

Attorney General of Canada *Appellant*Procureur général du Canada *Appelant*

v.

c.

**Confédération des syndicats nationaux
and Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec** *Respondents*

**Confédération des syndicats nationaux
et Fédération des travailleurs et
travailleuses du Québec** *Intimées*

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v.
CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c.
CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX

2014 SCC 49

2014 CSC 49

File No.: 35124.

N° du greffe : 35124.

2014: January 20; 2014: July 17.

2014 : 20 janvier; 2014 : 17 juillet.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein,
Moldaver, Karakatsanis and Wagner JJ.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel,
Abella, Rothstein, Moldaver, Karakatsanis et Wagner.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
QUEBEC

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Civil procedure — Motion to dismiss — Stare decisis — Action to have certain statutory provisions relating to employment insurance declared unconstitutional — Motion to dismiss on basis that issues being raised had already been decided by Supreme Court of Canada in earlier decision — Whether motion to institute proceedings is correct in law even if alleged facts are assumed to be true — Code of Civil Procedure, CQLR, c. C-25, art. 165(4).

Procédure civile — Requête en irrecevabilité — Stare decisis — Recours visant à faire déclarer inconstitutionnelles certaines dispositions législatives relatives à l'assurance-emploi — Requête en irrecevabilité présentée au motif qu'un arrêt rendu auparavant par la Cour suprême du Canada tranchait déjà les questions soulevées — La requête introductive d'instance est-elle fondée en droit, supposé même que les faits allégués soient vrais? — Code de procédure civile, RLRQ, ch. C-25, art. 165(4).

In 1998 and 1999, some unions went to court to strike down certain provisions of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, in particular those relating to the premium-setting mechanism, which had made it possible to accumulate surpluses totalling several billion dollars. In their view, the government was reallocating these surpluses to its general expenses, which constituted a misappropriation of monies that were supposed to be earmarked for employment insurance. In 2008, in *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511 (“*CSN v. Canada*”), the Court declared that the measures adopted in the *Employment Insurance Act* were valid and constitutional, with the exception of those that applied in 2002, 2003 and 2005, and it suspended the effect of the declaration of invalidity for 12 months to enable Parliament to rectify the situation. In 2010, Parliament enacted the *Jobs and Economic Growth Act*, S.C. 2010, c. 12, which closed the Employment Insurance Account and created a new

En 1998 et 1999, des syndicats se sont adressés aux tribunaux pour faire invalider certaines dispositions de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, notamment celles relatives au mécanisme de fixation des cotisations et ayant permis d'accumuler des surplus de plusieurs milliards de dollars. Selon eux, le gouvernement réaffectait ces surplus à ses dépenses générales, ce qui constituait un détournement des fonds qui devaient être réservés à l'assurance-emploi. En 2008, dans son arrêt *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511 (« *CSN c. Canada* »), la Cour a déclaré que les mesures adoptées en vertu de la *Loi sur l'assurance-emploi* étaient valides et constitutionnelles, sauf pour les années 2002, 2003 et 2005, et elle a suspendu l'effet de la déclaration d'invalidité pour une période de 12 mois afin de permettre au législateur de rectifier la situation. En 2010, le Parlement a adopté la *Loi sur l'emploi et la croissance économique*, L.C. 2010, ch. 12, laquelle a fermé le Compte

Employment Insurance Operating Account, retroactive to January 1, 2009. The Act did not specify that the balance of the Employment Insurance Account, which at that point amounted to over \$57 billion, was to be transferred to the new Employment Insurance Operating Account. The CSN and the FTQ (the “unions”) then filed a motion to institute proceedings in order to have certain provisions of the *Jobs and Economic Growth Act* declared unconstitutional. The Attorney General of Canada submitted that the issues raised by the unions had already been decided by the Court in *CSN v. Canada* and moved to dismiss the action under art. 165(4) of the *Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25. The motion to dismiss was granted by the Quebec Superior Court, but the Court of Appeal set aside that decision. It found that the action was concerned with the effects of the act of eliminating the balance in the Employment Insurance Account and the resulting accounting entries, an issue that had not been disposed of in *CSN v. Canada*.

Held: The appeal should be allowed.

Before granting a motion to dismiss on the basis that an authoritative decision has already resolved the issue before him or her, the judge must be satisfied in light of the record and the alleged facts that the precedent relied on by the applicant concerns the entire dispute that it should normally resolve, and that it provides a complete, certain and final solution to the dispute.

In this case, the unions’ action is bound to fail. The action’s underlying premise is that a balance in the Employment Insurance Account is a debt owed by the Consolidated Revenue Fund to that account. In the unions’ view, the premiums paid in the context of the employment insurance program are constitutionally valid only if they are properly accounted for. However, *CSN v. Canada* settled the law in this regard, and it deprives the motion to institute proceedings of any legal basis. In that case, the Court held that the amounts collected as contributions to the employment insurance program form part of the government’s revenues and can be used for purposes other than paying benefits. Although the connection between the program and the premiums is a factor that can be considered in determining the nature of the levies, it is wrong to say that the validity of these levies depends on the existence of that connection. Furthermore, no debt of the Consolidated Revenue Fund to the Employment Insurance Account ever existed, since the government cannot be indebted to itself. Because the action has no reasonable chance of success, art. 165(4) of the *Code of*

d’assurance-emploi et créé un nouveau Compte des opérations de l’assurance-emploi, de façon rétroactive au 1^{er} janvier 2009. Cette loi ne prévoyait aucun transfert du solde créditeur du Compte d’assurance-emploi — lequel s’établissait alors à plus de 57 milliards de dollars — vers le nouveau Compte des opérations de l’assurance-emploi. La CSN et la FTQ (les « syndicats ») ont alors déposé une requête introductive d’instance pour faire déclarer inconstitutionnelles certaines dispositions de la *Loi sur l’emploi et la croissance économique*. Soutenant que les questions soulevées par les syndicats avaient déjà été tranchées par la Cour dans l’arrêt *CSN c. Canada*, le procureur général du Canada a présenté une requête en irrecevabilité fondée sur le par. 165(4) du *Code de procédure civile*, RLRQ, ch. C-25. La requête en irrecevabilité a été accueillie par la Cour supérieure du Québec, mais la Cour d’appel a infirmé la décision. Elle a considéré que le litige portait sur les effets du geste d’abolition du solde créditeur du compte d’assurance-emploi et des entrées comptables en résultant, une question qui n’avait pas été tranchée dans l’arrêt *CSN c. Canada*.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Avant d’accueillir une requête en irrecevabilité au motif qu’une décision faisant autorité a déjà tranché la question en litige, le juge d’instance doit être convaincu, au regard du dossier et des faits allégués, que le précédent invoqué par le requérant porte sur l’ensemble du débat qu’il devrait normalement trancher et qu’il y apporte une solution complète, certaine et définitive.

En l’espèce, le recours des syndicats est voué à l’échec. Le recours repose sur la prémisse que l’inscription au Compte d’assurance-emploi d’un solde créditeur constitue une dette du Trésor envers ce compte. Pour les syndicats, le suivi comptable des cotisations versées dans le cadre du régime d’assurance-emploi représente une condition essentielle à la validité constitutionnelle de celles-ci. Or, l’arrêt *CSN c. Canada* a fixé l’état du droit à cet égard et prive la requête introductive d’instance de tout fondement juridique. Dans cette affaire, la Cour a conclu que les sommes recueillies au titre des cotisations à la caisse d’assurance-emploi sont une portion des recettes publiques de l’État et peuvent être utilisées à d’autres fins que le paiement de prestations. Bien que le lien entre le régime et les cotisations soit un élément dont on peut tenir compte afin d’établir la nature des prélèvements, il est erroné d’affirmer que la validité de ces prélèvements dépend de l’existence de ce lien. De plus, il n’a jamais existé de dette du Trésor envers le Compte d’assurance-emploi, l’État ne pouvant être endetté envers lui-même. La demande n’ayant aucune chance raisonnable de succès,

Civil Procedure applied and it was appropriate to dismiss the action at this preliminary stage.

Cases Cited

Considered: *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511; **referred to:** *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134; *620 Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 7, [2008] 1 S.C.R. 131; *Groupe d'assurance Hartford/Monitor Insurance Group v. Plomberie P.M. Inc.*, [1984] R.D.J. 17; *Groupe Jeunesse Inc. v. Loto-Québec*, 2004 CanLII 9766; *R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45; *Morier v. Rivard*, [1985] 2 S.C.R. 716; *Bohémier v. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308 (CanLII); *Ville de Hampstead v. Jardins Tuileries Ltée*, [1992] R.D.J. 163; *Cheung v. Borsellino*, 2005 QCCA 865 (CanLII); *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc. v. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033 (CanLII); *Entreprises Pelletier & Garon (Toitures inc.) v. Agropur Coopérative*, 2010 QCCA 244, [2010] R.D.I. 24; *R. v. Québec (Société des alcools)*, 1998 CanLII 13129; *Saint-Eustache (Ville de) v. Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes*, 2011 QCCA 227 (CanLII); *Westmount (City) v. Rossy*, 2012 SCC 30, [2012] 2 S.C.R. 136; *Oznaga v. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 S.C.R. 113; *Gillet v. Arthur*, [2005] R.J.Q. 42; *Racine v. Harvey*, 2005 QCCA 879 (CanLII); *Canada (Procureur général) v. Imperial Tobacco Ltd.*, 2012 QCCA 2034, [2012] R.J.Q. 2046, leave to appeal refused, [2013] 2 S.C.R. ix; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101.

Statutes and Regulations Cited

Code of Civil Procedure, CQLR, c. C-25, art. 165.
Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, ss. 66, 66.1, 66.3.
Jobs and Economic Growth Act, S.C. 2010, c. 12, ss. 2185 et seq.

Authors Cited

Ferland, Denis, et Benoît Emery. *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 1, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.
 Kélada, Henri. *Les préliminaires de défense en procédure civile*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2009.
 Reid, Hubert, et Claire Carrier. *Code de procédure civile du Québec : jurisprudence et doctrine*, 30^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2014.

le par. 165(4) du *Code de procédure civile* s'appliquait et le recours pouvait être rejeté au stade préliminaire.

Jurisprudence

Arrêt examiné : *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511; **arrêts mentionnés :** *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134; *620 Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131; *Groupe d'assurance Hartford/Monitor Insurance Group c. Plomberie P.M. Inc.*, [1984] R.D.J. 17; *Groupe Jeunesse Inc. c. Loto-Québec*, 2004 CanLII 9766; *R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45; *Morier c. Rivard*, [1985] 2 R.C.S. 716; *Bohémier c. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308 (CanLII); *Ville de Hampstead c. Jardins Tuileries Ltée*, [1992] R.D.J. 163; *Cheung c. Borsellino*, 2005 QCCA 865 (CanLII); *Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc. c. Société d'habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033 (CanLII); *Entreprises Pelletier & Garon (Toitures inc.) c. Agropur Coopérative*, 2010 QCCA 244, [2010] R.D.I. 24; *R. c. Québec (Société des alcools)*, 1998 CanLII 13129; *Saint-Eustache (Ville de) c. Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes*, 2011 QCCA 227 (CanLII); *Westmount (Ville) c. Rossy*, 2012 CSC 30, [2012] 2 R.C.S. 136; *Oznaga c. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 113; *Gillet c. Arthur*, [2005] R.J.Q. 42; *Racine c. Harvey*, 2005 QCCA 879 (CanLII); *Canada (Procureur général) c. Imperial Tobacco Ltd.*, 2012 QCCA 2034, [2012] R.J.Q. 2046, autorisation d'appel refusée, [2013] 2 R.C.S. ix; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, RLRQ, ch. C-25, art. 165.
Loi sur l'assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, art. 66, 66.1, 66.3.
Loi sur l'emploi et la croissance économique, L.C. 2010, ch. 12, art. 2185 et suiv.

Doctrine et autres documents cités

Ferland, Denis, et Benoît Emery. *Précis de procédure civile du Québec*, vol. 1, 4^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2003.
 Kélada, Henri. *Les préliminaires de défense en procédure civile*. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 2009.
 Reid, Hubert, et Claire Carrier. *Code de procédure civile du Québec : jurisprudence et doctrine*, 30^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2014.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal (Morissette, Fournier and St-Pierre JJ.A.), 2012 QCCA 1822, [2012] AZ-50901334, [2012] J.Q. n° 9717 (QL), 2012 CarswellQue 10069, setting aside a decision of Perrault J., 2012 QCCS 128, [2012] AZ-50823420, [2012] J.Q. n° 341 (QL), 2012 CarswellQue 261. Appeal allowed.

René LeBlanc and Pierre Salois, for the appellant.

Guy Martin, for the respondent Confédération des syndicats nationaux.

Jean-Guy Ouellet, for the respondent Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

English version of the judgment of the Court delivered by

[1] *LEBEL AND WAGNER JJ.* — Judicial resources must be husbanded to ensure that the courts function properly and that litigants have access to a justice system that meets the highest possible standards. With this in mind, lawmakers have given the courts tools to be used, even at a preliminary stage, to put an end to actions that are bound to fail. In Quebec, for example, art. 165 of the *Code of Civil Procedure*, CQLR, c. C-25 (“*C.C.P.*”), is one of the mechanisms devised to further this objective. The courts must be cautious in exercising this power, however. Although the proper administration of justice requires that the courts’ resources not be expended on actions that are bound to fail, the cardinal principle of access to justice requires that the power be used sparingly, where it is clear that an action has no reasonable chance of success.

[2] For the reasons that follow, it is in our opinion clear that the action of the respondents, the Confédération des syndicats nationaux and the Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (referred to collectively as the “unions”), is bound to fail. The application of the doctrine of *stare decisis* is fatal to

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Morissette, Fournier et St-Pierre), 2012 QCCA 1822, [2012] AZ-50901334, [2012] J.Q. n° 9717 (QL), 2012 CarswellQue 10069, qui a infirmé une décision de la juge Perrault, 2012 QCCS 128, [2012] AZ-50823420, [2012] J.Q. n° 341 (QL), 2012 CarswellQue 261. Pourvoi accueilli.

René LeBlanc et Pierre Salois, pour l’appelant.

Guy Martin, pour l’intimée la Confédération des syndicats nationaux.

Jean-Guy Ouellet, pour l’intimée la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec.

Le jugement de la Cour a été rendu par

[1] *LES JUGES LEBEL ET WAGNER* — La saine administration des ressources judiciaires représente une condition essentielle pour assurer le bon fonctionnement du système judiciaire et l’accès des justiciables à une justice de qualité. Pour garantir cette saine administration, les législateurs ont doté les tribunaux d’outils leur permettant de mettre fin à des recours voués à l’échec, et ce, même à un stade préliminaire. Au Québec, à titre d’exemple, l’art. 165 du *Code de procédure civile*, RLRQ, ch. C-25 (« *C.p.c.* »), fait partie des moyens mis en place pour réaliser cet objectif. Cependant, l’exercice de ce pouvoir impose la prudence aux tribunaux. En effet, si la saine administration de la justice commande que les recours voués à l’échec n’accaparent pas les ressources des tribunaux, le principe cardinal de l’accès à la justice exige en revanche que ce pouvoir soit utilisé avec parcimonie, lorsqu’il est manifeste qu’une demande n’a aucune chance raisonnable de succès.

[2] Pour les motifs qui suivent, il est manifeste, à notre avis, que le recours entrepris par les intimées Confédération des syndicats nationaux et Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec (collectivement les « syndicats ») est voué à l’échec. L’application de la règle du *stare decisis* est fatale à

it: this Court's 2008 decision in *Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511 ("*CSN v. Canada*"), settled the law on the legal issues this action raises. That decision therefore deprives the unions' motion to institute proceedings of any legal basis. Since the action has no reasonable chance of success, art. 165(4) of the *Code of Civil Procedure* applied in the case at bar and it was appropriate to dismiss the action at this preliminary stage.

I. Background

[3] In 1996, the federal government carried out a major reform of the employment insurance program when it enacted the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23 ("*1996 Act*"). One of the main components of the reform concerned the mechanism for setting the premiums payable by workers and employers who contributed to the program, and thus the method of financing the program.

[4] Faced with periodic deficits in the program and fearing the effects of an economic downturn on the Consolidated Revenue Fund, Parliament sought, in adopting this reform, to create a reserve to enhance the program's stability while avoiding significant fluctuations in premiums. The reform quickly paid off, as there was a surplus of several billion dollars in the Employment Insurance Account on January 1, 2009.

[5] In 1998 and 1999, respectively, the Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida and the Confédération des syndicats nationaux went to court to strike down certain provisions of the *1996 Act*, arguing, *inter alia*, that the premium-setting mechanism was unconstitutional because the annual surpluses in the account were being reallocated by the government to its general expenses, including budget deficit reduction. In their view, this was a misappropriation pure and simple of monies that were supposed to be earmarked for employment insurance.

leur action : l'arrêt prononcé par notre Cour en 2008 dans l'affaire *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511 (« *CSN c. Canada* »), a fixé l'état du droit à l'égard des questions de droit soulevées par le présent recours. Cet arrêt prive en conséquence de tout fondement juridique la requête introductive d'instance déposée par les syndicats. La demande n'ayant aucune chance raisonnable de succès, le par. 165(4) du *Code de procédure civile* s'appliquait en l'espèce et le recours pouvait être rejeté au stade préliminaire.

I. Le contexte

[3] En 1996, en édictant la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23 (« *Loi de 1996* »), le gouvernement fédéral a opéré une réforme majeure du régime d'assurance-emploi. L'un des principaux éléments de cette réforme visait le mode de fixation des cotisations payables par les travailleurs et employeurs qui contribuaient au régime et, partant, le mode de financement du régime.

[4] Aux prises avec des déficits périodiques du régime et appréhendant les effets d'une période de ralentissement économique sur le Trésor fédéral, le Parlement voulait, par sa réforme, créer une réserve pour augmenter la stabilité du régime en évitant les fluctuations importantes des cotisations. Cette réforme a rapidement porté fruit, puisqu'au 1^{er} janvier 2009, le Compte d'assurance-emploi comportait un surplus de plusieurs milliards de dollars.

[5] En 1998 et 1999 respectivement, le Syndicat national des employés de l'aluminium d'Arvida et la Confédération des syndicats nationaux s'adressent aux tribunaux pour faire invalider certaines dispositions de la *Loi de 1996*, plaçant notamment l'inconstitutionnalité du mécanisme de fixation des cotisations au motif que les excédents annuels au compte étaient réaffectés par le gouvernement à ses dépenses générales, notamment à la réduction du déficit budgétaire. Selon eux, il s'agissait purement et simplement d'un détournement des fonds qui devaient être réservés à l'assurance-emploi.

[6] In its decision of December 11, 2008, this Court declared that the measures adopted in the 1996 Act were valid and constitutional, with the exception of those that applied in 2002, 2003 and 2005. The Court held that the premium-setting mechanism for those years was unconstitutional because it enabled the Governor in Council to impose a tax without a clear delegation of taxing authority (*CSN v. Canada*, at paras. 72 et seq.).

[7] For 2002, 2003 and 2005, premium rates had been set by the Governor in Council under ss. 66.1 and 66.3 of the 1996 Act. These sections made it possible to disregard the criteria set out in s. 66, which governed the exercise of the power to set rates. Because they were silent regarding the connection between premiums and benefits, they could not be viewed as imposing a regulatory charge within the meaning of *Westbank First Nation v. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 S.C.R. 134, and 620 *Connaught Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2008 SCC 7, [2008] 1 S.C.R. 131. Nor did they contain a delegation of taxing authority by Parliament to the Governor in Council. The Court accepted that, for the years in question, the improper exercise by the Governor in Council of the power conferred on Parliament was a technical defect, and it suspended the effect of the declaration of invalidity of ss. 66.1 and 66.3 for 12 months to enable Parliament to rectify the situation.

[8] On July 12, 2010, Parliament enacted the *Jobs and Economic Growth Act*, S.C. 2010, c. 12 (“2010 Act”), which provided, among other things, for closure of the Employment Insurance Account and the creation of a new account, called the Employment Insurance Operating Account, retroactive to January 1, 2009 (ss. 2185 et seq.).

[9] It is common ground that the 2010 Act did not specify that the balance of the Employment Insurance Account, which at that point amounted to over

[6] Dans son arrêt du 11 décembre 2008, notre Cour a déclaré que les mesures adoptées en vertu de la *Loi de 1996* étaient valides et constitutionnelles, sauf pour les années 2002, 2003 et 2005. Relativement à ces années, la Cour a conclu que le mécanisme de fixation des cotisations était inconstitutionnel, car il permettait au gouverneur en conseil d'imposer une taxe sans qu'aucune délégation claire du pouvoir de taxation ne l'y autorise (*CSN c. Canada*, par. 72 et suiv.).

[7] En effet, pour les années 2002, 2003 et 2005, les taux de cotisation avaient été fixés par le gouverneur en conseil en vertu des art. 66.1 et 66.3 de la *Loi de 1996*. Ces dispositions permettaient de déroger aux critères prévus par l'art. 66, lesquels encadraient l'exercice du pouvoir de fixer les taux de cotisation. Parce qu'elles étaient muettes sur le lien entre les cotisations et les prestations, les dispositions ne pouvaient être considérées comme imposant une charge réglementaire au sens des arrêts *Première nation de Westbank c. British Columbia Hydro and Power Authority*, [1999] 3 R.C.S. 134, et 620 *Connaught Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 7, [2008] 1 R.C.S. 131. Elles ne comportaient pas non plus de délégation par le Parlement d'un pouvoir de taxation au gouverneur en conseil. La Cour a reconnu que, pour les années en question, l'exercice irrégulier par le gouverneur en conseil du pouvoir dévolu au Parlement constituait un défaut technique, et elle a suspendu l'effet de la déclaration d'invalidité constitutionnelle des art. 66.1 et 66.3 pour une période de 12 mois, afin de permettre au législateur de rectifier la situation.

[8] Le 12 juillet 2010, le Parlement a adopté la *Loi sur l'emploi et la croissance économique*, L.C. 2010, ch. 12 (« *Loi de 2010* »), qui prévoyait notamment la fermeture du Compte d'assurance-emploi et la création d'un nouveau compte, appelé Compte des opérations de l'assurance-emploi, de façon rétroactive au 1^{er} janvier 2009 (art. 2185 et suiv.).

[9] Il est admis que la *Loi de 2010* ne prévoyait aucun transfert du solde créditeur du Compte d'assurance-emploi — lequel s'établissait alors à

\$57 billion, was to be transferred to the new Employment Insurance Operating Account. This, then, is the context in which the litigation began.

II. Judicial History

[10] In April 2011, the unions filed a motion to institute proceedings in order to have certain provisions of the *2010 Act* declared unconstitutional.

[11] The Attorney General of Canada submitted that the issues raised by the unions had already been decided by this Court in *CSN v. Canada*, and accordingly moved to dismiss the action under art. 165(4) *C.C.P.* on the basis that it was unfounded in law.

A. *Superior Court, 2012 QCCS 128 (CanLII), Perrault J.*

[12] The motion to dismiss was initially granted by the Quebec Superior Court. Perrault J. rejected the unions' arguments to the effect that the impugned provisions were constitutionally invalid because they broke the necessary connection between the premiums being collected and the employment insurance program. She pointed out that this Court had held in *CSN v. Canada* that the monies from the program belonged to the government and not to the contributors. Moreover, the connection relied on by the unions was relevant only for the purpose of establishing the legal nature of the premiums, not for that of determining whether they were being used in a lawful manner. The premiums constituted either a regulatory charge or a payroll tax. The accumulated surpluses formed part of the government's revenues, did not have to be used solely for the employment insurance program and were not a debt owed to the program by the Consolidated Revenue Fund. Perrault J. concluded that the questions of law raised by the unions had already been disposed of by this Court in 2008. Their action was accordingly unfounded in law and had to be dismissed, even at this preliminary stage.

plus de 57 milliards de dollars — vers le nouveau Compte des opérations de l'assurance-emploi. La contestation judiciaire s'est donc engagée dans ce contexte.

II. Historique judiciaire

[10] Au mois d'avril 2011, les syndicats ont déposé une requête introductive d'instance pour faire déclarer inconstitutionnelles certaines dispositions de la *Loi de 2010*.

[11] Soutenant que les questions soulevées par les syndicats avaient déjà été tranchées par notre Cour dans l'arrêt *CSN c. Canada*, le procureur général du Canada a donc présenté une requête en irrecevabilité fondée sur le par. 165(4) *C.p.c.* et plaidé que le recours n'est pas fondé en droit.

A. *Cour supérieure, 2012 QCCS 128 (CanLII), la juge Perrault*

[12] La requête en irrecevabilité a d'abord été accueillie par la Cour supérieure du Québec. La juge Perrault a écarté les arguments des syndicats selon lesquels les dispositions attaquées seraient constitutionnellement invalides, car elles briseraient le lien nécessaire entre les cotisations perçues et le régime d'assurance-emploi. La juge a souligné que, dans l'arrêt *CSN c. Canada*, notre Cour a décidé que les fonds du régime appartiennent au gouvernement et non aux cotisants. De plus, le lien invoqué par les syndicats n'était pertinent que pour déterminer la nature juridique des cotisations, non la légalité de leur utilisation. En l'occurrence, il s'agissait soit de prélèvements réglementaires, soit de taxe sur les listes de paie. Les surplus amassés font partie des recettes de l'État, ils n'ont pas à être utilisés aux seules fins du régime d'assurance-emploi et ils ne constituent pas une dette du Trésor public envers ce régime. Selon la juge Perrault, les questions de droit soulevées par les syndicats avaient déjà été tranchées par notre Cour en 2008. Leur recours n'était donc pas fondé en droit et devait être rejeté même à ce stade préliminaire.

B. *Court of Appeal, 2012 QCCA 1822 (CanLII), Morissette, Fournier and St-Pierre JJA.*

[13] The Quebec Court of Appeal set aside the motion judge's decision, finding that the action was concerned more with [TRANSLATION] "the effects of the act of eliminating the balance and the resulting accounting entries" that flowed from the 2010 legislative amendment than with the use of the surpluses that had accumulated in the account (para. 51). The issue now before the court had not been disposed of by this Court in its 2008 decision, since the legislation in question had not yet been enacted. Moreover, most of the relevant facts were subsequent to that decision. In this context, if the motion judge had assumed those facts to be true, as she should have, she would have dismissed the motion to dismiss and allowed the parties to argue the issues raised by the unions on the merits. The Court of Appeal also noted the unions' allegation that the Consolidated Revenue Fund was indebted to the Employment Insurance Account and stressed that this was one of the facts the trial judge had to assume to be true.

III. Issue

[14] In this Court, the issue continues to be how to dispose of the appellant's motion to dismiss.

IV. Analysis

A. *Article 165(4) of the Code of Civil Procedure*

(1) Function and Scope of Article 165(4) C.C.P.

[15] The appellant's preliminary motion was based on art. 165(4) C.C.P. The primary function of that provision, which establishes a contemporary version of the former procedure known as the "inscription in law", is to avoid a trial where an action has no basis in law, even if the facts in support of it are admitted (*Groupe d'assurance Hartford/Monitor Insurance Group v. Plomberie P.M. Inc.*, [1984] R.D.J. 17 (C.A.); *Groupe Jeunesse Inc. v. Loto-Québec*, 2004 CanLII 9766 (Que. C.A.), at para. 6).

B. *Cour d'appel, 2012 QCCA 1822 (CanLII), les juges Morissette, Fournier et St-Pierre*

[13] La Cour d'appel du Québec a infirmé la décision de première instance, considérant que le litige portait davantage sur « les effets du geste d'abolition du solde créancier et des entrées comptables en résultant », suite à la modification législative de 2010, que sur l'utilisation des surplus accumulés dans ce compte (par. 51). Or, cette question n'a pas, dans sa forme actuelle, été tranchée par la Cour dans son arrêt de 2008, puisque la loi en question n'avait pas encore été adoptée. Qui plus est, la majorité des faits pertinents sont postérieurs à cet arrêt. Dans ce contexte, si la juge de première instance avait, comme elle se devait de le faire, tenu ces faits pour avérés, elle aurait rejeté la requête en irrecevabilité et permis aux parties de débattre au fond les questions soulevées par les syndicats. La Cour d'appel a d'ailleurs souligné que la prétention des syndicats selon laquelle le Trésor public avait une dette envers le Compte d'assurance-emploi faisait partie des faits que la juge de première instance devait tenir pour avérés.

III. Question en litige

[14] Devant notre Cour, la question soulevée demeure celle du sort de la requête en irrecevabilité présentée par l'appelant.

IV. Analyse

A. *Le paragraphe 165(4) du Code de procédure civile*

(1) Fonction et portée du par. 165(4) C.p.c.

[15] La requête préliminaire présentée par l'appelant repose sur le par. 165(4) C.p.c. Expression contemporaine de l'ancienne inscription en droit, cette disposition a pour fonction première d'éviter la tenue d'un procès lorsque le recours est dépourvu de fondement juridique, et ce, même si les faits à son soutien sont admis (*Groupe d'assurance Hartford/Monitor Insurance Group c. Plomberie P.M. Inc.*, [1984] R.D.J. 17 (C.A.); *Groupe Jeunesse Inc. c. Loto-Québec*, 2004 CanLII 9766 (C.A. Qué.), par. 6).

[16] Thus, the application of art. 165(4) *C.C.P.* favours the sound and effective management of judicial resources. In the words of McLachlin C.J., the power of the courts to dismiss actions at a preliminary stage “is a valuable housekeeping measure essential to effective and fair litigation. It unclutters the proceedings, weeding out the hopeless claims and ensuring that those that have some chance of success go on to trial” (*R. v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2011 SCC 42, [2011] 3 S.C.R. 45, at para. 19; see also *Morier v. Rivard*, [1985] 2 S.C.R. 716, at pp. 745-46).

[17] Dismissing an action at a preliminary stage can have very serious consequences, however. The courts must therefore be cautious in exercising this power. As a result, an action will not be dismissed at this point in the proceedings unless it is plain and obvious that it lacks a basis in law (*Bohémier v. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308 (CanLII), at para. 17; *Ville de Hampstead v. Jardins Tuileries Ltée*, [1992] R.D.J. 163 (C.A.); *Cheung v. Borsellino*, 2005 QCCA 865 (CanLII); *Association provinciale des constructeurs d’habitations du Québec inc. v. Société d’habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033 (CanLII)).

[18] In this regard, the Quebec Court of Appeal noted that, [TRANSLATION] “given the serious consequences of dismissing an action without considering it on its merits, litigation should not be ended at an early stage on a motion to dismiss absent a situation that is plain and obvious” (*Entreprises Pelletier & Garon (Toitures inc.) v. Agropur Coopérative*, 2010 QCCA 244, [2010] R.D.I. 24, at para. 4 (emphasis added)).

[19] This “plain and obvious” situation that opens the door to the dismissal of an action must be apparent from the allegations set out in the motion to institute proceedings and the exhibits filed in support of it (*Groupe Jeunesse Inc.; R. v. Québec (Société des alcools)*, 1998 CanLII 13129 (Que. C.A.); *Saint-Eustache (Ville de) v. Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes*, 2011 QCCA 227 (CanLII)).

[16] Pour cette raison, l’application du par. 165(4) *C.p.c.* favorise une gestion saine et efficace des ressources judiciaires. Pour reprendre les propos de la juge en chef McLachlin, le pouvoir que possèdent les tribunaux de rejeter les recours au stade préliminaire « constitue une importante mesure de gouverne judiciaire essentielle à l’efficacité et à l’équité des procès. Il permet d’élaguer les litiges en écartant les demandes vaines et en assurant l’instruction des demandes susceptibles d’être accueillies » (*R. c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2011 CSC 42, [2011] 3 R.C.S. 45, par. 19; voir aussi *Morier c. Rivard*, [1985] 2 R.C.S. 716, p. 745-746).

[17] Le rejet d’une action au stade préliminaire peut toutefois entraîner de très sérieuses conséquences. Les tribunaux doivent pour cette raison faire preuve de circonspection dans l’exercice de ce pouvoir. Dans ce contexte, seule une absence claire et manifeste de fondement juridique mènera au rejet d’une action à cette étape des procédures (*Bohémier c. Barreau du Québec*, 2012 QCCA 308 (CanLII), par. 17; *Ville de Hampstead c. Jardins Tuileries Ltée*, [1992] R.D.J. 163 (C.A.); *Cheung c. Borsellino*, 2005 QCCA 865 (CanLII); *Association provinciale des constructeurs d’habitations du Québec inc. c. Société d’habitation et de développement de Montréal*, 2011 QCCA 1033 (CanLII)).

[18] À ce propos, la Cour d’appel du Québec soulignait qu’« il faut éviter de mettre fin prématurément à un procès au stade d’une requête en irrecevabilité, à moins d’une situation claire et évidente, considérant les graves conséquences qui découlent du rejet d’une action sans que la demande ne soit examinée au mérite » (*Entreprises Pelletier & Garon (Toitures inc.) c. Agropur Coopérative*, 2010 QCCA 244, [2010] R.D.I. 24, par. 4 (nous soulignons)).

[19] Cette situation « claire et évidente » ouvrant la voie au rejet de l’action doit apparaître à la lecture des allégations de la requête introductive d’instance et des différentes pièces invoquées à son soutien (*Groupe Jeunesse Inc.; R. c. Québec (Société des alcools)*, 1998 CanLII 13129 (C.A. Qué.); *Saint-Eustache (Ville de) c. Régie intermunicipale Argenteuil Deux-Montagnes*, 2011 QCCA 227 (CanLII)).

[20] However, although the *facts alleged* in the motion must be assumed to be true (*Westmount (City) v. Rossy*, 2012 SCC 30, [2012] 2 S.C.R. 136, at para. 15; *Oznaga v. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 S.C.R. 113), the court is not bound by the *legal characterization* of those facts (*Gillet v. Arthur*, [2005] R.J.Q. 42 (C.A.), at para. 25; *Racine v. Harvey*, 2005 QCCA 879 (CanLII), at para. 10; *Société des alcools; Bohémier*, at para. 17).

[21] As a result, a judge deciding whether an action should be dismissed must determine whether the allegations of *fact* set out in the motion to institute proceedings are [TRANSLATION] “of such a nature as to open the door to the conclusions being sought” by the applicant (*Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc.*, at para. 14). In every case, the dismissal of the action will be appropriate only if all the facts to be considered are set out in the motion to institute proceedings and there is no question that the relevant legal rule applies to them (H. Reid and C. Carrier, *Code de procédure civile du Québec: jurisprudence et doctrine* (30th ed. 2014), at para. 165/200).

(2) Dismissal of an Action on the Basis of *Stare Decisis*

[22] Judgments rendered under art. 165(4) C.C.P. often concern situations in which the right being claimed is clearly prescribed, the law prohibits recourse to the courts, or there is quite simply no legal relationship between the parties (see D. Ferland and B. Emery, *Précis de procédure civile du Québec* (4th ed. 2003), vol. 1, at pp. 286-87; H. Kélada, *Les préliminaires de défense en procédure civile* (2009), at pp. 214 *et seq.*). However, an action will sometimes be dismissed if it is clear that an authoritative decision has already resolved the issue or issues raised in the motion to institute proceedings. In the Attorney General of Canada's view, that is in fact the case in this appeal.

[23] He submits that this case concerns a situation in which a previous decision of this Court has settled the law on the main legal issues involved

[20] Cependant, si les *faits allégués* dans la requête doivent être tenus pour avérés (*Westmount (Ville) c. Rossy*, 2012 CSC 30, [2012] 2 R.C.S. 136, par. 15; *Oznaga c. Société d'exploitation des loteries et courses du Québec*, [1981] 2 R.C.S. 113), leur *qualification juridique* ne lie pas pour autant le tribunal (*Gillet c. Arthur*, [2005] R.J.Q. 42 (C.A.), par. 25; *Racine c. Harvey*, 2005 QCCA 879 (CanLII), par. 10; *Société des alcools; Bohémier*, par. 17).

[21] Dans ce contexte, le juge appelé à statuer sur la recevabilité d'un recours doit déterminer si les allégations de *fait* énoncées dans la requête introductive d'instance sont « de nature à donner ouverture aux conclusions recherchées » par le demandeur (*Association provinciale des constructeurs d'habitations du Québec inc.*, par. 14). Dans tous les cas, pour que le tribunal soit fondé à conclure à l'irrecevabilité, il faut que tous les éléments de fait à considérer apparaissent à la requête introductive d'instance et que l'application de la règle de droit pertinente à ces éléments ne soit pas discutable (H. Reid et C. Carrier, *Code de procédure civile du Québec : jurisprudence et doctrine* (30^e éd. 2014), par. 165/200).

(2) Le rejet d'action fondé sur la règle du *stare decisis*

[22] Les jugements rendus en application du par. 165(4) C.p.c. portent souvent sur des situations où soit le droit invoqué est clairement prescrit, soit la loi interdit de recourir aux tribunaux, soit il y a absence pure et simple d'un lien de droit entre les parties (voir D. Ferland et B. Emery, *Précis de procédure civile du Québec* (4^e éd. 2003), vol. 1, p. 286-287; H. Kélada, *Les préliminaires de défense en procédure civile* (2009), p. 214 *et suiv.*). Cependant, il arrive parfois qu'un recours soit rejeté lorsqu'il est manifeste qu'une décision faisant autorité a déjà tranché la ou les questions soulevées par la requête introductive d'instance. Selon le procureur général du Canada, le présent pourvoi constitue un de ces cas.

[23] En effet, nous sommes selon lui en présence d'une situation où un arrêt antérieur de notre Cour a fixé le droit à l'égard des principales questions

in the appeal. The appellant does not argue that this is a case of *res judicata* on the basis of which art. 165(1) could be invoked. Rather, his argument is that the law applicable to the fundamental issues that will determine the outcome of the appeal was settled by this Court in its 2008 decision in *CSN v. Canada* in exercising its power as the ultimate interpreter of constitutional and public law. An interpretation contrary to the one adopted by the Court in that case would have no legal basis in light of the case's status as a precedent (*Canada (Procureur général) v. Imperial Tobacco Ltd.*, 2012 QCCA 2034, [2012] R.J.Q. 2046 (“*Canada v. Imperial Tobacco*”), at paras. 125-27, *per* Gascon J.A., leave to appeal refused, [2013] 2 S.C.R. ix; *Canada (Attorney General) v. Bedford*, 2013 SCC 72, [2013] 3 S.C.R. 1101, at paras. 38 and 43-46, *per* McLachlin C.J.).

[24] Of course, the doctrine of *stare decisis* is no longer completely inflexible. As the Court noted in *Bedford*, the precedential value of a judgment may be questioned “if new legal issues are raised as a consequence of significant developments in the law, or if there is a change in the circumstances or evidence that fundamentally shifts the parameters of the debate” (para. 42). Where, on the other hand, the legal issue remains the same and arises in a similar context, the precedent still represents the law and must be followed by the courts (*Bedford*, at para. 46).

[25] Although relatively uncommon in Quebec civil procedure, the mechanism for dismissing actions at a preliminary stage on the basis of *stare decisis* is similar to the *res judicata* exception (art. 165(1) *C.C.P.*). Under both of them, the legal issues raised by the applicant must already have been clearly resolved by the courts. However, unlike *res judicata*, *stare decisis* does not necessarily require that the dispute be between the same parties. What must be established is that the issue is the same and that the questions it raises have already been answered by a higher court whose judgment has the authority of *res judicata*.

juridiques que soulève le pourvoi. L'appelant ne prétend pas qu'il s'agit d'un cas de *chose jugée* qui permettrait d'invoquer le par. 165(1). Il plaide plutôt que le droit applicable aux questions fondamentales qui scelleront le sort de l'appel a été établi par l'arrêt *CSN c. Canada* qu'a rendu notre Cour en 2008, dans l'exercice de sa fonction d'interprétation, en dernier ressort, du droit constitutionnel et du droit public. Une interprétation contraire à celle adoptée par la Cour dans cet arrêt serait dépourvue de fondement juridique en raison de l'autorité que revêt celui-ci comme précédent (*Canada (Procureur général) c. Imperial Tobacco Ltd.*, 2012 QCCA 2034, [2012] R.J.Q. 2046 (« *Canada c. Imperial Tobacco* »), par. 125-127, le juge Gascon, autorisation d'appel refusée, [2013] 2 R.C.S. ix; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 38 et 43-46, la juge en chef McLachlin).

[24] Certes, la règle de l'autorité du précédent ou du *stare decisis* n'est plus d'une rigidité absolue aujourd'hui. Comme l'a rappelé notre Cour dans l'arrêt *Bedford*, la valeur précédentielle d'un jugement peut être remise en cause « lorsque de nouvelles questions de droit sont soulevées par suite d'une évolution importante du droit ou qu'une modification de la situation ou de la preuve change radicalement la donne » (par. 42). En revanche, quand la question juridique demeure la même et s'insère dans un contexte similaire, le précédent représente toujours l'état du droit et doit être respecté par les tribunaux (*Bedford*, par. 46).

[25] D'utilisation limitée dans la procédure civile du Québec, la méthode de rejet au stade préliminaire fondée sur la règle du *stare decisis* se rapproche de l'exception fondée sur la chose jugée (par. 165(1) *C.p.c.*). Tout comme cette dernière, elle requiert que les questions juridiques soulevées par la partie demanderesse aient déjà été clairement tranchées par les tribunaux. Toutefois, contrairement à la chose jugée, elle n'exige pas nécessairement que le débat oppose les mêmes parties. En effet, l'élément important consiste à établir que le débat, tel qu'il a été entrepris, reste le même, et que les questions qu'il soulève aient déjà été réglées par une juridiction supérieure dont le jugement possède l'autorité de la chose jugée.

[26] In *Canada v. Imperial Tobacco*, Gascon J.A., as he then was, explained this as follows:

[TRANSLATION] In this context, the manufacturers' argument that this case is not *res judicata*, because *Imperial* was not decided by a court of competent civil law jurisdiction or because strict identity of parties, cause and object is not established, does not appear to me to be determinative. I see no need for further discussion of the distinctions the manufacturers raise with respect to these identities of parties, cause and object, which in their view refute the AGC's *res judicata* argument. In my opinion, the appropriate principle to apply to resolve the issue is instead *stare decisis*.

The Superior Court should have held on the basis of *stare decisis* that it was bound by *Imperial*. The Supreme Court, by ruling as it did on the issue of the AGC's immunity in relation to the course or principle of action challenged by the manufacturers, had in a sense barred the manufacturers' actions in warranty by rendering them unfounded in law, even if the alleged facts were assumed to be true.

Stare decisis is a less stringent basis for an argument than *res judicata*, since it requires only a similar or analogous factual framework. *Stare decisis* is a principle "under which a court must follow earlier judicial decisions when the same points arise again in litigation" [*Black's Law Dictionary* (9th ed. 2009), at p. 1537]. It applies, of course, to decisions of the Supreme Court, particularly in the area of public law as here, where the parties were involved in earlier litigation on the specific question at issue. [Emphasis added; paras. 125-27.]

[27] This being said, before granting a motion to dismiss an action because it has no basis in law, the judge must also be satisfied in light of the record and the alleged facts that the precedent relied on by the applicant actually concerns *the entire dispute* that it should normally resolve, and that it provides a *complete, certain and final* solution to the dispute. In case of doubt, the judge may not grant the motion to dismiss, but must instead give the parties an opportunity to argue the issues on the merits.

[26] Dans *Canada c. Imperial Tobacco*, le juge Gascon, alors à la Cour d'appel, a donné les précisions suivantes :

Dans ce contexte, ne m'apparaît pas décisif l'argument des fabricants voulant qu'il ne s'agisse pas ici de chose jugée puisque l'arrêt *Imperial* n'est pas rendu par une cour compétente de juridiction civile ou parce que l'identité stricte de parties, de causes et d'objets n'est pas établie. Je n'estime pas nécessaire de discuter plus amplement des distinctions que soulèvent les fabricants en regard de ces identités de parties, de causes et d'objets qui feraient échec à l'argument de chose jugée qu'invoque le PGC. À mon avis, la règle du *stare decisis* permet plutôt de trancher la question.

Suivant cette règle, la Cour supérieure aurait dû se déclarer liée par l'arrêt *Imperial*. En statuant comme elle l'a fait sur la question de l'immunité dont bénéficie le PGC en regard de la ligne de conduite remise en question par les fabricants, la Cour suprême rendait en quelque sorte leurs actions en garantie irrecevables parce que mal fondées en droit, même en tenant pour avérés les faits allégués.

L'argument fondé sur le *stare decisis* est moins exigeant que la chose jugée puisqu'il ne requiert qu'une trame factuelle similaire ou analogue. La règle du *stare decisis* est un principe [TRADUCTION] « suivant lequel les tribunaux doivent suivre la jurisprudence applicable sur un point donné lorsque le même point se soulève de nouveau devant eux » [*Black's Law Dictionary* (9^e éd. 2009), p. 1537]. Cette règle s'applique bien sûr aux arrêts de la Cour suprême, particulièrement en matière de droit public comme ici, alors que les parties ont participé au débat antérieur sur la question précise en jeu. [Nous soulignons; par. 125-127.]

[27] Cela dit, avant d'accueillir une requête en irrecevabilité pour absence de fondement juridique, encore faut-il que le juge d'instance soit convaincu, au regard du dossier et des faits allégués, que le précédent invoqué par le requérant porte bien sur *l'ensemble du débat* qu'il devrait normalement trancher et qu'il y apporte une solution *complète, certaine et définitive*. En cas de doute, le juge doit rejeter la requête en irrecevabilité et laisser aux parties la possibilité de débattre au fond des questions litigieuses.

B. *Application of the Law to the Facts*(1) True Nature of the Action

[28] The appellant submits that the action in the case at bar must be dismissed on the basis of *stare decisis*. To rule on this argument, it will be necessary to identify the nature of the action that was the subject of the Court's judgment in 2008 and determine how it relates to the allegations and the conclusions sought by the unions in their action brought in 2011.

[29] In a case such as this, the judge sitting on the motion to dismiss can consider more than just form when reviewing the record in order to properly establish the essential nature of the action, which will enable him or her to reject arguments that are new only in how they are presented.

[30] The constitutional questions the Court answered in its 2008 judgment were stated as follows:

1. Do ss. 66 to 66.3 and 72 of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, exceed, in whole, in part or through their combined effect, the unemployment insurance power provided for in s. 91(2A) of the *Constitution Act, 1867*?
2. If the answer to question 1 is affirmative, do ss. 66 to 66.3 and 72 of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, exceed, in whole, in part or through their combined effect, the taxation power provided for in s. 91(3) of the *Constitution Act, 1867*?
3. If the answer to question 2 is negative, do ss. 66 to 66.3 and 72 of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, satisfy the requirements of s. 53 of the *Constitution Act, 1867*?
4. Do ss. 24, 25, 56 to 65.2, 73, 75, 77, 109(c) and 135(2) of the *Employment Insurance Act*, S.C. 1996, c. 23, exceed, in whole, in part or through their combined effect, the unemployment insurance power provided for in s. 91(2A) of the *Constitution Act, 1867*?
5. If the answer to question 4 is affirmative, are ss. 24, 25, 56 to 65.2, 73, 75, 77, 109(c) and 135(2) of the

B. *Application du droit aux faits*(1) La nature véritable du recours

[28] L'appelant prétend que l'application du principe du *stare decisis* entraîne l'irrecevabilité du recours intenté en l'espèce. Pour statuer sur cette prétention, il est nécessaire d'identifier la nature de la demande qui a fait l'objet du jugement de la Cour en 2008 et de la situer par rapport aux allégations et aux conclusions énoncées par les syndicats dans leur recours entrepris en 2011.

[29] Par ailleurs, en semblable matière, le juge saisi de la requête en rejet peut pousser son examen du dossier au-delà de la forme afin de bien dégager le caractère essentiel du recours et de pouvoir ainsi écarter des prétentions qui n'auraient de nouveau que leur présentation.

[30] Les questions constitutionnelles tranchées par la Cour dans son jugement de 2008 étaient formulées ainsi :

1. Les articles 66 à 66.3 et 72 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, sont-ils, en tout, en partie ou par leur effet combiné, *ultra vires* de la compétence sur l'assurance-chômage conférée par le par. 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
2. En cas de réponse affirmative à la question 1, les articles 66 à 66.3 et 72 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, sont-ils, en tout, en partie ou par leur effet combiné, *ultra vires* de la compétence sur la taxation conférée par le par. 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
3. En cas de réponse négative à la question 2, les articles 66 à 66.3 et 72 de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, respectent-ils les exigences de l'article 53 de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
4. Les articles 24, 25, 56 à 65.2, 73, 75, 77, 109(c) et 135(2) de la *Loi sur l'assurance-emploi*, L.C. 1996, ch. 23, sont-ils, en tout, en partie ou par leur effet combiné, *ultra vires* de la compétence sur l'assurance-chômage conférée par le par. 91(2A) de la *Loi constitutionnelle de 1867*?
5. En cas de réponse affirmative à la question 4, les articles 24, 25, 56 à 65.2, 73, 75, 77, 109(c) et 135(2) de la

Employment Insurance Act, S.C. 1996, c. 23, validly based on the federal spending power?

(*CSN v. Canada*, at para. 17)

[31] In the instant case, the unions are asking the courts for the following conclusions:

[TRANSLATION] Declare that any change in the mechanism for setting premium rates may not disregard the sums collected and recorded in the Employment Insurance Account;

Declare that the balance in the Employment Insurance Account may not be erased and must be allocated to financing the program;

Declare that sections 2185 to 2187, 2189, 2190, 2193 to 2199, 2203, 2204(1) as it relates to subsections 66(1), 2204(2), 2207 and 2208 of the *Act to implement certain provisions of the budget tabled in Parliament on March 4, 2010 and other measures* are invalid;

(Motion to Institute Proceedings (“M.I.P.”), at p. 29; A.R., vol. I, at p. 55)

[32] There is no question that the unions ultimately want the moneys recorded in the Employment Insurance Account to be allocated exclusively to the payment of benefits. In their view, the sums collected for the former program should be used solely to finance the new program. That is the unions’ objective in this case.

[33] In considering the legal bases for the new action, we note that the unions’ underlying premise is that [TRANSLATION] “a balance in the Employment Insurance Account . . . is a debt owed by the Consolidated Revenue Fund to the Employment Insurance Account” (M.I.P., at para. 90; A.R., vol. I, at p. 53).

[34] The unions believe that the constitutional validity of the premiums depends on the transfer of that debt from the former Employment Insurance Account to the new Employment Insurance Operating Account. They argue that [TRANSLATION]

Loi sur l’assurance-emploi, L.C. 1996, ch. 23, sont-ils valablement fondés sur le pouvoir fédéral de dépenser?

(*CSN c. Canada*, par. 17)

[31] En l’espèce, les syndicats demandent aux tribunaux de leur accorder les conclusions suivantes :

Déclarer que toute modification au mode de fixation des taux de cotisation ne peut faire abstraction des sommes prélevées et comptabilisées dans le Compte d’assurance-emploi;

Déclarer que le solde créditeur du Compte d’assurance-emploi ne peut être effacé et doit être affecté au financement du régime;

Déclarer invalides les articles 2185 à 2187, 2189 et 2190, 2193 à 2199, 2203, 2204(1) pour ce qui est des paragraphes 66(1), 2204(2), 2207 et 2208 de la *Loi portant exécution de certaines dispositions du budget déposé au parlement le 4 mars 2010 et mettant en œuvre d’autres mesures*;

(requête introductive d’instance (« r.i.i. »), p. 29; d.a., vol. I, p. 55)

[32] Il ne fait aucun doute que les syndicats souhaitent en dernière analyse que l’argent comptabilisé dans le Compte d’assurance-emploi soit affecté exclusivement au paiement des prestations. Pour eux, les sommes prélevées dans le cadre de l’ancien régime devraient servir uniquement au financement du nouveau régime. Tel est l’objectif poursuivi en l’espèce par les syndicats.

[33] Lorsque nous examinons les assises juridiques de la nouvelle demande, nous constatons que, suivant la prémisse sur laquelle repose le recours des syndicats, « l’inscription au Compte d’assurance-emploi d’un solde créditeur [. . .] constitue une dette du Trésor envers le Compte d’assurance-emploi » (r.i.i., par. 90; d.a., vol. I, p. 53).

[34] Les syndicats considèrent que la validité constitutionnelle des cotisations est tributaire du transfert de cette créance de l’ancien Compte d’assurance-emploi vers le nouveau Compte des opérations de l’assurance-emploi. En effet, ils

“[t]his debt cannot be erased . . . without bringing into question the constitutional validity of the sums that have been collected and recorded” (M.I.P., at para. 92; A.R., vol. I, at p. 54). In support of their argument, the unions quote the following passage from this Court’s reasons in *CSN v. Canada*:

However, it is clear that the Account does not constitute — as is the case of pension fund assets — a trust fund or patrimony by appropriation. It forms part of Canada’s government accounting, and premiums form part of the government’s revenues. The government’s use of it does not, therefore, constitute a misappropriation of employment insurance monies. Those monies were used like any other part of the revenues in the Consolidated Revenue Fund, and the appropriate accounts were kept. [Emphasis added; para. 74.]

[35] According to the unions, the reason why the Court held that the sums collected as premiums had been neither stolen nor misappropriated by the government was that they had been properly recorded in the Employment Insurance Account (M.I.P., at para. 89; A.R., vol. I, at p. 52). In short, the premiums paid in the context of the program are constitutionally valid only if they are properly accounted for. According to this argument, without such an accounting link, the use of premiums for any other purposes would constitute a misappropriation of monies collected to finance the employment insurance program and would therefore be unconstitutional.

[36] As the unions see it, this issue was not settled by the Court in 2008. The appellant sees things quite differently, however. The Employment Insurance Account was merely an accounting tool that contained no property or loans, and it was indebted to no one. All transactions — the payment of premiums or of benefits — were conducted through the Consolidated Revenue Fund, which means that the Employment Insurance Account was neither a trust fund nor a patrimony by appropriation.

(2) Is the Action Bound to Fail?

[37] As we mentioned above, to decide whether the action should be dismissed under art. 165(4)

plaident que l’on « ne peut [. . .] effacer cette créance sans remettre en cause la validité constitutionnelle des sommes prélevées et comptabilisées » (r.i.i., par. 92; d.a., vol. I, p. 54). Pour appuyer leur prétention, les syndicats citent le passage suivant de l’arrêt *CSN c. Canada*, où notre Cour a affirmé ce qui suit :

Il est clair toutefois que ce Compte n’est pas un fonds fiduciaire ou un patrimoine d’affectation, comme dans le cas de l’actif d’un fonds de retraite. Il représente une partie de la comptabilité publique du Canada et les cotisations, une portion des recettes publiques de l’État. À ce titre, l’usage fait par le gouvernement ne représente pas un détournement des fonds de l’assurance-emploi. Les fonds ont été employés comme toute autre partie des recettes du Trésor et la comptabilité appropriée a été tenue. [Nous soulignons; par. 74.]

[35] Selon les syndicats, c’est parce que les sommes prélevées au titre de cotisation avaient été dûment comptabilisées au Compte d’assurance-emploi que notre Cour a jugé que les sommes en question n’avaient été ni volées ni détournées par le gouvernement (r.i.i., par. 89; d.a., vol. I, p. 52). Bref, le suivi comptable des cotisations versées dans le cadre du régime représenterait une condition essentielle à la validité constitutionnelle de celles-ci. Selon ce moyen, en l’absence d’un tel lien comptable, l’utilisation des cotisations à d’autres fins constituerait un détournement des fonds de la caisse d’assurance-emploi, et partant, serait inconstitutionnelle.

[36] Pour les syndicats, cette question n’a pas été tranchée par la Cour en 2008. Pour l’appelant, cependant, il en est tout autrement. Le Compte d’assurance-emploi n’est qu’un simple instrument de suivi comptable qui ne contient aucun bien ou aucun emprunt, et ce compte n’a de dette envers personne. Toutes les opérations — versement de cotisations ou paiement de prestations — sont effectuées sur le Trésor public, de telle sorte que le Compte d’assurance-emploi n’est ni un fonds fiduciaire ni un patrimoine d’affectation.

(2) Le recours est-il voué à l’échec?

[37] Tel qu’il a été mentionné précédemment, pour décider si le recours est irrecevable en

C.C.P., this Court must determine whether it is bound to fail even if the alleged facts are true. Given that the appellant is relying on *stare decisis*, we must therefore determine whether the Court's decision in *CSN v. Canada* resolves the entire dispute and provides a complete, certain and final solution to the unions' action in this case.

[38] In our opinion, the precedent relied on by the appellant does in fact do so. As a result, art. 165(4) *C.C.P.* applies, and the action could be dismissed in the interest of the proper administration of justice, even at a preliminary stage.

[39] We reiterate, first, that in the unions' view, [TRANSLATION] "a balance in the Employment Insurance Account . . . is a debt owed by the Consolidated Revenue Fund to the Employment Insurance Account" (M.I.P., at para. 90; A.R., vol. I, at p. 53). The success of their action is directly dependent on the validity of this argument, which is its cornerstone, as the Quebec Court of Appeal in fact recognized. However, the Court of Appeal made a critical error in its analysis with respect to this argument by treating the allegation that the Consolidated Revenue Fund was indebted to the Employment Insurance Account as a fact that had to be assumed true for the purposes of the motion to dismiss, whereas it was really a legal characterization of the facts.

[40] To determine whether the Consolidated Revenue Fund was indebted to the Employment Insurance Account, it is necessary to analyze the nature of the Fund and the Account, as well as the relationship between them. In other words, a conclusion that the former was indebted to the latter presupposes a particular legal characterization of their relationship. In sum, this Court must determine whether, from a legal standpoint, the Consolidated Revenue Fund was indebted to the Employment Insurance Account and, ultimately, whether the unions' basic legal argument is valid.

[41] In this respect, we are of the opinion that the Court's decision in *CSN v. Canada* is of no

application du par. 165(4) *C.p.c.*, notre Cour doit se demander si celui-ci est voué à l'échec, même si les faits allégués sont avérés. Dans ce contexte, puisque la règle du *stare decisis* a été invoquée par l'appelant, nous devons décider si l'arrêt de la Cour dans l'affaire *CSN c. Canada* règle l'ensemble du débat et apporte une solution complète, certaine et définitive à l'action intentée par les syndicats en l'espèce.

[38] Nous sommes d'avis que le précédent invoqué par l'appelant produit cet effet. En conséquence, le par. 165(4) *C.p.c.* s'applique et le recours pouvait être rejeté au nom d'une saine administration de la justice, et ce, même à l'étape préliminaire.

[39] Rappelons tout d'abord que, suivant les syndicats, « l'inscription au Compte d'assurance-emploi d'un solde créditeur [. . .] constitue une dette du Trésor envers le Compte d'assurance-emploi » (r.i.i., par. 90; d.a., vol. I, p. 53). En conséquence, le succès de leur recours dépend directement de la validité de cette prétention, qui en constitue la pierre angulaire, comme l'a d'ailleurs reconnu la Cour d'appel du Québec. Toutefois, cette dernière a commis une erreur déterminante dans l'analyse de cette prétention en assimilant l'allégation relative à l'existence d'une dette du Trésor envers le Compte d'assurance-emploi à un fait qui devait être tenu pour avéré pour les besoins de la requête en irrecevabilité, alors qu'il s'agissait en réalité d'une qualification juridique des faits.

[40] En effet, pour statuer sur l'existence ou non d'une dette du Trésor public envers le Compte d'assurance-emploi, il faut analyser la nature du Trésor et du Compte, ainsi que le rapport qu'ils entretiennent entre eux. En d'autres termes, la conclusion selon laquelle le Trésor public serait endetté envers le Compte d'assurance-emploi suppose une qualification juridique particulière de leur relation. En somme, il incombe à notre Cour de déterminer si, juridiquement, il existe une dette du Trésor envers le Compte d'assurance-emploi, en définitive si le moyen de droit fondamental des syndicats est bien fondé.

[41] À ce propos, nous sommes d'avis que la décision de la Cour dans *CSN c. Canada* n'est d'aucun

assistance to the unions. On the contrary, it deprives their action of any reasonable chance of success. In that case, the Court stated that the Employment Insurance Account “does not constitute — as is the case of pension fund assets — a trust fund or patrimony by appropriation. It forms part of Canada’s government accounting, and premiums form part of the government’s revenues” (para. 74 (emphasis added)). As government revenues, the amounts collected as contributions to the employment insurance program can therefore be used for purposes other than paying benefits.

[42] In fact, no debt of the Consolidated Revenue Fund to the Employment Insurance Account ever existed. Like any legal or natural person, the government cannot be indebted to itself. It follows that any argument based on the existence of such a debt is bound to fail. The enactment of the *2010 Act* did not alter this factual and legal situation.

[43] Moreover, in *CSN v. Canada*, the Court held that the connection between the program and the premiums is a factor that can be considered in determining the *nature* of the levies. But it is wrong to say that the *validity* of these levies depends on the existence of that connection. As we stated in that case, the government can, lawfully, use employees’ premiums for purposes other than financing the employment insurance program.

[44] Accordingly, even if we accept the unions’ argument that the connection between premiums and the employment insurance program was broken by the decision not to transfer the balance from the former account to the new one, this does not mean that the validity of the levies was compromised.

V. Conclusion

[45] In our opinion, it is clear that the unions’ action has no reasonable chance of success. On the basis of *stare decisis*, it is apparent that their main argument that the Consolidated Revenue Fund was indebted to the Employment Insurance Account is

secours pour les syndicats. Au contraire, ce jugement prive leur recours de toute chance raisonnable de succès. Dans cette affaire, notre Cour a affirmé que le Compte d’assurance-emploi « n’est pas un fonds fiduciaire ou un patrimoine d’affectation, comme dans le cas de l’actif d’un fonds de retraite. Il représente une partie de la comptabilité publique du Canada et les cotisations, une portion des recettes publiques de l’État » (par. 74 (nous soulignons)). En tant que recettes de l’État, les sommes recueillies au titre des cotisations à la Caisse d’assurance-emploi peuvent donc être utilisées à d’autres fins que le paiement de prestations.

[42] D’ailleurs, il n’a jamais existé de dette du Trésor envers le Compte d’assurance-emploi. Comme toute personne morale ou physique, l’État ne peut être endetté envers lui-même. Il s’ensuit que toute prétention fondée sur l’existence d’une telle dette est vouée à l’échec. L’adoption de la *Loi de 2010* ne change rien à cet état de fait et au droit.

[43] Par ailleurs, dans *CSN c. Canada*, notre Cour a décidé que le lien entre le régime et les cotisations est un élément dont on peut tenir compte afin d’établir la *nature* des prélèvements. Il est toutefois erroné d’affirmer que la *validité* de ces prélèvements dépend de l’existence de ce lien. Comme nous l’avons affirmé dans cette affaire, le gouvernement peut, légalement, utiliser les cotisations des travailleurs à d’autres fins que le financement du régime d’assurance-emploi.

[44] En conséquence, même si l’on tenait pour avérée la prétention des syndicats suivant laquelle le lien entre les cotisations et le régime d’assurance-emploi serait rompu par la décision de ne pas transférer le solde créditeur de l’ancien compte vers le nouveau, la validité des prélèvements ne serait pas mise en péril pour autant.

V. Conclusion

[45] À notre avis, il est manifeste que le recours des syndicats ne présente aucune possibilité raisonnable de succès. En application de la règle du *stare decisis*, il appert que leur argument principal voulant qu’il existe une dette du Trésor envers le

unfounded, and this conclusion dictates the outcome of the case. As a result, this Court's decision in *CSN v. Canada* provides a complete, certain and final solution to the entire dispute that the unions are trying to revive. Their action was therefore properly dismissed by Perrault J. under art. 165(4) C.C.P.

[46] For these reasons, we would allow the appeal and restore the motion judge's judgment, with costs throughout.

Appeal allowed with costs throughout.

Solicitor for the appellant: Attorney General of Canada, Ottawa and Montréal.

Solicitors for the respondent Confédération des syndicats nationaux: Roy Évangéliste avocats, Montréal.

Solicitors for the respondent Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec: Ouellet, Nadon & Associés, Montréal.

Compte d'assurance-emploi est sans fondement, et cette conclusion emporte le sort du litige. Dans ce contexte, notre arrêt dans l'affaire *CSN c. Canada* apporte une solution complète, certaine et définitive à l'ensemble du débat que tentent de faire revivre les syndicats. C'est donc à bon droit que leur demande a été déclarée irrecevable par la juge Perrault en application du par. 165(4) C.p.c.

[46] Pour ces motifs, nous sommes d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir le jugement de première instance, avec dépens devant toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours.

Procureur de l'appelant : Procureur général du Canada, Ottawa et Montréal.

Procureurs de l'intimée la Confédération des syndicats nationaux : Roy Évangéliste avocats, Montréal.

Procureurs de l'intimée la Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec : Ouellet, Nadon & Associés, Montréal.