

Dossier n° 37613

COUR SUPRÊME DU CANADA

(EN APPEL D'UN JUGEMENT DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC)

ENTRE :

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

APPELANT
(intimé)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE

APPELANT
(intervenant)

- et -

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

INTIMÉE
(appelante)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DU MANITOBA

INTERVENANT
(intervenant)

- et -

PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ONTARIO
PROCUREUR GÉNÉRAL DU NOUVEAU-BRUNSWICK
PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD
PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE

INTERVENANTS

(coordonnées des procureurs en pages intérieures)

MÉMOIRE DE L'APPELANT
(règle 42 des *Règles de la Cour suprême du Canada*)

PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
Ministère de la Justice Canada
Bureau régional du Québec
Tour Est, 9^e étage
Complexe Guy-Favreau
200, boul. René-Lévesque Ouest
Montréal (Québec)
H2Z 1X4
Télec. : 514 283-3856

Par : **Robert J. Frater Q.C.**
Alexander Pless

Tél. : 613 670-6289 (M^e Frater)
Tél. : 514 283-8767 (M^e Pless)
rfrater@justice.gc.ca
apless@justice.gc.ca

Procureurs de l'appelant
Procureur général du Canada

J. Gareth Morley
Alandra Harlingten
Procureur général de la
Colombie-Britannique
1001, Douglas Street
Victoria (Colombie-Britannique)
V8W 9J7

Tél. : 250 952-7381
Télec. : 250 356-9154
gareth.morley@gov.bc.ca
alandra.harlingten@gov.bc.ca

Procureurs de l'appelant
Procureur général de la
Colombie-Britannique

SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA
Ministère de la Justice Canada
Secteur national du contentieux
Bureau 500
50, rue O'Connor
Ottawa (Ontario)
K1A 0H8
Télec. : 613-954-1920

Par : **Christopher M. Rupar**

Tél. : 613 670-6290
christopher.rupar@justice.gc.ca

Correspondant de l'appelant
Procureur général du Canada

Nadia Effendi
Borden Ladner Gervais S.E.N.C.R.L., s.r.l.
World Exchange Plaza
Bureau 1300
100, rue Queen
Ottawa (Ontario)
K1P 1J9

Tél. : 613 787-3562
Télec. : 613 230-8842
neffendi@blg.com

Correspondante de l'appelant
Procureur général de la
Colombie-Britannique

Francis Demers
Bernard Roy (Justice-Québec)
Bureau 8.00
Palais de Justice
1, rue Notre-Dame Est
Montréal (Québec)
H2Y 1B6

Tél. : 514 393-2336, poste 51456
Télé. : 514 873-7074
francis.demers@justice.gouv.qc.ca

Procureur de l'intimée
Procureure générale du Québec

Michael Conner
Procureur général du Manitoba
Bureau 1230
405 Broadway
Winnipeg (Manitoba)
R3C 3L6

Tél. : 204 945-6723
Télé. : 204 945-0053
michael.conner@gov.mb.ca

Procureur de l'intervenant
Procureur général du Manitoba

Hart Schwartz
Robin K. Basu
Emily Bala
Procureur général de l'Ontario
4^e étage
720 Bay Street
Toronto (Ontario)
M7A 2S9

Tél. : 416 326-4460
Télé. : 416 326-4015
hart.schwartz@ontario.ca
robin.basu@ontario.ca
emily.bala@ontario.ca

Procureurs de l'intervenant
Procureur général de l'Ontario

Pierre Landry
Noël et Associés
111, rue Champlain
Gatineau (Québec)
J8X 3R1

Tél. : 819 503-2178
Télé. : 819 771-5397
p.landry@noelassociés.com

Correspondant de l'intimée
Procureure générale du Québec

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada)
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-8695
Télé. : 613 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Correspondante de l'intervenant
Procureur général du Manitoba

Robert E. Houston, Q.C.
Burke-Robertson
Bureau 200
441, rue MacLaren
Ottawa (Ontario)
K2P 2H3

Tél. : 613 706-0020
Télé. : 613 235-4430
rhouston@burkerobertson.com

Correspondant de l'intervenant
Procureur général de l'Ontario

Isabel Lavoie Daigle
Procureur général du
Nouveau-Brunswick
Station A
670 King Street
Fredericton (Nouveau-Brunswick)
E3B 5H1

Tél. : 506 453-2222
Télec. : 506 453-3275
isabel.lavoiedaigle@gnb.ca

Procureure de l'intervenant
Procureur général du
Nouveau-Brunswick

Ruth M. Demone
Procureur général de
l'Île-du-Prince-Édouard
5^e étage
95 Rochford Street
Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
C1A 7N8

Tél. : 902 368-5486
Télec. : 902 368-4563
rmdemone@gov.pe.ca

Procureure de l'intervenant
Procureur général de
l'Île-du-Prince-Édouard

L. Christine Enns, c.r.
Procureur général de l'Alberta
4^e étage
Bowker Building
109 Street NW
Edmonton (Alberta)
T5J 3S8

Tél. : 780 422-9703
Télec. : 780 425-0307
christine.enns@gov.ab.ca

Procureure de l'intervenant
Procureur général de l'Alberta

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada)
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-8695
Télec. : 613 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Correspondante de l'intervenant
Procureur général du
Nouveau-Brunswick

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada)
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-8695
Télec. : 613 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Correspondante de l'intervenant
Procureur général de
l'Île-du-Prince-Édouard

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada)
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-8695
Télec. : 613 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Correspondante de l'intervenant
Procureur général de l'Alberta

Alan F. Jacobson
Procureur général de
la Saskatchewan
Bureau 820
1874 Scarth Street
Régina (Saskatchewan)
S4P 4B3

Tél. : 306 787-1087
Télé. : 306 787-9111
alan.jacobson@gov.sk.ca

Procureur de l'intervenant
Procureur général de
la Saskatchewan

Edward A. Gores, Q.C.
Procureur général de
la Nouvelle-Écosse
8^e étage
1690 Hollis Street
Halifax (Nouvelle-Écosse)
B3J 2L6

Tél. : 902 424-4024
Télé. : 902 424-1730
edward.gores@novascotia.ca

Procureur de l'intervenant
Procureur général de
la Nouvelle-Écosse

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada)
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-8695
Télé. : 613 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Correspondante de l'intervenant
Procureur général de
la Saskatchewan

D. Lynne Watt
Gowling WLG (Canada)
Bureau 2600
160, rue Elgin
Ottawa (Ontario)
K1P 1C3

Tél. : 613 786-8695
Télé. : 613 788-3509
lynne.watt@gowlingwlg.com

Correspondante de l'intervenant
Procureur général de
la Nouvelle-Écosse

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire de l'appelant	Page
------------------------------	-------------

MÉMOIRE DE L'APPELANT

PARTIE I – SURVOL ET ÉNONCÉ DES FAITS	1
A. Survol	1
B. Énoncé des faits	2
1) Le Renvoi de 2011	2
2) Le nouveau projet coopératif	3
a) La loi provinciale et territoriale uniforme en matière de valeurs mobilières	3
b) La loi fédérale concernant le risque systémique et les questions criminelles	4
c) Un organisme commun de réglementation	4
d) Le Conseil des ministres	5
e) La mise en œuvre du projet coopératif	6
3) Le renvoi à la Cour d'appel du Québec	7
4) Les éléments de preuve présentés par les parties devant la Cour d'appel	7
a) Québec	7
b) Manitoba	9
c) Canada	9
d) Colombie-Britannique	11
5) La décision de la Cour d'appel du Québec	12
PARTIE II – QUESTIONS EN LITIGE	13

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire de l'appelant	Page
PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS	13
<u>Première question – Le « protocole » est-il constitutionnel?</u>	13
A. Les ententes politiques intergouvernementales sont des outils de gouvernance utiles et légitimes	14
B. Le protocole ne contrevient pas au principe de la souveraineté parlementaire	16
1) La Cour d'appel fait une interprétation erronée des para 5.5 et 5.7 du protocole	16
2) Le protocole ne crée pas d'obligations exécutoires	18
3) L'effet pratique du protocole ne le rend pas inconstitutionnel	20
4) La Cour d'appel applique de manière erronée les principes de la souveraineté parlementaire	21
C. Le mécanisme d'approbation de la réglementation fédérale n'est pas contraire au principe du fédéralisme	25
1) La Cour d'appel fait une interprétation erronée des dispositions du protocole relatives à la prise de règlements fédéraux	25
2) L'approbation de règlements fédéraux par le Conseil des ministres n'est pas incompatible avec le fédéralisme ou avec le paragraphe 91(2) de la <i>Loi constitutionnelle de 1867</i>	27
<u>Question 2 – La Loi sur la stabilité des marchés des capitaux relève de la compétence générale du Parlement du Canada en matière du trafic et du commerce</u>	30
A. Qualification : Quel est le caractère véritable de la <i>Loi sur la stabilité des marchés des capitaux</i> ?	31

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire de l'appelant	Page
1) La <i>Loi</i> vise à promouvoir et à protéger la stabilité du système financier canadien	31
2) La <i>Loi</i> limite l'exercice du pouvoir de la compétence fédérale	33
3) Le préjudice visé par la <i>Loi sur la stabilité des marchés des capitaux</i>	36
4) L'effet juridique de la <i>Loi sur la stabilité des marchés des capitaux</i>	39
a) L'incidence sur la compétence provinciale est limitée	39
i. La mesure réglementaire probable sera restreinte, mais importante	41
5) Comparaison avec la <i>Loi sur la concurrence</i>	43
6) Conclusion sur le caractère véritable	44
B. Classification – La réglementation du risque systémique est celle du trafic et du commerce	44
1) Le pouvoir général en matière de trafic et de commerce	45
2) Application du test énoncé dans l'arrêt <i>General Motors</i> – La réglementation du risque systémique est une matière qui concerne la réglementation du trafic et du commerce	45
a) Les deux premiers critères du test énoncé dans l'arrêt <i>General Motors</i> étayent la compétence fédérale	46
b) La <i>Loi sur la stabilité des marchés des capitaux</i> vise les risques pour l'économie dans son ensemble	46

TABLE DES MATIÈRES

Mémoire de l'appelant	Page
c) Les provinces, agissant seules ou de concert, n'ont pas le pouvoir constitutionnel de détecter et de gérer les risques systémiques	47
d) L'omission d'inclure une ou plusieurs provinces empêcherait de protéger adéquatement l'économie canadienne contre le risque systémique	48
<u>Conclusion</u>	50
PARTIE IV – DÉPENS	50
PARTIE V – ORDONNANCE SOLLICITÉE	50
PARTIE VI – TABLE DES SOURCES	51

MÉMOIRE DE L'APPELANT

PARTIE I – SURVOL ET ÉNONCÉ DES FAITS

A. Survol

1. En 2011, cette Cour a informé le gouvernement fédéral que son projet de loi visant à créer un seul organisme national de réglementation du secteur des valeurs mobilières outrepassait les limites de la compétence constitutionnelle fédérale. Elle a néanmoins conclu qu'il était « possible que les gouvernements fédéral et provinciaux exercent harmonieusement leurs pouvoirs respectifs quant aux valeurs mobilières, dans l'esprit du fédéralisme coopératif ».

2. S'appuyant sur l'avis rendu par la Cour dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières* (« *Renvoi de 2011* »), cinq provinces, un territoire et le gouvernement fédéral ont signé un protocole d'accord visant la mise sur pied d'un nouveau modèle coopératif de réglementation. Or, la Cour d'appel du Québec estime que ce nouveau modèle est déficient sur le plan constitutionnel, car à son avis, certaines caractéristiques du régime envisagé auraient pour effet de restreindre de façon inconstitutionnelle la compétence des provinces et celle du gouvernement fédéral : le régime entrave la souveraineté législative des provinces et des territoires de pouvoir modifier leurs lois respectives régissant les valeurs mobilières, en même temps qu'il octroie indûment à ces derniers un droit de veto effectif sur des matières relevant de la compétence fédérale.

3. La Cour d'appel fait une interprétation erronée des effets juridiques de cette entente politique. Le protocole ne constitue pas une entrave à la souveraineté parlementaire ou législative, non plus qu'il n'empêche le gouvernement fédéral d'exercer la compétence que la Cour lui a reconnue pour ce qui est de prévenir et gérer le risque systémique afin de maintenir la stabilité de l'économie et du système financier canadiens. La Cour d'appel fait une interprétation déraisonnable du texte du protocole en n'en faisant pas une lecture globale et en se méprenant sur l'effet de ses dispositions clés.

4. Les ententes politiques qui visent à gérer des problèmes difficiles à résoudre pour un seul gouvernement jouent un rôle vital au sein du fédéralisme coopératif. Par conséquent, l'interprétation restrictive adoptée par la Cour d'appel est non seulement injustifiée dans le cas qui nous occupe, mais elle pourrait également, advenant qu'on la retienne, faire obstacle à bon nombre

d'ententes du même genre. Cette Cour devrait donc réaffirmer l'avis qu'elle a rendu en 2011 et accueillir le présent pourvoi.

B. Énoncé des faits

1) Le Renvoi de 2011

5. En mai 2010, le gouvernement fédéral a sollicité l'avis de la Cour sur la question de savoir si la proposition de *Loi sur les valeurs mobilières* relevait de la compétence législative du Parlement canadien en matière de trafic et de commerce. Cette loi avait pour objet de créer un régime de réglementation qui s'appliquerait dans les provinces et les territoires choisissant d'y participer. Si l'ensemble des provinces et territoires se joignait au régime, un organisme national unique chargé de réglementer de façon globale les valeurs mobilières aurait ainsi été créé¹.

6. Dans le *Renvoi de 2011*, cette Cour a conclu que la *Loi sur les valeurs mobilières* proposée excédait le pouvoir général du Parlement en matière de trafic et de commerce. De l'avis de la Cour, le caractère véritable de la loi proposée concernait la réglementation courante des valeurs mobilières, une matière relevant de la propriété et les droits civils dans les provinces plutôt que le commerce dans son ensemble.

7. La Cour a également reconnu que « le maintien des marchés des capitaux pour nourrir l'économie canadienne et assurer la stabilité financière du pays » était une matière relevant des pouvoirs généraux du Parlement en matière de trafic et de commerce². Elle a en outre retenu les éléments de preuve indiquant que le risque systémique constituait une réalité émergente qui se prêtait mal à une législation locale, et qui pourrait rendre nécessaire la création d'un organisme national habilité à exercer un pouvoir de réglementation sur tout le territoire du Canada³. La Cour a précisé que les éléments de la *Loi sur les valeurs mobilières* qui avaient trait à la gestion des risques systémiques (c'est-à-dire les risques à la stabilité du système financier) et à la collecte de données à l'échelle nationale étaient des matières importantes pour l'économie nationale. Selon elle, les provinces, agissant seules ou de concert, n'avaient ni la capacité constitutionnelle de

¹ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, [2011] 3 RCS 837 (« *Renvoi de 2011* »), para 31 et 99, **Recueil de sources de l'appelant (ci-après « RSA »), vol 3, onglet 71.**

² *Ibid.*, para 114, **RSA, vol 3, onglet 71.**

³ *Ibid.*, para 103-104, **RSA, vol 3, onglet 71.**

contrer les dangers associés au risque systémique ni celle d'exiger une collecte de données à l'échelle nationale⁴. Compte tenu de son avis selon lequel la compétence était partagée entre le gouvernement fédéral et les provinces, la Cour a conclu qu'une approche coopérative à l'égard de la réglementation des valeurs mobilières était une solution viable⁵.

2) Le nouveau projet coopératif

8. Le 19 septembre 2013, les gouvernements de la Colombie-Britannique, de l'Ontario et du Canada ont conclu une entente en vue de l'établissement d'un régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux⁶. Depuis 2015, l'entente inclut désormais la Saskatchewan, le Nouveau-Brunswick, l'Île du Prince-Édouard et le Yukon⁷. La plus récente version du *Protocole d'accord concernant le régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux* (le « protocole »), datée du 23 septembre 2016, a été signée par les ministres responsables de la réglementation des marchés des capitaux de chacun de ces gouvernements participants⁸.

9. Le régime coopératif compte quatre principales composantes : une loi provinciale et territoriale uniforme; une loi fédérale complémentaire portant sur le risque systémique, la collecte de données et les questions de droit criminel; la création d'un organisme commun de réglementation; et une supervision assurée par un Conseil des ministres.

a) La loi provinciale et territoriale uniforme en matière de valeurs mobilières

10. Aux termes du protocole, les provinces et territoires participants doivent tout mettre en œuvre pour faire promulguer la *Loi sur les marchés des capitaux* (la « *Loi uniforme* »)⁹. Cette loi porte sur

⁴ *Ibid*, para 118-121, **RSA, vol 3, onglet 71**.

⁵ *Ibid*, para 9 et 130-133, **RSA, vol 3, onglet 71**.

⁶ **Dossier conjoint d'appel (le « DA »), vol 2, onglet 9**, Entente de principe pour l'établissement d'un régime coopératif en matière de réglementation des marchés de capitaux, 19 septembre 2013, p 92; **vol 2, onglet 8**, Document d'information à propos de l'entente de principe, 19 septembre 2013; **vol 25, onglet 148**, affidavit de madame Heather Wood (EN), (« Wood »), p 59, para 45.

⁷ **DA, vol 3, onglet 17**, Protocole d'accord concernant le régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux, signé le 31 juillet 2015; **vol 25, onglet 148**, Wood, p 59, para 46.

⁸ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, Protocole d'accord concernant le régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux, daté du 23 septembre 2016 (le « PA »).

⁹ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, pp 23, 28, para 8.1 et al 10.1b); **vol 4, onglet 18**, Version révisée de l'avant-projet de *Loi sur les marchés des capitaux provinciale-territoriale aux fins de consultation*, 25 août 2015 (la « LMC »).

des questions qui relèvent normalement de la compétence provinciale ou territoriale en ce qui a trait à la réglementation des marchés des capitaux¹⁰, et elle s'appliquera dans la province ou le territoire, une fois que sa législature l'adopte. Les avant-projets de règlements actuels¹¹ cherchent à maintenir la continuité avec les exigences réglementaires déjà en place dans les administrations participantes, afin d'éviter qu'il n'y ait des perturbations pour les participants des marchés¹².

b) La loi fédérale concernant le risque systémique et les questions criminelles

11. La loi fédérale complémentaire proposée, qui s'intitule *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux*¹³ (la « Loi »), a pour objectif d'assurer la stabilité du système financier canadien en le protégeant contre le risque systémique qui émane des marchés des capitaux, ou qui est propagé par leur entremise. Les mesures qui permettent de détecter, prévenir et gérer ces risques sont les suivants : la collecte de données; la désignation et la réglementation de produits, de pratiques ou d'indices de référence; et les ordonnances d'urgence¹⁴. Le Canada accepte de demander au Parlement de promulguer cette loi¹⁵.

c) Un organisme commun de réglementation

12. Le régime coopératif proposé prévoit la création d'un organisme de réglementation commun, à savoir l'Autorité de réglementation des marchés des capitaux (l'« Autorité »), laquelle n'est ni un organisme fédéral ni un organisme provincial, mais sera établie au moyen d'une loi adoptée par tous les gouvernements participants¹⁶. Ces participants pourront ainsi se joindre au

¹⁰ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, p 69, para 85; **vol 4, onglet 19**, Commentaire de l'OCRMC sur la version révisée de l'avant-projet de la *Loi sur les marchés des capitaux* provinciale-territoriale, 25 août 2015 (« *Commentaire LMC* »), pp 155-156.

¹¹ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, p 75, para 101; **vol 5, onglet 21**, Règlement de l'AMRC 91-501 Dérivés et obligations coupons détachés; **vol 5, onglet 22**, Règlement de l'AMRC 91-502 Répertoires des opérations et déclaration de données sur les dérivés; **vol 27, onglet 148M**, Règlement de l'AMRC (EN).

¹² **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, p 75, para 103.

¹³ **DA, vol 18, onglet 94**, affidavit de monsieur Rob Stewart (EN), p 2, para 5 et pièce A; **vol 2, onglet 7**, Version révisée de l'avant-projet de la *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux*, janvier 2016 (« la *LSMC* »); **vol 25, onglet 148**, Wood, pp 76-77, para 108.

¹⁴ **DA, vol 2, onglet 7(b)**, *LSMC*, parties 1 et 2, pp 49-56.

¹⁵ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, pp 23, 28, para 8.3 et al 10.1b).

¹⁶ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, p 18, sous-al 3a)(iii) et p 24, para 8.4; **vol 2, onglet 14**, Commentaire au sujet du cadre législatif et de gouvernance du régime coopératif en matière

régime coopératif ou le quitter, sans que cela ait par ailleurs une incidence sur le statut juridique de l'Autorité. La création conjointe d'entités intergouvernementales par voie de lois habilitantes analogues est une technique législative bien établie dans des domaines où les gouvernements sont appelés à coopérer¹⁷.

13. Le Parlement et les législatures des provinces et des territoires participants délègueront à l'Autorité l'administration de la *Loi* et la *Loi uniforme*¹⁸. La structure de l'Autorité est décrite dans le protocole, mais l'ébauche de loi créant l'Autorité n'a pas encore été proposée¹⁹. Le protocole prévoit qu'un conseil d'administration composé d'experts indépendants exercera les fonctions de réglementation attribuées à l'Autorité²⁰.

d) Le Conseil des ministres

14. La reddition de comptes de l'Autorité pour l'exercice de son pouvoir de réglementation aux organes législatifs des administrations participantes sera assurée par la surveillance d'un Conseil des ministres²¹. Ce conseil sera composé des ministres responsables de la réglementation

de réglementation des marchés des capitaux, 8 septembre 2014, p 144, deuxième paragraphe; voir également **vol 25, onglet 148**, Wood, p 61 para 51.

¹⁷ Voir, par exemple, *Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique*, LC 1995, c 45, art 4, **RSA, vol 1, onglet 19**; *Treaty Commission Act*, RSBC 1996, c 461, art 3, **RSA, vol 1, onglet 31**; *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada — Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, LC 1988, c 28, art 9, **RSA, vol 1, onglet 12**; *Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation (Nova Scotia) Act*, SNS 1987, c 3, art 9, **RSA, vol 1, onglet 3**; *Loi de mise en oeuvre de l'Accord atlantique Canada — Terre-Neuve-et-Labrador*, LC 1987, c 3, art 9, **RSA, vol 1, onglet 11**; *Canada-Newfoundland and Labrador Atlantic Accord Implementation Newfoundland and Labrador Act*, RSNL 1990, c C-2, art 9, **RSA, vol 1, onglet 2**; **DA, vol 12, onglet 56**, Accord entre le gouvernement du Canada et le gouvernement du Québec sur la gestion conjointe des hydrocarbures dans le golfe du Saint-Laurent, le 24 mars 2011 (l'« Accord du St-Laurent »), p 39, art 4.1.

¹⁸ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, sous-al 3a)(iii); **vol 2, onglet 7(b)**, *LSMC*, p 42, art 2 (« Autorité ») et p 48, art 6; **vol 4, onglet 18**, *LMC*, art 2 (« Autorité »); **vol 2, onglet 14**, Régime coopératif en matière de réglementation des marchés des capitaux - Cadre législatif et de gouvernance, 8 septembre 2014, p 143, premier paragraphe.

¹⁹ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, p 18, 24-25, sous-al 3a)(iii) et art 9; **vol 25, onglet 148**, Wood, pp 61, 65, 66 et 78, para 51, 71 et 113.

²⁰ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, p 23, al 7.2d); **vol 25, onglet 148**, Wood, p 64, para 66.

²¹ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, p 18, sous-al 3a)(iv); **vol 2, onglet 12**, Document d'information sur le Protocole d'accord concernant le régime coopératif en matière de réglementation des marchés des capitaux, 8 septembre 2014, p 122, deuxième sous-paragraphe.

des valeurs mobilières de chacune des provinces et chacun des territoires participants, ainsi que du ministre des Finances fédéral, lequel est chargé de protéger la stabilité du système financier²².

e) La mise en œuvre du projet coopératif

15. Entre septembre 2013 et mai 2016, des ébauches aux fins de consultation de la *Loi* et la *Loi uniforme* proposées ont été publiées²³. Chacune des ébauches ultérieures faisait suite aux commentaires reçus de divers intervenants²⁴. Des avant-projets de règlements d'application de la *Loi uniforme* ont également été publiés²⁵. Les lois coopératives et les règlements pourraient faire l'objet d'autres révisions selon les commentaires reçus sur les dernières ébauches aux fins de consultation²⁶.

16. L'actuelle ébauche de la *Loi* reflète les changements apportés à ces documents. En particulier, dans sa version actuelle, elle ajoute un seuil de gravité à la définition de « risque systémique »²⁷. Elle limite également l'étendue de ce qui pourra être désigné comme étant

²² *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC 1985, c F-11, art 15 et para 60.2(2), **RSA, vol 1, onglet 22; DA, vol 19, onglet 111P**, Traduction française, Affidavit de monsieur Joshua Slive, souscrit le 29 avril 2016 (« Slive »), pièce 1, onglet P, C. Oldani, « The Risk of OTC Derivatives : Canadian lessons for Europe and the G20 », CIGI Papers n° 57 (février 2015), p 196, premier paragraphe.

²³ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, pp 68, 69-74 et 76-77, para 80, 82-100 et 108-111.

²⁴ **DA, vol 4, onglet 19**, *Commentaire LMC*, p 155, du deuxième au quatrième paragraphe; **vol 18, onglet 99**, Commentaire au sujet de la version révisée de l'avant-projet de la *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux*, janvier 2016 (« *Commentaire LSMC* »), pp 70-71, section II. Réponse aux commentaires des intervenants.

²⁵ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, para 80 et 101-106. Voir également : **vol 5, onglet 21**, Règlement de l'ARMC 91-501 Dérivés et obligations coupons détachés; **vol 5, onglet 22**, Règlement de l'ARMC 91-502 Répertoires des opérations et déclaration de données sur les dérivés; **vol 27, onglet 148M**, Projets de règlements initiaux, 25 août 2015 (EN).

²⁶ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, p 78, para 114.

²⁷ **DA, vol 18, onglet 101**, *LSMC*, p 6, art 3; **vol 25, onglet 148**, Wood, p 77, para 110; **vol 18, onglet 97**, Document d'information au sujet de la version révisée de l'avant-projet de la *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux* (« *Document d'information, LSMC* »), pp 64-65; **vol 18, onglet 99**, *Commentaire LSMC*, pp 71-72.

d'importance systémique²⁸, et exige de l'Autorité qu'elle considère la manière dont le produit, la pratique ou l'indice de référence est déjà règlementé²⁹.

3) Le renvoi à la Cour d'appel du Québec

17. Le 15 juillet 2015, le gouvernement du Québec a soumis les deux questions suivantes à la Cour d'appel du Québec :

1. La Constitution du Canada autorise-t-elle la mise en place d'une réglementation pancanadienne des valeurs mobilières sous la gouverne d'un organisme unique selon le modèle prévu par la plus récente publication du « Protocole d'accord concernant le régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux »?

2. La plus récente version de l'ébauche de loi fédérale intitulée « Loi sur la stabilité des marchés des capitaux » excède-t-elle la compétence du parlement du Canada sur le commerce selon le paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867?³⁰

1. Does the Constitution of Canada authorize the implementation of pan-Canadian securities regulation under the authority of a single regulator, according to the model established by the most recent publication of the « Memorandum of Agreement regarding the Cooperative Capital Markets Regulatory system »?

2. Does the most recent version of the draft of the « federal Capital Markets Stability Act » exceed the authority of the Parliament of Canada over the general branch [sic] of the trade and commerce power under section 91(2) of the Constitution Act, 1867?

4) Les éléments de preuve présentés par les parties devant la Cour d'appel

a) Québec

18. Le Québec a déposé deux rapports : celui d'Eric Spink, un avocat de l'Alberta qui a été le directeur général de la planification stratégique et politique puis de la politique des marchés financiers du ministère des Finances de l'Alberta de 2006 à 2010, et directeur de l'exécution de la

²⁸ **DA, vol 18, onglet 101, LSMC**, pp 110-115, 115-118; **vol 25, onglet 148**, Wood, p 77, para 109; **vol 18, onglet 97, Document d'information LSMC**, p 65; **vol 18, onglet 99, Commentaire LSMC**, pp 74-75.

²⁹ **DA, vol 18, onglet 101, LSMC**, pp 115,119, 120, sous-al 18(2)g), 20(2)h) et 22(2)f); **vol 25, onglet 148**, Wood, p 77, para 111; **vol 18, onglet 97, Document d'information LSMC**, p 65; **vol 18, onglet 99, Commentaire LSMC**, pp 75-76.

³⁰ **DA, vol 1, onglet 1, décret n° 642-2015**, p 1.

loi à la Commission des valeurs mobilières de l'Alberta de 1988 à 1990³¹. Le deuxième rapport est celui de Jean-Marc Suret, qui est professeur à la Faculté des sciences de l'administration à l'Université Laval. Suret se spécialise dans le financement des sociétés, les politiques publiques et la réglementation des valeurs mobilières avec une expertise particulière dans le domaine du financement des petites entreprises³².

19. Les rapports d'expert du Québec ont été déposés avant la publication de la plus récente ébauche de la *Loi* aux fins de consultation, et ils ne tiennent pas compte des changements décrits au paragraphe 16 ci-dessus.

20. Spink affirme que la réglementation des risques systémiques fait partie intégrante de la réglementation traditionnelle des valeurs mobilières, en ce sens qu'elle est requise pour protéger les investisseurs et favoriser des marchés équitables et efficaces³³. Les propositions des organismes de réglementation des valeurs mobilières provinciales et territoriales en vue de mettre en œuvre les réformes d'après-crise et de réduire le risque systémique font appel aux mêmes mécanismes que ceux qui ont été employés dans le passé pour atteindre les objectifs traditionnels de la réglementation³⁴. Selon Spink, l'ensemble des entités, des produits et des pratiques peuvent être d'importance systémique s'ils ne sont pas bien réglementés, mais ils sont actuellement réglementés par les mécanismes existants de réglementation provinciale. Il est par conséquent d'avis que la *Loi* ne ferait que reproduire la réglementation existante³⁵.

21. Suret conclut que le gouvernement fédéral dispose déjà des outils macroprudentiels nécessaires pour superviser le système financier et réglementer les risques systémiques, par l'intermédiaire de la Banque du Canada et du Bureau du surintendant des institutions financières (BSIF)³⁶. En général, les marchés financiers ne constituent pas, selon Suret, une source importante

³¹ **DA, vol 7, onglet 29**, Rapport d'expert de Mtre Eric Spink, Securities regulation and systemic risk (« M^e Spink »), annexe B, notes bibliographiques et curriculum vitae, pp 176 et 177-180.

³² **DA, vol 8, onglet 30**, Rapport d'expert de M. Jean-Marc Suret, Une analyse de l'ébauche du projet fédéral de *Loi sur la stabilité des marchés de capitaux* sous l'angle du risque systémique (« M. Suret ») et curriculum vitae, p 195.

³³ **DA, vol 7, onglet 29**, Spink, p 17, troisième paragraphe.

³⁴ **DA, vol 7, onglet 29**, Spink, pp 9-11.

³⁵ **DA, vol 7, onglet 29**, Spink, pp 14-18.

³⁶ **DA, vol 8, onglet 30**, Suret, p 7, deuxième paragraphe.

de risque systémique au Canada³⁷. L'objectif de la *Loi* proposée a donc déjà été atteint au moyen du cadre réglementaire canadien existant³⁸.

b) Manitoba

22. Le Manitoba ne s'est prononcé que sur la deuxième question. Il a déposé l'affidavit de monsieur Donald G. Murray, président et directeur général de la Commission des valeurs mobilières du Manitoba, qui examine la façon dont la Commission gère et atténue les risques dans les marchés des capitaux et présente son point de vue quant à la *Loi*³⁹.

c) Canada

23. Le Canada a déposé des rapports d'expert préparés par les professeurs Darrell Duffie, John Hull, Andrew Metrick et Cristie Ford ainsi que des affidavits souscrits par Joshua Slive et David Dodge. Le Canada a également déposé un affidavit souscrit par Rob Stewart pour présenter la version la plus récente de la *Loi*.

24. Darrell Duffie est professeur de finance à l'Université Stanford. Il possède une expertise dans le domaine de la stabilité financière sur les marchés des capitaux, en particulier en ce qui concerne les marchés secondaires des valeurs mobilières⁴⁰. John Hull est professeur dans le domaine des instruments dérivés et de la gestion des risques à l'Université de Toronto. Il est un expert reconnu à l'échelle internationale en la matière⁴¹. Andrew Metrick est professeur dans le domaine de la finance et de la gestion de même que directeur du programme sur la stabilité financière à l'Université Yale. Il est un spécialiste de la réglementation du risque systémique et

³⁷ **DA, vol 8, onglet 30**, Suret, pp 7-8.

³⁸ *Ibid*

³⁹ **DA, vol 16, onglet 82**, Traduction française, affidavit de monsieur Donald G. Murray, souscrit le 23 février 2016, pp 83-92, para 20-40.

⁴⁰ **DA, vol 21, onglet 116**, Traduction française, rapport d'expert de Darrell Duffie, Le risque systémique des systèmes financiers et des marchés des capitaux relativement à l'ébauche de la *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux* proposée (« Duffie »), pp 6, 8-10 et curriculum vitae **vol 20 onglet 115**, pp 220-232.

⁴¹ **DA, vol 22, onglet 120**, Traduction française, rapport d'expertise de John Hull, Rapport sur la réglementation des marchés des capitaux et du risque systémique au Canada (« Hull »), pp 60-61 et curriculum vitae **vol 22, onglet 119**, pp 38-53.

des causes et conséquences des crises financières⁴². Cristie Ford est directrice du centre de droit des affaires à l'Université de la Colombie-Britannique. Elle est coauteure d'un ouvrage de référence éminent sur la réglementation des valeurs mobilières au Canada⁴³.

25. Duffie explique comment survient le risque systémique, comment il se propage de même que ses conséquences pour l'économie réelle⁴⁴. Selon Duffie et Hull, bien que l'expérience canadienne relativement aux crises financières ait été relativement bénigne par rapport à celle d'autres économies avancées, la stabilité financière du Canada a tout de même été exposée à des menaces sérieuses, et c'est encore vrai aujourd'hui⁴⁵. Duffie fournit les exemples précis que sont les indices financiers de référence, les marchés du financement par titres, les opérations de prise en pension et de prêt de titres de même que les fonds communs de placement du marché monétaire,⁴⁶ tandis que Hull fournit des exemples que sont des instruments dérivés de gré à gré et le recours aux notations, qui ont contribué à la crise du papier commercial adossé à des actifs (PCAA) au Canada⁴⁷. Duffie et Hull croient que la *Loi* fournit de nouveaux outils utiles qui pourraient être employés pour atténuer le risque systémique⁴⁸.

26. Metrick et Ford examinent les politiques et les mesures réglementaires prises en réponse à la crise financière mondiale. Ils expliquent que la crise a mis en lumière l'absence d'organismes de réglementation pour l'ensemble des marchés ayant pour mission de traiter du risque systémique⁴⁹. La réponse législative à la crise comprenait de nouvelles lois visant à éviter le risque systémique⁵⁰. Metrick et Ford décrivent de quelle façon de nouvelles structures réglementaires au

⁴² **DA, vol 21, onglet 118**, Traduction française, rapport d'expert d'Andrew Metrick (« Metrick »), p 135 et curriculum vitae **vol 21, onglet 117**, pp 124-131.

⁴³ **DA, vol 23, onglet 122**, Traduction française, Rapport d'expert de Cristie Ford, Réglementation systémique en matière de risque systémique dans une perspective comparative (« Ford ») p 7, **vol 22, onglet 121**, et curriculum vitae pp 158-175.

⁴⁴ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 2-4.

⁴⁵ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 4 et 44-45, para 80-81; **vol 22, onglet 120**, Hull, pp 56, 69-72 et 77-78, para 23-31 et 51.

⁴⁶ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 4-5 et 45-60, para 84-129.

⁴⁷ **DA, vol 22, onglet 120**, Hull, pp 69-72 et 77-78, para 23-31 et 48-51.

⁴⁸ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 26-27, 39-40, 41-42, 50, 55 et 59, para 50, 67, 71-72, 99, 112-113 et 128; **vol 22, onglet 120**, Hull, pp 56-57, 72 et 78, para 32-34 et 52-53.

⁴⁹ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 138 et 151-155, para 21-27; **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 9-13 et 21-23, para 2-7 et 16.

⁵⁰ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 138 et 142-143, para 7-8; **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 3 et 23-25, para 17-18.

niveau fédéral ou national ont été mises en place dans de nombreuses juridictions qui avaient déjà de la réglementation sur les valeurs mobilières⁵¹. Metrick et Ford sont d'avis que la *Loi*, par sa définition du risque systémique, son objet et ses pouvoirs réglementaires, aborde le risque systémique d'une manière conforme aux orientations stratégiques internationales et semblable aux changements d'après-crise qui sont survenus dans d'autres pays fédéraux⁵².

27. David Dodge a été gouverneur de la Banque du Canada de 2001 à 2008, donc durant la crise du PCAA. Il explique le système financier canadien de plus en plus complexe et interrelié, sa vulnérabilité au risque systémique et les difficultés auxquelles se heurte le cadre réglementaire⁵³.

28. Joshua Slive est conseiller principal en politiques à la Banque du Canada. Son affidavit vise à répondre au rapport d'expertise du professeur Suret, qui s'est fondé en grande partie sur les rapports de la Banque du Canada⁵⁴. Slive explique que les conclusions que l'on trouve dans le rapport du professeur Suret se fondent, en partie, sur des citations partielles, prises hors contexte, et sur des interprétations injustifiées ou erronées des rapports de la Banque du Canada; la lecture intégrale des rapports mène souvent à des conclusions différentes de celles formulées par Suret⁵⁵.

29. Slive affirme que, contrairement à ce que Suret soutient, la Banque du Canada a relevé des lacunes en matière de données qui rendent difficile de détecter et de contrôler les risques systémiques⁵⁶. Il déclare que, contrairement à ce que Suret soutient, la Banque du Canada est d'avis qu'il existe des sources potentielles de risques systémiques dans les marchés des capitaux canadiens⁵⁷.

d) Colombie-Britannique

30. La Colombie-Britannique a déposé l'affidavit de Heather Wood, sous-ministre adjointe à la section des politiques et des initiatives législatives du ministère des Finances et représentante

⁵¹ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 138, 148-149, 151 et 161-164, para 16, 20 et 42-46; **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 18-19, para 10-13.

⁵² **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 139 et 164-166, para 47-50; **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 4 et 31-45, para 23-47.

⁵³ **DA, vol 20, onglet 114**, Traduction française, affidavit de David Dodge, ancien gouverneur de la Banque du Canada, 3 mai 2016 (« Dodge »).

⁵⁴ **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, pp 1-2, para 1-3.

⁵⁵ **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, pp 7-13, para 14-17.

⁵⁶ **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, pp 5-7, para 11-13.

⁵⁷ **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, pp 2-5, para 5-10.

de la Colombie-Britannique au sein de l'équipe de mise en œuvre du régime coopératif⁵⁸. Elle explique qu'un cadre de réglementation des valeurs mobilières plus consolidé et unifié dans lequel le Canada joue un rôle est dans l'intérêt de la Colombie-Britannique⁵⁹.

5) La décision de la Cour d'appel du Québec

31. Quant à la première question, les juges majoritaires de la Cour d'appel (la juge en chef Duval Hesler et les juges Bouchard, Savard et Mainville) concluent que le régime coopératif est inconstitutionnel pour deux raisons : (i) le protocole entrave la souveraineté législative; et (ii) la participation du Conseil des ministres à l'adoption des règlements pris en vertu de la *Loi* fédérale est contraire au principe du fédéralisme⁶⁰. Le juge Schrager, dissident, rejette la conclusion de ses collègues quant à l'inconstitutionnalité du régime coopératif, mais il refuse de répondre à la première question telle qu'elle est libellée en l'absence de législation, estimant que la Cour ne devrait pas se prononcer sur la validité constitutionnelle d'une entente intergouvernementale⁶¹.

32. Quant à la deuxième question, les juges majoritaires concluent que la *Loi* est constitutionnelle, sauf en ce qui a trait à la participation du Conseil des ministres à l'adoption des règlements pris en application de la *Loi*⁶². Le juge Schrager conclut que la *Loi* est entièrement constitutionnelle⁶³.

33. Les juges majoritaires et le juge Schrager concluent tous que le caractère véritable de la *Loi* est de promouvoir la stabilité de l'économie canadienne par la gestion des risques systémiques liés aux marchés des capitaux⁶⁴. Appliquant les critères énoncés dans l'arrêt *General Motors*, la majorité conclut que la *Loi* est un exercice valide des pouvoirs législatifs fédéraux⁶⁵. Les juges majoritaires concluent que les dispositions de la *Loi* (art 76-79) qui autorisent la participation des provinces à la réglementation fédérale par l'intermédiaire du Conseil des ministres excèdent la compétence législative du Parlement⁶⁶.

⁵⁸ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, pp 45-46, para 1-4.

⁵⁹ **DA, vol 25, onglet 148**, Wood, p 58, para 43.

⁶⁰ **DA, vol 1, onglet 2**, Jugement de la Cour d'appel du Québec, 2017 QCCA 756 (« jugement de la CAQ »), pp 81-94, para 54-103.

⁶¹ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 107-118, para 160-193.

⁶² **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 96-101, para 114-140.

⁶³ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 118-122, para 194-209.

⁶⁴ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 99, 96 et 118, para 114, 128 et 194.

⁶⁵ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 99-100, para 129-135.

⁶⁶ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 101, para 136-139.

PARTIE II – QUESTIONS EN LITIGE

Première question. La Constitution du Canada autorise-t-elle la mise en place d'une réglementation pancanadienne des valeurs mobilières sous la gouverne d'un organisme unique selon le modèle prévu par la plus récente publication du « Protocole concernant le régime coopératif de réglementation des marchés des capitaux »?

Deuxième question. La plus récente version de l'ébauche de loi fédérale intitulée « Loi sur la stabilité des marchés des capitaux » excède-t-elle la compétence du Parlement du Canada sur le commerce selon le paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867?

PARTIE III – EXPOSÉ DES ARGUMENTS

Première question – Le « protocole » est-il constitutionnel?

34. La réponse est oui, la Constitution permet au gouvernement fédéral et aux provinces de poursuivre des objectifs communs, par délégation⁶⁷. Les principes du fédéralisme coopératif influencent depuis longtemps l'interprétation de la Constitution, lesquels favorisent la coopération intergouvernementale comme celle dont il est question en l'espèce⁶⁸.

⁶⁷ John Mark Keyes, *Executive Legislation*, 2^e éd, Markham (Ont), LexisNexis Canada, 2010, pp 109-115 et 142-147 (« Keyes »), **RSA, vol 3, onglet 89**; *R c Furtney*, [1991] 3 RCS 89, pp 104-105 (« Furtney »), **RSA, vol 2, onglet 62**; *Coughlin c Ontario Highway Transport Board*, [1968] SCR 569, 68 DLR (2nd) 384, pp 574-575 (« Coughlin »), **RSA, vol 1, onglet 41**; *Fédération des producteurs de volailles du Québec c Pelland*, [2005] 1 RCS 292, para 52-55 (« Pelland »), **RSA, vol 1, onglet 42**.

⁶⁸ *Pelland*, para 15, **RSA, vol 1, onglet 42**; *R c S (S)*, [1990] 2 RCS 254, p 291 (« R c S (S) »), **RSA, vol 2, onglet 63**; *Renvoi de 2011*, para 57-60, **RSA, vol 3, onglet 71**; *Canada (Procureur général) c PHS Community Services Society*, [2011] 3 RCS 134, para 62-63, (« PHS »), **RSA, vol 1, onglet 36**; *Banque canadienne de l'Ouest c Alberta*, [2007] 2 RCS 3, para 36-37, **RSA, vol 1, onglet 34**; *Québec (Procureur général) c Canada (Procureur général)*, [2015] 1 RCS 693, para 17, **RSA, vol 2, onglet 60**; W.R. Lederman, « Comments on Co-operative Federalism and Financial Responsibility in Canada » dans *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas : Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto, Butterworths, 1981, 359, p 360, **RSA, vol 3, onglet 90**.

35. La Cour d'appel estime que le protocole est inconstitutionnel pour deux raisons. Premièrement, elle conclut qu'il y a entrave à la souveraineté parlementaire, comme le démontrent les mécanismes utilisés pour élaborer des propositions visant à modifier La *Loi uniforme* et pour apporter des modifications fondamentales au régime coopératif. Deuxièmement, elle conclut que la délégation qui autorise le Conseil des ministres à approuver la réglementation fédérale est contraire aux principes du fédéralisme. Selon l'avis des juges majoritaires, le fait de donner aux provinces un rôle dans l'adoption de la réglementation fédérale porte atteinte à la logique du pouvoir fédéral de réglementation du trafic et du commerce, laquelle est fondée sur l'absence de compétence provinciale en cette matière.

36. La Cour d'appel fait une interprétation erronée des dispositions du protocole qui concernent les propositions visant à modifier la *Loi uniforme* et les modifications fondamentales au régime. Elle ne tient pas compte du texte dans son ensemble. Considéré dans son intégralité, le protocole ne révèle aucune intention de lier les assemblées législatives participantes. D'ailleurs, il ne pourrait avoir cet effet.

37. En outre, la Cour d'appel applique de façon erronée le principe de la souveraineté parlementaire. L'incidence potentielle de son raisonnement va au-delà de la présente affaire, en ce sens qu'il limiterait la capacité des provinces de coopérer entre elles ou avec le gouvernement fédéral en vue d'atteindre des objectifs communs.

38. Enfin, la Cour d'appel commet une erreur lorsqu'elle conclut que le processus de prise des règlements en vertu de la *Loi fédérale* est contraire au principe du fédéralisme. Le Parlement peut déléguer des pouvoirs réglementaires de la manière qu'il estime indiquée.

A. Les ententes politiques intergouvernementales sont des outils de gouvernance utiles et légitimes

39. Le contrôle judiciaire d'une entente politique comme le protocole doit suivre une démarche prudente. Ce protocole énonce la voie convenue entre les parties pour atteindre leurs buts communs. Les parties sont des acteurs gouvernementaux bien avertis qui comprennent la portée et les limites de leur pouvoir de se lier, de lier leurs assemblées législatives de même que les gouvernements à venir⁶⁹. Ces acteurs savent qu'ils ne peuvent pas lier les législatures ou le

⁶⁹ DA, vol 2, onglet 7(a), PA, p 17, para 2.2.

Parlement. Ils savent que l'accord doit être mis en œuvre par voie législative⁷⁰. Ils savent, vu la matière visée, que le protocole n'est pas de la nature d'un contrat exécutoire suivant les règles du droit privé⁷¹.

40. Le protocole est un type d'accord intergouvernemental très commun au Canada. Les gouvernements ont souvent convenu de déléguer conjointement des pouvoirs à un seul organisme afin de résoudre des problèmes de gouvernance dans des domaines de compétence partagée, lesquels portent sur des sujets variés comme la gestion des ressources naturelles, la commercialisation des produits agricoles, la perception des impôts et les services policiers⁷². Les ententes politiques préparent le terrain pour les lois⁷³, et permettent de prévoir la façon dont l'entente de principe sera mise en œuvre et pourra évoluer.

41. Fait peu surprenant, la plupart des régimes coopératifs sont assujettis à des ententes conjointes de gouvernance dans lesquels on énonce la façon dont les décisions doivent être prises et la façon de les modifier⁷⁴. Les dispositions ayant trait à la prise de décisions peuvent prévoir des

⁷⁰ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, para 2.3, 8.1 et 8.3 et al 10.1b).

⁷¹ *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 RCS 525, pp 553-554 (« *Renvoi RAPC* »), **RSA, vol 3, onglet 74**; *Renvoi : Loi anti-inflation*, [1976] 2 RCS 373, p 433, **RSA, vol 3, onglet 76**.

⁷² **DA, vol 10, onglet 35**, Plan national de commercialisation du lait, 26 juillet 1983; *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, LRC, 1985 c A-6, art 2, **RSA, vol 1, onglet 17**; *Pelland*, para 4-9, **RSA, vol 1, onglet 42**; *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, LRC 1985, c F-8, Partie III, **RSA, vol 1, onglet 28**; *Loi de l'impôt sur le revenu*, CPLM, c I10, art 61, **RSA, vol 1, onglet 10**; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd suppl, vol 1, Toronto, Carswell, 2007 (mise à jour 2015), para 6.4, pp 6-5 (« Hogg »), **RSA, vol 3, onglet 87**; *Gendis Inc c Canada (Attorney General) et al*, 2006 MBCA 58, para 13, **RSA, vol 1, onglet 43**; *Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc c Canada*, [2008] 1 RCS 383, para 13, **RSA, vol 3, onglet 78**; *Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, LC 1988, c 28, préambule, art 2 « Office », arts 9 et 18, **RSA, vol 1, onglet 12**; *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*, LC 1987, c 3, préambule, art 2 « Office », arts 9 et 17, **RSA, vol 1, onglet 11**; *Loi de 1921 pour le contrôle du lac des Bois*, SC 1921, c 10, préambule, arts 3 et 5, **RSA, vol 1, onglet 9**. Voir également : *Atlantic Provinces Harness Racing Commission Act*, SNS 1993, c 8, arts 2 et 4, **RSA, vol 1, onglet 1**.

⁷³ *Québec (Procureur général) c Moses*, [2010] 1 RCS 557, para 85, **RSA, vol 2, onglet 59**.

⁷⁴ Voir par exemple : **DA, vol 25, onglet 147**, *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada - Terre-Neuve-et-Labrador*, LC 1987, c 3, pp 17-18, préambule, art 7; **vol 25, onglet 147**, *Loi de mise en oeuvre de l'Accord Canada - Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers*, LC 1988, c 28, p 20, art 6; **vol 25, onglet 147**, *Loi de 1921 pour*

formules de vote qui varient en fonction de la nature, de l'objet et de l'importance de la décision en question (modifications fondamentales, décisions administratives, etc.)⁷⁵.

42. Les limites constitutionnelles imposées par la Cour d'appel sont incompatibles avec la gouvernance coopérative. Les tribunaux doivent reconnaître que les gouvernements nécessitent la latitude pour arriver à des compromis. La flexibilité est nécessaire pour faciliter la coopération.

B. Le protocole ne contrevient pas au principe de la souveraineté parlementaire

43. La réponse de la Cour d'appel à la première question est essentiellement fondée sur une interprétation erronée du protocole et de ses effets juridiques.

1) La Cour d'appel fait une interprétation erronée des para 5.5 et 5.7 du protocole

44. L'article 5.5 du protocole énonce qu'une proposition visant à modifier la [*Loi uniforme*] doit être approuvée par : a) au moins 50 % des membres du Conseil des ministres, et b) les membres du Conseil des ministres de chaque partie ayant de grands marchés des capitaux. La Cour d'appel conclut que l'art 5.5 entrave la souveraineté parlementaire provinciale du fait qu'« aucune modification à la *Loi* uniforme ne peut s'effectuer sans l'accord du Conseil des ministres et [que] toute province participante doit adopter les amendements à cette loi qui seraient approuvés par le Conseil des ministres »⁷⁶. Elle estime que l'art 5.5 exige que les provinces participantes adoptent les propositions visant à modifier leur loi et les empêche d'y apporter des modifications si ce n'est conformément à l'art 5.5. Ces deux conclusions sont erronées.

le contrôle du lac des Bois, SC 1921, c 10, art 10; **vol 25, onglet 147**, Entente intégrée globale de coordination fiscale entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'Ontario (EN), p 24, art 18.

⁷⁵ **DA, vol 25, onglet 147**, *Régime de pensions du Canada*, LRC (1985), c C-8, pp 29-31, art 133.15 et para 114(4) (« *RPC* »); **vol 25, onglet 147**, *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*, LC 1997, c 40, p 27, para 53(2); **vol 25, onglet 147**, Résumé de l'étude d'impact de la réglementation pour la Proclamation visant Les Producteurs d'œufs d'incubation du Canada, pp 40-41; **vol 10, onglet 38**, Accord fédéral-provincial de 2001 sur le poulet, annexe B, pp 113, 118, al 2.01c) et arts 3.05 et 3.09; **vol 10 onglet 35**, Plan national de commercialisation du lait, 26 juillet 1983, p 7, arts 3-4; *Loi sur la Commission des courses attelées des provinces de l'Atlantique*, LN-B 2014, c 19, para 5(3), **RSA, vol 1, onglet 18**; *Loi concernant les modifications constitutionnelles*, LC 1996, c 1, arts 1-2, **RSA, vol 1, onglet 7**.

⁷⁶ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 81-82, para 61.

45. L'interprétation adoptée par les juges majoritaires ne trouve pas appui dans le texte de l'art 5.5. Cette disposition met simplement en place un mécanisme permettant de proposer des modifications à la *Loi uniforme*. Aucun mécanisme n'oblige une partie à présenter les amendements proposés ni ne prétend obliger une législature à les adopter.

46. Le protocole n'impose pas l'obligation aux provinces et territoires participants d'adopter des modifications législatives. Les parties se sont engagées à « tout mettre en œuvre » pour exécuter l'accord et faire promulguer les lois coopératives initiales⁷⁷. Il n'y a pas d'engagement spécifique d'adopter des propositions d'amendement, quelles qu'elles soient. Il est illogique de tenir pour acquis que les parties ont pris un engagement plus ferme en ce qui concerne les modifications législatives qu'en ce qui concerne la loi initiale. Comme la Cour l'a fait remarquer à l'égard d'engagements similaires, « [p]lutôt que de se lier mutuellement par des engagements réciproques propres à favoriser l'exécution d'obligations contractuelles ordinaires, les parties en l'espèce se sont contentées de se fier à ce qu'elles percevaient comme le prix politique de l'inexécution »⁷⁸.

47. Ni le libellé de l'art 5.5 ni l'accord dans son ensemble n'appuient le jugement de la Cour d'appel. L'art 5.5 instaure un mécanisme pour convenir des propositions, rien de plus. Il est clair d'emblée : il concerne les « proposition[s] visant à modifier » la législation. Lues en corrélation avec les autres dispositions du protocole, il ne fait aucun doute que rien dans celui-ci n'était censé lier les législatures provinciales :

- L'art 2.2 prévoit explicitement que « chaque partie [...] ne cède et ne compromet aucune de ses compétences, à l'égard desquelles elle demeure souveraine »;
- L'art 2.3 prévoit qu'en cas d'incohérence entre le protocole et la législation sur le régime coopératif, cette dernière prévaudra;
- L'alinéa 3a)(i) prévoit l'existence de la *Loi uniforme* proposée « sous réserve de l'approbation législative »;
- Le para 4.2c) énonce que le Conseil des ministres sera responsable de « proposer des modifications à la législation sur le régime coopératif »;

⁷⁷ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, p 28, al 10.1b).

⁷⁸ *Renvoi RAPC*, note 71, p 554, **RSA, vol 3, onglet 74**.

- L'art 10.1 énonce que les parties conviennent de « tout mettre en œuvre » pour amener leur assemblée législative respective à promulguer ou approuver la législation sur le régime coopératif (définie à l'alinéa 3b) du PA).

48. Malgré les termes exprès du protocole, la Cour d'appel tient pour acquis qu'il existe une obligation légale implicite de promulguer des modifications. Une conclusion d'inconstitutionnalité ne saurait être fondée sur une supposition importante (et erronée). Suivant son sens ordinaire, le protocole n'impose pas de telles limites sur la souveraineté des législatures. Les principes d'interprétation ordinaire favorisent une interprétation permettant de préserver la constitutionnalité de l'accord⁷⁹.

49. L'avis des juges majoritaires selon lequel le mécanisme de vote prévu à l'art 5.7 pour apporter des modifications à l'accord appuie leur conclusion d'entrave à la souveraineté parlementaire est lui aussi, et pour la même raison, erroné. Le protocole n'a pas d'incidence sur les pouvoirs législatifs – de fait, il reconnaît explicitement qu'en cas d'incohérence, la loi prévaut⁸⁰. Même si l'entente était considérée comme constituant un engagement à légiférer ou à ne pas légiférer, il demeurerait loisible à toute partie de se retirer unilatéralement de l'accord⁸¹. La souveraineté parlementaire est préservée.

2) Le protocole ne crée pas d'obligations exécutoires

50. Il y a une autre façon de faire ressortir les lacunes du raisonnement de la Cour d'appel. Les parties sont arrivées à une entente parce qu'elles estiment qu'une loi uniforme est nécessaire au bon fonctionnement du projet coopératif. On peut à juste titre présumer que les parties qui souhaitent continuer de participer au projet coopératif ne changeront sans doute pas d'avis et continueront d'agir en conséquence. Il est donc raisonnable de s'attendre à ce qu'une partie qui estime que la *Loi uniforme* peut être améliorée se serve pour ce faire du mécanisme établi par le protocole. Si cette partie choisit de ne pas travailler dans le cadre de l'accord, les autres

⁷⁹ *McKay c The Queen*, [1965] SCR 798, pp 803-804, **RSA, vol 2, onglet 48**; Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6^e éd, Markham (Ont.), LexisNexis Canada, 2014, pp 523-525, sections 16.3-16.8, **RSA, vol 3, onglet 93**.

⁸⁰ **DA, vol 2, onglet 7(a)**, PA, p 17, para 2.3.

⁸¹ **DA, vol 24, onglet 145**, PA, pp 30-31, art 13.

administrations participantes devront décider si elles veulent maintenir le projet coopératif et comment elles y arriveront.

51. À bien des égards, l'art 5.5 s'accorde avec la pratique actuelle des provinces dans ce domaine. Le régime de passeport, établi par toutes les provinces sauf l'Ontario, est fondé sur la mise en place de lois hautement harmonisées⁸². Les Autorités canadiennes en valeurs mobilières (les « ACVM »), un groupe formé de régulateurs provenant de chaque province et territoire, ont préconisé l'harmonisation de la réglementation provinciale depuis leur création en 1937⁸³. Depuis plusieurs années, les ACVM proposent des « règlements d'application pancanadienne » et des « règlements d'application multilatérale ». Ni les provinces ni les régulateurs provinciaux en matière de valeurs mobilières ne sont tenus d'adopter un instrument national, et rien ne les empêche non plus d'apporter des modifications à un instrument existant; pourtant un nombre important d'instruments nationaux et plusieurs instruments multilatéraux sont nés de cette coopération⁸⁴.

52. De plus, toutes les provinces canadiennes ont adopté des lois uniformes sur le transfert des valeurs mobilières⁸⁵. Qui plus est, dans un premier temps – avant que le régime de passeport ne soit institué –, elles ont envisagé d'adopter une loi sur les valeurs mobilières uniforme, semblable à la *Loi uniforme*⁸⁶. Ces efforts de coopération et d'uniformisation sont motivés par des facteurs politiques et les forces du marché. Tous les membres des ACVM reconnaissent la valeur de l'harmonisation. Ce sont les avantages qu'elle procure et non des obligations exécutoires qui incitent les parties à adopter les instruments nationaux.

⁸² **DA, vol 26, onglet 148E**, Wood, pièce E, Protocole d'entente provincial-territorial sur la réglementation des valeurs mobilières (EN) (« Accord sur le régime de passeport »), pp 7-8, arts 3.1, 6 et 7; David Johnston,, Kathleen Doyle Rockwell et Cristie Ford, *Canadian Securities Regulation*, 5^e éd, Markham (Ont), LexisNexis Canada, 2014, p 237, s 7.62 (« Johnston et al »), **RSA, vol 3, onglet 88**.

⁸³ Stéphane Rousseau, *L'encadrement du secteur des valeurs mobilières par les provinces : coopération, harmonisation et innovation*, Montréal, Thémis, 2012, pp 67-68 (« Rousseau »), **RSA, vol 3, onglet 92**.

⁸⁴ Johnston et al , pp 91-92, ss 4.25-4.28, **RSA, vol 3, onglet 88**.

⁸⁵ Ronald C. C. Cuming, Catherine Walsh et Roderick J. Wood, « Secured Transactions Law in Canada – Significant Achievements, Unfinished Business and Ongoing Challenges » (2011) 50 Can Bus LJ 156, pp 185 et 179, **RSA, vol 3, onglet 84**.

⁸⁶ Rousseau, note 83, pp 75-80, **RSA, vol 3, onglet 92**.

53. Les parties au protocole ont jugé suffisant de mettre en place un mécanisme de développement des propositions visant à modifier la *Loi uniforme* sans imposer l'obligation (non exécutoire) que les amendements proposés soient adoptés. Il est sans doute vrai que les parties s'attendent à ce que leurs partenaires maintiennent en vigueur la *Loi uniforme*, mais cette attente ne rend pas le projet coopératif inconstitutionnel.

54. Bien que les ébauches de la *Loi* et la *Loi uniforme* fassent mention du Conseil des ministres, ces mentions n'ont pas pour effet, comme la majorité de la Cour d'appel le conclut, d'incorporer les engagements pris aux termes du protocole dans la législation. Le juge Schragger, dissident, fait remarquer à juste titre qu'« [a]u plus, la définition du “ Conseil des ministres”, seule, est incorporée par renvoi »⁸⁷. Si les parties avaient voulu donner force de loi au protocole, il aurait été nécessaire qu'elles expriment leur intention en termes exprès dans une législation⁸⁸.

3) L'effet pratique du protocole ne le rend pas inconstitutionnel

55. La Cour d'appel écarte injustement la réalité juridique que les législatures ne sont pas liées par le protocole. Selon les juges majoritaires, le protocole a vraisemblablement pour effet de faire en sorte que les législatures des administrations participantes se *sentiront* liées, et ce sentiment constitue une entrave interdite à la souveraineté parlementaire. Ils s'appuient sur le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* pour conclure qu'« [i]l faut [...] présumer que l'intention des participants au Régime sera accomplie »⁸⁹.

56. Bien qu'il soit sans doute légitime de tenir pour acquis que les administrations participantes adopteront vraisemblablement la *Loi uniforme* et les amendements proposés parce qu'ils accordent de l'importance à l'harmonisation et à la coopération, l'analogie avec la loi visée par le *Renvoi relatif à la réforme du Sénat* ne tient pas. Dans ce renvoi, la Cour a conclu que la loi visant à mettre

⁸⁷ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 114, para 182.

⁸⁸ *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1992] 1 RCS 212, pp 228-229, **RSA, vol 3, onglet 75**; Keyes, note 67, pp 451 et 453, **RSA, vol 3, onglet 89**; *Colombie-Britannique (Procureur général) c Canada (Procureur général)*, [1994] 2 RCS 41, pp 108-110 et 115, **RSA, vol 1, onglet 40**; *Québec (Ministre de la Justice) c Canada (Ministre de la Justice)*, 2003 CanLII 52182, para 89-90, **RSA, vol 2, onglet 57**; *UL Canada Inc c Québec (Procureur général)*, [2005] 1 RCS 143, **RSA, vol 3, onglet 80**, confirmant *UL Canada Inc c Québec (Procureur général)*, 2003 CanLII 7993 (QC CA), voir les para 80-84, **RSA, vol 3, onglet 81**.

⁸⁹ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 86, para 70.

en place un régime d'élections consultatives aurait pour effet de confier un mandat populaire aux sénateurs⁹⁰. Un tel résultat – le mandat populaire confié aux sénateurs – transformerait fondamentalement l'institution en tant que telle. C'est uniquement en raison de cette conséquence que la loi visée par le *Renvoi sur la réforme du Sénat* a été jugée inconstitutionnelle. Le problème constitutionnel dont la Cour était saisie n'était pas celui de savoir si l'objectif serait atteint, mais plutôt celui de savoir si l'objectif même était inconstitutionnel.

57. En l'espèce, l'objectif des provinces d'adopter une loi uniforme ne contrevient pas aux principes constitutionnels, et ce, pas plus que ne le fait le régime réglementaire harmonisé des provinces actuellement en place. Les législatures provinciales demeurent responsables de tous les aspects du régime relevant de leurs pouvoirs et le Parlement demeure quant à lui responsable de tous les aspects des pouvoirs fédéraux⁹¹.

58. Les conclusions de la Cour d'appel quant aux effets du protocole minent les objectifs du fédéralisme coopératif. Comme la Cour l'a à maintes reprises affirmé, « une collaboration entre le fédéral et les provinces constitue un moyen légitime grâce auquel, dans le cas de questions qui ne se prêtent pas facilement à la catégorisation ou qui ne peuvent facilement être réglées par un seul palier de gouvernement, les gouvernements peuvent surmonter le problème de la rigidité des "cloisons étanches" créées par le partage des compétences »⁹². Il est raisonnable de partir du principe que les considérations qui ont amené les parties à signer le protocole les inciteront aussi à s'y conformer, mais le fait d'avoir l'intention de bonne foi d'agir à l'unisson n'a rien d'inconstitutionnel.

4) La Cour d'appel applique de manière erronée les principes de la souveraineté parlementaire

59. Même si le protocole devait être interprété de manière à imposer aux gouvernements participants l'obligation de présenter des propositions d'amendement législatif, un tel engagement de

⁹⁰ *Renvoi relatif à la réforme du Sénat*, [2014] 1 RCS 704, para 62, **RSA, vol 3, onglet 72**.

⁹¹ *Québec (Procureur général) c Canada (Procureur général)*, note 68, para 18, **RSA, vol 2, onglet 58**.

⁹² *R c S (S)*, note 68, **RSA, vol 2, onglet 63**.

la part de l'exécutif ne porterait de toute façon pas atteinte à la souveraineté parlementaire ni ne rendrait l'entente invalide. La Constitution n'interdit pas à l'exécutif de conclure de telles ententes.

60. Deux considérations sont pertinentes : la Cour d'appel ne décrit pas correctement la relation entre les organes exécutifs et législatifs du gouvernement, et elle s'est méprise sur les limites de la délégation intergouvernementale.

61. La présente affaire concerne un engagement pris par l'organe exécutif; or, il est bien établi en droit constitutionnel qu'un tel engagement ne lie pas l'organe législatif. Bien que l'exécutif exerce souvent un contrôle *de facto* sur le législatif⁹³, il n'exerce aucun contrôle constitutionnel, et même le contrôle *de facto* n'est pas toujours la réalité. Un gouvernement doit conserver la confiance (et non pas le contrôle) de la Chambre⁹⁴. Il peut être défait si la Chambre ne souscrit pas à ses politiques. Les projets de loi appuyés par l'exécutif ne seront pas nécessairement adoptés⁹⁵. Il est même possible que des lois soient adoptées contre sa volonté⁹⁶. Rien ne permet de tenir pour acquis, comme la Cour d'appel le fait, que des législatures souveraines s'estimeront redevables envers le Conseil des ministres⁹⁷.

62. La conclusion de traités fait entrer en jeu des engagements similaires. Un engagement politique de la part de l'exécutif de procéder à des modifications législatives au besoin est le point de départ de la plupart des traités internationaux et de la plupart des ententes interprovinciales. Un traité n'est pas une loi ni n'a force de loi, et il n'est pas susceptible d'exécution tant et aussi longtemps qu'il n'a pas fait l'objet d'une incorporation législative⁹⁸.

⁹³ *Wells c Terre-Neuve*, [1999] 3 RCS 199, para 52-54, **RSA, vol 3, onglet 83**; *Canada (Vérificateur général) c Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)*, [1989] 2 RCS 49, pp 103-104, **RSA, vol 1, onglet 37**.

⁹⁴ Hogg, note 72, vol 1, para 9.6, pp 9-22.2 à 9-22.3, **RSA, vol 3, onglet 87**; Patrick Malcolmson, & Richard Myers, *The Canadian Regime: an introduction to parliamentary government in Canada*, 5^e éd, Toronto, University of Toronto Press, 2012, pp 40-41, **RSA, vol 3, onglet 91**.

⁹⁵ Franks C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p 138, **RSA, vol 3, onglet 86**.

⁹⁶ *Turp c Canada (Justice)*, 2012 CF 893 (« *Turp* »), para 6, **RSA, vol 3, onglet 79**; *Loi sur la non-discrimination génétique*, LC 2017, c 3, **RSA, vol 1, onglet 23**.

⁹⁷ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 85-88, para 69-80.

⁹⁸ *Northrop Grumman Overseas Services Corp c Canada (Procureur général)*, [2009] 3 RCS 309, para 11-12, **RSA, vol 2, onglet 50**; *Renvoi RAPC*, note 71, pp 548-549, **RSA, vol 3,**

63. Les organes exécutifs et législatifs exercent leurs pouvoirs de façon indépendante lorsqu'ils ratifient et mettent en œuvre des traités internationaux. Les intentions de l'exécutif n'ont pas force de loi⁹⁹. Le Parlement, de même que tout parlement subséquent, peut choisir ou non de se conformer à des obligations imposées par un traité conclu par l'exécutif¹⁰⁰.

64. De plus, la souveraineté législative ne limite que de deux façons le pouvoir de déléguer l'autorité législative et ni l'une ni l'autre de ces limites n'est transgressée en l'espèce. Le régime coopératif n'exige pas qu'une législature délègue un pouvoir directement à une législature de l'autre ordre de gouvernement¹⁰¹. Il n'implique pas non plus l'abdication de pouvoirs législatifs¹⁰². La législature conserve le plein contrôle sur ses fonctions législatives. Un gouvernement peut se retirer du régime tout comme une législature peut toujours modifier la version de la *Loi uniforme* qu'elle a adoptée ou adopter de nouvelles lois sur le même sujet. La législature doit soupeser les avantages d'une telle mesure et de décider s'ils en valent la peine¹⁰³.

65. Le principe de la souveraineté parlementaire signifie qu'une législature a [traduction] « le droit de promulguer ou d'abroger quelque loi que ce soit »¹⁰⁴ dans ses champs de compétence. De fait et suivant ce principe, même sans l'abrogation expresse, les lois auparavant promulguées sont implicitement abrogées en cas d'incompatibilité avec une loi subséquente¹⁰⁵.

onglet 74; R c Secretary of State for Exiting the European Union, [2017] UKSC 5, para 35, 43 et 55-57, **RSA, vol 2, onglet 64**.

⁹⁹ *Ibid*

¹⁰⁰ *Reference re : Weekly Rest in Industrial Undertakings Act*, [1937] 1 DLR 673, pp 678-679, **RSA, vol 2, onglet 64**. Voir par exemple : *Turp* note 96, para 18, **RSA, vol 3, onglet 79**; *Pfizer Inc c Canada*, [1999] 4 RCF 441, para 46, **RSA, vol 2, onglet 56**; *Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, para 69, **RSA, vol 1, onglet 32**.

¹⁰¹ *Nova Scotia (A.G.) c Canada (A.G.)*, [1951] SCR 31, p 45, **RSA, vol 2, onglet 51**; *Furtney*, note 67, pp 104-105, **RSA, vol 2, onglet 62**.

¹⁰² *Re The Initiative and Referendum Act*, [1919] 48 DLR 18, p 25, **RSA, vol 3, onglet 67**; *Keyes*, note 67, pp 112-113, **RSA, vol 3, onglet 89**.

¹⁰³ *Colombie-Britannique (Milk Board) c Grisnich*, [1995] 2 RCS 895, para 30, (Juge La Forest), **RSA, vol 1, onglet 39**.

¹⁰⁴ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of Constitution*, 10^e éd, Londres (R-U), MacMillan & Co, 1959, p 39-40, **RSA, vol 3, onglet 85**. Voir également *Loi d'interprétation*, LRC 1985, c I-21, art 42, **RSA, vol 1, onglet 8**; *Hogg*, note 72, vol 1, para 12.3, pp 12-8 à 12-9, **RSA, vol 3, onglet 87**.

¹⁰⁵ *Sullivan*, *Sullivan on the Construction of Statutes*, note 79, pp 734-736, para 24.36-24.43, **RSA, vol 3, onglet 93**.

66. La Cour d'appel a examiné à titre d'exemple l'art 114 du *Régime de pensions du Canada*¹⁰⁶ (*RPC*), lequel concerne le pouvoir du Parlement de modifier le *Régime de pensions du Canada*. Il assortit l'entrée en vigueur de tout texte législatif du Parlement modifiant le *Régime de pensions du Canada* de deux conditions : (1) le dépôt d'un préavis de trois ans avant que la loi fédérale modifiant le *Régime de pensions du Canada* puisse entrer en vigueur; (2) l'acceptation de la modification législative par les 2/3 des gouvernements provinciaux représentant les 2/3 de la population.

67. Selon le raisonnement des juges majoritaires, l'art 114 du *RPC* n'a rien à voir avec la procédure de vote prévue au protocole parce qu'en matière de pensions l'art 94A de la *Loi constitutionnelle de 1867* accorde un pouvoir prépondérant aux provinces. Toutefois l'existence de la prépondérance dans ce contexte n'appuie pas la conclusion d'entrave à la souveraineté parlementaire que tire la Cour d'appel. La pertinence de cet exemple est simple. L'article 114 est l'expression d'engagements fermes qui ont été pris dans un domaine d'importance cruciale pour tous les Canadiens. Les deux ordres de gouvernement sont en droit de prendre des engagements concernant les mesures législatives futures prises dans le cadre d'un projet coopératif. De tels engagements peuvent toutefois être modifiés ou abrogés par une nouvelle législature ou un nouveau parlement.

68. L'article 114 du *Régime de pensions du Canada* n'est pas le seul exemple de lois qui sont adoptées pour rassurer les partenaires qui s'associent à des fins de coopération. Des efforts sont de toute évidence déployés pour favoriser la cohérence des lois de différentes administrations et des engagements pris quant à l'adoption de lois habilitantes analogues¹⁰⁷. Les lois mettant en œuvre l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador illustrent une autre approche; les lois en

¹⁰⁶ *RPC*, note 75, art 114.

¹⁰⁷ Voir l'Accord du St-Laurent, note 17, **DA**, vol 17, onglet 93, p 85, art 4.5. Voir également la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*, LC 1994, c 35, art 5, **RSA**, vol 1, onglet 15, et la *Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon*, LRY 2002, c 90, art 2, **RSA**, vol 1, onglet 14; la *Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois*, SC 1976-77, c 32, **RSA**, vol 1, onglet 27; et la *Loi approuvant la convention de la Baie James et du Nord québécois*, RLRQ, c C-67, **RSA**, vol 1, onglet 6; *Council of Maritime Premiers Act*, RSPEI 1988, c C-27, **RSA**, vol 1, onglet 5, *Council of Maritime Premiers Act*, RSNS 1989, c 105, **RSA**, vol 1, onglet 4, et la *Loi sur le Conseil des premiers ministres des Maritimes*, LRN-B 2011, c 133, **RSA**, vol 1, onglet 26.

question renferment l'engagement des deux parties de subordonner à leur consentement mutuel les modifications aux lois¹⁰⁸.

69. Pour autant qu'elle n'abdique pas ses responsabilités législatives ni ne les délègue à une autre législature, une législature souveraine peut adopter des lois en vue d'encourager la coopération intergouvernementale, et s'engager à la coordination législative. Des partenaires gouvernementaux avertis savent que de tels engagements sont toujours sujets à la volonté souveraine des futures législatures.

C. Le mécanisme d'approbation de la réglementation fédérale n'est pas contraire au principe du fédéralisme

70. La majorité de la Cour d'appel fait une interprétation erronée des effets des arts 76 à 79 de la *Loi* (qui exigent que les règlements fédéraux soient soumis au Conseil des ministres avant d'être adoptés) et de l'art 5.2 du protocole (qui établit le processus de vote par ce Conseil). Contrairement à ce que concluent les juges majoritaires, ces dispositions ne confèrent pas à l'une ou l'autre province un droit de veto sur les règlements fédéraux visant à contrer les risques systémiques. Elles ne sont aucunement incompatibles avec l'exercice de la compétence fédérale en matière de trafic et de commerce. La conclusion de la majorité repose sur une interprétation erronée du protocole, et confond le pouvoir législatif principal avec le pouvoir délégué de prendre des règlements.

71. Dans sa dissidence, le juge Schragger reconnaît à raison que selon le mécanisme d'approbation des règlements, les ministres provinciaux ont leur mot à dire sur la réglementation fédérale et vice versa. Toutefois, il conclut que cela est permis dans la mesure où seuls des règlements, c'est-à-dire des mesures législatives prises dans l'exercice d'un pouvoir délégué, sont visés¹⁰⁹.

1) La Cour d'appel fait une interprétation erronée des dispositions du protocole relatives à la prise de règlements fédéraux

72. La Cour d'appel juge problématique le mécanisme de vote établi au para 5.2 du protocole. Son interprétation repose sur une mauvaise compréhension de ce mécanisme.

¹⁰⁸ *Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador*, LC 1987, c 3, préambule, **RSA, vol 1, onglet 11**, et *Canada-Newfoundland and Labrador Atlantic Accord Implementation Newfoundland and Labrador Act*, RSNL 1990, c C-2, préambule, **RSA, vol 1, onglet 2**.

¹⁰⁹ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 115, para 186.

73. Un règlement proposé en vertu de la *Loi fédérale* ou de la *Loi uniforme* par le conseil d'administration indépendant est soumis au Conseil des ministres, qui doit l'approuver ou demander que le conseil d'administration le réexamine dans un délai donné¹¹⁰. La demande de réexamen doit être approuvée par 50 % des membres du Conseil des ministres, l'un d'entre eux devant être le représentant du Canada ou de l'une des administrations ayant de grands marchés des capitaux¹¹¹. Si le Conseil des ministres n'a pas approuvé ni renvoyé le règlement au conseil d'administration pour réexamen avant l'expiration du délai, le règlement est considéré comme approuvé¹¹². Lorsque le Conseil des ministres demande le réexamen du règlement proposé et qu'après le réexamen, le conseil d'administration continue de l'appuyer, le règlement proposé est renvoyé au Conseil des ministres. Le Conseil des ministres approuve ou rejette le règlement proposé; à défaut, le règlement est considéré comme approuvé¹¹³. L'art 5.2 prévoit la façon par laquelle le Conseil des ministres peut à ce stade rejeter un règlement proposé. En vertu du par 5.2d), la décision du Conseil des ministres de rejeter un règlement doit être approuvée par 50 % des membres du Conseil des ministres et la majorité des membres du Conseil des ministres représentant les administrations ayant de grands marchés de capitaux ou représentant le Canada¹¹⁴.

74. Les exigences énoncées aux al. 5.2d)(i) et 5.2d)(ii) sont cumulatives et non, comme la Cour d'appel le conclut au para 87 de sa décision, subsidiaires. Le rejet d'un règlement par le Conseil des ministres requiert (i) la majorité de tous les membres du Conseil des ministres et (ii) la majorité des membres du Conseil des ministres représentant les administrations ayant de grands marchés de capitaux ou représentant le Canada. Compte tenu des administrations participantes actuelles, et si l'on tient pour acquis que le Canada appuie la proposition de règlement, il faudrait que quatre des six provinces et territoires participants ainsi que la Colombie-Britannique et l'Ontario s'opposent à un règlement proposé pour qu'il soit rejeté.

75. Si la Cour d'appel avait correctement interprété les exigences relatives au vote, il semble peu probable qu'elle aurait considéré cette double majorité comme le « veto d'une ou bien

¹¹⁰ **DA, vol 2, onglet 7, LSMC**, pp 50-52, arts 76, 78 et 79; **vol 4, onglet 18, LMC**, pp 157-158, arts 206-207.

¹¹¹ **DA, vol 2, onglet 7(a), PA**, p 19-20, al 5.2c).

¹¹² **DA, vol 2, onglet 7(a), PA**, p 20, al 5.2a); **vol 2, onglet 7, LSMC**, p 51, al 79b); **vol 14, onglet 18, LMC**, p 158, al 206(4)a).

¹¹³ *Ibid*

¹¹⁴ **DA, vol 24, onglet 145, PA**, p 168, al 5(2)d).

plusieurs provinces »¹¹⁵. Le protocole ne permet pas à une ou quelques provinces de bloquer la prise d'un règlement proposé par l'Autorité. En fait, pour qu'elle soit fructueuse, il faut plutôt une forte opposition (celle de quatre des six provinces, dont la Colombie-Britannique et l'Ontario).

2) L'approbation de règlements fédéraux par le Conseil des ministres n'est pas incompatible avec le fédéralisme ou avec le paragraphe 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867

76. Les juges majoritaires concluent également à tort que le rôle des provinces en ce qui concerne l'approbation de règlements fédéraux empiète de façon injustifiée sur la compétence fédérale. Ils concluent qu'« [e]n octroyant un tel droit de veto à certaines provinces participantes à l'égard de la réglementation fédérale, le Régime se trouve à nier la nécessité même d'une intervention législative fédérale pancanadienne afin de contrer les risques systémiques à l'échelle nationale »¹¹⁶. La Cour estime que la participation des provinces va à l'encontre des quatrième et cinquième critères du test énoncé dans l'arrêt *General Motors*.

77. Il serait regrettable pour le fédéralisme coopératif que les juges majoritaires eussent raison. Le pouvoir en matière de trafic et de commerce et le volet de l'intérêt national du pouvoir en matière de paix, de l'ordre et de bon gouvernement énoncé au paragraphe 91 s'appuient sur l'incapacité des provinces¹¹⁷. Que cet état de fait justifie l'assujettissement à la compétence fédérale ne devrait pas dissuader le Parlement d'élaborer un régime qui sollicite la participation des provinces, même au point de déléguer des pouvoirs à une ou plusieurs provinces si le Parlement estime que cette approche est dans l'intérêt national¹¹⁸.

78. Le test énoncé dans l'arrêt *General Motors* vise à déterminer si le Parlement a compétence quant à une matière parce qu'elle ne peut pas être réglementée efficacement par les provinces. Ce test vise à garantir qu'il n'y ait aucune « lacune » dans le partage des pouvoirs législatifs¹¹⁹. La question de savoir si le Parlement a compétence pour légiférer est tout à fait distincte de la question

¹¹⁵ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 93, para 95-96.

¹¹⁶ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 92, para 90.

¹¹⁷ *R c Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 RCS 401, p 432, **RSA, vol 2, onglet 61**; *General Motors of Canada Ltd. c City National Leasing*, [1989] 1 RCS 641 (« *General Motors* »), pp 662 et 680, **RSA, vol 1, onglet 44**.

¹¹⁸ *RPC*, note 75, art 2 « fonction » et para 5(2); *Furtney*, note 67, p 104, **RSA, vol 2, onglet 62**.

¹¹⁹ *Renvoi de 2011*, note 1, para 81, **RSA, vol 3, onglet 71**.

de savoir comment il exerce cette compétence. Cela est particulièrement vrai lorsque le Parlement opte pour la délégation administrative comme moyen de réaliser un objectif législatif particulier.

79. Tout au long de leur analyse du mécanisme d'approbation des règlements, les juges majoritaires omettent de faire une distinction entre le pouvoir législatif principal et le pouvoir délégué de réglementation. Les juges majoritaires s'appuient fortement sur le cinquième critère du test énoncé dans l'arrêt *General Motors* pour conclure que le mécanisme d'adoption de règlements fédéral mine la compétence fédérale.

80. Le test énoncé dans l'arrêt *General Motors* sert à déterminer si les provinces sont dépourvues de la capacité de légiférer dans ce domaine. La *Loi* résulterait de l'exercice par le Parlement de son pouvoir législatif quant au risque systémique. La manière par laquelle la *Loi* prévoit la prise de règlement ne mine pas le pouvoir législatif du Parlement, lequel pourrait en tout temps révoquer l'octroi du pouvoir de réglementation. Contrairement à ce qu'affirment les juges majoritaires, l'existence de ce qu'ils appellent le « veto provincial » relativement à la prise de règlements n'a aucune incidence sur le pouvoir législatif du Parlement.

81. Le Parlement peut déléguer un pouvoir de réglementation à une entité indépendante ou provinciale¹²⁰, ou même incorporer par renvoi la loi d'une province et ses modifications subséquentes¹²¹. Il est donc difficile d'accepter que le mécanisme d'approbation relatif à la prise de règlements par l'Autorité puisse soulever un nouveau problème d'ordre constitutionnel. Ni la loi proposée ni le protocole ne visent à déléguer des pouvoirs de manière irrévocable. Le choix du Parlement de déléguer son pouvoir de réglementation n'est pas incompatible avec sa compétence en matière de trafic et de commerce¹²².

¹²⁰ *Furtney*, note 67, pp 104-105, **RSA, vol 2, onglet 62**; *R c S*, note 68, p 283, **RSA, vol 2, onglet 63**; *Peralta c Ontario*, [1988] 2 RCS 1045, **RSA, vol 2, onglet 55**, pour les motifs rendus dans *Re Peralta and the Queen*, 1985 CanLII 3125 (ON CA), voir para 6 et 77, **RSA, vol 3, onglet 66**; *P.E.I. Potato Marketing Board c Willis*, [1952] 2 SCR 392, p 402, **RSA, vol 2, onglet 53**; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 RCS 1198, pp 1223-1224, **RSA, vol 3, onglet 69**; **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ p 122, para 206 (juge Schragar, dissident).

¹²¹ *Coughlin*, note 67, pp 574-575, **RSA, vol 1, onglet 41**; *Furtney*, note 67, pp 102 et 104-105, **RSA, vol 2, onglet 62**; *Bande indienne Wewaykum c Canada*, [2002] 4 RCS 245, para 116, **RSA, vol 1, onglet 33**.

¹²² *Re Gray* (1918), 57 SCR 150, p 170, **RSA, vol 3, onglet 65**.

82. De plus, les juges majoritaires supposent que si le Parlement a compétence en matière de risques systémiques, la *Loi* constitue le seul moyen d'exercer cette compétence sur les marchés des capitaux¹²³. Cela est inexact. Dans l'éventualité où une mesure réglementaire est proposée par l'Autorité et est rejetée à deux reprises par une majorité qualifiée du Conseil des ministres, le Canada peut néanmoins estimer que la mesure est essentielle à la préservation de la stabilité du système financier du Canada. Il se peut que le Canada hésite à agir ainsi vu la nature coopérative du régime, mais le Parlement conserve la compétence exclusive d'adopter la mesure à titre d'exigence légale indépendante. La délégation de pouvoirs à l'Autorité en vertu de la *Loi* n'exclut pas la possibilité que d'autres mesures soient prises. Le Canada réglemente également le risque systémique de diverses autres façons¹²⁴.

83. Enfin, la conclusion des juges majoritaires selon laquelle une entente assujettissant le pouvoir fédéral à l'approbation du Conseil des ministres mine le fondement constitutionnel du pouvoir fédéral devrait être rejetée parce qu'elle ne s'accorde pas avec les objectifs du fédéralisme coopératif. Le fédéralisme coopératif favorise l'élaboration de mécanismes et de relations entre les exécutifs des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux afin d'éviter que des contraintes inutiles soient imposées à l'encontre de mesures législatives¹²⁵. Afin de réglementer le risque systémique dans les marchés des capitaux, le Canada s'est engagé envers les provinces et les territoires à adopter une approche axée sur la coordination et la coopération. La coopération entraîne inévitablement l'acceptation de compromis. Pour respecter la décision de la Cour d'appel, le Canada devrait agir unilatéralement, ce que la Constitution n'exige pas. Le Canada peut

¹²³ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 93, para 95.

¹²⁴ *Loi sur les banques*, LC 1991, c 46, préambule, para 468(5.1), para 930(5.1), al 973.2(2)b) **RSA, vol 1, onglet 29**; *Loi sur les banques*, arts 484.1, 485 et 485.01, adoptés par la *Loi n° 1 d'exécution du budget de 2016*, LC 2016, c 7, arts 159–161, **RSA, vol 1, onglet 13**; *Loi sur la Banque du Canada*, LRC 1985, c B-2, al 18g), **RSA, vol 1, onglet 16**; *Loi sur la compensation et le règlement des paiements*, LC 1996, c 6, ann, préambule, art 2 « risque systémique », para 4(1), 6(1)–(3) et al 13.2f), **RSA, vol 1, onglet 20**; *Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada*, LRC 1985, c C-3, al 7b), arts 7.1 et 11.1, **RSA, vol 1, onglet 24**; *Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières*, SRC 1985, c 18 (3^e suppl), art 3.1, **RSA, vol 1, onglet 25**; *Loi sur la gestion des finances publiques*, LRC 1985, c F-11, para 60.2(2), **RSA, vol 1, onglet 22**.

¹²⁵ *Québec (Procureur général) c Canada (Procureur général)*, note 68, para 17, **RSA, vol 2, onglet 60**.

coopérer, faire des compromis et déléguer son pouvoir à un organe administratif lorsqu'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

Question 2 – La Loi sur la stabilité des marchés des capitaux relève de la compétence générale du Parlement du Canada en matière du trafic et du commerce

84. La réponse à la deuxième question est non. La *Loi* n'excède pas la compétence du Parlement prévue au paragraphe 91(2). La *Loi* vise à protéger l'économie canadienne dans son ensemble et, comme le conclut la Cour d'appel, elle relève entièrement de la compétence exclusive du Parlement en matière de trafic et de commerce.

85. L'évaluation de la constitutionnalité d'une loi quant à une question relative au partage des pouvoirs est bien connue. Elle commence par une qualification de la loi. Sur quelle « matière » porte la loi? Que fait la loi et pourquoi? Dans le cadre de cet exercice, il faut examiner l'objet et l'effet de la loi. Le libellé de la loi constitue le point de départ de l'analyse. Il arrive souvent qu'une loi énonce explicitement son objet, mais l'analyse ne s'arrête pas là. Une cour de révision peut examiner le « mal visé » par la loi, et doit également examiner les effets juridiques probables de la loi.

86. La classification constitue la deuxième étape de l'analyse. Après avoir évalué le véritable objet de la loi, le tribunal doit déterminer de quel chef de compétence relève la loi. Une matière donnée peut relever de plus d'un chef de compétence. Selon la doctrine du double aspect, les deux paliers de gouvernement peuvent régler différents aspects d'une même matière. Par conséquent, l'exercice de classification ne s'intéresse pas aux lois existantes de l'autre palier de gouvernement¹²⁶. Le point de vue adopté par le Québec devant la Cour d'appel selon lequel des lois similaires pourraient être adoptées par les provinces n'est tout simplement pas pertinent à ce stade-ci de l'analyse. Ainsi que l'a déclaré le juge en chef Dickson dans l'arrêt *General Motors*, la « validité de la loi fédérale doit être déterminée sans tenir compte de la loi provinciale »¹²⁷.

¹²⁶ Hogg, note 72, para 16.1, p 16-3, **RSA, vol 3, onglet 87**; *General Motors*, note 117, pp 681-682, **RSA, vol 1, onglet 44**; *Multiple Access Ltd. c McCutcheon*, [1982] 2 RCS 161, p 175, **RSA, vol 2, onglet 49**.

¹²⁷ *General Motors*, note 117, pp 681-682, **RSA, vol 1, onglet 44**.

87. Au Canada, les deux paliers de gouvernement peuvent prendre des mesures relatives aux marchés des capitaux¹²⁸. Les provinces, de par leur compétence quant à la propriété et aux droits civils et quant aux matières d'une nature purement locale réglementent les aspects courants du commerce des valeurs mobilières. Elles s'intéressent principalement à la protection des investisseurs ainsi qu'à l'équité et à l'efficacité des marchés sur leur territoire. Le Parlement réglemente des aspects « fédéraux » des marchés des capitaux de par sa compétence dans les domaines du droit pénal, des banques, de la faillite, des télécommunications, et des sociétés¹²⁹. Dans le *Renvoi de 2011*, la Cour a reconnu que la détection et la prévention du risque systémique dans ces marchés des capitaux relèvent du pouvoir du Parlement de réglementer le trafic et le commerce au Canada¹³⁰.

A. Qualification : Quel est le caractère véritable de la *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux*?

88. L'analyse du caractère véritable commande l'évaluation de l'objet principal de la loi, une détermination de sa véritable nature. Puisque les aspects de la *Loi* relevant du droit criminel n'ont pas été contestés, il est approprié de qualifier le caractère véritable de la *Loi* comme étant la promotion et la protection de la stabilité du système financier canadien par la gestion des risques systémiques dans les marchés des capitaux à l'échelle nationale.

89. La qualification d'une loi commence par une lecture attentive de son texte.

1) La *Loi* vise à promouvoir et à protéger la stabilité du système financier canadien

90. Dans son préambule, la *Loi* énonce son objet général et les « maux » qu'elle vise à parer. Les faits législatifs y énoncés sont bien établis dans la preuve dont la Cour dispose; dans le *Renvoi de 2011*, une preuve similaire a amené la Cour à conclure que le Parlement a le pouvoir de légiférer en matière du risque systémique¹³¹.

¹²⁸ *Renvoi de 2011*, note 1, para 46, **RSA, vol 3, onglet 71**; *Québec (Procureure générale) c Canada (Procureure générale)*, 2011 QCCA 591, para 417-428 (juge Dalphond, dissident), **RSA, vol 2, onglet 60**.

¹²⁹ *Ibid*

¹³⁰ *Renvoi de 2011*, note 1, para 104, 117, 121, 123 et 128, **RSA, vol 3, onglet 71**.

¹³¹ *Renvoi de 2011* note 1, para 104, **RSA, vol 3, onglet 71**.

91. Le préambule décrit le contexte dans lequel la *Loi* s'applique. La stabilité des marchés des capitaux canadiens a une incidence sur l'économie canadienne dans son ensemble et donc, sur le bien-être de l'ensemble des Canadiens. Puisque les risques systémiques constituent une grande menace pour la stabilité des marchés des capitaux, c'est à l'échelle nationale qu'il faut les prévenir.

92. L'objet de la *Loi* est ainsi décrit à son article 4 :

4. La présente loi a pour objet, dans le cadre du régime canadien de réglementation des marchés des capitaux :

4. The purposes of this Act are, as part of the Canadian capital markets regulatory framework,

..

a) de promouvoir et de protéger la stabilité du système financier canadien par la gestion des risques systémiques liés à ces marchés;

(a) to promote and protect the stability of Canada's financial system through the management of systemic risk related to capital markets; and

b) de protéger notamment ces marchés et les investisseurs contre les crimes financiers.

(b) to protect capital markets, investors and others from financial crimes.

93. Comme indiqué ci-dessus, l'exécution de la *Loi* est confiée à l'Autorité¹³². La mission de l'Autorité est énoncée à l'article 6 de la *Loi* et consiste notamment à repérer, cerner et atténuer les risques systémiques liés aux marchés des capitaux.

94. La définition de risque systémique qui figure à l'article 3 de la *Loi* constitue la pierre angulaire du régime de réglementation. La définition de risque systémique établit un seuil important qui doit être rencontré avant que les pouvoirs conférés par la *Loi* puissent être exercés. Chacun des pouvoirs réglementaires est circonscrit par la définition de risque systémique. Aucun pouvoir ne peut être exercé à une autre fin¹³³.

95. Selon la définition de risque systémique, la *Loi* ne doit être utilisée que pour contrer les menaces qui seraient susceptibles d'avoir des « conséquences négatives importantes sur l'économie canadienne ». L'exigence selon laquelle la menace doit être susceptible d'avoir des conséquences négatives « importantes » a été ajoutée à la suite de la dernière série de consultations

¹³² Voir ci-dessus au para 13, RSA, vol 3, onglet 71, **DA, vol 18, onglet 95, LSMC**, art 6.

¹³³ *Roncarelli c Duplessis*, [1959] SCR 121, p 140, **RSA, vol 3, onglet 77**.

afin de garantir que les pouvoirs conférés par la *Loi* ne soient utilisés que pour répondre à des menaces d'une ampleur assez grave¹³⁴.

96. Cette définition de risque systémique est semblable aux définitions utilisées par d'autres organismes de réglementation des risques systémiques aux États-Unis, au Royaume-Uni et dans l'Union européenne¹³⁵. Le seuil prévu dans cette définition est également semblable à celui déjà utilisé dans d'autres lois fédérales¹³⁶.

2) La *Loi* limite l'exercice du pouvoir de la compétence fédérale

97. La *Loi* va au-delà d'une description du but légitime fédéral. Elle comprend de nombreuses dispositions qui veillent à ce que l'exercice du pouvoir respecte les limites prévues par la Constitution.

98. Les parties 1 et 2 de la *Loi* énoncent l'approche proposée en ce qui concerne la prise de règlements relatifs aux risques systémiques dans les marchés des capitaux au Canada. La partie 1 confère à l'Autorité le pouvoir de recueillir des données relativement aux marchés des capitaux à l'échelle nationale. La partie 2 prévoit trois types de pouvoirs réglementaires afin de prévenir et de gérer les risques systémiques : premièrement, l'Autorité est habilitée à désigner par ordonnance des indices financiers de référence (comme le taux CDOR) et à désigner par règlement une catégorie de produits ou des pratiques comme étant d'importance systémique ou comme comportant des risques systémiques; deuxièmement, elle peut prendre des règlements énonçant des exigences, des restrictions et des interdictions pour un indice de référence, une pratique ou un produit désigné¹³⁷ pour parer aux risques systémiques; et troisièmement, elle est habilitée à rendre des ordonnances d'urgence « si elle l'estime nécessaire pour parer à un grave et imminent risque systémique lié aux marchés des capitaux ».

¹³⁴ Voir ci-dessus à la note 27, **RSA, vol 3, onglet 77**.

¹³⁵ **DA, vol 23, onglet 122**, Ford, p 33 para 28; **vol 23 onglet 123**, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 12 USC 5301 (2010), titre I, *Financial Stability Act 2010*, 12 USC 5301, p 83, sous-al 113(a)(1); **DA, vol 23, onglet 124**, *Bank of England Act 1998* (UK), c 11, p 93, para 9C(5), modifiée par la *Financial Services Act 2012* (UK), c 21, art 4; **vol 23, onglet 125**, *Règlement (UE) n° 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil* (2010), JO L 331/1, p 98, al 2c) (« *Règlement de l'UE* »), **RSA, vol 1, onglet 30**.

¹³⁶ Voir ci-dessus à la note 124.

¹³⁷ Le terme « désigné », ci-après, est employé au sens de la *LSMC*.

99. Pour déterminer comment ces pouvoirs servent à réaliser l'objet de la *Loi*, il faut examiner les conditions en vertu desquelles ils peuvent être exercés et les types de règlements qui peuvent être pris. Les exigences concernant l'exercice des pouvoirs de réglementation prévus dans la *Loi* sont strictes et garantissent une intervention ciblée dans des circonstances bien précises. L'argument du Québec devant la Cour d'appel selon lequel ces pouvoirs autorisent la prise des règlements autres qu'en matière de risque systémique ne repose pas sur une lecture juste du libellé de la *Loi*.

100. Les pouvoirs relatifs à la collecte de renseignements énoncés à la partie 1 constituent la pierre d'assise de la *Loi*. Pour être en mesure de détecter et de gérer le risque systémique, il faut recueillir des données exhaustives¹³⁸. L'article 9 de la *Loi* autorise l'Autorité à prendre des règlements concernant la tenue de dossiers et la fourniture de renseignements en vue de « surveiller les activités menées sur les marchés des capitaux ou de repérer, de cerner ou d'atténuer les risques systémiques liés à ces marchés » ou en vue d'analyser les orientations concernant l'objet de la *Loi*. Avant de prendre un règlement concernant la collecte de renseignements, l'Autorité doit considérer si un autre régulateur exige déjà les renseignements et « la mesure dans laquelle il est possible d'obtenir d'autres sources les dossiers et les renseignements »¹³⁹.

101. Ces pouvoirs sont essentiels en ce qui concerne la détection et la gestion du risque systémique au Canada. La Banque du Canada estime que les données disponibles sont incomplètes, de sorte qu'il est difficile de détecter les risques systémiques; or, elle ne dispose pas des pouvoirs nécessaires pour obliger la fourniture de ces données¹⁴⁰.

102. Lorsque l'Autorité détecte des risques systémiques, elle est habilitée à les prévenir et à les atténuer. Toutefois, avant que l'Autorité puisse édicter des exigences, des interdictions ou des restrictions quant à un produit, une pratique ou un indice de référence dans les marchés des capitaux, elle doit satisfaire à trois conditions explicites¹⁴¹. Premièrement, l'Autorité doit désigner une catégorie de produits, la pratique ou l'indice de référence, mais elle ne peut le faire que si la

¹³⁸ **DA, vol 22, onglet 120**, Hull, p 72 et 78-79, para 33 et 54; **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, p 39-40 et 44, para 67 et 78, **vol 23, onglet 122**, Ford, p 34-35, para 29-31.

¹³⁹ **DA, vol 2, onglet 7(b)**, *LSMC*, p 19, para 9(2).

¹⁴⁰ **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, p 2, 5-7, para 3-4 et 11-13; **DA, vol 20, onglet 114**, Dodge, pp 123-124, para 43.

¹⁴¹ **DA, vol 2, onglet 7**, *LSMC*, p 21-24, art 18-23.

catégorie de produits, la pratique ou l'indice de référence est d'une importance systémique ou comporte des risques systémiques¹⁴². Deuxièmement, pour prendre la décision de faire une désignation, l'Autorité doit prendre en compte certains facteurs relatifs au risque systémique énoncés dans la *Loi*¹⁴³. Troisièmement, ce n'est qu'une fois que le produit, la pratique ou l'indice de référence est désigné que l'Autorité peut imposer une exigence, une interdiction ou une restriction « pour parer à un risque systémique lié aux marchés des capitaux »¹⁴⁴. Ces limites contribuent à garantir que les pouvoirs prévus dans la *Loi* seront exercés dans les limites des pouvoirs que la Constitution confère au Parlement.

103. La définition de risque systémique exige que l'Autorité n'agisse qu'en présence d'une menace à la stabilité du système financier « susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie canadienne », tant lorsqu'elle désigne un produit, une pratique ou un indice de référence, que lorsqu'elle adopte une réglementation peut prendre des règlements prescrivant des exigences, des interdictions ou des restrictions. L'Autorité doit tenir compte d'une liste précise de facteurs visant à garantir que la cible de la désignation présente vraiment un risque systémique. Les facteurs énumérés dans chaque disposition (para 18(2) pour les indices de référence, para 20(2) pour les produits et para 22(2) pour les pratiques) sont reconnus par les organismes internationaux comme étant pertinents à l'évaluation des risques systémiques¹⁴⁵.

104. Avant de procéder à une désignation, l'Autorité doit notamment déterminer si le sujet est déjà réglementé (l'al. 18(2)g) pour les indices de référence, l'al. 20(2)h) pour les produits et l'al. 22(2)f) pour les pratiques). Si une province (ou un autre régulateur) a le pouvoir de traiter d'un problème dans les limites de sa compétence et a agi en ce sens, l'Autorité doit examiner la réglementation existante avant de prendre des mesures supplémentaires.

¹⁴² *Ibid*, p 21-23, para 18(1), 20(1) et 22(1).

¹⁴³ *Ibid*, p 22-24, para 18(2), 20(2) et 22(2).

¹⁴⁴ *Ibid*, p 22-24, art 19, 21 et 23.

¹⁴⁵ Voir plus particulièrement **DA, vol 23, onglet 127**, BRI, FMI, CSF, « Guidance to Assess the Systemic Importance of Financial Institutions, Markets and Instruments: Initial Considerations », p 121-122 et 128-130, para 12 et 27–29. Voir également **DA, vol 23, onglet 122**, Ford, p 37-39, para 35–38; **vol 23, onglet 123**, *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, 12 USC 5301 (2010), titre I, *Financial Stability Act 2010*, 12 USC 5301, p 83, al 113(a)(1); **vol 2, onglet 14**, Commentaire au sujet du cadre législatif et de gouvernance du régime coopératif en matière de réglementation des marchés des capitaux, 8 septembre 2014, p 144, deuxième paragraphe.

105. La *Loi* exige également que l'Autorité publie un avis à l'égard de tout règlement proposé. L'avis doit notamment contenir une description des solutions de rechange examinées et les raisons pour lesquelles elles n'ont pas été adoptées. Dans le cas de la désignation de produits et de pratiques, l'Autorité doit fournir une analyse des facteurs énumérés par la *Loi*. Cette obligation peut être lue conjointement avec son obligation générale de coordonner ses activités avec celles des autres organismes (fédéraux, provinciaux et étrangers) afin d'éviter l'imposition d'un fardeau réglementaire excessif.

106. Fait important, la désignation d'un indice de référence, d'un produit ou d'une pratique ne donne pas lieu à la possibilité de le réglementer pour n'importe quel motif. Tout règlement pris par l'Autorité doit viser à parer un risque systémique. La crainte que la désignation puisse donner lieu à une réglementation courante est injustifiée.

107. En outre, l'allégation voulant que les pouvoirs puissent être mal utilisés ou utilisés d'une manière qui ne respecte pas la Constitution n'est pas un motif pour invalider la *Loi*. Au contraire, si les pouvoirs peuvent être exercés en conformité à la Constitution, la *Loi* est constitutionnelle¹⁴⁶. Advenant que l'exercice des pouvoirs conférés par la *Loi* excède la compétence fédérale, ces actions seraient susceptibles de contrôle judiciaire¹⁴⁷.

3) Le préjudice visé par la *Loi* sur la stabilité des marchés des capitaux

108. Les préjudices que la *Loi* vise à empêcher et à atténuer sont l'instabilité économique et les crises financières. Même si le Canada a peut-être été moins touché que d'autres pays lors de la crise financière de 2008, les répercussions au Canada ont été importantes : plus de 400 000 Canadiens ont perdu leur emploi¹⁴⁸.

¹⁴⁶ *Little Sisters Book and Art Emporium c Canada (Ministre de la Justice)*, [2000] 2 RCS 1120, para 133-139 (« *Little Sisters* »), **RSA, vol 2, onglet 46**; *PHS*, para 111-114, **RSA, vol 1, onglet 36**.

¹⁴⁷ *Ward c Canada (Procureur général)*, [2002] 1 RCS 569, para 29, **RSA, vol 3, onglet 82**.

¹⁴⁸ « Repli de l'emploi au Canada », en ligne sur le site de Statistique Canada à l'adresse suivante : <http://www.statcan.gc.ca/pub/75-001-x/2009112/article/11048-fra.htm>. Voir également : **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, p 12-13, 25, para 4 et 31.

109. La *Loi* vise à contrer les menaces pour l'ensemble de l'économie qui découlent des activités menées au sein des marchés des capitaux canadiens. La nature des menaces justifie l'architecture de la *Loi* proposée.

110. Les risques systémiques surviennent en raison de l'innovation, de la complexité et de l'interdépendance propres à un système financier moderne¹⁴⁹. Comme le dit le professeur Duffie, [traduction] « il est très difficile de prédire quand et comment un risque systémique se manifestera sous forme d'une crise financière »¹⁵⁰. Concrètement, pour détecter les risques émergents, il faut une collecte et une analyse dédiées de données dans l'ensemble du marché. Il faut également être doté d'outils flexibles pour pouvoir s'attaquer de façon novatrice aux nouveaux problèmes qui apparaissent¹⁵¹. Et, lorsque la prévention et l'atténuation échouent, il faudra parfois avoir le pouvoir d'agir de façon urgente et décisive afin d'empêcher la propagation du préjudice.

111. Traditionnellement, le secteur bancaire était le point focal des préoccupations concernant le risque systémique¹⁵². Les principales crises financières du 20^e siècle ont été causées ou aggravées par des défaillances bancaires¹⁵³. La crise financière mondiale de 2008 a révélé que les marchés des capitaux pouvaient être une source importante de risques systémiques et constituer un outil de transmission des risques. Elle a également démontré que le Canada était vulnérable aux risques systémiques dans ses marchés de capitaux¹⁵⁴.

112. Ce phénomène s'explique en partie par le rôle de plus en plus important joué par le secteur bancaire « parallèle ». On entend par secteur bancaire parallèle des produits et des services qui sont offerts dans les marchés des capitaux et qui constituent une alternative aux services bancaires traditionnels¹⁵⁵. Toutes les fonctions traditionnelles du secteur bancaire, comme l'acceptation des dépôts¹⁵⁶, et l'octroi de prêts garantis et d'autres sources de liquidités, ont maintenant des

¹⁴⁹ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, p 16, para 10; **vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 139-141,144-145,150-151, para 1-3, 10-11 et 19.

¹⁵⁰ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 29-30, para 40.

¹⁵¹ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 144, 151, para 9 et 21.

¹⁵² **DA, vol 20, onglet 114**, Dodge, pp 111-112, 115,117-118, 120, para 15, 25, 30 et 35; **vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 145-148, para 11-15; **vol 8, onglet 30**, M. Suret, pp 72-73.

¹⁵³ *Ibid*, Metrick.

¹⁵⁴ **DA, vol 20, onglet 114**, Dodge, pp 121-124, para 36-43; **vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 153-155, para 24-27; **vol 22, onglet 120**, Hull, pp 69-72, para 23-31.

¹⁵⁵ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 17-18, para 13.

¹⁵⁶ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, p 57, para 120.

équivalents dans le secteur bancaire parallèle. Par conséquent, les risques qui étaient traditionnellement gérés dans le secteur bancaire se sont déplacés, souvent pour éviter l'assujettissement à la réglementation¹⁵⁷, dans les marchés des capitaux.

113. Les risques systémiques sont susceptibles de survenir au Canada dans divers domaines¹⁵⁸. Les sources possibles de risque systémique qui sont identifiées dans le dossier dont la Cour est saisie comprennent le secteur bancaire parallèle¹⁵⁹, les instruments dérivés de gré à gré¹⁶⁰, les opérations de prise en pension et de prêt de titres¹⁶¹, le financement adossé à des actifs¹⁶², les fonds communs de placement du marché monétaire¹⁶³, les notations¹⁶⁴ et les indices financiers de référence¹⁶⁵.

114. Après la crise, les autorités d'autres grandes économies et les organisations internationales ont reconnu la nécessité de répondre à l'accroissement de ces activités et des sources de risque. Des mécanismes de surveillance de l'ensemble du marché ont été ajoutés, et des outils macroprudentiels fournis aux régulateurs. Comme l'affirme le professeur Metrick, [traduction] « [I]'établissement du FSOC aux États-Unis, du Comité européen du risque systématique (CERS) dans l'Union européenne et du Financial Policy Committee (FPC) au Royaume-Uni témoigne du mouvement manifeste vers des organismes de réglementation à l'échelle du marché détenant des mandats larges pour promouvoir la stabilité financière en identifiant et en répondant aux risques systémiques émergents »¹⁶⁶.

¹⁵⁷ **DA, vol 5, onglet 120**, Hull, pp 77-78, para 51; **vol 20, onglet 112B**, Mark Carney, « Quelques préoccupations actuellement suscitées par la réforme financière », Discours prononcé à l'Institut international de la finance, Washington, D.C. (25 septembre 2011), p 31.

¹⁵⁸ **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, pp 4-5, para 9; **vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 17-18, para 13.

¹⁵⁹ *Ibid*

¹⁶⁰ **DA, vol 22, onglet 120**, Hull, pp 73 et 76-78, para 35, 47, 50 et 51.

¹⁶¹ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 50-52, 54-56 para 102-103, 108, 110-111, 115 et 118.

¹⁶² **DA, vol 20, onglet 112**, Slive, pp 2-3, para 5; **vol 20, onglet 112A**, J. Chapman, S. Lavoie, et L. Schembri, « Le financement de marché au Canada sort de l'ombre », Banque du Canada, *Revue du système financier* (juin 2011); **vol 20, onglet 114**, Dodge, pp 121-124, para 36-43; **vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 153-155, para 25-27.

¹⁶³ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 57-60, para 120, 123, 125 et 128-129.

¹⁶⁴ **DA, vol 22, onglet 120**, Hull, pp 64, 71-72, para 7, 8 et 31.

¹⁶⁵ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 45-50, para 84, 88, 90, 91, 93 et 98.

¹⁶⁶ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 161-162, para 42; voir également **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 21-23, para 16.

115. Certains aspects des marchés de capitaux canadiens posent de véritables risques¹⁶⁷, mais le Canada n'a pas actuellement à sa disposition les mêmes outils et pouvoirs de surveillance qu'à l'étranger¹⁶⁸. L'approche proposée par le Canada est semblable à la réponse internationale, en ce sens qu'elle ajoute une réglementation et une surveillance macroprudentielle complémentaire à la réglementation microprudentielle courante axée sur la protection des investisseurs qui existe actuellement¹⁶⁹.

116. Enfin, afin de garantir l'existence d'une gestion globale de la stabilité économique dans le système financier canadien, la *Loi* est censée s'appliquer de pair avec les autres organismes fédéraux de réglementation chargés de la gestion du risque systémique. Ceci pourrait se faire, par exemple, par l'ajout de l'Autorité au Comité consultatif supérieur du ministre des Finances, lequel est composé de représentants de la Banque du Canada, du BSIF, de la Société d'assurance-dépôts du Canada et de l'Agence de la consommation en matière financière du Canada¹⁷⁰.

4) L'effet juridique de la *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux*

a) L'incidence sur la compétence provinciale est limitée

117. La *Loi* a été soigneusement rédigée afin de veiller à ce que l'intervention réglementaire vise le risque systémique. L'incidence sur la compétence provinciale est minime. Devant la Cour d'appel, le Québec a fait valoir que, la *Loi* aurait pour effet juridique pratique de vider la compétence provinciale de son essence. Il n'existe aucune raison d'accepter cette affirmation. Premièrement, cet argument ne tient pas compte de la doctrine du double aspect ni des différents objets des lois. Deuxièmement, comme il a déjà été mentionné, la *Loi* a été soigneusement adaptée afin d'assurer que ses pouvoirs ne sont exercés que lorsque cela est nécessaire pour faire face aux risques systémiques.

¹⁶⁷ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 17-18, 59, para 13 et 128; **vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 153-155, para 24-27.

¹⁶⁸ **DA, vol 20, onglet 114**, Dodge, p 123-124, 128, para 43 et 51; **vol 23, onglet 122**, Ford, p 19, para 11.

¹⁶⁹ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, p 162, para 43; **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 31-33, para 24-26.

¹⁷⁰ **DA, vol 23, onglet 122**, Ford, pp 31-32, 35, para 25 et 31, diagramme de la p 155.

118. Dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, la Cour a jugé que les considérations suivantes étaient pertinentes afin de déterminer si l'ampleur du chevauchement de la loi fédérale avec les domaines de compétence provinciale était secondaire :

- (i) Il est nécessaire d'aller au-delà du simple fait que la loi concerne la propriété;
- (ii) La loi ne nuit pas de façon importante à la capacité des provinces de réglementer la propriété et les droits civils relativement à la matière;
- (iii) L'effet le plus important de la loi est l'élimination de la possibilité pour les provinces de n'avoir aucune réglementation en la matière;
- (iv) La loi n'entraîne pas le gouvernement fédéral dans un nouveau domaine¹⁷¹.

119. Les mêmes considérations portent à croire que l'impact de la *Loi* sur les matières provinciales est modeste :

- (i) Le fait que les valeurs mobilières sont des biens et que la réglementation touchera les relations contractuelles nous en dit peu sur le caractère véritable de la loi. Il est difficile d'imaginer un exercice valide de la compétence en matière de trafic et de commerce qui n'a aucune répercussion sur les biens et les relations contractuelles;
- (ii) La *Loi* ne nuit pas à la capacité des provinces de réglementer les enjeux locaux en matière de valeurs mobilières et ne les empêche pas de tenter de contrer le risque systémique à l'intérieur de leurs frontières. Au contraire, la *Loi* reconnaît le rôle important joué par les autorités chargées de la réglementation courante et vise à être complémentaire. Le chevauchement des lois soulève seulement des préoccupations constitutionnelles lorsque les lois fédérale et provinciale se contredisent; c'est-à-dire, lorsqu'il est impossible de se conformer aux deux ou lorsqu'il y a entrave à la réalisation de l'objectif fédéral. L'expérience, tant au Canada qu'à l'échelle internationale, porte à croire qu'une fois que les risques systémiques sont détectés, un consensus émerge quant aux mesures qui s'imposent. En effet, l'argument avancé par le Québec repose sur la prémisse que, lorsqu'une action concertée est requise,

¹⁷¹ [2000] 1 RCS 783, (le « *Renvoi relatif aux armes à feu* »), para 50-53, **RSA, vol 3, onglet 70**.

toutes les provinces se mettent d'accord. L'optimisme est souhaitable, mais l'inaction ou les mesures inefficaces sont une possibilité bien réelle, et le gouvernement fédéral doit être investi du pouvoir de protéger la stabilité du système financier.

- (iii) L'effet le plus important de cette *Loi*, en matière de compétence, est qu'elle élimine la prérogative d'une province de n'avoir aucune surveillance ou réglementation du risque systémique relativement aux éléments des marchés des capitaux du Canada implantés dans la province. La province qui préfère que les marchés de capitaux implantés à l'intérieur de ses frontières demeurent sans surveillance ni réglementation, sans égard aux conséquences que cela peut représenter pour le reste du pays, n'aura pas cette option. La *Loi* impose des normes minimales qui assurent une protection à l'échelle nationale;
- (iv) La *Loi* n'annonce pas une présence fédérale dans un nouveau domaine. La réglementation du risque systémique et la préservation de la stabilité de l'économie canadienne constituent des objectifs essentiels de la réglementation financière du Canada¹⁷². Ce qui est nouveau, c'est que les sources de risques systémiques sont en constante évolution. Le préjudice auquel on cherche à remédier est le même, mais sa source est différente.

i. La mesure réglementaire probable sera restreinte, mais importante

120. Les rapports d'expertise déposés dans la présente affaire suggèrent que l'exercice probable des pouvoirs de réglementation sous le régime de la *Loi* sera restreint. Le dossier conjoint comporte quatre exemples de domaines où ces pouvoirs pourraient être exercés

- a) ***La collecte de données*** — Le plus important domaine dans lequel l'Autorité sera vraisemblablement active est celui de la collecte exhaustive de données, afin de détecter et de mesurer les risques posés à la stabilité du système financier. Il est impossible de gérer ce que l'on ne peut mesurer. Les provinces n'ont pas la compétence de recueillir des données à des fins extraprovinciales. La collecte de

¹⁷² Voir ci-dessus à la note 124.

données est essentielle pour détecter et gérer le risque systémique, et le Canada n'est pas, à l'heure actuelle, en mesure d'évaluer les risques pour l'ensemble du marché¹⁷³.

- b) *Désignation et réglementation des indices de référence* — Les indices de référence sont essentiels à l'infrastructure du système financier. Leur intégrité est primordiale quant au fonctionnement approprié du marché¹⁷⁴. Par exemple, la manipulation, la mauvaise utilisation ou la gestion malsaine des indices financiers de référence constituent une source potentielle de risque systémique¹⁷⁵. À l'heure actuelle, aucun organisme de réglementation au Canada n'a le pouvoir de les réglementer¹⁷⁶.
- c) *Réglementation des aspects systémiques de la négociation d'instruments dérivés de gré à gré* — Le marché des instruments dérivés de gré à gré a joué un rôle significatif dans la crise financière de 2008¹⁷⁷. Pour répondre à cette crise, les dirigeants du G20, dont le Canada, ont pris l'engagement explicite de veiller à ce que les produits dérivés de gré à gré soient réglementés de manière à prévenir les risques systémiques (en exigeant une compensation centrale, par exemple)¹⁷⁸. Il est vrai que certains aspects de la réglementation relative aux instruments dérivés de gré à gré relèvent de la compétence provinciale, mais les mesures visant la stabilité du système financier canadien dans son ensemble ne sont pas prises à des fins provinciales et, par conséquent, elles ne peuvent être adoptées qu'en vertu du pouvoir fédéral.
- d) *Réglementation des aspects systémiques des cessions* — Les cessions ou « pensions sur titres » sont considérées comme une source fondamentale de financement dans

¹⁷³ DA, vol 21, onglet 114, Dodge, pp 33-34, para 49 et 51; vol 20, onglet 112; Slive, pp 5-7, para 11-13. Voir également vol 21, onglet 116, Duffie, pp 39-40,44, para 67 et 78; vol 22, onglet 120, Hull, pp 78-79, para 54.

¹⁷⁴ DA, vol 21, onglet 116, Duffie, pp 19,45-46, 71-82, para 19 et 84-87, annexe 1. Voir également vol 23, onglet 122, Ford, pp 37-38, para 36.

¹⁷⁵ DA, vol 21, onglet 116, Duffie, pp 46, 50, 71-82, para 88 et 100, annexe 1.

¹⁷⁶ DA, vol 21, onglet 116, Duffie, p 50, para 99.

¹⁷⁷ DA, vol 22, onglet 120, Hull, p 58, définition « instruments dérivés », pp 77-78, para 48 et 51; vol 23, onglet 128, Déclaration des chefs d'État du G20 (EN), 24-25 sept. 2009, p 149, art 13 (« Déclaration G20 »); vol 21, onglet 118, Metrick, p 116, para 39.

¹⁷⁸ DA, vol 23, onglet 128, Déclaration G20, art 13; vol 23, onglet 122, Ford, pp 41-42. para 41.

les marchés des capitaux pour lesquelles il n'y a pas de remplacement immédiat¹⁷⁹. Les « pensions sur titres » fonctionnent comme des prêts garantis. Un emprunteur « vend » une valeur mobilière à un prêteur avec la promesse de la racheter à une date ultérieure¹⁸⁰. Ainsi, une perturbation dans le marché des pensions sur titres peut avoir des conséquences sur la stabilité du système financier¹⁸¹. La *Loi* confère à l'Autorité le pouvoir de réglementer ce domaine dans le but d'en prévenir les risques. Par exemple, elle pourrait imposer, au besoin, des exigences en matière de marge ou de compensation pour protéger la stabilité du système financier. Comme pour les instruments de gré à gré, les organismes de réglementation provinciaux peuvent adopter des mesures similaires à des fins provinciales, mais non à l'égard de l'objet extraprovincial qui consiste à protéger l'intégrité du système financier dans son ensemble.

5) Comparaison avec la *Loi sur la concurrence*

121. À de nombreux égards, l'architecture de la *Loi* ressemble à celle de la *Loi sur la concurrence*. La nature de leur champ d'application est, dans les deux cas, macroéconomique. Elles permettent toutes deux une intervention fédérale dans des marchés qui sont principalement régis par les provinces, et établissent toutes deux l'obligation d'atteindre un seuil économique avant que les pouvoirs fédéraux puissent être exercés. Dans la *Loi sur la concurrence*, le seuil se trouve dans le concept « d'empêcher ou de diminuer sensiblement la concurrence »¹⁸²; dans le cas de la *Loi* proposée, le seuil retenu est « un risque systémique lié aux marchés des capitaux » qui « est susceptible d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie canadienne »¹⁸³. Les deux lois établissent également des facteurs devant être examinés avant toute intervention

¹⁷⁹ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 50, 52-53, 54-55, 83-85, para 102, 108 et 111-113, annexe 2; **vol 20, onglet 112**, Slive, p 9, 2^e colonne, 3^e rangée; **vol 20, onglet 112K** (Agathe Côté, « Vers une infrastructure des marchés financiers plus forte au Canada : où en sommes-nous? »).

¹⁸⁰ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, p 50, para 101-102.

¹⁸¹ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 52-55, para 108-113.

¹⁸² *Loi sur la concurrence*, LRC 1985, c C-34, para 79 (1) et 99(1), **RSA, vol 1, onglet 21**.

¹⁸³ **DA, vol 2, onglet 7, LSMC**, p 48, art 3.

réglementaire, lesquels définissent et guident l'exercice des pouvoirs généraux conférés à l'organisme de réglementation¹⁸⁴.

122. À l'instar de *Loi sur la concurrence*, la *Loi* accorde le pouvoir d'intervenir dans un domaine généralement régi par les provinces, mais pour un objet différent. Les objectifs distincts assurent une réglementation complémentaire lorsque cela est nécessaire pour atteindre les buts de la loi.

6) Conclusion sur le caractère véritable

123. Il ressort clairement de l'objet et des effets de la *Loi* que la Cour d'appel ne conclut pas à tort que le caractère véritable de la *Loi* est la stabilité de l'économie canadienne par la réglementation du risque systémique¹⁸⁵.

B. Classification – La réglementation du risque systémique est celle du trafic et du commerce

124. La Cour a réglé la question de la classification dans le *Renvoi de 2011*. Elle a conclu que la réglementation du risque systémique au Canada était une question relevant de la compétence du Parlement de réglementer le trafic et le commerce, en vertu du para 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*¹⁸⁶. La *Loi* a été élaborée selon l'avis de la Cour dans cet arrêt. Il n'y a aucun motif probatoire ou juridique permettant d'infirmer l'avis de 2011.

125. Dans les arrêts *Bedford*¹⁸⁷ et *Fraser*¹⁸⁸, la Cour a établi des conditions claires pour infirmer les précédents. Il appartient au Québec de démontrer une modification importante de la situation, mais il ne peut s'acquitter de ce fardeau. Au contraire, les avis des experts déposés dans la présente affaire, ainsi que l'expérience internationale, confirment le point de vue exprimé par la Cour en 2011, selon lequel la réglementation du risque systémique était différente, sur le plan qualitatif, de la réglementation courante du marché des valeurs mobilières. Il n'y a eu aucun changement de circonstances qui justifierait d'infirmer l'arrêt de 2011.

¹⁸⁴ **DA, vol 2, onglet 7, LSMC**, pp 52-54, para 18(2), 20(2) et 22(2); *Loi sur la concurrence*, à la note 182, arts 93, 109, 110 et 114, **RSA, vol 1, onglet 21**.

¹⁸⁵ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 99, para 128.

¹⁸⁶ *Renvoi de 2011*, note 1, para 114, **RSA, vol 3, onglet 71**.

¹⁸⁷ *Canada (Procureur général) c Bedford*, [2013] 3 RCS 1101, para 44, **RSA, vol 1, onglet 35**.

¹⁸⁸ *Ontario (Procureur général) c Fraser*, [2011] 2 RCS 3, p 57, **RSA, vol 2, onglet 52**.

1) Le pouvoir général en matière de trafic et de commerce

126. Le paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867* confère au Parlement le pouvoir exclusif de réglementer le trafic et le commerce. Dans l'arrêt *Parsons*¹⁸⁹, le Conseil privé a établi que la compétence en matière de trafic et de commerce comporte deux volets. Le volet interprovincial et international confère au Parlement le pouvoir de réglementer les aspects interprovinciaux des échanges entre les provinces ainsi qu'à l'échelle internationale. Le volet général confère au Parlement le pouvoir de réglementer l'économie canadienne « dans son ensemble »¹⁹⁰. La *Loi* relève de ce volet général.

2) Application du test énoncé dans l'arrêt *General Motors* – La réglementation du risque systémique est une matière qui concerne la réglementation du trafic et du commerce

127. Dans l'arrêt *General Motors*, la Cour a formulé cinq critères visant à déterminer si une question relève de la compétence générale en matière de trafic et de commerce : (1) La mesure législative contestée s'inscrit-elle dans un régime général de réglementation? (2) Le régime fait-il l'objet de surveillance par un organisme de réglementation? (3) La mesure législative porte-t-elle sur le commerce dans son ensemble plutôt que sur un secteur en particulier? (4) Le régime est-il d'une nature telle que la Constitution n'habiliterait pas les provinces, seules ou de concert, à l'adopter? (5) L'omission d'inclure une seule ou plusieurs provinces ou localités dans le régime législatif en compromettrait-elle l'application dans d'autres parties du pays?

128. Les critères énoncés dans l'arrêt *General Motors* visent à maintenir un juste équilibre entre les para 91(2) et 92(13)¹⁹¹. Cet objectif fait en sorte que le Parlement a le pouvoir de traiter des domaines nationaux. Dans l'arrêt *Transports nationaux du Canada*, le juge en chef Dickson a prévenu qu'« [u]ne conception trop littérale » de l'intérêt général « met en danger l'idée même de l'intérêt local », mais la Cour a aussi fait sienne la mise en garde qu'il a énoncée plus loin selon

¹⁸⁹ *Citizens' Insurance Company of Canada c Parsons* (1881), 7 App Cas 96, p 113, **RSA, vol 1, onglet 38.**

¹⁹⁰ *General Motors*, note 117, pp 661-662, **RSA, vol 1, onglet 44.**

¹⁹¹ *Renvoi de 2011*, note 1, para 72-74 et 78, **RSA, vol 3, onglet 71.**

laquelle « l'inverse est tout aussi dangereux. Il ne faut pas qu'à force d'insister sur le particulier on vienne à négliger l'ensemble »¹⁹².

129. Les deux premiers critères sont facilement remplis. Ils ont historiquement servi à écarter les interventions fédérales qui ne sont pas susceptibles de répondre au troisième critère¹⁹³ qui constitue l'élément essentiel du test¹⁹⁴. Pour établir une distinction entre les intérêts locaux et nationaux, le régime réglementaire doit viser la vitalité de l'économie dans son ensemble.

130. Les quatrième et cinquième critères ont été ajoutés dans l'arrêt *Transports nationaux du Canada*¹⁹⁵. Ces deux critères sont utilisés ensemble et exigent un examen similaire : ils visent à faire en sorte qu'un problème donné puisse être réglé par un ordre de gouvernement. Le fait que l'un ou l'autre des critères est rempli est un indice solide de la compétence fédérale. S'agissant du quatrième critère, le principe de l'exhaustivité signifie que lorsqu'une matière ne peut être réglementée par une province (ou des provinces agissant de concert), elle doit relever de la compétence du Parlement¹⁹⁶. Quant au cinquième critère, même lorsqu'une matière *peut* être réglementée par toutes les provinces agissant de concert, la possibilité pour une province de compromettre la réussite du projet constitue aussi un solide indice de la compétence fédérale.

a) Les deux premiers critères du test énoncé dans l'arrêt *General Motors* étayent la compétence fédérale

131. Il ne fait aucun doute que les deux premiers critères du test énoncé dans l'arrêt *General Motors* étayent la compétence fédérale. La *Loi* crée un régime général de réglementation et elle confère à l'Autorité de réglementation des marchés des capitaux le pouvoir de surveillance et de réglementation.

b) La *Loi sur la stabilité des marchés des capitaux* vise les risques pour l'économie dans son ensemble

132. Dans le *Renvoi de 2011*, la Cour a reconnu que la réglementation des risques systémiques aux fins de la préservation de la stabilité du système financier était une matière concernant « l'économie

¹⁹² *Renvoi de 2011*, note 1, para 78, **RSA, vol 3, onglet 71**; *P.G. (Can.) c Transports nationaux du Canada Ltée*, [1983] 2 RCS 206 (« *Transports nationaux* »), p 266, **RSA, vol 2, onglet 54**.

¹⁹³ *MacDonald et al c Vapor Canada Ltd*, [1977] 2 RCS 134, p 165, **RSA, vol 2, onglet 47**.

¹⁹⁴ *John Deere Plow Co c Wharton*, [1915] 18 DLR 353, pp 359-360, **RSA, vol 2, onglet 45**; *Transports nationaux*, note 192, p 261, **RSA, vol 2, onglet 54**.

¹⁹⁵ *Transports nationaux*, note 192, p 268, **RSA, vol 2, onglet 54**.

¹⁹⁶ Hogg, note 72, al 15.9e), pp 15-46 à 15-47, **RSA, vol 3, onglet 87**.

dans son ensemble » et non un secteur en particulier¹⁹⁷. Après avoir conclu que le véritable objet de la *Loi* était la réglementation du risque systémique, la Cour d'appel du Québec estime qu'il n'est pas justifié de s'écarter de l'avis de cette Cour qui a mené à l'élaboration de la *Loi*¹⁹⁸.

133. Le dossier confirme la conclusion tirée par la Cour en 2011. Les économistes et la communauté internationale s'entendent pour affirmer que bien que la réglementation courante ait un rôle important à jouer pour prévenir les risques systémiques, cela ne suffit pas. Il faut établir une perspective macroéconomique complémentaire et fournir des outils pour lutter contre les problèmes à ce niveau¹⁹⁹. Les intérêts locaux ont trait aux transactions individuelles alors que les intérêts nationaux ont trait à l'effet macroéconomique combiné sur le système dans son ensemble.

c) Les provinces, agissant seules ou de concert, n'ont pas le pouvoir constitutionnel de détecter et de gérer les risques systémiques

134. Les provinces n'ont pas le pouvoir constitutionnel de prendre des règlements visant la stabilité du système financier dans son ensemble. Aucune province n'a une compétence qui dépasse les limites de son territoire lui permettant de traiter des préoccupations nationales²⁰⁰. Les risques systémiques dont il est question dans la *Loi* sont, par définition, de nature nationale. Dans leurs champs de compétence, les provinces peuvent adopter des règles qui contribuent à la stabilité du système financier, mais les lois comme la présente *Loi* qui portent sur l'économie dans son ensemble sont hors de leur portée.

135. Comme la Cour l'a conclu en 2011, « [l]es provinces, agissant de concert, sont dépourvues de la capacité constitutionnelle de maintenir un régime national viable visant à atteindre des objectifs véritablement nationaux telles l'atténuation des risques systémiques ou la collecte de données à l'échelle nationale »²⁰¹. Il en est ainsi parce que « [l]a prérogative inhérente à toute province de refuser d'adhérer à un régime interprovincial voué, par exemple, à réduire les risques

¹⁹⁷ *Renvoi de 2011*, note 1, para 114 et 117, **RSA, vol 3, onglet 71**.

¹⁹⁸ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, pp 99-100, para 131.

¹⁹⁹ **DA, vol 23, onglet 128**, Déclaration G20 pp 147-148, para 12; **vol 7, onglet 29**, Spink, citant l'OICV, pp 56 et 67; **vol 21, onglet 118**, Metrick, p 154, para 26; **vol 23, onglet 125**, *Règlement de l'UE*, note 135, pp 95 et 98, para 11 et 33, **RSA, vol 1, onglet 29**.

²⁰⁰ *Renvoi relatif à Upper Churchill Water Rights Reversion Act*, [1984] 1 RCS 297, pp 331-333, **RSA, vol 3, onglet 73**.

²⁰¹ *Renvoi de 2011*, note 1, para 121, **RSA, vol 3, onglet 71**.

systemiques limite, sur le plan constitutionnel, la faculté de chacune de réaliser les objectifs véritablement nationaux »²⁰².

136. Le dossier confirme le point de vue selon lequel les risques systémiques ont une incidence sur l'économie réelle dans son ensemble²⁰³; la réponse aux risques systémiques exige souvent une perspective et des mesures à l'échelle du système²⁰⁴. Les organismes d'établissement de normes internationales et d'autres juridictions reconnaissent que la réponse à ce risque exige des politiques et des règlements macroprudentiels²⁰⁵. Par exemple, le Fonds monétaire international estime que [traduction] « la stabilité financière nécessite des politiques macroprudentielles ciblées », mais que l'approche macroprudentielle peut s'ajouter à une approche microprudentielle, bien que ces deux approches soient différentes²⁰⁶.

137. De plus, comme nous l'avons vu plus tôt, la *Loi* proposée est conçue pour doter l'Autorité d'outils visant à contrer les risques systémiques aujourd'hui inconnus. Toutefois, comme nous l'avons vu plus tôt, les conditions établies en droit pour l'exercice des pouvoirs prévus dans la *Loi* exigent que l'Autorité se demande si la réglementation actuelle est adéquate pour remédier au problème.

d) L'omission d'inclure une ou plusieurs provinces empêcherait de protéger adéquatement l'économie canadienne contre le risque systémique

138. Comme la Cour l'a conclu en 2011, s'il arrivait qu'une ou plusieurs provinces se retirent d'une initiative nationale visant à coordonner les lois provinciales afin de réduire le risque systémique, le projet dans son ensemble pourrait échouer²⁰⁷.

²⁰² *Renvoi de 2011*, note 1, para 120, **RSA, vol 3, onglet 71**.

²⁰³ **DA, vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 12-13, 23-24, para 4 et 26-27.

²⁰⁴ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 143-144, 148-149, para 8 et 16.

²⁰⁵ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 142-144, para 7-8; **vol 23, onglet 122**, Ford, pp 14-19, para 8-13; **vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 42-43, para 75-76; **vol 23, onglet 128**, Déclaration G20 pp 147-148, para 12; **vol 23, onglet 125**, *Règlement de l'UE*, note 135, pp 95-96, 98, para 11, 15 et 33, **RSA, vol 1, onglet 30**.

²⁰⁶ **DA, vol 23, onglet 129**, Fonds monétaire international, « Key Aspects of Macroprudential Policy » (10 juin 2013), p 155, para 1-2.

²⁰⁷ *Renvoi de 2011*, note 1, para 123, **RSA, vol 3, onglet 71**.

139. Certes, le dossier renferme de nombreux exemples, mais il ne fait aucun doute qu'une gestion efficace du risque systémique exige la réglementation de l'ensemble du marché²⁰⁸. Les expertises déposées par le Canada dans la présente affaire rejettent catégoriquement la thèse du Québec selon laquelle les organismes de réglementation provinciaux peuvent prévenir la propagation du risque simplement en légiférant en la matière²⁰⁹.

140. La Cour d'appel du Québec a reconnu que le cinquième critère est rempli, et que la *Loi* relève de la compétence générale en matière de trafic et de commerce, à l'exception du rôle du Conseil des ministres dans l'approbation des règlements prévu aux articles 76 à 79 de la *Loi*²¹⁰. Comme nous l'avons déjà mentionné, abstraction faite des erreurs commises par la Cour d'appel dans l'analyse des exigences relatives au vote prévues dans le protocole, le choix fait par le Parlement de déléguer les pouvoirs énoncés dans la *Loi* au projet coopératif ne devrait pas avoir d'incidence sur l'analyse de la question de savoir s'ils relèvent de la compétence en matière de trafic et de commerce.

141. Le cinquième critère de *General Motors* signale clairement une compétence fédérale en la matière.

²⁰⁸ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 143-144 et 148-149, para 8 et 16; **vol 21, onglet 116**, Duffie, p 45, para 82.

²⁰⁹ **DA, vol 21, onglet 118**, Metrick, pp 148-152 et 160-161, para 16-21, et 40-41; **vol 21, onglet 116**, Duffie, pp 34-35, para 51, 53 et 56.

²¹⁰ **DA, vol 1, onglet 2**, jugement de la CAQ, p 100, para 133-135.

Conclusion

142. L'Autorité de réglementation des marchés des capitaux proposée est le résultat d'une coopération entre plusieurs provinces, un territoire et le gouvernement fédéral. La conception du régime repose sur l'opinion de la Cour dans le *Renvoi de 2011*. Toutes les administrations peuvent se joindre au régime, mais ce dernier respecte la compétence de celles qui choisissent de ne pas le faire. Les deux ordres de gouvernement ont des rôles à jouer : les provinces et les territoires continuent d'être responsables de la réglementation courante des marchés des capitaux, et le gouvernement fédéral, celle de la stabilité de l'économie nationale. Grâce à la mise en commun de ces pouvoirs respectifs, les Canadiens seront mieux protégés contre les terribles conséquences des chocs économiques. Le régime illustre que le fédéralisme coopératif a le pouvoir de procurer des avantages importants aux Canadiens.

PARTIE IV – DÉPENS

143. Le procureur général du Canada ne sollicite pas les dépens afférents au présent pourvoi.

PARTIE V – ORDONNANCE SOLLICITÉE

144. Il y a lieu d'accueillir le présent pourvoi. La réponse à la première question est oui, la réponse à la deuxième question est non.

Montréal, 25 août 2017

Robert J. Frater,
Q.C.,

Alexander Pless

Michelle Kellam

Sara Gauthier

Procureur général du Canada
Procureurs de l'Appelant

PARTIE VI – TABLE DES SOURCES

Legislation

Paragraphe(s)

Atlantic Provinces Harness Racing Commission Act, SNS 1993, c 8
[arts 2, 4](#)40

Canada-Newfoundland and Labrador Atlantic Accord Implementation Newfoundland and Labrador Act, RSNL 1990, c C-2
[préambule, art 9](#)12,68

Canada-Nova Scotia Offshore Petroleum Resources Accord Implementation (Nova Scotia) Act, SNS 1987, c 3
[art 9](#)12

Council of Maritime Premiers Act, [RSNS 1989, c 105](#)68

Council of Maritime Premiers Act, [RSPEI 1988, c C-27](#)68

Loi approuvant la convention de la Baie James et du Nord québécois, [RLRQ, c C-67](#)68

Loi concernant les modifications constitutionnelles, LC 1996, c 1
[arts 1, 2](#)41

Loi constitutionnelle de 1867, (R.-U.), 30 & 31, c 3
[art 94A](#)67,124,126

Loi d'interprétation, LRC 1985, c I-21
[art 42](#)65

Loi de 1921 pour le contrôle du lac des Bois, SC 1921, c 10
[préambule, arts 3, 5, 10](#)40,41

Loi de l'impôt sur le revenu, CPLM, c I10
[art 61](#)40

Loi de mise en œuvre de l'Accord atlantique Canada – Terre-Neuve-et-Labrador, LC 1987, c 3
[préambule, arts 2,7,9,17](#)12,40,41,68

Loi de mise en œuvre de l'Accord Canada – Nouvelle-Écosse sur les hydrocarbures extracôtiers, LC 1988, c 28
[préambule, arts 2, 6, 9, 18](#)12,40,41

<u>Legislation (suite)</u>	<u>Paragraphe(s)</u>
<i>Loi n° 1 d'exécution du budget de 2016</i> , LC 2016, c 7 arts 159 à 161	82
<i>Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon</i> , LRY 2002, c 90 art 2	68
<i>Loi sur l'autonomie gouvernementale des premières nations du Yukon</i> , LC 1994, c 35 art 5	68
<i>Loi sur la Banque du Canada</i> , LRC 1985, c B-2 al 18g)	82
<i>Loi sur la commercialisation des produits agricoles</i> , LRC 1985, c A-6 art 2	40
<i>Loi sur la Commission des courses attelées des provinces de l'Atlantique</i> , LN-B 2014, c 119 para 5(3)	41
<i>Loi sur la Commission des traités de la Colombie-Britannique</i> , LC 1995, c 45 art 4	12
<i>Loi sur la compensation et le règlement des paiements</i> , LC 1996, c 6 préambule, art 2, 4(1), 6(1)-(3) et al 13.2f)	82
<i>Loi sur la concurrence</i> , LRC 1985, c C-34 para 79 (1) et 99(1), arts 93, 109, 110 et 114	121,122
<i>Loi sur la gestion des finances publiques</i> , LRC 1985, c F-11 art 15, 60.2(2)	14,82
<i>Loi sur la non-discrimination génétique</i> , LC 2017, c 3	61
<i>Loi sur la Société d'assurance-dépôts du Canada</i> , LRC 1985, c C-3 al 7b), arts 7.1 et 11.1	82
<i>Loi sur le Bureau du surintendant des institutions financières</i> , SRC 1985, c 18 (3 ^e suppl) art 3.1	82

Legislation (suite)

Paragraphe(s)

<i>Loi sur le Conseil des premiers ministres des Maritimes</i> , LRN-B 2011, c 133	68
<i>Loi sur le règlement des revendications des autochtones de la Baie James et du Nord québécois</i> , SC 1976-77, c 32	68
<i>Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces</i> , LRC 1985, c F-8 partie III	40
<i>Loi sur les banques</i> , LC 1991, c 46 préambule , arts 484.1 , 485 et 485.01 , 930(5.1) , 973.2(2)(b)	82
<i>Règlement (UE) no 1092/2010 du Parlement européen et du Conseil</i> (2010), JO L 331/1 al 2c)	96,133,136
<i>Treaty Commission Act</i> , RSBC 1996, c 461 art 3	12

Jurisprudence

<i>Baker c Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1999] 2 RCS 817	63
<i>Bande indienne Wewaykum c Canada</i> , [2002] 4 RCS 245	81
<i>Banque canadienne de l'Ouest c Alberta</i> , [2007] 2 RCS 3	34
<i>Canada (Procureur général) c Bedford</i> , [2013] 3 RCS 1101	125
<i>Canada (Procureur général) c PHS Community Services Society</i> , [2011] 3 RCS 134	34,107
<i>Canada (Vérificateur général) c Canada (Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources)</i> , [1989] 2 RCS 49	61
<i>Citizens' Insurance Company of Canada c Parsons</i> (1881), 7 App Cas 96	126
<i>Colombie-Britannique (Milk Board) c Grisnich</i> , [1995] 2 RCS 895	64
<i>Colombie-Britannique (Procureur général) c Canada (Procureur général)</i> , [1994] 2 RCS 41	54

Jurisprudence (suite)

Paragraphe(s)

<i>Coughlin c Ontario Highway Transport Board</i> , [1968] SCR 569	.....34,81
<i>Fédération des producteurs de volailles du Québec c Pelland</i> , [2005] 1 RCS 292	.....34,40
<i>Gendis Inc c Canada (Attorney General) et al</i> , 2006 MBCA 58	.....40
<i>General Motors of Canada Ltd c City National Leasing</i> , [1989] 1 RCS 641	....33,76,77,78,79,80,86,126,127.....128,131,141
<i>John Deere Plow Co c Wharton</i> , [1915] 18 DLR 353	.....129
<i>Little Sisters Book and Art Emporium c Canada (Ministre de la Justice)</i> , [2000] 2 RCS 1120	.....107
<i>MacDonald et al c Vapor Canada Ltd</i> , [1977] 2 RCS 134	.....129
<i>McKay c The Queen</i> , [1965] SCR 798	.....48
<i>Multiple Access Ltd c McCutcheon</i> , [1982] 2 RCS 161	.....86
<i>Northrop Grumman Overseas Services Corp c Canada (Procureur général)</i> , [2009] 3 RCS 309	.....62
<i>Nova Scotia (A.G.) c Canada (A.G.)</i> , [1951] SCR 31	.....64
<i>Ontario (Procureur général) c Fraser</i> , [2011] 2 RCS 3	.....125
<i>P.E.I. Potato Marketing Board c Willis</i> , [1952] 2 SCR 392	.....81
<i>P.G. (Can.) c Transports nationaux du Canada, Ltée</i> , [1983] 2 RCS 206	.....128,129,130
<i>Peralta c Ontario</i> , [1988] 2 RCS 1045	.....81
<i>Pfizer Inc c Canada</i> , [1999] 4 RCF 441	.....63
<i>Québec (Ministre de la Justice) c Canada (Ministre de la Justice)</i> , 2003 CanLII 52182	.....54
<i>Québec (Procureur général) c Canada (Procureur général)</i> , [2015] 1 RCS 693	.....34

<u>Jurisprudence (suite)</u>	<u>Paragraphe(s)</u>
<i>Québec (Procureur général) c Moses</i> , [2010] 1 RCS 557	.....40
<i>Québec (Procureure générale) c Canada (Procureure générale)</i> , 2011 QCCA 591	.....87
<i>R c Crown Zellerbach Canada Ltd.</i> , [1988] 1 RCS 401	.....77
<i>R c Furtney</i> , [1991] 3 RCS 89	.....34,64,77,81
<i>R c S (S)</i> , [1990] 2 RCS 254	.....34,58,81
<i>R c Secretary of State for Exiting the European Union</i> , [2017] UKSC 5	.....62
<i>Re Gray</i> (1918), 57 SCR 150	.....81
<i>Re Peralta and the Queen</i> , 1985 CanLII 3125 (ON CA)	.....81
<i>Re The Initiative and Referendum Act</i> , [1919] 48 DLR 18	.....64
<i>Reference re: Weekly Rest in Industrial Undertakings Act</i> , [1937] 1 DLR 673	.....63
<i>Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles</i> , [1978] 2 RCS 1198	.....81
<i>Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can)</i> , [2000] 1 RCS 783	.....118
<i>Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières</i> , [2011] 3 RCS 837	.....2,5,6,7,34,78,87,90,124,128, .....132,135,138,142
<i>Renvoi relatif à la réforme du Sénat</i> , [2014] 1 RCS 704	.....55,56
<i>Renvoi relatif à Upper Churchill Water Rights Reversion Act</i> , [1984] 1 RCS 297	.....134
<i>Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)</i> , [1991] 2 RCS 525	.....39,46,62
<i>Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba</i> , [1992] 1 RCS 212	.....54
<i>Renvoi : Loi anti-inflation</i> , [1976] 2 RCS 373	.....39

Jurisprudence (suite)

Paragraphe(s)

Roncarelli c Duplessis, [\[1959\] SCR 121](#)94

Société des Acadiens et Acadiennes du Nouveau-Brunswick Inc c Canada, [\[2008\] 1 RCS 383](#)40

Turp c Canada (Justice), [2012 CF 893](#)61,63

UL Canada Inc c Québec (Procureur général), [2003 CanLII 7993 \(QC CA\)](#)54

UL Canada Inc c Québec (Procureur général), [\[2005\] 1 RCS 143](#)54

Ward c Canada (Procureur général), [\[2002\] 1 RCS 569](#)107

Wells c Terre-Neuve, [\[1999\] 3 RCS 199](#)61

Doctrine

Cuming, Ronald C. C., Catherine Walsh et Roderick J. Wood, « Secured Transactions Law in Canada – Significant Achievements, Unfinished Business and Ongoing Challenges » (2011) 50 Can Bus LJ 15652

Dicey, A.V., *Introduction to the Study of the Law of Constitution*, 10^e éd, Londres (R-U), MacMillan & Co, 1959 65

Franks, C.E.S., *The Parliament of Canada*, Toronto, University of Toronto Press, 198761

Hogg, Peter W., *Constitutional Law of Canada*, 5^e éd suppl, vol 1, Toronto, Carswell, 2007 (mise à jour 2015)40,61,65,86,130

Johnston, David, Kathleen Doyle Rockwell et Cristie Ford, *Canadian Securities Regulation*, 5^e éd, Markham (Ont), LexisNexis Canada, 201451

Keyes, John Mark, *Executive Legislation*, 2^e éd, Markham (Ont), LexisNexis Canada, 201034,54,64

Lederman, W. R., « Comments on Co-operative Federalism and Financial Responsibility in Canada » dans *Continuing Canadian Constitutional Dilemmas : Essays on the Constitutional History, Public Law and Federal System of Canada*, Toronto, Butterworths, 198134

Doctrine (suite)

Paragraphe(s)

Malcolmson, Patrick & Richard Myers, <i>The Canadian Regime: an introduction to parliamentary government in Canada</i> , 5 ^e éd, Toronto, University of Toronto Press, 2012	.....61
Rousseau, Stéphane, <i>L'encadrement du secteur des valeurs mobilières par les provinces : coopération, harmonisation et innovation</i> , Montréal, Thémis, 2012	.....51,52
Sullivan, Ruth, <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 6 ^e éd, Markham (Ont), LexisNexis Canada, 2014	.....48,65

