulés du Compte d'assurance-emploi, la preuve ne corrobore pas leur argument.

[331] Qui dit appropriation illégale, dit faire d'une chose sa propriété et se l'attribuer de manière illicite. Or, ce n'est pas le cas ici.

[332] Si le gouvernement du Canada s'était « approprié » ces surplus, ils n'apparaîtraient pas au bilan du Compte d'assurance-emploi comme solde créditeur auprès du receveur général du Canada. Au contraire, les Comptes publics du Canada démontrent clairement que le solde du Compte d'assurance-emploi est créditeur jusqu'à concurrence du montant des surplus accumulés. La nature de ce solde créditeur ne change pas du simple fait qu'aux fins de présentation de ses états financiers au public, le Compte d'assurance-emploi est consolidé dans les recettes, dépenses et déficits accumulés du gouvernement.

[333] Le Syndicat d'Arvida et la CSN plaident également que le gouvernement du Canada « utiliserait illégalement » ces surplus accumulés à d'autres fins qu'au versement de prestations en vertu de la *Loi*. Ils s'appuient sur les déclarations du ministre des Finances qui, disent-ils, aurait avoué financer d'autres programmes au moyen de ces surplus.

[334] Le Tribunal n'est pas d'accord.

[335] D'abord, les propos du ministre des Finances auxquels le Syndicat d'Arvida et la CSN ont référé en citant de nombreux extraits des débats de la Chambre des communes sur le sujet n'ont pas la portée qu'on veut leur attribuer. Les passages les plus clairs sont ceux des 27 mai 1998, 28 mai 1998 et 3 octobre 2001 où le ministre des Finances a dit:

27 mai 1998¹⁰⁷ :

[...] : Monsieur le Président, est-ce immoral de financer le Fonds transitoire de création d'emplois? Est-ce immoral de mettre de l'argent dans le domaine de la santé et de l'éducation? Est-ce immoral d'aider les jeunes, ceux qui ont besoin de travail, aider les mères célibataires? Si c'est la moralité du Bloc québécois, ce n'est pas la moralité des Québécois et des Québécoises ni des Canadiens et des Canadiennes.

28 mai 1998¹⁰⁸ :

[...] : Monsieur le Président, tout l'argent du gouvernement, qu'il soit perçu sous forme de cotisations à la caisse d'assurance-emploi, de taxe de vente ou d'impôt sur le revenu, appartient aux Canadiens.

3 octobre 2001¹⁰⁹ :

[...] : Monsieur le Président, tout d'abord, le député sait fort bien que les surplus du compte d'assurance-emploi, c'est de l'argent qui est utilisé pour la santé, pour les programmes d'infrastructures et pour la création d'emplois.

[336] On ne peut certes conclure sur la seule base de tels propos que le gouvernement du Canada « utilise illégalement » les surplus accumulés du Compte d'assurance-emploi.

[337] Ensuite, même si elles sont comptabilisées séparément au Compte d'assurance-emploi, toutes les sommes reçues ou perçues en vertu de la *Loi* sont versées au Trésor comme toute autre somme perçue par le gouvernement du Canada. C'est d'ailleurs ce que la *Loi* prescrit.

[338] Or, si les sommes reçues et perçues en vertu de la *Loi* sont dûment versées au Trésor et que les crédits appropriés sont correctement portés au Compte d'assurance-emploi conformément à la *Loi*, l'utilisation de ces recettes par le gouvernement du Canada ne peut être illégale.

¹⁰⁷ Pièce P-46-16, p. 7274.

¹⁰⁸ Pièce P-46-17, p. 7359.

¹⁰⁹ Pièce P-46-27, p. 5909.

[339] Enfin, le Syndicat d'Arvida et la CSN insistent sur le fait que les recettes versées au Trésor en application de la *Loi* ne sauraient servir qu'au paiement des prestations prévues à la *Loi* et devraient être réservées à cette seule fin. À ce niveau, leur argument se résume à dire que tout l'argent perçu en vertu de la *Loi* devrait être placé dans un endroit isolé, une sorte de « bas de laine », où il ne pourrait servir qu'aux fins prévues à la *Loi*.

[340] Avec égards, non seulement la *Loi* ne l'impose pas, mais c'est là bien mal comprendre tant la présentation des Comptes publics du Canada que le monde de la finance.

[341] Prenons comme hypothèse que le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi ait été « déposé » dans le compte courant d'une banque à charte plutôt qu'auprès du Trésor. Dans un tel cas, il est clair que dans ses opérations quotidiennes, cette banque utiliserait les sommes déposées pour ses affaires bancaires : elle en placerait une partie dans des véhicules particuliers avec des rendements distincts, elle en prêterait une autre partie à ses emprunteurs à des taux variables, etc.

[342] Une chose est certaine toutefois. Dans un tel scénario, l'ensemble de la somme ne serait pas conservé tel quel par cette banque en numéraire dans un coffre-fort spécifique pour les seules fins du Compte.

[343] La situation n'est pas différente pour le Trésor. Les sommes lui ont été versées car la *Loi* le prescrit. Dans ses opérations, le gouvernement utilise les fonds publics que constitue le Trésor pour les fins requises, comme le ferait par exemple une banque à charte dans le cadre de ses affaires. Il n'y a rien d'anormal à cela et, de toute façon, là n'est pas la question.

[344] Ce qui importe, c'est que les états financiers du gouvernement du Canada démontrent clairement que le Compte d'assurance-emploi a un solde créditeur et que la *Loi* prévoit qu'il ne peut être réduit que pour les débits qu'elle autorise. Énoncé simplement, ce n'est pas parce qu'il s'agit d'une écriture comptable que sa valeur est moindre.

[345] Évidemment, comme tout solde créditeur, sa valeur est tributaire de la solvabilité du débiteur. À ce titre, le Compte d'assurance-emploi peut difficilement trouver mieux. Son solde créditeur est auprès du Trésor, soit le receveur général du Canada. Sur les marchés financiers mondiaux, pour une somme frisant les 40 milliards de dollars, il s'agit certes d'un débiteur au moins aussi solide que les meilleures institutions financières ou autres entités similaires offrant des placements dits sûrs. Bref, le risque de ce solde créditeur est lié à la santé financière du gouvernement canadien sur les marchés financiers mondiaux, sans plus.

[346] À ce sujet, la situation que crée la *Loi* actuelle n'a rien de nouveau. En effet, la *Loi de 1940* prévoyait un mécanisme similaire pour ce qui était alors la Caisse d'assurance-chômage. Déjà, aux articles 77 et 78 de cette loi, on prévoyait que le Fonds du revenu consolidé comportait un compte spécial appelé la Caisse d'assurance-chômage. On décrétait que les crédits de la Caisse devaient être placés en obligations émises ou garanties par le gouvernement du Canada, à moins d'être requis pour les objets de la loi. Ces placements ne pouvaient être vendus ou échangés que pour d'autres titres similaires.

[347] La preuve documentaire révèle d'ailleurs qu'à cette époque, cela permettait de réduire l'inflation et d'aider le gouvernement à financer l'effort de guerre, puisque les cotisations étaient investies en obligations du gouvernement du Canada¹¹⁰. La *Loi de 1955* comportait des dispositions analogues à l'article 85.

[348] Il n'y a vraiment pas de différence entre ce qui prévalait à l'époque et ce qui existe aujourd'hui. En effet, placer les crédits dans des obligations émises ou garanties par le gouvernement du Canada et noter dans des états financiers un solde créditeur auprès du receveur général du Canada revient au même. Dans les deux cas, le débiteur est le receveur général du Canada.

[349] Mentionnons enfin que dans la *Loi de 1971*, les articles 131 et suivants prévoyait déjà un mécanisme identique à celui de la *Loi* actuelle. Les cotisations reçues étaient versées au Fonds du revenu consolidé et le Compte d'assurance-chômage en était crédité. La *Loi de 1985* était au même effet aux articles 112 et suivants, à la différence qu'à compter de cette époque, on référait au Trésor plutôt qu'au Fonds du revenu consolidé.

[350] Malgré cela, durant les 25 années qui ont précédé la *Loi* actuelle, personne ne décriait ces mécanismes, ni n'invoquait « l'utilisation illégale » par le gouvernement du Canada de ce qui était alors les déficits répétés du Compte d'assurance-chômage.

[351] En définitive, rien ne permet de conclure que le gouvernement du Canada « utilise illégalement » ces surplus accumulés en agissant comme il le fait.

[352] Malgré l'ensemble de cette preuve, le Syndicat d'Arvida et la CSN rétorquent en terminant que le gouvernement du Canada, par la présentation de ses états financiers, « laisse croire » que rien n'est dû au Compte d'assurance-emploi et que les surplus accumulés sont fondus et disparaissent dans les recettes de ses exercices financiers et dans la réduction de son déficit accumulé.

[353] Si certains concluent en ce sens, telle n'est toutefois pas la réalité de la preuve administrée en l'espèce. Le Tribunal ne doit pas juger sur la base de perceptions, mais bien en fonction de la réalité que la preuve révèle.

¹¹⁰ Pièce D-4, J. Hunter, *op. cit.*, note 21, p. 98.

e) À qui appartiennent les surplus

[354] Enfin, et certains diront surtout, le Syndicat d'Arvida et la CSN plaident que les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi appartiennent aux employeurs et employés cotisant au régime d'assurance-emploi.

[355] À la lecture de la *Loi*, le Tribunal estime qu'ils ont tort.

[356] À ce chapitre, la *Loi* est claire. Les cotisations et, par voie de conséquence, les surplus qu'elles génèrent sont versés au Trésor.

[357] D'une part, en vertu de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, le Trésor, c'est le total des fonds publics au crédit du receveur général alors que les fonds publics sont des fonds appartenant au Canada. La *Constitution* dit de plus que le Fonds du revenu consolidé, appelé aujourd'hui le Trésor, est approprié par le Parlement.

[358] D'autre part, l'article 86 prescrit que les cotisations, intérêts et pénalités et autres sommes payables en vertu de la *Loi*, qui doivent être versés au Trésor selon l'article 72, sont des créances de Sa Majesté.

[359] On ne peut donc conclure que les cotisations ou les surplus qu'elles génèrent appartiennent aux cotisants au régime tel que le proposent le Syndicat d'Arvida et la CSN. Au mieux, si ces sommes « appartiennent » à quelqu'un, c'est au «Trésor», à qui elles sont versées, à «Sa Majesté», qui a les droits de créance sur les sommes à percevoir en vertu de la *Loi*, ou au «Canada», à qui appartiennent les fonds publics qui constituent le Trésor.

[360] Cela dit, il ne s'ensuit pas pour autant que le gouvernement fédéral puisse faire ce qu'il veut avec ces sommes. La *Loi* est précise à cet égard. Les débits qui peuvent être portés au solde autrement créditeur du Compte d'assurance-emploi sont ceux prévus à l'article 77, rien de plus. Par exemple, dans l'état actuel de la *Loi*, le gouvernement du Canada ne pourrait faire disparaître le solde créditeur du Compte d'assurance-emploi en payant sur le Trésor des sommes à des fins autres que celles prévues à cet article.

[361] Tout compte fait, ce que reprochent ici le Syndicat d'Arvida et la CSN au Procureur général du Canada est essentiellement de nature politique. Ils prétendent que les surplus accumulés sont trop élevés et devraient être retournés sans délai aux chômeurs canadiens. Ils reprochent au gouvernement du Canada de garder délibérément ces surplus à un niveau élevé, tout en affectant les sommes à d'autres fins.

[362] Toutefois, selon la preuve, les sommes dont il s'agit apparaissent toujours au solde créditeur du Compte d'assurance-emploi conformément à la *Loi*. Peut-être que les choix politiques actuels feront en sorte que ces surplus bénéficieront aux chômeurs

de demain ou d'une prochaine génération plutôt qu'aux chômeurs d'aujourd'hui. Encore une fois cependant, toujours sous réserve de la légalité des taux de cotisation qui créent ces surplus et dont le Tribunal n'est pas saisi ici, il appartient aux électeurs et non aux tribunaux de se prononcer sur la justesse de ces choix.

[363] Par contre, du point de vue strictement juridique, quoi que l'on puisse penser de ces choix politiques, ils ne permettent pas de conclure qu'en agissant comme il le fait, le gouvernement du Canada se serait illégalement approprié ou aurait utilisé de façon illicite les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi.

CONCLUSION

[364] Au terme de cette analyse et de cette discussion, le Tribunal estime donc qu'on doit répondre par l'affirmative aux deux premières questions en litige et par la négative à la troisième.

[365] Le Tribunal est d'avis que les articles de la *Loi* portant sur les mesures actives, soit les articles de la partie II sur les prestations d'emploi et le service national de placement, les articles sur le travail partagé et les programmes de formation et les autres dispositions de la *Loi* reliées à ces mesures actives, sont constitutionnellement valides.

[366] Le Tribunal considère également que les articles de la *Loi* relatifs aux cotisations exigées, soit les articles 66, 66.1 et 66.2, sont valides du point de vue constitutionnel.

[367] Enfin, le Tribunal conclut qu'à la lumière de la preuve faite, il est inexact de prétendre que le gouvernement fédéral aurait utilisé et se serait approprié, et ce, illégalement, les surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi. Ces surplus accumulés n'appartiennent pas aux cotisants du régime. Au mieux, ils appartiennent au Trésor, à sa Majesté ou au Canada, sujets toutefois à ce que prescrit l'article 77 de la *Loi* quant aux débits qui peuvent réduire le niveau de ces surplus.

[368] Compte tenu de ces réponses aux questions en litige, il n'y a pas lieu d'accorder les conclusions déclaratoires recherchées par le Syndicat d'Arvida et la CSN. Les deux recours entrepris doivent donc être rejetés.

LES DÉPENS

[369] Reste maintenant la question des dépens. Règle générale, la partie qui succombe doit les supporter. En l'espèce, le Tribunal estime cependant qu'il y a lieu d'y faire exception. Voici pourquoi.

[370] Comme le souligne l'introduction, la véritable raison d'être du litige dont ce jugement dispose est l'ampleur des surplus accumulés au Compte d'assurance-emploi. Tant le Syndicat d'Arvida que la CSN reconnaissent que, n'eût été du niveau de ces surplus, il est probable que les recours entrepris n'auraient pas été intentés.

[371] Or, selon la preuve analysée par le Tribunal, on doit reconnaître que le gouvernement fédéral est loin d'avoir été limpide quant à sa position sur ces surplus accumulés. Les nombreux extraits des débats parlementaires relatifs aux budgets fédéraux des dernières années font état de réponses somme toute nébuleuses et ambiguës à ce sujet, malgré les interrogations répétées.

[372] Devant la preuve documentaire et testimoniale présentée, il eût pourtant été facile de rassurer les cotisants au régime d'assurance-emploi en leur précisant que ces surplus apparaissent toujours au crédit du Compte d'assurance-emploi et que ces crédits ne peuvent être diminués qu'en fonction de ce que la *Loi* permet à l'article 77.

[373] Non seulement cela ne semble pas avoir été fait, mais dans son argumentation, le Procureur général du Canada a même affirmé que, selon lui, le Trésor peut faire ce qu'il veut avec ces surplus, ce qui est en soi inexact à la lecture des dispositions pertinentes de la *Loi*¹¹¹.

[374] Qui plus est, et bien que ce ne soit pas là l'objet du litige que le Tribunal est appelé à trancher, il n'en reste pas moins que malgré leur ampleur, critiquée tant par le vérificateur général du Canada que par l'actuaire en chef de DRHC, on cherche en vain dans la preuve des justifications ou des explications quant au maintien de ces surplus au niveau où ils se trouvent.

[375] Dans ce contexte, ne serait-ce que pour avoir permis de clarifier certaines ambiguïtés, on ne peut reprocher au Syndicat d'Arvida et à la CSN de s'être adressés aux tribunaux. Même si leurs procédures sont rejetées et bien que l'objet du litige ait largement dépassé la seule question de ces surplus accumulés, la nécessité de clarifier cette situation se justifiait dans les faits, particulièrement eu égard à l'importance du régime d'assurance-emploi dans la société canadienne.

[376] Usant de la discrétion qui est la sienne en cette matière, le Tribunal n'accordera donc pas de dépens au Procureur général du Canada dans les circonstances.

¹¹¹ Transcription du 21 mai 2003, page 45, ligne 18; voir également discussions aux pages 46 à 55.

[377] **PAR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :**

Dans le dossier n° 150-05-001538-984 :

[378] **REJETTE** l'action déclaratoire des demandeurs, sans frais.

Dans le dossier n° 500-05-048333-999 :

[379] **REJETTE** la requête pour jugement déclaratoire de la requérante, sans frais.

CLÉMENT GASCON, J.C.S.

Me Gilles Grenier
Joli-Cœur, Lacasse, Geoffrion, Jetté
Avocats des demandeurs

Me Guy Martin
Sauvé et Roy
Avocats de la requérante, Confédération des syndicats nationaux

Me Jean-Guy Ouellet
Ouellet, Nadon
Avocats-conseils de la requérante, Confédération des syndicats nationaux

Me Carole Bureau, Me Linda Mercier, Me Claude Joyal et Me James Mabbutt
Côté, Marcoux, Joyal
Avocats du Procureur général du Canada

Me René Bourassa et Me Julie Dassylva
Ministère de la Justice
Avocats du Procureur général du Québec, intervenant

Dates d'audience : 28, 29, 30 avril, 1, 5, 12, 13, 14, 15, 20, 21 et 22 mai 2003