

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Québec **(**Procureur général) *c.* Canada (Ressources humaines et Développement social), 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635 | **Date :** 20111208  **Dossier :** 33511 |

**Entre :**

**Procureur général du Québec**

Appelant

et

**Ministère des Ressources humaines et Développement social Canada et**

**Commission de la santé et de la sécurité du travail**

Intimés

- et -

**Rock Bruyère et Procureur général de la Colombie‑Britannique**

Intervenants

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 38) | La juge Deschamps (avec l’accord de la juge en chef McLachlin et des juges Binnie, LeBel, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell) |

Québec (Procureur général) *c.* Canada (Ressources humaines et Développement social), 2011 CSC 60, [2011] 3 R.C.S. 635

Procureur général du Québec *Appelant*

c.

Ministère des Ressources humaines et

Développement social Canada et

Commission de la santé et de la sécurité du travail *Intimés*

et

Rock Bruyère et

procureur général de la Colombie‑Britannique *Intervenants*

**Répertorié : Québec (Procureur général) *c.* Canada (Ressources humaines et Développement social)**

2011 CSC 60

No du greffe : 33511.

2011 : 15 février; 2011 : 8 décembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, LeBel, Deschamps, Fish, Abella, Charron, Rothstein et Cromwell.

en appel de la cour d’appel du québec

*Droit constitutionnel — Prépondérance fédérale — Assurance‑emploi — Mesure de recouvrement — Disposition législative provinciale déclarant insaisissables les prestations de remplacement du revenu d’un accidenté du travail — Disposition législative fédérale permettant à la Commission de l’assurance‑emploi de faire une demande péremptoire de paiement pour recouvrer des sommes payées en trop — La disposition provinciale est‑elle constitutionnellement inopérante à l’égard de la saisie‑arrêt prévue à la disposition fédérale? — Loi sur l’assurance‑emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 126(4) — Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, L.R.Q., ch. A‑3.001, art. 144.*

*Droit de la Couronne — Prérogatives — Immunité — À titre de mandataire de la Couronne, la Commission de l’assurance‑emploi bénéficie‑t‑elle d’une immunité reconnue par la common law qui rend l’art. 144 de la Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles inapplicable à la Couronne fédérale? —* C*onvient‑il d’examiner la doctrine de la prépondérance avant de déterminer si la Couronne peut invoquer une immunité? — Loi d’interprétation, L.R.C. 1985, ch. I‑21, art. 17.*

À la suite d’un accident du travail, B reçoit des prestations de remplacement du revenu de la Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec (« CSST »). De novembre 2006 à août 2007, la CSST obtempère à une demande péremptoire de paiement présentée par la Commission de l’assurance‑emploi du Canada (« Commission ») en application du par. 126(4) de la *Loi sur l’assurance‑emploi* (« *LAE* ») pour recouvrer des prestations d’assurance‑emploi versées par la Commission à B alors que celui‑ci n’y avait pas droit. B conteste la légalité de la remise des prestations de remplacement du revenu, au motif que ces prestations sont insaisissables en vertu de l’art. 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles* (« *LATMP*»). La Cour supérieure déclare que la CSST a agi sans droit et lui ordonne de rembourser B. La Cour d’appel accueille l’appel et, concluant à l’existence d’un conflit entre la disposition législative provinciale et la disposition législative fédérale, elle déclare l’art. 144 *LATMP* inopérant à l’égard des demandes péremptoires de paiement présentées en vertu du par. 126(4) *LAE*.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

Les tribunaux ne sont pas tenus de recourir de façon systématique à la règle de l’immunité de la Couronne inscrite à l’art. 17 de la *Loi d’interprétation*. Lorsque le litige peut être résolu sans avoir recours à cette règle, les tribunaux devraient généralement privilégier les autres moyens soulevés par les parties. En l’espèce, la doctrine de la prépondérance fédérale est susceptible d’application et devrait donc être examinée en premier lieu.

Le paragraphe 126(4) *LAE* est une disposition permissive alors que l’art. 144 *LATMP* est une disposition prohibitive. L’observance de l’une n’entraîne pas l’inobservance de l’autre et il ne s’agit donc pas d’un conflit d’application. Il y a cependant une incompatibilité d’objectifs. À cet égard, la détermination de la compatibilité d’une restriction imposée par un ordre de gouvernement avec une faculté créée par un autre ordre requiert d’examiner les deux dispositions dans leur contexte législatif plus global afin de dégager le but poursuivi par chacun des législateurs. Au paragraphe 126(4) *LAE*, le Parlement a choisi de conférer à la Commission un droit positif et autonome, qui lui permet de requérir d’un tiers qu’il verse au receveur général toute somme que ce tiers doit à une personne qui est pour sa part tenue d’effectuer un versement en application de la *LAE*, pour imputation sur le versement en cause. L’objectif de cette mesure est d’assurer l’intégrité du régime d’assurance‑emploi en permettant de recouvrer simplement et sommairement, sans égard aux règles provinciales relatives à l’insaisissabilité, des sommes dues notamment à la suite de prestations versées en trop. La réalisation de cet objectif serait contrecarrée si la disposition provinciale sur l’insaisissabilité était respectée. Le procureur général du Québec n’est pas parvenu à démontrer que le Parlement entendait assujettir la Commission à l’obligation de se conformer à la disposition provinciale prévoyant l’insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu lorsqu’elle a recours à la demande péremptoire de paiement. Le conflit entre les deux dispositions n’est pas simplement apparent, il est bien réel. La disposition provinciale est donc inopérante en raison d’un conflit d’objectifs législatifs.

**Jurisprudence**

**Arrêts examinés :** *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113; **arrêts mentionnés :** *Phillips c. Nouvelle‑Écosse (Commission d’enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97; *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3; *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379; *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225; *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551; *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536; *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161; *Canada (Attorney General) c. Bourassa (Trustee of)*, 2002 ABCA 205, 6 Alta. L.R. (4th) 223.

**Lois et règlements cités**

*Interpretation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 238, art. 14(1).

*Interpretation Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. I‑8, art. 14.

*Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(2A).

*Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I‑21, art. 8.1, 17.

*Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5e suppl.), art. 225(1), (5).

*Loi sur l’assurance‑emploi*, L.C. 1996, ch. 23, art. 38(2), 42(1), (2), 43, 45, 46, 65, 126(1) à (4).

*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A‑3.001, art. 144.

*Règles des Cours fédérales*, DORS/98‑106, règles 1.1, 448.

**Doctrine citée**

Côté, Pierre‑André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4e éd. Montréal : Thémis, 2009.

Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 5th ed. Supp., vol. 1. Scarborough, Ont. : Thomson/Carswell, 2007 (updated 2010, release 1).

Hogg, Peter W., and Patrick J. Monahan. *Liability of the Crown*, 3rd ed. Scarborough, Ont. : Carswell, 2000.

Issalys, Pierre, et Denis Lemieux. *L’action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives*, 3e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 2009.

McNairn, Colin H. H. *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada*. Toronto : University of Toronto Press, 1977.

Saunders, Brian J., Donald J. Rennie and Graham Garton. *Federal Courts Practice 2011*. Toronto : Carswell, 2010.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Pelletier, Dalphond et Morissette), 2009 QCCA 2246, [2010] R.J.Q. 1, [2010] R.J.D.T. 1, [2009] J.Q. no 14313 (QL), 2009 CarswellQue 11956, qui a infirmé une décision du juge Bédard, 2008 QCCS 1465, [2008] J.Q. no 3011 (QL), 2008 CarswellQue 3026. Pourvoi rejeté.

*Alain Gingras* et *Benoît Boucher*, pour l’appelant.

*Bernard Letarte* et *Pierre Salois*, pour l’intimé le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada.

Personne n’a comparupour l’intimée la Commission de la santé et de la sécurité du travail.

Personne n’a comparu pour l’intervenant Rock Bruyère.

*Tyna Mason*, pour l’intervenant le procureur général de la Colombie‑Britannique.

Le jugement de la Cour a été rendu par

1. La juge Deschamps — Le présent pourvoi soulève la question de l’interaction entre une disposition législative provinciale déclarant insaisissables les prestations provinciales de remplacement du revenu d’un accidenté du travail et une disposition législative fédérale permettant à la Commission de l’assurance-emploi du Canada (« Commission ») de faire une demande péremptoire de paiement. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis qu’il y a conflit entre les deux dispositions et que la doctrine de la prépondérance des lois fédérales s’applique.
2. Les faits ne sont pas contestés. À la suite d’un accident du travail, M. Rock Bruyère reçoit des prestations de remplacement du revenu de la Commission de la santé et de la sécurité du travail (« CSST »). Du 1er novembre 2006 au 24 août 2007, la CSST obtempère à une demande péremptoire de paiement présentée par la Commission en application du par. 126(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (« *LAE* »), pour recouvrer des prestations d’assurance-emploi versées par la Commission à M. Bruyère alors que celui-ci n’y avait pas droit. Ce dernier conteste la légalité de la remise des prestations de remplacement du revenu, au motif que ces prestations sont insaisissables en vertu de l’art. 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001 (« *LATMP* »).

I. Historique judiciaire

1. Le juge Bédard de la Cour supérieure rend jugement en faveur de M. Bruyère (2008 QCCS 1465 (CanLII) (*sub nom. Bruyère c. CSST*)). Il déclare que la CSST a agi sans droit. Selon lui, la détermination du caractère saisissable d’un bien relève de la compétence exclusive des provinces sur la propriété et les droits civils. Selon le juge Bédard, la doctrine de la prépondérance fédérale ne peut s’appliquer dans un tel cas. Une disposition fédérale ne l’emporte que lorsqu’il est question de compétence mixte ou de champ inoccupé. Il souligne que l’art. 144 *LATMP* est d’ordre public et estime que la CSST ne peut y déroger, même dans l’hypothèse où la Couronne fédérale dispose d’un droit de saisie prévu par la loi.
2. La Cour d’appel du Québec (les juges Pelletier, Dalphond et Morissette (2009 QCCA 2246, [2010] R.J.Q. 1)) infirme le jugement de la Cour supérieure. Elle conclut à l’existence d’un conflit entre l’art. 144 *LATMP* et le par. 126(4) *LAE*. La *LAE* confère à la Commission un droit qui est incompatible avec la prohibition contre les saisies prévue par la *LATMP*. La Cour d’appel signale aussi que le Parlement a la possibilité d’assujettir la mesure d’exécution fédérale à d’autres dispositions sociales fédérales et à des dispositions provinciales d’insaisissabilité, et qu’il s’est prévalu de cette possibilité dans d’autres contextes. Comme le Parlement n’a pas voulu restreindre la portée du par. 126(4) *LAE*, il y a conflit d’intention. Pour ces motifs, la Cour d’appel déclare l’art. 144 *LATMP* inopérant à l’égard des demandes péremptoires de paiement présentées en vertu du par. 126(4) *LAE*.
3. Le procureur général du Québec, qui a comparu à titre d’intervenant devant la Cour d’appel, interjette appel devant notre Cour.

II. Questions constitutionnelles

1. Le 29 juin 2010, la Juge en chef a formulé les deux questions constitutionnelles suivantes :

1. L’article 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001, est-il constitutionnellement inapplicable à l’égard d’une saisie-arrêt prévue au par. 126(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23?

2. L’article 144 de la *Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*, L.R.Q., ch. A-3.001, est-il constitutionnellement inopérant à l’égard d’une saisie-arrêt prévue au par. 126(4) de la *Loi sur l’assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23?

III. Thèses des parties

1. Le procureur général du Québec ne conteste pas que le par. 126(4) *LAE* pouvait être adopté par le Parlement en se fondant sur sa compétence en matière d’assurance-chômage (art. 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*). Il soutient cependant que la doctrine de la protection des compétences exclusives (doctrine de l’exclusivité des compétences) ne s’applique pas, puisque le par. 126(4) *LAE* ne fait pas partie du contenu essentiel de la compétence fédérale sur l’assurance-chômage et que, de toute façon, l’application de l’art. 144 *LATMP* n’entrave pas le contenu essentiel de la compétence fédérale. De plus, à son avis, l’immunité dont jouit la Couronne fédérale ne permettrait pas à cette dernière de pratiquer une saisie qui ne serait pas autorisée par l’art. 144 *LATMP*. Par ailleurs, le procureur général du Québec plaide que les dispositions fédérale et provinciale en cause ne sont pas incompatibles, parce qu’on ne saurait prêter au Parlement l’intention d’exclure l’application de la mesure provinciale.
2. Pour sa part, le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada (« Ministère ») avance que, à titre de mandataire de la Couronne, la Commission bénéficie d’une immunité reconnue par la common law qui rend l’art. 144 *LATMP* inapplicable à la Couronne fédérale. Le Ministère n’invoque pas la doctrine constitutionnelle de la protection des compétences exclusives. Il soutient plutôt que, même si la disposition était applicable en dépit de l’immunité dont jouit la Couronne, elle serait inopérante en raison de la doctrine de la prépondérance fédérale.

IV. Analyse

1. Seules l’applicabilité de la disposition provinciale et son opérabilité sont en litige. Le procureur général du Québec a soutenu que la doctrine de la protection des compétences exclusives ne s’appliquait pas en l’espèce, mais il n’y a pas lieu de traiter de cette question car le Ministère ne s’appuie pas sur cette doctrine.

A. *Grille d’analyse*

1. Le Ministère avance deux arguments au soutien de l’obligation de la CSST de se conformer à la demande péremptoire de paiement. Le Ministère suggère d’étudier la question de l’immunité reconnue par la common law avant celle de la prépondérance, suivant le principe que la Cour ne se prononce pas sur les moyens constitutionnels lorsqu’il n’est pas nécessaire de le faire.
2. À première vue, la proposition du Ministère paraît être fondée sur l’ordre dans lequel la Cour a souvent abordé les questions de droit qui sont en litige : *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d’enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, par. 9. Si une loi est invalide, il n’y a pas lieu de s’interroger sur son applicabilité. De même, si une disposition provinciale n’est pas applicable, elle ne peut entrer en conflit avec une disposition fédérale et ainsi à entraîner l’application de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales. Il est donc logique d’étudier d’abord la validité d’une disposition en litige, puis son applicabilité et, enfin, son opérabilité. Ainsi, il conviendrait d’examiner en premier la portée de la règle de l’immunité de la Couronne, puisqu’elle relève de la common law et concerne l’applicabilité de la disposition — avant de se pencher sur la doctrine de la prépondérance fédérale qui s’intéresse au caractère opérant de la disposition. Il ne s’agit cependant pas d’une règle. D’ailleurs, dans *Banque canadienne de l’Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, [2007] 2 R.C.S. 3, une majorité des juges de la Cour a estimé que, sauf dans les cas où des décisions antérieures préconisent l’application de la doctrine de la protection des compétences exclusives à la question en litige et permettent de conclure à l’inapplicabilité de la disposition, les arguments fondés sur la doctrine de la prépondérance devaient être étudiés en premier lieu. Des motifs de politique judiciaire ont prévalu pour établir cette hiérarchie (par. 77-78).
3. Plusieurs raisons m’incitent à dire qu’il convient d’examiner la doctrine de la prépondérance avant de se demander si la Couronne peut invoquer une immunité. D’une part, on observe un certain effritement du privilège que constitue l’immunité de la Couronne. En effet, de nombreuses modifications législatives vont dans le sens d’une approche plus moderne à l’égard du rôle de l’État — c’est le cas notamment en matière d’insolvabilité (voir l’historique relaté dans *Century Services Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 60, [2010] 3 R.C.S. 379). Deux provinces, la Colombie-Britannique et l’Île-du-Prince-Édouard, ont légiféré pour renverser la présomption d’inopposabilité des lois à la Couronne prévue par la common law (*Interpretation Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 238, par. 14(1); *Interpretation Act*, R.S.P.E.I. 1988, ch. I-8, art. 14).
4. De plus, les exceptions à la règle de l’immunité de la Couronne sont maintenant si nombreuses que l’état actuel de ce domaine du droit est qualifié d’excessivement complexe. La majorité des techniques utilisées pour faire en sorte que les lois s’appliquent à la Couronne sont vues comme ayant une portée incertaine et une application imprévisible. L’immunité est considérée comme plus généreuse que ce qui est nécessaire pour le bon fonctionnement de l’État (P. W. Hogg et P. J. Monahan, *Liability of the Crown* (3e éd. 2000), p. 327 et 329).
5. Enfin, tout comme pour la doctrine de la protection des compétences exclusives, la règle de l’immunité a eu tendance à bénéficier de façon asymétrique à la Couronne fédérale : *Alberta Government Telephones c. Canada (Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes)*, [1989] 2 R.C.S. 225, p. 271-275; voir aussi C. H. H. McNairn, *Governmental and Intergovernmental Immunity in Australia and Canada* (1977), p. 42.
6. Conscient des difficultés inhérentes à l’application de l’immunité de la Couronne, le juge Dickson (plus tard Juge en chef) écrivait ceci il y a près de 30 ans, dans *R. c. Eldorado Nucléaire Ltée*, [1983] 2 R.C.S. 551 :

La raison d’être conceptuelle de la doctrine de l’immunité de l’État est obscure. [. . .] On ne peut dire avec certitude pourquoi il faut retenir cette présomption [d’immunité étatique]. Il semble y avoir une contradiction avec les notions fondamentales de l’égalité devant la loi. Plus le gouvernement intervient dans les activités que l’on considérait autrefois réservées au secteur privé, plus il est difficile de comprendre pourquoi l’État doit être ou devrait être dans une situation différente de celle des citoyens. Cependant, il n’appartient pas à cette Cour de mettre en question le concept fondamental de l’immunité de l’État, puisque le Parlement a adopté d’une manière non équivoque le principe que l’État jouit à première vue de l’immunité. [p. 558]

(Voir aussi les réformes suggérées par Hogg et Monahan dans *Liability of the Crown*, p. 326-330, et P. W. Hogg dans *Constitutional Law of Canada* (5e éd. suppl.), vol. 1, p. 10-14 à 10-23, ainsi que les commentaires de McNairn, p. 21-22, et ceux de P. Issalys et D. Lemieux, *L’action gouvernementale : Précis de droit des institutions administratives* (3e éd. 2009), p. 1396-1397.)

1. Si, du fait que la règle de l’immunité de la Couronne est inscrite à l’art. 17 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, les tribunaux ne peuvent la modifier, ils ne sont pas tenus pour autant d’y recourir de façon systématique. Lorsque le litige peut être résolu sans avoir recours à l’immunité de la Couronne, les tribunaux devraient généralement privilégier les autres moyens soulevés par les parties. Nous sommes en présence d’un tel cas en l’espèce : la doctrine de la prépondérance est susceptible d’application.

B. *La doctrine de la prépondérance des lois fédérales*

1. Dans l’arrêt *Québec (Procureur général) c. Canadian Owners and Pilots Association*, 2010 CSC 39, [2010] 2 R.C.S. 536, par. 64, la Juge en chef précise que deux formes de conflit peuvent donner ouverture à l’application de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales :

La première est le conflit d’application entre une loi fédérale et une loi provinciale, où une loi dit « oui » et l’autre dit « non », de sorte que « l’observance de l’une entraîne l’inobservance de l’autre » : *Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191, le juge Dickson.  Dans *Banque de Montréal c. Hall*, [1990] 1 R.C.S. 121, p. 155, le juge La Forest a relevé, pour le critère de la prépondérance, un deuxième volet selon lequel il est possible de se conformer aux deux textes même si la loi provinciale est incompatible avec l’objet de la loi fédérale : voir aussi *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113, par. 72; [*Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, [2007] 2 R.C.S. 86], par. 84.  La règle de la prépondérance fédérale peut donc s’appliquer s’il est impossible de se conformer aux deux textes ou si la réalisation de l’objet d’une loi fédérale est entravée : [*Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188], par. 14.

1. En l’espèce, la Cour d’appel a estimé qu’il existait un conflit d’intention entre les deux dispositions litigieuses (par. 7). Le procureur général du Québec conteste cependant cette conclusion, au motif que l’intention du Parlement ne pouvait être d’empêcher l’application des lois provinciales en matière d’insaisissabilité. Il souligne que ces lois visent généralement à protéger des ressources minimales. Puisque le Parlement n’a pas exprimé clairement son intention d’en exclure l’application, le droit provincial, en l’occurrence l’art. 144 *LATMP*, s’appliquerait en conformité avec l’art. 8.1 de la *Loi d’interprétation*.
2. Avant d’aborder plus en détail l’argument du procureur général du Québec, il est utile de reproduire le texte des deux dispositions en cause :

*Loi sur les accidents du travail et les maladies professionnelles*

**144.** Les indemnités versées en vertu de la présente loi sont incessibles, insaisissables et non imposables, sauf l’indemnité de remplacement du revenu qui est saisissable, jusqu’à concurrence de 50%, pour le paiement d’une dette alimentaire.

La Commission doit toutefois, sur demande du ministre de l’Emploi et de la Solidarité sociale, déduire des indemnités payables à une personne en vertu de la présente loi le montant remboursable en vertu de l’article 90 de la Loi sur l’aide aux personnes et aux familles (chapitre A-13.1.1). La Commission remet le montant ainsi déduit au ministre de l’Emploi et de la Solidarité sociale.

Elle doit également, sur demande de la Régie des rentes du Québec, déduire de l’indemnité de remplacement du revenu payable à une personne en vertu de la présente loi, les montants de rente d’invalidité ou de la rente de retraite qui ont été versés à cette personne en vertu de la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9) et qui sont recouvrables en vertu de cette loi. Elle remet les montants ainsi déduits à la Régie.

*Loi sur l’assurance-emploi*

**126.** (1) Une somme ou fraction de somme à payer en application de la partie I, II ou VII.1 et qui n’a pas été payée peut être certifiée par la Commission :

*a*) immédiatement, lorsque la Commission est d’avis que la personne qui doit payer cette somme tente d’éluder le paiement de cotisations;

*b*) sinon, trente jours francs après le défaut de paiement.

(2) Le certificat en cause est enregistré à la Cour fédérale sur production à celle-ci et il a dès lors la même force et le même effet et il permet d’intenter les mêmes procédures que s’il s’agissait d’un jugement obtenu devant ce tribunal pour une dette du montant qui y est spécifié majoré des intérêts prévus par la présente loi jusqu’à la date du paiement.

(3) Tous les frais et dépens raisonnables afférents à l’enregistrement du certificat sont recouvrables de la même manière que s’ils avaient été constatés par certificat enregistré en vertu du présent article.

(4) Lorsque la Commission sait ou soupçonne qu’une personne doit ou va bientôt devoir payer une dette ou verser une somme à une autre personne tenue d’effectuer un versement en application de la partie I, II ou VII.1 ou au titre du paragraphe (7), elle peut, par un avis signifié à personne ou expédié par service de messagerie, exiger qu’elle verse au receveur général, pour imputation sur le versement en cause, tout ou partie des fonds qui devraient autrement être payés à cette autre personne.

. . .

1. À la lecture du texte des dispositions en cause, on constate que la disposition fédérale est permissive alors que la disposition provinciale est prohibitive. L’observance de l’une n’entraîne pas l’inobservance de l’autre (*Multiple Access Ltd. c. McCutcheon*, [1982] 2 R.C.S. 161, p. 191). On pourrait se conformer à la disposition la plus restrictive, soit la disposition provinciale — en restreignant la portée de la disposition moins restrictive, soit la disposition fédérale. Il ne s’agit donc pas d’un conflit d’application. Par conséquent, la question qui se pose en l’espèce est de savoir s’il y a une incompatibilité d’objet. Dans certains cas, l’examen du contexte législatif révèle qu’une disposition permissive ou restrictive prévue dans une loi fédérale poursuit un objectif compatible avec la législation provinciale, alors que parfois c’est l’inverse. Pour déterminer s’il y a un conflit d’objectifs législatifs, il faut se demander si le but poursuivi par le Parlement est compatible avec celui du législateur provincial. L’examen de quelques arrêts de la Cour est utile pour guider l’analyse.
2. Le procureur général du Québec invite la Cour à établir une analogie avec les faits de l’arrêt *Clarke c. Clarke*, [1990] 2 R.C.S. 795. Trois autres arrêts sont également pertinents pour décider de la compatibilité d’une disposition fédérale permissive avec une restriction imposée par une disposition provinciale : *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Saskatchewan*, 2005 CSC 13, [2005] 1 R.C.S. 188; *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d’arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; et *Law Society of British Columbia c. Mangat*, 2001 CSC 67, [2001] 3 R.C.S. 113.
3. Dans l’arrêt *Clarke*, la Cour a conclu que la prohibition de saisir les prestations fédérales de pension établie par la *Loi sur la* *pension de retraite des Forces canadiennes*, S.R.C. 1970, ch. C-9, n’était pas incompatible avec l’inclusion de ces prestations dans les biens assujettis au partage entre conjoints prévu par la *Matrimonial Property Act*, S.N.S. 1980, ch. 9. La Cour a conclu ainsi notamment parce que la loi prévoyant l’insaisissabilité avait pour but de protéger non seulement les retraités des Forces canadiennes, mais aussi leur conjoint. De plus, la protection contre les saisies était assujettie à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 100, qui créait une exception permettant l’exécution des ordonnances rendues pour assurer le soutien financier des conjoints. Les deux dispositions ont été jugées compatibles, parce que l’assujettissement de la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes* à la *Loi sur la saisie-arrêt et la distraction de pensions* démontrait l’intention du Parlement de faire en sorte que l’insaisissabilité « n’ait pas d’effet néfaste sur les besoins financiers de la famille du prestataire » (p. 832). L’arrêt *Clarke* illustre bien que la détermination de la compatibilité d’une restriction imposée par un ordre de gouvernement avec une faculté créée par un autre ordre requiert d’examiner les deux dispositions dans leur contexte législatif plus global afin de dégager le but poursuivi par chacun des législateurs. Une disposition fédérale en apparence prohibitive peut, après examen de l’objectif législatif, s’avérer compatible avec une disposition provinciale permissive.
4. Dans *Rothmans, Benson & Hedges*, une disposition fédérale permettait de déroger dans certaines limites à une interdiction générale de faire la promotion des produits du tabac. Une disposition provinciale imposait quant à elle des restrictions additionnelles. Il s’agissait de déterminer si la disposition provinciale restrictive entrait en conflit avec la faculté accordée par la loi fédérale. La Cour a conclu que les dispositions fédérale et provinciale n’étaient pas incompatibles, parce que, d’une part, l’objectif du Parlement et celui de la législature provinciale étaient semblables, c’est-à-dire lutter contre le problème de santé publique causé par l’usage du tabac, et que, d’autre part, l’autorisation prévue par la loi fédérale ne constituait pas un droit autonome — ou positif — de faire de la publicité (par. 18-20). Dans ce contexte, la disposition provinciale restreignant l’accès des personnes de moins de 18 ans aux lieux où on faisait la promotion des produits du tabac pouvait s’appliquer sans entrer en conflit avec le droit conféré par la disposition fédérale. L’arrêt *Rothmans, Benson & Hedges* fait ressortir l’importance de déterminer avec précision la portée du droit conféré par une disposition fédérale pour décider si une disposition provinciale contrevient au but poursuivi par le Parlement.
5. L’arrêt *Spraytech* est un autre cas où une restriction — municipale cette fois — a été jugée compatible avec une disposition fédérale permissive.Dans cette affaire, des entreprises avaient obtenu d’un organisme fédéral compétent l’autorisation de fabriquer, distribuer ou utiliser des pesticides. Elles avaient aussi obtenu d’un organisme provincial l’autorisation de vendre et d’utiliser les produits en question. Cependant, la municipalité prohibait l’utilisation de pesticides à des fins esthétiques. Les entreprises ont soutenu que l’interdiction municipale entrait en conflit avec les autorisations que leur avaient délivrées les autorités provinciale et fédérale. La Cour a jugé que la réglementation provinciale avait comme seul effet d’instaurer un régime de permis. Quant à la réglementation fédérale, elle portait sur l’agrément des pesticides aux fins de fabrication et d’usage, non sur l’utilisation qui pouvait en être faite; en somme, elle ne portait pas sur l’activité visée par la restriction imposée par la municipalité. Les autorisations détenues par les entreprises se limitaient à leur conférer le droit de déroger aux interdictions générales faites aux citoyens non agréés ou ne détenant pas de permis de distribuer ou d’utiliser des pesticides. Dans *Spraytech*, ce principe signifiait que l’autorisation fédérale de distribuer et d’utiliser des pesticides, opposable aux interdictions générales de poser ces actes en particulier, n’était pas contrecarrée par l’interdiction d’épandre de tels produits à des fins purement esthétiques.
6. Dans les trois affaires qui précèdent, les objectifs poursuivis par les différents ordres de gouvernement ont été jugés compatibles. La conclusion inverse a toutefois été tirée dans *Mangat*. Dans cette affaire, la loi fédérale autorisait les étrangers à se faire représenter devant certaines instances administratives en matière d’immigration par des personnes qui n’étaient généralement pas autorisées à pratiquer le droit. Cette faculté s’opposait à l’interdiction faite par la province d’exercer le droit sans y être autorisé. Même si les étrangers pouvaient techniquement se faire représenter par avocat et ainsi respecter les deux dispositions, l’interdiction provinciale entrait en conflit avec le droit positif, conféré par la loi fédérale, d’être représenté par une personne qui n’était pas un avocat. On avait ainsi démontré que l’objectif du législateur fédéral qui consistait à faciliter l’accès des étrangers au processus d’immigration était contrecarré par la disposition prohibitive provinciale. Cette disposition devait donc, en vertu de la doctrine de la prépondérance des lois fédérales, céder devant les dispositions fédérales.
7. Ces quatre affaires montrent bien que, pour déterminer si un conflit d’objectifs existe réellement, il faut replacer les dispositions en cause dans leur contexte respectif et examiner les objectifs législatifs pour préciser la portée de ces dispositions.
8. Afin de dégager le but que poursuivait le Parlement en adoptant le par. 126(4) *LAE*, le procureur général du Québec suggère de replacer cette disposition dans le contexte global de la législation fédérale favorisant l’application des lois provinciales. L’article 8.1 de la *Loi d’interprétation* permettrait selon lui de soutenir que le Parlement a consenti à l’application des règles provinciales sur l’insaisissabilité, puisqu’il n’a pas exprimé son intention d’exclure l’application du droit provincial pour les besoins du par. 126(4) *LAE*. Suivant cet argument, l’objectif poursuivi en accordant à la Commission le droit de procéder par demande péremptoire ne pouvait être de priver les prestataires de la protection conférée par les dispositions provinciales. L’argument fondé sur l’art. 8.1 de la *Loi d’interprétation* ne peut être retenu. Cette dispositionprécise que, s’il est nécessaire d’avoir recours à des notions de droit privé pour appliquer une disposition fédérale, il faut se reporter au droit en vigueur dans la province où cette disposition doit être appliquée : voir P.-A. Côté, avec la collaboration de S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4e éd. 2009), par. 1289. En l’espèce, la loi fédérale crée un mécanisme de recouvrement, la demande péremptoire. Ce mécanisme ne requiert pas l’application de notions de droit privé nécessitant le recours au droit provincial.
9. Le contexte législatif de la disposition fédérale est cependant pertinent. En l’espèce, aucune exception prévue par la *LAE* ne démontre l’intention du Parlement de limiter le mécanisme de la demande péremptoire de paiement en fonction de ce qu’autorise la loi provinciale. De plus, il ressort de l’objectif et de la portée de la mesure fédérale que le Parlement n’a pas consenti à la restriction imposée par la disposition provinciale.
10. Il ne suffit pas de constater que la disposition provinciale a pour objectif de protéger une source de revenu de base et que cet objectif est compatible avec celui poursuivi par les prestations d’assurance-emploi. Le but poursuivi par le Parlement en mettant à la disposition de la Commission des mesures de recouvrement efficaces est la protection de l’intégrité du régime d’assurance-emploi : *Canada (Attorney General) c. Bourassa (Trustee of)*, 2002 ABCA 205, 6 Alta. L.R. (4th) 223, par. 32.
11. Il existe plusieurs situations où des sommes doivent être remboursées ou payées en vertu de la *LAE* (voir, par exemple, le par. 38(2) et les art. 43, 45, 46 et 65), et ces sommes peuvent être recouvrées en ayant recours à diverses mesures. Ainsi, en vertu du par. 126(1) *LAE*, la Commission peut certifier qu’une somme est due et demander à la Cour fédérale d’enregistrer ce certificat. Le certificat produit et enregistré à la Cour fédérale a la même force qu’un jugement de cette cour (par. 126(2) *LAE*). Pour connaître la procédure d’exécution des jugements de la Cour fédérale, il faut se reporter aux *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. L’article 1.1 de ces règles indique que celles-ci s’appliquent aux instances devant la Cour fédérale. La règle 448 précise que l’auxiliaire de justice chargé de l’exécution d’un bref doit appliquer le droit provincial (voir B. J. Saunders, D. J. Rennie et G. Garton, *Federal Courts Practice 2011* (2010), p. 345). En conséquence, la Commission doit respecter la procédure provinciale applicable lorsqu’elle veut faire exécuter le certificat et elle est donc assujettie aux règles relatives à l’insaisissabilité. Il s’agit d’un cas où le droit fédéral prévoit explicitement la coordination des dispositions fédérales et provinciales.
12. D’autres dispositions prévoient expressément l’assujettissement du droit fédéral à certaines dispositions concernant l’insaisissabilité. Par exemple, le par. 225(1) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5e suppl.), instaure une procédure sommaire de saisie des biens meubles d’une personne qui n’a pas payé un montant exigible en vertu de cette loi. Même si une procédure particulière est expressément prévue à la *Loi de l’impôt sur le revenu*, le par. 225(5) rend applicables les exemptions provinciales en matière de saisie.
13. La comparaison entre les procédures prévues au par. 126(1) et au par. 126(4) *LAE* met en relief leurs différences*.* La seconde est autonome en ce que son application ne dépend ni d’autres règles fédérales ni du droit provincial. Elle repose uniquement sur la délivrance, sans autre formalité, d’un avis par la Commission. Cet avis est suffisant pour opérer ce qui équivaut à une saisie-arrêt en mains tierces. Si le Parlement a établi deux procédures — l’une qui est assujettie au droit provincial et l’autre non — il faut y voir l’intention du législateur d’instaurer dans le second cas une procédure indépendante du droit provincial. Un droit positif autonome est ainsi conféré à la Commission, soit celui d’agir par voie de demande péremptoire plutôt que par voie de saisie.
14. Le paragraphe 42(1) *LAE* apporte une confirmation additionnelle de l’intention du Parlement de faire de la demande péremptoire un mécanisme indépendant des règles provinciales relatives à l’insaisissabilité. Cette disposition précise en effet que les prestations d’assurance-emploi ne peuvent être cédées, grevées, saisies ou données en garantie. La protection de ces prestations contre les saisies répond sans nul doute à une réalité analogue à celle qui a immanquablement prévalu lors de l’adoption de la disposition provinciale concernant l’insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu. Et pourtant, la protection explicite dont bénéficient les prestations d’assurance-emploi doit céder devant le droit de la Commission de recouvrer une somme qui est due en vertu de la *LAE* (par. 42(2)). Cela indique que, dans le cas d’une telle dette, le Parlement estime que l’intérêt de l’État prime le besoin individuel de protection. Il serait étonnant que le Parlement ait écarté l’insaisissabilité des prestations d’assurance-emploi pour permettre le recouvrement des sommes payables en vertu de la *LAE*, mais qu’il ait par ailleurs eu l’intention de respecter la disposition provinciale prévoyant l’insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu.
15. Je souligne d’ailleurs que le législateur provincial a lui-même prévu, à l’art. 144 *LATMP*, des exceptions à l’insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu dans le cas d’une aide financière de dernier recours et de certaines rentes. Dans de tels cas, le recouvrement de sommes dues peut se faire par voie de demande péremptoire de paiement, suivant un processus analogue à celui établi au par. 126(4) *LAE*.

V. Conclusion

1. Le choix de faire primer l’intégrité du régime d’assurance-emploi constitue une décision de politique générale qui relève du Parlement et que la Cour doit respecter. L’équilibre du régime dépend non seulement d’une saine gestion de la perception des cotisations mais aussi d’une gestion responsable du recouvrement des prestations payées en trop. Car il convient de rappeler que le financement du filet social que représente le régime d’assurance-emploi repose sur l’ensemble des travailleurs et employeurs canadiens.
2. Je dois donc constater que, au par. 126(4) *LAE*, le Parlement a choisi de conférer à la Commission un droit positif et autonome, qui lui permet de requérir d’un tiers qu’il verse au receveur général toute somme que ce tiers doit à une personne qui est pour sa part tenue d’effectuer un versement en application de la *LAE*, pour imputation sur le versement en cause. L’objectif de cette mesure est d’assurer l’intégrité du régime d’assurance-emploi en permettant de recouvrer simplement et sommairement, sans égard aux règles provinciales relatives à l’insaisissabilité, des sommes dues en vertu de la *LAE*, notamment à la suite de prestations versées en trop. La réalisation de cet objectif serait contrecarrée si la disposition provinciale sur l’insaisissabilité était respectée.
3. Le procureur général du Québec n’est pas parvenu à démontrer que le Parlement entendait assujettir la Commission à l’obligation de se conformer à la disposition provinciale prévoyant l’insaisissabilité des prestations de remplacement du revenu lorsqu’elle a recours à la demande péremptoire de paiement. Le conflit entre les deux dispositions n’est pas simplement apparent, il est bien réel. La disposition provinciale est donc inopérante en raison d’un conflit d’objectifs.
4. Pour tous ces motifs, je rejetterais l’appel. Aucuns dépens ne sont réclamés.

*Pourvoi rejeté.*

Procureur de l’appelant : Ministère de la Justice, Québec.

Procureur de l’intimé le ministère des Ressources humaines et Développement social Canada : Ministère de la Justice Canada, Ottawa.

Procureur de l’intervenant le procureur général de la Colombie‑Britannique : Ministère du Procureur général, Victoria.