



**LA PROPOSITION DE PROGRAMME PANCANADIEN
D'ASSURANCE MÉDICAMENTS :**
LE MYTHE CONSTITUTIONNEL DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER



**ANTHONY BEAUSÉJOUR
ROSALIE JETTÉ
VINCENT LANGLOIS**

Note n° 3
Janvier 2020

La proposition de programme pancanadien d'assurance médicaments : le mythe constitutionnel du pouvoir fédéral de dépenser

ANTHONY BEAUSÉJOUR
Avocat et secrétaire de l'IRAI

ROSALIE JETTÉ
Juriste

VINCENT LANGLOIS
Juriste

Note n° 3
22 janvier 2020

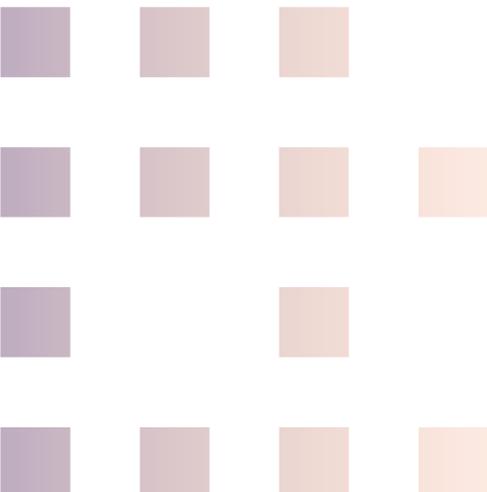
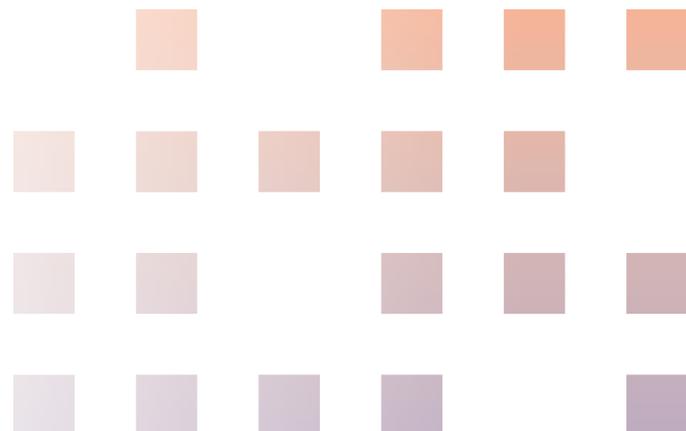


TABLE DES MATIÈRES

Sommaire exécutif.....	3
Notes biographiques.....	4
Introduction.....	5
1. Les régimes provinciaux d'assurance médicaments : l'état des lieux	6
1.1. La situation générale au Canada	6
1.2. L'exception québécoise	7
2. La proposition de programme pancanadien d'assurance médicaments	8
3. L'assurance médicaments : une compétence exclusive des provinces	9
4. Le mythe constitutionnel du pouvoir fédéral de dépenser	10
4.1. Le mutisme de la Constitution du Canada	11
4.2. La frilosité des tribunaux	12
4.3. L'échec des justifications doctrinales	15
4.4. Un pouvoir irréconciliable avec le pouvoir de taxation fédéral	17
4.5. Un contournement de l'obligation de verser des paiements de péréquation	19
4.6. Une pratique contraire au principe du fédéralisme	21
5. L'inconstitutionnalité du programme proposé	23
Conclusion.....	25
Bibliographie.....	26

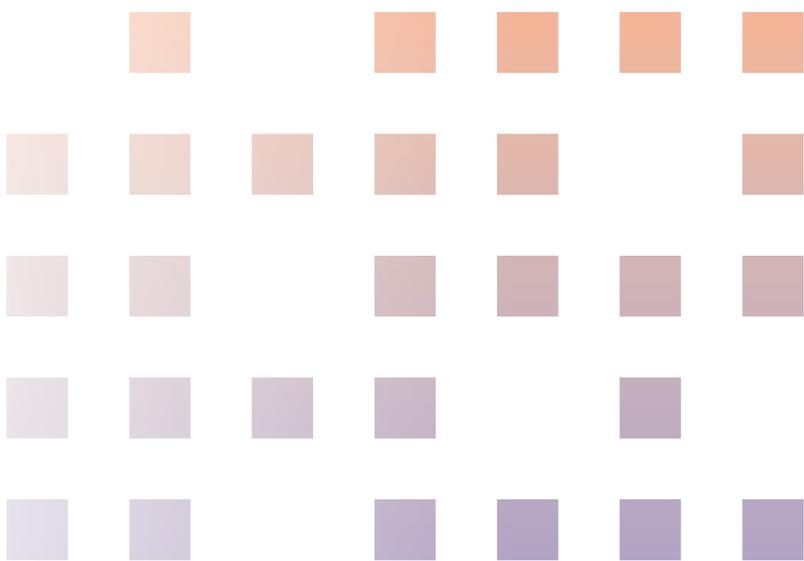


SOMMAIRE EXÉCUTIF

La proposition du gouvernement fédéral d'établir un programme pancanadien d'assurance médicaments est devenue un enjeu phare du présent mandat du Parti libéral du Canada. À l'exception du Québec, aucune province canadienne ne dispose de régime universel d'assurance médicaments, de telle sorte que près d'un Canadien sur quatre hors Québec ne détient aucune assurance, ni privée, ni publique. En conséquence, Ottawa propose essentiellement d'instaurer un nouveau transfert fédéral destiné à toute province qui accepterait d'implanter un régime universel d'assurance médicaments conforme aux normes élaborées par le Parlement du Canada.

Cette proposition se révèle toutefois inconstitutionnelle : le Parlement du Canada ne détient pas la compétence législative d'adopter un tel programme, qui relève plutôt des compétences provinciales sur la propriété et les droits civils, sur les matières de nature purement locale et, subsidiairement, sur la santé. De plus, le soi-disant pouvoir fédéral de dépenser sur lequel Ottawa prétend pouvoir appuyer sa proposition s'avère n'être qu'un mythe constitutionnel. Cette prérogative n'a aucun fondement textuel ou jurisprudentiel, en plus d'être irréconciliable avec le pouvoir de taxation du Parlement fédéral, de contourner l'essence de l'obligation d'Ottawa d'assurer des paiements de péréquation et d'être contraire au principe du fédéralisme. Même en admettant l'existence du pouvoir fédéral de dépenser, le programme proposé n'en respecterait pas les limites généralement admises, puisqu'il s'immiscerait de manière trop profonde et astreignante dans les sphères de compétence souveraines des provinces.

En imposant ses vues aux provinces en échange de subsides fédéraux, Ottawa violerait le pacte fédératif canadien et retirerait aux provinces une partie de l'autonomie que leur garantit la Constitution. D'autres solutions permettraient d'attaquer de front le problème d'accès aux médicaments, notamment en accordant aux provinces l'autonomie financière nécessaire à ce qu'elles développent par elles-mêmes leurs propres régimes publics. La combinaison de ces régimes universels offrirait finalement à l'Alliance pancanadienne pharmaceutique le nombre critique d'assurés lui permettant de négocier des baisses de prix substantielles pour les médicaments d'ordonnance couverts par les provinces.



NOTES BIOGRAPHIQUES



Anthony Beauséjour

Avocat et journaliste, Anthony Beauséjour est présentement candidat au doctorat en médecine à l'Université McGill. Il détient un baccalauréat en droit et une maîtrise en droit international de l'Université de Montréal ainsi qu'une maîtrise en droit de l'Université de Cambridge, où son mémoire a été couronné par la plus haute note octroyée dans l'histoire du programme (*High Distinction First*). Son parcours académique est ponctué de nombreux prix et distinctions, dont la bourse Louise Arbour et une bourse du Centre de recherche en droit public. Adjoint d'enseignement à l'Université McGill et à l'Université de Montréal, Anthony Beauséjour compte plus d'une douzaine de publications à son actif.

Rosalie Jetté

Rosalie Jetté effectue présentement son stage en droit du Barreau du Québec. Elle est titulaire d'un baccalauréat en droit ainsi que d'un diplôme de *juris doctor* en common law nord-américaine de l'Université de Montréal. Elle a été assistante de recherche au Centre de recherche en droit public et assistante d'enseignement à la Faculté de droit ainsi qu'à la Faculté d'éducation permanente de l'Université de Montréal.



Vincent Langlois

Candidat à la maîtrise en droit fiscal à HEC Montréal, Vincent Langlois détient un baccalauréat en droit ainsi qu'une majeure en sciences biologiques de l'Université de Montréal. Il a été participant au concours national de plaidoiries en droit fiscal G.H. Bowman, où son équipe s'est classée au troisième rang parmi les appelants. Il a été attaché politique à l'Assemblée nationale française dans le cadre d'un stage et assistant de recherche au Centre de génomique et politiques de l'Université McGill.

INTRODUCTION

D'abord issu des promesses du Parti libéral du Canada (PLC), du Nouveau Parti démocratique (NPD) et du Parti vert (PV), l'établissement d'un programme pancanadien d'assurance médicaments est devenu un engagement phare du nouveau mandat du gouvernement fédéral. Celui-ci souhaite instaurer un programme par lequel Ottawa transférerait des fonds à toute province qui implanterait un régime universel d'assurance médicaments conforme aux normes élaborées par le Parlement du Canada.

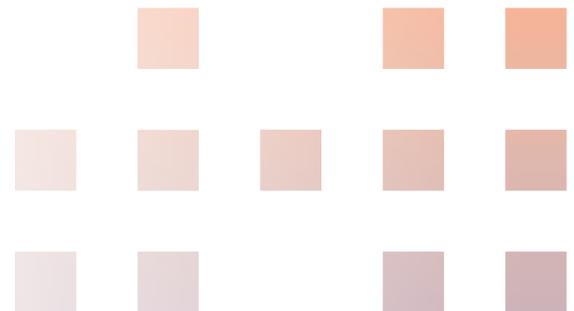
Si le Québec dispose depuis 1997 de son propre régime universel d'assurance médicaments, les choses sont moins reluisantes dans le reste du Canada. Nombreux sont ceux à n'avoir accès ni à une assurance privée, ni au maigre régime public de leur province. En conséquence, ce sont quelque 7,5 millions de Canadiennes et de Canadiens hors Québec – soit un sur quatre – qui ne détiennent aucune assurance médicaments¹ et qui doivent payer leurs ordonnances de leur propre poche.

Devant ce constat, tous s'accordent sur l'urgence d'agir pour assurer un meilleur accès aux médicaments d'ordonnance : nul ne peut être contre la vertu. Cela dit, les bonnes intentions d'Ottawa ne sauraient lui mériter un chèque en blanc. S'il voyait le jour, le régime pancanadien d'assurance médicaments du gouvernement fédéral serait vraisemblablement inconstitutionnel en droit canadien, notamment puisqu'il empièterait sur l'autonomie et les compétences exclusives des provinces. Déjà, les premiers ministres des 10 provinces réunis en Conseil de la fédération ont fait connaître leur opposition unanime à cette proposition².

La présente note de recherche (1) offre un survol des régimes publics d'assurance médicaments déjà en place dans chacune des provinces canadiennes, avant de (2) détailler la proposition fédérale de programme pancanadien d'assurance médicaments. Atteint que (3) l'assurance médicaments relève de la compétence

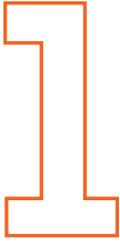
exclusive des provinces, l'instauration du régime proposé émanerait du soi-disant pouvoir fédéral de dépenser, (4) un pouvoir qui, à défaut de tout fondement juridique, constitue un mythe constitutionnel. Il en résulte que (5) la proposition de programme pancanadien d'assurance médicaments serait inconstitutionnelle, et ce, même au vu des conditions généralement admises par les auteurs qui défendent l'existence du pouvoir de dépenser.

Sur la base de ce qui précède, la présente note de recherche conclut à l'inconstitutionnalité de la proposition du gouvernement fédéral d'instaurer un programme pancanadien d'assurance médicaments. Le cadre constitutionnel existant requerrait plutôt que la solution au problème d'accès aux médicaments permette aux provinces de développer par elles-mêmes leurs propres régimes publics, notamment par un réaménagement de l'espace fiscal canadien ou par une augmentation des transferts inconditionnels. De ce fait, l'Alliance pancanadienne pharmaceutique acquerrait enfin la masse critique de personnes assurées qui lui permettrait de négocier des baisses substantielles dans le prix des médicaments. Non seulement une telle approche parviendrait-elle aux mêmes finalités que la proposition actuelle du gouvernement du Canada, mais, contrairement à celle-ci, elle ne nécessiterait pas l'intervention centralisatrice du Parlement fédéral hors de ses champs de compétence, respectant ainsi le pacte fédératif canadien.



¹ Statistique Canada, *Enquête de 2016 sur la santé dans les collectivités canadiennes* (Gouvernement du Canada, 2016).

² Hélène Buzetti, « Les provinces ne veulent pas d'une assurance médicaments fédérale » (*Le Devoir*, 3 décembre 2019) <<https://www.ledevoir.com/politique/canada/568285/assurance>> consulté le 23 décembre 2019.



LES RÉGIMES PROVINCIAUX D'ASSURANCE MÉDICAMENTS : L'ÉTAT DES LIEUX

C'est grâce à son premier ministre Tommy Douglas que la Saskatchewan est devenue le premier État d'Amérique à offrir un programme universel d'assurance maladie, en 1961³. Cinq ans plus tard, Ottawa offrait son soutien financier aux provinces désireuses de développer leur propre système de santé⁴, ce qui fut chose faite dans l'ensemble des provinces dès 1972⁵. Aujourd'hui, les provinces sont toujours tenues de suivre les lignes directrices générales de la *Loi canadienne sur la santé*⁶ afin d'obtenir les subsides fédéraux nécessaires à la viabilité économique de leur système d'assurance maladie.

Le système actuel est tout autre en ce qui a trait à l'assurance médicaments, cependant : chaque province canadienne détient son propre programme public dont les conditions d'accès diffèrent de province en province.

1.1. LA SITUATION GÉNÉRALE AU CANADA

Ailleurs qu'au Québec, aucune province canadienne n'a encore établi de régime universel d'assurance médicaments, faisant en sorte que des millions de Canadiennes et de Canadiens se retrouvent à devoir payer de leur poche le coût entier de leurs ordonnances. Toutes les provinces ont établi des régimes à la pièce⁷ qui permettent d'assurer les plus démunis ou encore ceux aux prises avec des factures de médicaments qui atteignent des coûts exorbitants.

La Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario, l'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve-et-Labrador ont en commun d'établir l'admissibilité à leur régime public d'assurance médicaments en fonction du

revenu des individus ou des familles et de leurs dépenses annuelles en médicaments. En dehors de ces seuils prédéterminés, les citoyens n'ont généralement pas accès à l'assurance médicaments publique. Chaque province détient toutefois plusieurs régimes d'exception – jusqu'à 28 à l'Île-du-Prince-Édouard – pour des populations particulières, le plus souvent basées sur l'âge ou sur des maladies telles que le VIH, le diabète ou la fibrose kystique⁸.

Quant à elles, les provinces de l'Alberta et du Nouveau-Brunswick offrent toutes deux un régime d'assurance médicaments à inscription volontaire qui, comme un régime privé, requiert des citoyens qu'ils déboursent des primes mensuelles⁹.

³ *Medical Care Insurance Act*, (1961) SS c. 1.

⁴ *Loi sur les soins médicaux*, LC 1966, c. 64.

⁵ Ministère de la Santé, *Loi canadienne sur la santé : Rapport annuel 2013-2014* (Gouvernement du Canada, 2014) p. 1.

⁶ LRC 1985, c. C-6.

⁷ Voir Bacchus Barua, David Jacques et Nadeem Esmail, *Provincial Drug Coverage for Vulnerable Canadians* (Institut Fraser, 2018).

⁸ Voir « PharmaCare for B.C. Residents » (Government of British Columbia, [non daté]) <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/health/health-drug-coverage/pharmacare-for-bc-residents>> consulté le 10 août 2019; « About the Manitoba Pharmacare Program » (*Government of Manitoba*, [non daté]) <<https://www.gov.mb.ca/health/pharmacare/index.html>> consulté le 10 août 2019; « PEI Pharmacare » (*Prince Edward Island*, 2019) <<https://www.princeedwardisland.ca/en/information/health-pe/pei-pharmacare>> consulté le 10 août 2019; « Nova Scotia Pharmacare » (*Nova Scotia*, 5 avril 2016) <<https://novascotia.ca/dhw/pharmacare/>> consulté le 10 août 2019; « Drugs and Devices Division, Ontario Public Drug Programs » (*Ontario Ministry of Health / Ministry of Long-Term Care*, 13 novembre 2018) <<http://www.health.gov.on.ca/en/public/programs/drugs/>> consulté le 10 août 2019; « Extended Benefits and Drug Plans » (*Saskatchewan*, [non daté]) <<https://www.saskatchewan.ca/residents/health/prescription-drug-plans-and-health-coverage/extended-benefits-and-drug-plan>> consulté le 10 août 2019; « Prescription Drug Program (NLPDP) » (*Newfoundland and Labrador Ministry of Health and Community Services*, 21 juin 2019) <<https://www.health.gov.nl.ca/health/prescription/>> consulté le 10 août 2019.

⁹ Comme les autres provinces du reste du Canada, l'Alberta et le Nouveau-Brunswick offrent également de multiples programmes d'assurance médicaments très ciblés. Voir « Drug Coverage and Health Benefits » (*Alberta*, 2019) <https://www.alberta.ca/drug-coverage-health-benefits.aspx?utm_source=redirector> consulté le 10 août 2019; « The New Brunswick Prescription Drug Program (NBPDP) » (*Government of New Brunswick*, [non daté]) <<https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/health/MedicarePrescriptionDrugPlan/TheNewBrunswickPrescriptionDrugProgram.html>> consulté le 10 août 2019; « The New Brunswick Drug Plan » (*Government of New Brunswick*, [non daté]) <<https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/health/MedicarePrescriptionDrugPlan/NBDDrugPlan.html>> consulté le 10 août 2019.

1.2. L'EXCEPTION QUÉBÉCOISE

Le Québec fait figure d'exception en ayant établi le seul régime universel d'assurance médicaments au Canada. Depuis 1997, la loi québécoise exige que toute personne détienne en tout temps une police d'assurance médicaments, qu'elle soit privée ou publique : il s'agit donc d'un régime hybride.

Dans les grandes lignes, toute personne ayant accès à un régime privé d'assurance médicaments par le biais de son employeur, de son syndicat ou de quelque autre association est tenue d'y adhérer et d'y inscrire son conjoint et ses enfants¹⁰. Bien que les assureurs soient libres de négocier le coût de la prime d'assurance¹¹, celle-ci est très généralement assumée par les employeurs. De surcroît, les assureurs sont tenus d'offrir une protection et des garanties de paiement au moins égales à celles du régime public¹², de telle sorte que la population québécoise toute entière jouit d'un filet de sécurité équivalent, qu'il soit public ou privé.

Pour leur part, les personnes n'ayant pas accès à un régime privé sont tenues par la loi de s'inscrire au régime public de la Régie de l'assurance maladie du Québec (RAMQ)¹³. Alors que plus de 20 % des Québécoises et des Québécois ne détenaient aucune assurance médicaments avant l'instauration du régime public en 1997, on estime que la population québécoise entière est aujourd'hui couverte¹⁴.

Les adhérents au régime public sont tenus de payer une prime qui varie de 0 à 636 \$ par année en fonction de leurs revenus familiaux¹⁵. De plus, les adhérents doivent contribuer au coût de leurs médicaments par le biais d'une franchise mensuelle de 21,75 \$¹⁶ et d'une coassurance de 37 %¹⁷ du prix d'achat. Une fois la contribution annuelle maximale de 1117 \$ atteinte, la RAMQ assume entièrement le coût des ordonnances, et ce, sans limites de couverture¹⁸.

Les personnes à faible revenu sont toutefois exemptées de payer la prime annuelle¹⁹. En plus d'en être elles aussi exonérées²⁰, plusieurs catégories de personnes ne sont tenues à aucune contribution au coût de leurs médicaments : il s'agit des personnes mineures, des étudiants de 25 et moins non mariés et vivant chez leurs parents, des personnes vivant avec une déficience fonctionnelle, des aînés à faible revenu et des prestataires d'aide sociale²¹.

En tout, 3,6 millions de Québécoises et de Québécois – soit 43 % de la population – sont couverts par le régime public d'assurance médicaments. De ce nombre, 1,4 million de personnes – soit 39 % des adhérents – sont exemptées de payer la prime annuelle, dont quelque 930 000 (26 % des adhérents) ont accès à la pleine gratuité de leurs médicaments d'ordonnance²².

L'ASSURANCE MÉDICAMENTS AU QUÉBEC (2017)		
Population couverte par un régime privé	Population couverte par le régime public	
4 680 000 (56,4 %)	3 620 000 (43,6 %)	
	Adhérents exemptés de la prime annuelle	1 400 000 (39 %)
	Adhérents exemptés de toute contribution	930 000 (26 %)

¹⁰ Loi sur l'assurance médicaments, RLRQ c. A-29.01, art. 16 et 18.

¹¹ *Id.*, art. 44 al. 1.

¹² *Id.*, art. 35.

¹³ *Id.*, art. 15 et 19.

¹⁴ Yanick Labrie, *Lessons from Quebec Universal Prescription Drug Insurance Program* (Institut Fraser, 2019) p. 3.

¹⁵ *Loi sur l'assurance médicaments*, préc. n. 10, art. 10 et 23; « Tarifs en vigueur » (*Régie de l'assurance maladie du Québec*, 1^{er} juillet 2019) <http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/assurance-medicaments/Pages/tarifs_vigueur.aspx> consulté le 20 août 2019.

¹⁶ *Loi sur l'assurance médicaments*, préc. n. 10, art. 11 al. 1 et 2 et art. 26; « Tarifs en vigueur », préc. n. 15.

¹⁷ *Loi sur l'assurance médicaments*, préc. n. 10, art. 11 al. 1 et 3, art. 12 et 27; « Tarifs en vigueur », préc. n. 15.

¹⁸ *Loi sur l'assurance médicaments*, préc. n. 10, art. 11 et 13; « Tarifs en vigueur », préc. n. 15.

¹⁹ *Loi sur l'assurance médicaments*, préc. n. 10, art. 24(3).

²⁰ *Id.*, art. 24 et 24.1.

²¹ *Id.*, art. 17 et 29.

²² Yanick Labrie, préc. n. 14, p. 3.

2

LA PROPOSITION DE PROGRAMME PANCANADIEN D'ASSURANCE MÉDICAMENTS

La population canadienne est donc couverte par une véritable mosaïque de régimes d'assurance médicaments qui, sauf au Québec, négligent de larges pans de la population : c'est en fait un Canadien sur quatre hors Québec – soit quelque 7,5 millions d'entre eux – qui n'a aucune couverture d'assurance médicaments²³. De plus, parmi 31 pays de référence au sein de l'OCDE, le Canada arrive au 7^e rang des pays où les médicaments génériques sont les plus coûteux, et au 3^e rang en ce qui a trait aux médicaments brevetés²⁴.

C'est pourquoi le gouvernement fédéral a mis sur pied le Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime national d'assurance médicaments dans le cadre de son budget 2018²⁵. Avant même que le Conseil consultatif ne rende son rapport, le gouvernement plantait déjà les premiers jalons d'un tel régime dans son budget 2019²⁶. Présenté en juin de la même année, le rapport final²⁷ du Conseil consultatif recommandait la mise en place d'un régime pancanadien d'assurance médicaments qui s'articulerait autour de deux grands axes :

- La création d'un système d'assurance médicaments universel, intégral, accessible, transférable et public, et ce, partout au Canada; et
- La mise en place d'une agence chargée d'administrer le système, d'élaborer la liste des médicaments couverts et d'en négocier le prix.

Durant la campagne électorale fédérale de 2019, trois partis politiques – le NPD²⁸, le PLC²⁹ et le PV³⁰ – proposaient la mise en place d'un programme pancanadien d'assurance médicaments. Le discours du trône a été l'occasion pour le nouveau gouvernement libéral minoritaire de confirmer son intention d'aller de l'avant avec le nouveau régime³¹, en foi de quoi le premier ministre Justin Trudeau a mandaté sa ministre de la Santé, Patricia Hajdu, de mettre en œuvre « un régime d'assurance médicaments universel à l'échelle nationale, ce qui comprend l'établissement de l'Agence canadienne des médicaments [et] la mise en place d'un formulaire national³² ».

²³ Enquête de 2016 sur la santé dans les collectivités canadiennes, préc. n. 1.

²⁴ Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés, *Rapport annuel 2017* (Gouvernement du Canada, 2018) p. 42-43.

²⁵ Ministère des Finances, *Égalité + croissance : une classe moyenne forte* (Gouvernement du Canada, 2018) p. 194-95.

²⁶ Ministère des Finances, *Investir dans la classe moyenne : le budget de 2019* (Gouvernement du Canada, 2019) p. 67 et ss.

²⁷ Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime national d'assurance-médicaments, *Une ordonnance pour le Canada : l'assurance-médicaments pour tous* (Gouvernement du Canada, 2019).

²⁸ *La vision du NPD : des résultats pour vous!* (Nouveau Parti démocratique, 2019) p. 11-13. Voir aussi *Des médicaments pour tout le monde : le plan du NPD pour l'assurance médicaments* (Nouveau Parti démocratique, 2019).

²⁹ *Avancer : un plan concret pour la classe moyenne* (Parti libéral du Canada, 2019) p. 16-17.

³⁰ *Un leadership honnête, éthique et bienveillant : programme électoral 2019* (Parti vert, 2019) p. 62.

³¹ Gouvernement du Canada, *Discours du Trône ouvrant la première session de la 43^e législature du Canada* (Gouvernement du Canada, 2019) p. 13.

³² Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre de la Santé* (Gouvernement du Canada, 13 décembre 2019).

3

L'ASSURANCE MÉDICAMENTS : UNE COMPÉTENCE EXCLUSIVE DES PROVINCES

Le projet du gouvernement canadien se heurte cependant à un écueil majeur : le Parlement fédéral ne détient pas la compétence législative nécessaire pour instaurer un tel plan, celle-ci relevant entièrement des provinces³³.

Le « caractère véritable³⁴ » du projet, par son but et ses effets principaux³⁵, porte essentiellement sur les assurances, un domaine qui relève exclusivement de la compétence des provinces sur la propriété et les droits civils³⁶ ainsi que sur les matières d'une nature purement locale ou privée³⁷. Ces compétences, d'indiquer la Cour suprême du Canada, englobent les « assurances en tous genres, y compris [...] l'assurance maladie³⁸ ». Subsidiairement, le caractère véritable de la proposition de régime pancanadien d'assurance médicaments pourrait potentiellement relever de la compétence des provinces sur la santé³⁹. En tout état de cause, le cœur de projet ne relève ni de près ni de loin de l'une quelconque des compétences législatives du Parlement du Canada.

En conséquence, le Parlement fédéral serait dans l'impossibilité constitutionnelle de légiférer afin de mettre en place un régime pancanadien d'assurance médicaments. Avec l'appui du NPD et du PV, le gouvernement fédéral propose donc de contourner cette pierre d'achoppement par le biais de transferts conditionnels aux provinces. Plutôt que d'adopter directement une loi qui serait vraisemblablement invalidée par les tribunaux, Ottawa entend transférer des milliards de dollars aux provinces en exigeant d'elles qu'elles adoptent un régime d'assurance médicaments conforme à ses visées.

En somme, le gouvernement fédéral compte faire indirectement ce que la Constitution lui interdit de faire directement, et ce, par le biais du soi-disant pouvoir fédéral de dépenser. Or, non seulement l'ordre constitutionnel canadien n'offre-t-il aucun fondement à ce pouvoir, mais il s'oppose intrinsèquement à son existence même.



³³ Voir Greg Marchildon et Andrew Jackson, *Charting the Path to National Pharmacare in Canada* (Institut Broadbent, 2019) p. 14; Colleen Flood, Bryan Thomas, Asad Moten et al., *Universal Pharmacare and Federalism: Policy Options for Canada* (IRPP, 2018) p. 18; André Braën, *La santé et le partage des compétences au Canada* (Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002) p. 8.

³⁴ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, par. 25 et ss.

³⁵ *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, 2002 CSC 31, par. 53-54.

³⁶ 30 & 31 Vict., c. 3 (R-U), rep. dans LRC 1985, ann. II, no. 5, art. 92(13) [*Loi constitutionnelle de 1867*].

³⁷ *Id.*, art. 92(16).

³⁸ *Reference Re Legislative Jurisdiction of Parliament of Canada to Enact the Employment and Social Insurance Act (1935, c. 48)*, [1936] RCS 427, p. 451 [traduction], confirmé sur cet aspect dans *Canada (Attorney General) v. Ontario (Attorney General)*, [1937] AC 355 (CP). Voir aussi Jean Maziade, « L'imposition du ticket modérateur dans le système de santé des provinces : qui décide? Le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial? » (1995) 26 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 131, p. 140-45.

³⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(7).

4

LE MYTHE CONSTITUTIONNEL DU POUVOIR FÉDÉRAL DE DÉPENSER

D'un point de vue purement sémantique, le pouvoir de dépenser désignerait « la capacité d'un ordre de gouvernement d'affecter ses ressources financières à certains objectifs⁴⁰ ». Une telle définition serait toutefois tautologique, car « quoi de plus normal pour un gouvernement, en effet, que de dépenser? Un gouvernement peut-il agir de quelque manière sans dépenser⁴¹? »

Au Canada, le pouvoir de dépenser désigne plutôt le fait pour un gouvernement d'affecter des fonds à des fins qui excèdent les compétences législatives que lui attribue la Constitution. Si la conception théorique du pouvoir de dépenser n'empêche pas les provinces de dépenser à des fins fédérales, la réalité est cependant tout autre. Les provinces peinent déjà à lever les fonds nécessaires pour assumer leurs propres responsabilités : elles sont donc loin de pouvoir empiéter de manière substantielle sur celles du gouvernement fédéral.

En comparaison, Ottawa jouit de revenus fiscaux qui excèdent largement ses propres besoins : tout le loisir lui revient donc de dépenser dans les champs de compétence exclusifs des provinces, d'où l'appellation consacrée « pouvoir fédéral de dépenser ». Cette pratique se manifeste sous la forme de transferts inconditionnels aux provinces, de subventions directes aux personnes de droit privé, mais surtout de transferts conditionnels aux

provinces : Ottawa transfère des fonds destinés à financer des programmes de compétence provinciale, à condition toutefois que les provinces respectent les conditions et priorités édictées par le Parlement fédéral.

Si on ne peut nier l'existence factuelle de cette pratique depuis des décennies⁴², les transferts conditionnels aux provinces issus du pouvoir fédéral de dépenser ne trouvent aucune justification juridique dans l'ordre constitutionnel canadien et s'avèrent même être inconstitutionnels à plusieurs égards. En effet, le pouvoir fédéral de dépenser n'est (4.1.) ni prévu par la Constitution canadienne, (4.2.) ni même reconnu par les plus hautes autorités judiciaires du Canada. Il n'est donc pas surprenant que (4.3.) toutes les tentatives doctrinales de rattacher ce pouvoir à une compétence fédérale existante aient échoué à offrir une thèse crédible. En réalité, le soi-disant pouvoir de dépenser (4.4.) serait incompatible avec le pouvoir de taxation du Parlement fédéral et (4.5.) contournerait son obligation de verser des paiements de péréquation, en plus (4.6.) d'aller à l'encontre du principe du fédéralisme, incluant la souveraineté inhérente des provinces dans leurs champs de compétence exclusifs. Au final, le pouvoir fédéral de dépenser se révèle n'être rien de plus qu'un mythe constitutionnel canadien⁴³.

⁴⁰ Jacques-Yvan Morin et José Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec : du Régime français à nos jours* (2^e éd., Thémis, 1994) p. 360.

⁴¹ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le « pouvoir fédéral de dépenser »* (Gouvernement du Québec, 2002) p. 9.

⁴² Tom Kent, *The Federal Spending Power Is Now Chiefly for Peoples, Not Provinces* (Institut des relations intergouvernementales, 2007) p. 1.

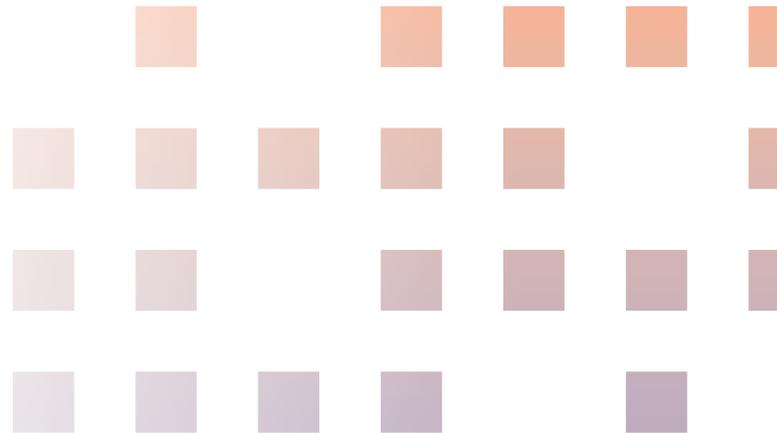
⁴³ Entre autres détracteurs de la constitutionnalité du pouvoir fédéral de dépenser, voir notamment Andrée Lajoie, « Current Exercises of the Federal Spending Power: What Does the Constitution Say about Them » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 141; Andrew Petter, « Federalism and the Myth of Federal Spending Power » (1989) 68 *The Canadian Bar Review* 448; Andrew Petter, « The Myth of the Federal Spending Power Revisited » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 163; Pierre Trudeau, *Fédéralisme et société canadienne-française* (HMH, 1967) p. 79; Jean Beetz, « Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la Constitution de 1867 » dans Paul-André Crépeau et Crawford MacPherson, *L'avenir du fédéralisme canadien* (University of Toronto Press / Presses de l'Université de Montréal, 1965) p. 129-30; Jacques Dupont, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral : "A Dead Issue" ? » (1967) [Centennial Edition] *University of British Columbia Law Review* 69; Marc-Antoine Adam, « The Spending Power, Co-operative Federalism and Section 94 » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 175; Jean-François Gaudreault-DesBiens, « The Irreducible Federal Necessity of Jurisdictional Autonomy, and the Irreducibility of Federalism to Jurisdictional Autonomy » dans Sujit Choudhry, Jean-François Gaudreault-DesBiens et Lorne Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity: Rethinking Distribution in the Canadian Federation* (University of Toronto Press, 2016); Frédéric Bérard, « Fiscalité, financement public et pouvoir de dépenser » dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *Droit constitutionnel* (LexisNexis, 2011) p. 16/46; Valéry Vander Geeten, « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada : gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme ? » (2008) 4 *Revue belge de droit constitutionnel* 335; Alain Noël, « How Do You Limit a Power That Does Not Exist? » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 391; Burton Kellock et Sylvia LeRoy, *Questioning the Legality of the Federal "Spending Power"* (Institut Petter, 2007); Benoît Pelletier, *Une certaine idée du Québec : parcours d'un fédéraliste, de la réflexion à l'action* (Presses de l'Université Laval, 2010) p. 132-33; Nicole Duplé, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux* (7^e éd., Wilson & Lafleur, 2018) 365-71; Peter Russel, « Fiscal Federalism: Not Resolvable by Constitutional Law » dans Sujit Choudhry, Jean-François Gaudreault-DesBiens et Lorne Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity: Rethinking Redistribution in the Canadian Federation* (University of Toronto Press, 2006) p. 179; Commission sur le déséquilibre fiscal, préc. n. 41; Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, *Rapport* (vol. 2, Province de Québec, 1956) p. 223; André Tremblay, *La réforme de la Constitution au Canada* (Thémis, 1995) p. 21; Alain Noël, « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada » (2008) 7 *Revista d'estudis autonòmics i federals* 10; Marc-André Turcotte, *Le pouvoir fédéral de dépenser ou comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement* (Yvon Blais, 2015) p. 105-58.

4.1. LE MUTISME DE LA CONSTITUTION DU CANADA

Le premier obstacle à la reconnaissance du pouvoir fédéral de dépenser repose dans le fait qu'il n'est évoqué nulle part dans la Constitution du Canada⁴⁴. Celle-ci n'en fait aucune mention, pas même implicite. Si l'ordre constitutionnel canadien ne se résume pas au seul texte de la Constitution, celui-ci édicte néanmoins de manière expresse les principales règles d'interaction entre l'État fédéral et les provinces, tout particulièrement en ce qui a trait à la dominance d'Ottawa sur celles-ci. C'est ainsi que la *Loi constitutionnelle de 1867* prévoit explicitement la prépondérance des lois du Parlement fédéral⁴⁵, en plus de lui accorder le pouvoir résiduaire⁴⁶, le pouvoir déclaratoire⁴⁷, le pouvoir de désaveu⁴⁸ et le pouvoir réserve⁴⁹, pour ne nommer que ceux-ci. Vu la nature éminemment intrusive et déstabilisante du pouvoir de dépenser sur l'équilibre fédératif, il est surprenant – si tant est qu'il existe – que la Constitution canadienne n'en fasse pas mention.

Ce mutisme est particulièrement problématique en sachant que, de l'autre côté du globe, la Constitution australienne prévoit expressément que le Parlement fédéral peut fournir une assistance financière aux États fédérés selon les condi-

tions qu'il juge appropriées⁵⁰. Il ne s'agit pas en l'occurrence d'un simple élément de droit comparé, mais bien d'un outil permettant d'interpréter la Constitution du Canada. En effet, la *Loi constitutionnelle de 1867* et la *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900* sont deux lois constitutionnelles du Parlement britannique, de surcroît contemporaines l'une de l'autre. Comme l'écrivait Lord Mansfield en 1758, les lois *in pari materia* « doivent être prises et interprétées ensemble, comme un système unique, et comme si l'une expliquait l'autre⁵¹ ». Westminster ayant explicitement octroyé le droit d'accorder des transferts conditionnels au Parlement fédéral de l'Australie, mais pas à celui du Canada, il convient d'interpréter le silence du législateur britannique comme l'expression de sa volonté que le Parlement du Canada ne jouisse pas du pouvoir de dépenser.



⁴⁴ Alain Noël, « How Do You Limit a Power That Does Not Exist? », préc. n. 43, p. 391; Andrée Lajoie, préc. n. 43, p. 144; Peter Hogg, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd., vol. 1, Thomson Carswell, feuilles mobiles) p. 6/16-22; Elmer Driedger, « The Spending Power » (1981) 7 *Queen's Law Journal* 124, p. 124.

⁴⁵ Art. 91 (clause introductive) et (clause conclusive).

⁴⁶ Art. 91(29) et (clause introductive).

⁴⁷ Art. 91(29) et 92(10)c).

⁴⁸ Art. 56 et 90. Dans les faits, ce pouvoir est aujourd'hui devenu caduc.

⁴⁹ Art. 55, 57 et 90. Dans les faits, ce pouvoir est aujourd'hui devenu caduc.

⁵⁰ *Commonwealth of Australia Constitution Act 1900*, 63 & 64 Vict., c. 12 (R-U), art. 96.

⁵¹ *R. v. Loxdale*, [1758] 97 ER 394, p. 395 (KB) (R-U) [traduction].

4.2. LA FRILOSITÉ DES TRIBUNAUX

Non seulement la Constitution canadienne ne mentionne-t-elle pas le pouvoir de dépenser, mais la jurisprudence des plus hautes instances judiciaires du Canada, non contente de ne pas confirmer son existence, tend même à la nier.

La Cour suprême du Canada n'a jamais rendu de jugement de dernière instance sur la validité constitutionnelle du pouvoir fédéral de dépenser⁵². Il faut plutôt remonter à la jurisprudence du Conseil privé de Londres pour trouver le seul arrêt à faire autorité sur le sujet. C'est en 1937 que la plus haute autorité judiciaire du Commonwealth désavoue la thèse suivant laquelle le Parlement fédéral pourrait disposer de ses ressources financières sans égard pour le partage des compétences législatives :

Supposant que le Dominion ait perçu des fonds par taxation, il ne s'ensuit nullement que toute loi qui en dispose soit nécessairement de la compétence du Dominion.

Cette loi pourrait toucher aux catégories de sujets énumérés à l'article 92 et, le cas échéant, serait *ultra vires*. En d'autres mots, une loi du Dominion, même si elle traite de la propriété du Dominion, peut néanmoins être formulée de manière à empiéter sur le droit civil dans une province ou à envahir les catégories de sujets qui sont réservées à la compétence des provinces. Il n'est pas nécessaire que cette loi constitue un mécanisme déguisé ou un prétexte. Si, en réalité, l'essence et la substance de la loi empiètent sur le droit civil dans une province ou, en ce qui a trait à d'autres catégories de sujets, d'une autre manière envahit le domaine des provinces, la loi sera invalide. Maintenir l'inverse offrirait au Dominion un passe-droit au cœur des compétences provinciales⁵³.

Le Conseil privé juge ainsi que le Parlement du Canada ne peut s'appuyer sur le fait qu'il dispose de son propre argent pour justifier la constitutionnalité d'une loi : il demeure impératif de procéder à l'examen du caractère véritable de celle-ci afin de la rattacher à un chef de compétence du Parlement fédéral, s'il en est un. L'objet véritable d'une loi ne peut tout bêtement être de dépenser. « Dépenser » constitue un simple moyen pour arriver à une fin; pas une fin en soi. Jamais la Cour suprême du Canada n'a renversé cet arrêt, même implicitement. Ce n'est qu'en *obiter dictum* que la Cour a évoqué le pouvoir fédéral de dépenser⁵⁴.

C'est ainsi que, dans l'arrêt YMHA de 1989, la Cour suprême avance que c'est en vertu de son pouvoir de dépenser que le Parlement fédéral a financé un programme de création d'emploi⁵⁵. La Cour souligne du même souffle que la « portée et l'étendue de ce pouvoir ont fait l'objet de spéculations » et que la « question de savoir dans quelle mesure l'exercice du pouvoir de dépense du fédéral peut justifier celui-ci de s'immiscer dans ce qui constituerait autrement des domaines de compétence législative provinciale a fait l'objet de certains débats⁵⁶. » Or, nulle part la Cour suprême ne se prononce-t-elle sur ces questions, si ce n'est pour trancher que « le seul fait de dépenser des fonds fédéraux ne peut faire relever de la compétence fédérale un sujet qui relève par ailleurs de la compétence provinciale⁵⁷. » Surtout, c'est l'applicabilité du programme fédéral – et non la constitutionnalité du programme fédéral – qui constitue en l'occurrence le cœur du litige, ramenant au simple rang d'*obiter dicta* les brefs passages évoquant le pouvoir fédéral de dépenser.

⁵² Voir Andrée Lajoie, préc. n. 43, p. 150-59.

⁵³ *Canada (Attorney General) v. Ontario (Attorney General)*, préc. n. 38, p. 366-67 [traduction].

⁵⁴ Voir notamment Andrée Lajoie, préc. n. 43, p. 157; Anthony Gray, « Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States » (2011) 40 *Common Law World Review* 13, p. 20-21.

⁵⁵ *YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. c. Brown*, [1989] 1 RCS 1532, p. 1548-51.

⁵⁶ *Id.*, p. 1548.

⁵⁷ *Id.*, p. 1549.

Dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)* de 1991, ensuite, la Cour suprême refuse d'invalider la diminution des dépenses fédérales qu'accorde Ottawa à la Colombie-Britannique pour financer ses services sociaux, indiquant au passage que la Cour n'a pas pour rôle de « surveiller l'exercice par le gouvernement fédéral de son pouvoir de dépenser », mais plutôt de s'assurer de la constitutionnalité des lois⁵⁸. Or, la Cour ne fait ainsi que souligner son impuissance à

sanctionner l'exercice d'un pouvoir mis en œuvre conformément avec sa loi habilitante dans la mesure où la constitutionnalité du pouvoir lui-même n'est pas contestée. La Colombie-Britannique n'ayant pas remis en cause la validité de la loi prévoyant l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser – demandant plutôt l'augmentation des sommes ainsi transférées – , le Renvoi n'a pu donner lieu à un débat sur le fond quant à la constitutionnalité même du pouvoir fédéral de dépenser.

Au Québec, un consensus historique contre le pouvoir fédéral de dépenser⁵⁹

« À quoi servirait aux provinces le droit de bâtir des écoles et des hôpitaux s'il leur fallait se présenter devant une autre autorité pour obtenir les argents nécessaires ? »

– Maurice Duplessis, 1955

« [Il] est très clair que l'administration centrale ne doit pas taxer pour des fins provinciales. »

– Paul Sauvé, 1959

« [La] présence de ces plans réduit l'initiative des provinces dans les champs d'action que la Constitution leur reconnaît et vient même déformer l'ordre de priorités que les provinces désiraient établir dans leurs propres dépenses. »

– Jean Lesage, 1964

« [Ce] pouvoir fédéral de dépenser dans des matières relevant de la compétence exclusive des provinces devrait tout simplement ne pas exister et [...] le gouvernement fédéral ferait mieux d'y renoncer tout bonnement. »

– Robert Bourassa, 1970

« Limiter l'exercice de ce pouvoir qui constitue le moyen privilégié de l'offensive fédérale est devenu une priorité. »

– René Lévesque, 1984

« S'il est une chose essentielle au Québec, c'est bien le respect des compétences exclusives du Québec. »

– Lucien Bouchard, 1998

« À chaque fois qu'un gouvernement fédéral a été tenté par des visées centralisatrices, il a toujours trouvé sur son chemin les Québécois qui ont su se défendre et résister⁶⁰. »

– Jean Charest, 2006

« Si, malheureusement, le fédéral s'entête, il doit permettre aux gouvernements qui le désirent, comme celui du Québec, de s'en retirer avec pleine compensation⁶¹. »

– Pauline Marois, 2013

« Le recours unilatéral au "pouvoir fédéral de dépenser" contredit les fondements du fédéralisme en ce qu'il écarte le partage des compétences, infléchit les priorités des gouvernements provinciaux et porte atteinte à leur autonomie décisionnelle et financière⁶². »

– Philippe Couillard, 2015

« On ne se laissera pas dicter ce qu'on a à faire par le fédéral. [...] Le Québec va gérer son système de santé comme bon lui semble⁶³. »

– François Legault, 2018

⁵⁸ *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*, [1991] 2 RCS 525, p. 567.

⁵⁹ Commission sur le déséquilibre fiscal, *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada* (Gouvernement du Québec, 2002) p. 129.

⁶⁰ Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 37^e lég., 2^e sess., vol. 39, no 65 (30 novembre 2006) 11 h 10 (Jean Charest).

⁶¹ Cabinet de la première ministre, *La première ministre discute économie, emploi et sécurité ferroviaire* (Gouvernement du Québec, 15 novembre 2013).

⁶² Cabinet du premier ministre, *Lettre du premier ministre adressée aux chefs de partis fédéraux* (Gouvernement du Québec, 14 août 2015).

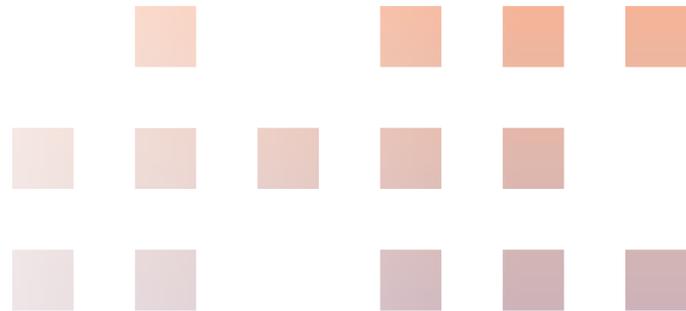
⁶³ « Santé : "On ne se laissera pas dicter ce qu'on a à faire par le fédéral" » (*Radio-Canada*, 14 novembre 2018) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1135823/sante-factures-prive-cliniques-remboursements>> consulté le 17 octobre 2019.

Pour sa part, l'arrêt Finlay ne recèle aucune décision sur l'obligation des provinces de respecter les conditions qu'Ottawa avait assorties à ses transferts en services sociaux, vu la conclusion suivant laquelle le Manitoba n'avait pas violé ces mêmes conditions. Du reste, les juges majoritaires mentionnent simplement que « la participation du gouvernement fédéral repose entièrement sur son pouvoir de dépenser⁶⁴ », sans toutefois se prononcer sur la constitutionnalité de ce pouvoir. Certes trois juges concluent-ils que les conditions du régime fédéral sont contraignantes et que leur violation devrait entraîner la suspension des transferts afférents, mais leurs motifs sont dissidents et soulignent d'emblée ne pas tenir « compte des limites, s'il en est, qu'impose la Constitution au pouvoir fédéral de dépenser », cet enjeu n'ayant pas été soulevé dans le cadre de l'affaire à l'étude⁶⁵.

Dans l'arrêt Eldridge, finalement, la Cour suprême affirme que le Parlement fédéral détient un « pouvoir inhérent de dépenser pour fixer des normes nationales à l'égard des programmes provinciaux d'assurance maladie⁶⁶ » et que « la constitutionnalité de ce genre de subvention conditionnelle a été confirmée [...] dans le *Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)*⁶⁷ ». Or, ce passage n'a aucune force de précédent, car rédigé en marge du *ratio decidendi* de la Cour suprême. En effet, ce dernier se base plutôt sur la *Charte canadienne des droits et libertés*, le pouvoir de dépenser n'ayant pas même été soulevé durant les auditions. De surcroît, il convient de rappeler qu'en réalité, le Renvoi au-

quel fait référence la Cour suprême n'a aucunement confirmé la constitutionnalité du pouvoir de dépenser et encore moins celle des transferts conditionnels.

C'est donc dire que la Cour suprême du Canada n'a non seulement jamais exposé la justification constitutionnelle du pouvoir de dépenser, mais ne l'a évoqué que dans le cadre d'*obiter dicta* dénués de toute force de précédent. À ce jour, le seul arrêt à avoir abordé de front le pouvoir de dépenser – et à l'avoir désavoué – demeure celui de 1937 du Conseil privé. D'aucuns pourraient avancer que la Cour d'appel de l'Alberta semble en avoir confirmé la constitutionnalité⁶⁸, mais comme l'indique Andrée Lajoie, cet arrêt ne saurait substantifier le pouvoir de dépenser dans l'état actuel de la jurisprudence, « à moins qu'on accorde plus d'importance à une décision de la Cour d'appel de l'Alberta qu'à tous les précédents du Conseil privé⁶⁹ ». C'est donc à bon droit que Burton Kellock et Sylvia LeRoy estiment que l'énoncé de droit du Conseil privé constitue un « obstacle insurmontable à l'argument voulant que la *Loi constitutionnelle de 1867* contienne un pouvoir fédéral de dépenser implicite qui justifie les paiements de transferts fiscaux entre le fédéral et les provinces⁷⁰ ».



⁶⁴ *Finlay c. Canada (Ministre des Finances)*, [1993] 1 RCS 1080, p. 1123.

⁶⁵ *Id.*, p. 1104-05.

⁶⁶ Tout aussi laconiques, des apartés au même effet se trouvent dans les arrêts Auton (« le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral lui permet d'assortir de conditions sa contribution pécuniaire aux programmes sociaux des provinces ») et Chaoulli (« c'est, en pratique, par le recours à son pouvoir de dépenser que le gouvernement fédéral impose ses vues aux gouvernements provinciaux en matière de santé »). Voir *Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, 2004 CSC 78, Annexe B; *Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, par. 16.

⁶⁷ *Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1997] 3 RCS 624, par. 25.

⁶⁸ *Winterhaven Stables Ltd. v. Canada (AG)*, 1988 ABCA 334. Voir aussi *Canada Mortgage and Housing Corp. v. Iness*, [2004] 70 OR (3d) 148 (ONCA).

⁶⁹ Andrée Lajoie, préc. n. 43, p. 157 [traduction].

⁷⁰ Burton Kellock et Sylvia LeRoy, *Questioning the Legality of the Federal "Spending Power"*, préc. n. 43, p. 15 [traduction].

4.3. L'ÉCHEC DES JUSTIFICATIONS DOCTRINALES

Face au mutisme de la Constitution et des plus hautes instances judiciaires du Canada, plusieurs auteurs ont élaboré des théories visant à justifier l'existence du pouvoir fédéral de dépenser en le rattachant à diverses dispositions de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Les dispositions les plus souvent évoquées à cette fin relèvent des compétences de l'État fédéral sur le prélèvement des deniers par tout mode de taxation⁷¹ et sur la propriété publique⁷², de son pouvoir d'appropriation pour le service public⁷³ et de son engagement d'effectuer des paiements de péréquation⁷⁴. Tous ces fondements sont en revanche aussi imaginatifs que fragiles.

En effet, la première de ces thèses repose sur le pouvoir général de taxation du Parlement fédéral, prévu à l'article 91(3) de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce pouvoir ne traite toutefois que du *prélèvement* des deniers publics et ne relève en rien de leur affectation budgétaire. Conformément aux conclusions exposées dans la partie 4.4. de la présente note, il s'avère que le pouvoir général de taxation du Parlement fédéral, plutôt que de justifier son soi-disant pouvoir de dépenser, lui interdit en fait d'utiliser ses revenus fiscaux à des fins provinciales.

Quant à elle, la compétence fédérale sur la propriété publique prévue à l'article 91(1A) de la *Loi constitutionnelle de 1867* ne saurait non plus justifier les dépenses fédérales dans des champs de compétence provinciaux. Comme la Cour suprême l'a rappelé à maintes reprises, cette compétence doit simplement s'entendre d'un pouvoir permettant de soustraire la propriété publique fédérale au pouvoir exclusif des provinces sur la propriété et les droits civils⁷⁵.

La troisième théorie de rattachement constitutionnel du pouvoir fédéral de dépenser s'appuie sur l'article 106 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, qui autorise Ottawa à s'approprier le Fonds consolidé du revenu du Canada aux fins du service public. Dans la terminologie des actes constitutionnels britanniques du 19^e siècle, toutefois, les mots « service public » doivent s'entendre de l'administration publique fédérale⁷⁶; non de toute dépense faite dans l'intérêt général. Comme l'écrit la Cour suprême du Canada sous la plume du juge en chef Lamer, « le régime des art. 102 à 106 visait à faire en sorte que le gouvernement fédéral puisse s'acquitter au moins de certains aspects des affaires du gouvernement sans que des affectations de crédits annuelles par le Parlement soient nécessaires⁷⁷ ».

La quatrième et dernière théorie veut que le pouvoir fédéral de dépenser trouve sa source juridique dans l'engagement fédéral d'effectuer des paiements propres à donner aux provinces les moyens d'assurer des services sociaux à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables. Constitutionnalisée par l'article 36(2) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, la péréquation prévoit ainsi des paiements inconditionnels aux provinces sur la base de leur capacité fiscale⁷⁸. Or, le professeur Jean-Thomas Bernard souligne que les transferts issus du pouvoir fédéral de dépenser se distinguent des paiements de péréquation de deux manières : ils sont assortis de conditions et sont calculés *per capita*, sans égard à la richesse respective des provinces⁷⁹. Il en ressort donc que l'article 36(2) ne saurait substantifier le pouvoir fédéral de dépenser, du moins en ce qui a trait aux transferts conditionnels aux provinces.

⁷¹ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(3). Voir notamment Peter Hogg, préc. n. 44, p. 6/16-22; Gérald La Forest, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2^e éd., Canadian Tax Foundation, 1981).

⁷² *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(1A). Voir notamment Peter Hogg, préc. n. 44, p. 6/16-22; Gérald La Forest, préc. n. 71.

⁷³ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 106(6). Voir notamment Elmer Dreidger, préc. n. 44, p. 126-29.

⁷⁴ *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R-U), art. 36(2). Voir notamment Hoi Kong « The Spending Power, Constitutional Interpretation and Legal Pragmatism » (2008) 33 *Queen's Law Journal* 305; Thomas Courchene, *Reflections on the Federal Spending Power: Practices, Principles, Perspectives* (IRPP, 2008) p. 25-26.

⁷⁵ Voir *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc.*, 2007 CSC 23, par. 54-56; *Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum*, [1979] 1 RCS 754, p. 764-65 et 777-79; *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [1933] RCS 629, p. 643-44.

⁷⁶ Marc-Antoine Adam, préc. n. 43, p. 183.

⁷⁷ *Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services*, [1992] 2 RCS 445, p. 473.

⁷⁸ « Programme de péréquation » (*Ministère des Finances*, 2011) <<https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp>> consulté le 7 septembre 2019; Errol Black et Jim Silver, *Equalization: Financing Canadians' Commitment to Sharing and Social Solidarity* (Canadian Center for Policy Alternatives, 2004) p. 3.

⁷⁹ Jean-Thomas Bernard, *Le Programme canadien de péréquation : fondements, réalisations et défis* (Idée fédérale, 2012) p. 7.

Toutes ces tentatives infructueuses visant à rattacher le pouvoir fédéral de dépenser au texte de la Constitution du Canada ont mené à l'élaboration d'une thèse ralliant aujourd'hui la plupart des tenants de ce pouvoir. Selon cette théorie, le pouvoir fédéral de dépenser ne nécessiterait aucune assise constitutionnelle puisqu'il n'y aurait exercice d'aucune autorité étatique particulière dans le fait de transférer des sommes d'argent aux gouvernements provinciaux⁸⁰. On pourrait ainsi considérer la Couronne fédérale comme une simple personne de droit privé, capable de distribuer ses largesses, mais également d'assortir sa générosité des conditions qu'elle estime appropriées⁸¹. Ne s'agissant pas d'une activité spécifique au pouvoir étatique, il n'y aurait donc aucune raison de confiner les dépenses du gouvernement fédéral aux limites établies par la Constitution⁸².

Quoiqu'on puisse saluer cette thèse pour la prouesse de ses contorsions intellectuelles, il faut lui opposer le fait que les dépenses d'un gouvernement ne sont en rien assimilables à celles d'une personne de droit privé, car l'argent ainsi dépensé provient principalement du pouvoir de taxation qui, lui, représente un des piliers fondamentaux de l'exercice du pouvoir étatique⁸³. L'État n'est pas une personne de droit public lorsqu'il collecte, et une personne de droit privé lorsqu'il dépense. Dr Jekyll et M. Hyde appartiennent à la littérature, pas au droit.

Il nous faut également rejeter cette proposition en raison de ses implications intenable. Pour emprunter à l'avocat Marc-Antoine Adam, cette théorie ferait en sorte que la fourniture de services publics « serait largement exclue de l'emprise du partage des compétences⁸⁴ ». Comme la Charte canadienne ne s'applique à l'État fédéral que dans les domaines relevant de sa compétence⁸⁵, tant les lois qui autorisent des dépenses que les services publics qui en découlent pourraient ainsi violer les

droits et libertés de la population canadienne, et ce, en toute impunité. Cette pensée choque l'imaginaire, certes, et c'est précisément pour cette raison que les dépenses étatiques sont soumises à la Constitution du Canada.

La théorie suivant laquelle il n'y aurait exercice d'aucun pouvoir étatique dans le fait de dépenser repose entièrement sur une distinction artificielle entre les lois normatives et les lois autorisant des dépenses. Suivant ce postulat, le Parlement fédéral et les législatures provinciales pourraient affecter leurs dépenses à n'importe quelle finalité, car la *Loi constitutionnelle de 1867* ne diviserait les compétences législatives qu'aux fins des lois normatives et non de celles autorisant des dépenses. Suivant cette interprétation, donc, seules les provinces seraient compétentes pour fixer les normes applicables aux hôpitaux⁸⁶, mais Ottawa demeurerait libre d'établir et de financer ses propres établissements de santé, pour autant qu'ils respectent les normes provinciales. Mais comment alors expliquer que la Constitution reconnaisse explicitement au Parlement fédéral la compétence sur « l'établissement et l'entretien des hôpitaux de marine⁸⁷ »? Le constituant ne parle pas pour ne rien dire et cette disposition représente manifestement une exception à la compétence générale des provinces sur l'« établissement, l'entretien et l'administration des hôpitaux⁸⁸ ». Si, comme le soutiennent les tenants du pouvoir de dépenser, Ottawa pouvait effectivement dépenser en dehors de ses champs de compétence, la disposition l'autorisant à établir et à entretenir des hôpitaux de marine – mais pas à les administrer – serait purement inutile, car répétitive. C'est qu'il n'existe en réalité aucune distinction juridique entre les lois normatives et les lois autorisant des dépenses : toutes deux sont simplement des lois et sont conséquemment soumises au partage des compétences législatives.

⁸⁰ Peter Hogg, préc. n. 44, p. 6/16-22.

⁸¹ Francis Scott, « The Constitutional Background of Taxation Agreements » (1955) 2 *McGill Law Journal* 1, p. 6-7.

⁸² Peter Hogg, préc. n. 44, p. 6/16-22.

⁸³ Voir notamment Andrew Petter, « Federalism and the Myth of Federal Spending Power », préc. n. 43, p. 460-64; Burton Kellock et Sylvia LeRoy, *Questioning the Legality of the Federal "Spending Power"*, préc. n. 43, p. 17.

⁸⁴ Marc-Antoine Adam, préc. n. 43, p. 186 [traduction].

⁸⁵ *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. n. 74, art. 32(1).

⁸⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 92(7).

⁸⁷ *Id.*, art. 91(12).

⁸⁸ Voir *Sahaluk v. Alberta (Transportation Safety Board)*, 2015 ABQB 142, n. 199; *Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act*, [1955] RCS 529, p. 547.

4.4. UN POUVOIR IRRÉCONCILIALE AVEC LE POUVOIR DE TAXATION FÉDÉRAL

Non seulement la Constitution canadienne ne permet-elle pas de justifier l'exercice du pouvoir fédéral de dépenser, mais elle s'y oppose intrinsèquement, notamment vu les limites imposées au pouvoir de taxation du Parlement du Canada.

La *Loi constitutionnelle de 1867* permet au Parlement fédéral de taxer la population « par tous modes ou systèmes de taxation⁸⁹ ». Ce pouvoir est cependant limité par la compétence exclusive des provinces sur « la taxation directe dans les limites de la province, dans le but de prélever un revenu pour des objets provinciaux⁹⁰ ». La lecture conjointe de ces deux dispositions permet minimalement de conclure que le Parlement du Canada n'a pas le pouvoir constitutionnel de prélever des taxes directes⁹¹ à des fins provinciales puisqu'il s'agit d'une compétence provinciale non pas prioritaire, mais exclusive⁹², comme l'a confirmé la jurisprudence depuis maintenant longtemps⁹³. La distinction entre taxation directe et indirecte pourrait même s'avérer superflue, car la Cour suprême et le Conseil privé ont tous deux suggéré que le pouvoir de taxation indirect du Parlement fédéral pourrait lui aussi être limité au prélèvement de fonds à des fins fédérales⁹⁴.

Or, les fruits des diverses sources de revenus fédérales sont collectés sans objet spécifique, puis versés indistinctement au Trésor, où il n'est plus possible d'en connaître la provenance avec pré-

cision⁹⁵. En pratique, le pouvoir de taxation fédéral est donc virtuellement impossible à contrôler en amont : l'argent étant un bien fongible, comment savoir, en effet, si chaque dollar collecté par Ottawa est bien destiné à des fins fédérales? En revanche, cette non-justiciabilité technique ne saurait pour autant légitimer la taxation fédérale à des fins provinciales⁹⁶. Pour emprunter à Wilfrid Laurier, « le principe selon lequel un gouvernement perçoit des revenus et un autre les dépenses est totalement faux⁹⁷ ».

Le pouvoir de taxation fédéral ne pouvant être contrôlé en amont, c'est donc en aval qu'il doit l'être. Si le Parlement fédéral ne peut collecter de taxes directes – voire indirectes – à des fins provinciales, il va de soi que les revenus ainsi amassés ne peuvent être utilisés à de telles fins⁹⁸. Le seul contrôle effectif de ce pouvoir serait donc d'interdire les dépenses en faveur des compétences provinciales depuis le Trésor fédéral. Ici encore, toutefois, les dépenses fédérales à des fins provinciales ne peuvent être rattachées de manière qualitative à la taxation prélevée par le Parlement du Canada. Or, ce rattachement devient néanmoins possible sur le plan quantitatif dès lors que les dépenses fédérales à des fins provinciales dépassent le montant du budget fédéral issu d'autres sources que la taxation et, à plus forte raison, que la taxation directe à elle seule.

⁸⁹ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 91(3).

⁹⁰ *Id.*, art. 92(2). Voir aussi *Re Silver Brothers Ltd., Attorney General of Quebec v. Attorney General of Canada*, [1932] AC 514 (CP).

⁹¹ Plusieurs taxes considérées comme indirectes dans le langage courant, telles que les taxes à la consommation, sont considérées comme directes sur le plan constitutionnel. Voir notamment *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, [1994] 2 RCS 715.

⁹² Voir Marc-Antoine Adam, préc. n. 43, p. 182; Francis Scott, « La taxation directe et l'A.A.N.B. » (1954) 5 *Revue juridique Thémis* 91, p. 93; Gérald-A. Beaudoin, *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés* (3^e éd., Wilson & Lafleur, 2004) p. 610-11.

⁹³ *Bank of Toronto v. Lambe*, [1887] 12 AC 575 (CP); *Caron v. The King*, [1924] AC 999 (CP); *Citizens Insurance Co. c. Parsons*, [1881] 7 AC 96, p. 108-09 (CP); *Reference Re Alberta Statutes - The Bank Taxation Act; The Credit of Alberta Regulation Act; and the Accurate News and Information Act*, [1938] RCS 100, p. 136-41. Voir aussi Marc-Antoine Adam, préc. n. 43, p. 182; Francis Scott, « La taxation directe et l'A.A.N.B. », préc. n. 92, p. 93.

⁹⁴ *Caron v. The King*, préc. n. 93, p. 1004; *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, [1978] 2 RCS 1198, p. 1233-34; *Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté*, [1982] 1 RCS 1004, p. 1070. Voir aussi Neil Finkelstein, « Notes of Cases: Jurisprudence » (1985) 63 *Revue du Barreau canadien* 162, p. 189; Francis Scott, « La taxation directe et l'A.A.N.B. », préc. n. 92, p. 94.

⁹⁵ Voir *Winterhaven Stables Ltd. v. Canada* (AG), ABCA, préc. n. 68, par. 12-14, citant *Winterhaven Stables Ltd. v. Canada* (AG), [1986] AJ no 460, p. 543 (ABQB).

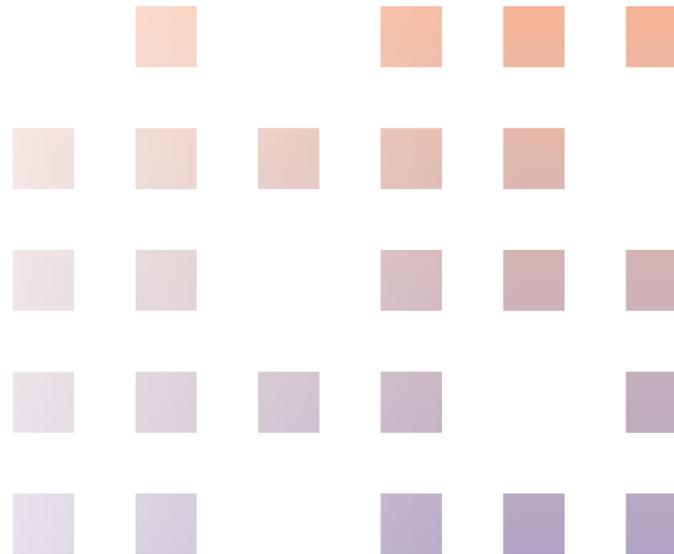
⁹⁶ Voir Roderick Macdonald, « The Political Economy of the Federal Spending Power » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 249, p. 300-01.

⁹⁷ Wilfrid Laurier cité dans Joe Ruggeri, « The Evolution of Provincial Responsibility » dans Harvey Lazar (éd.), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better* (Institut des relations intergouvernementales, 2005) p. 96.

⁹⁸ Voir Pierre Trudeau, préc. n. 43, p. 88.

C'est ainsi que durant l'exercice financier 2017-18, les dépenses fédérales se sont élevées à quelque 332 G\$⁹⁹. En déduisant les 267 G\$¹⁰⁰ issus de la taxation directe¹⁰¹ et des cotisations d'assurance-emploi¹⁰², ce sont quelque 66 G\$ du budget fédéral qui sont provenus des fruits de la taxation indirecte, des autres sources de revenus et de la dette. Or, durant le même exercice financier, le gouvernement fédéral a dépensé plus de 74 G\$¹⁰³ à des fins strictement provinciales¹⁰⁴. Par conséquent, ce sont quelque 8 G\$ de ce montant qui peuvent être rattachés de manière quantitative et certaine aux fruits de la taxation directe du Parlement fédéral. La perception ou, à tout le moins, la dépense de ces deniers est forcément inconstitutionnelle, sans quoi le pouvoir exclusif des provinces de prélever des taxes directes à des fins provinciales serait vidé de son sens le plus strict. La situation serait encore plus alarmante si, comme le suggèrent le Conseil privé et la Cour suprême du Canada, on considérait que même le pouvoir de taxation indirecte du Parlement fédéral ne pouvait être utilisé à des fins provinciales.

Pierre Trudeau l'écrivait lui-même : « Si une loi fédérale donne pour des fins provinciales l'argent provenant des impôts, cette loi est illégale pour l'excellente raison que le fédéral ne peut pas légalement avoir dans ses coffres de l'argent qu'il prétend après coup devoir servir à des fins provinciales¹⁰⁵. » Ainsi, loin de justifier le pouvoir de dépenser, le pouvoir de taxation du Parlement du Canada le limite largement en interdisant de percevoir, sinon de dépenser le fruit de taxes directes – voire de toute taxe – à des fins provinciales.



⁹⁹ « Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018 » (Ministère des Finances, 2018) tableau 5 <<https://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2018/report-rapport-fra.asp>> consulté le 25 juillet 2019. Voir aussi Ministère des Finances, *Comptes publics du Canada 2018* (vol. 1, Parlement du Canada, 2018).

¹⁰⁰ « Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018 », préc. n. 99, tableau 4.

¹⁰¹ Sont inclus dans cette catégorie les fruits de l'impôt sur le revenu et de la TPS. Voir *Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services*, préc. n. 77; *Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec*, préc. n. 91.

¹⁰² Les cotisations d'assurance-emploi sont débitées du Trésor en faveur du Compte des opérations de l'assurance-emploi et ne peuvent donc servir aux autres postes budgétaires fédéraux. De surcroît, les cotisations d'assurance-emploi sont considérées comme des charges réglementaires et doivent donc obligatoirement être affectées à l'activité qu'elles réglementent. Voir *Loi sur l'assurance-emploi*, LC 1996, c. 23, art. 73; *Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)*, 2008 CSC 68, par. 72-73.

¹⁰³ « Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018 », préc. n. 99, tableau 5.

¹⁰⁴ Sont inclus dans cette catégorie les transferts fédéraux en matière de santé et de programmes sociaux ainsi que les prestations pour enfants. La Cour suprême a déjà confirmé la constitutionnalité des prestations fédérales de maternité en les rattachant à la compétence fédérale sur l'assurance-emploi, puisque leur caractère véritable était de « pourvoir au remplacement du revenu à l'occasion d'une interruption d'emploi due à la naissance » d'un enfant. De l'aveu de la Cour, tel n'aurait toutefois pas été le cas si le caractère véritable de ces prestations avait été de « soutenir les familles », auquel cas elles auraient constitué une mesure d'aide et de sécurité sociale relevant des compétences provinciales sur la propriété et les droits civils ainsi que sur les matières purement locales. Or, l'Allocation canadienne pour enfants vise précisément à aider les familles « à subvenir aux besoins de leurs enfants de moins de 18 ans », ce qui en fait une mesure visant des fins strictement provinciales. Voir *Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)*, art. 22 et 23, 2005 CSC 56, par. 6, 35 et 67; « Allocation canadienne pour enfants – aperçu » (*Gouvernement du Canada*, 28 juillet 2019) <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/prestations-enfants-familles/allocation-canadienne-enfants-apercu.html>> consulté le 8 octobre 2019. Voir aussi Keith Banting, *The Welfare State and Canadian Federalism* (2^e éd., McGill-Queen's University Press, 1987) p. 52; Gérald-A. Beaudoin, préc. n. 92, p. 631; Hamish Telford, « The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying? » (2003) 33 *Publius* 23, p. 28-29.

¹⁰⁵ Pierre Trudeau, préc. n. 43, p. 88. Le professeur Trudeau semble toutefois avoir changé d'opinion en devenant le premier ministre Trudeau, celui-ci ayant abondamment eu recours au soi-disant pouvoir fédéral de dépenser.

4.5. UN CONTOURNEMENT DE L'OBLIGATION DE VERSER DES PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION

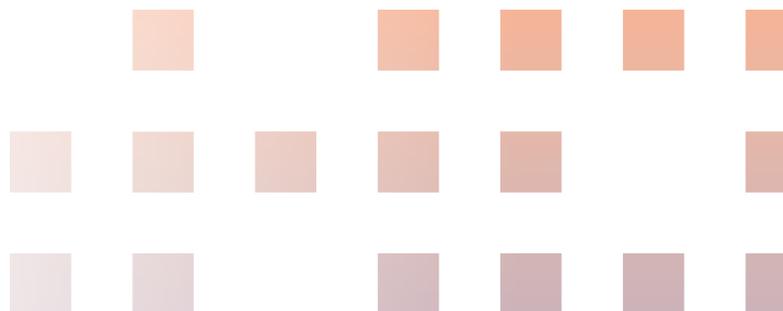
Depuis la création du Canada moderne, la Constitution a toujours obligé le Parlement fédéral à redistribuer la richesse entre les provinces suivant différents modes de partage¹⁰⁶. Mis en place en 1957, le mode de redistribution actuel par le biais de la péréquation a finalement été enchâssé dans la *Loi constitutionnelle de 1982* :

36. (1) [...]

(2) Le Parlement et le gouvernement du Canada prennent l'engagement de principe de faire des paiements de péréquation propres à donner aux gouvernements provinciaux des revenus suffisants pour les mettre en mesure d'assurer les services publics à un niveau de qualité et de fiscalité sensiblement comparables¹⁰⁷.

L'article 36(2) vise donc deux finalités, soit le soutien aux services publics provinciaux et la redistribution de la capacité fiscale. C'est aujourd'hui par le biais de la péréquation et des programmes de transferts conditionnels que le palier fédéral fournit un soutien financier aux provinces « pour les aider à dispenser des programmes et des services¹⁰⁸ ». Si le Parlement fédéral semble ainsi arriver aux finalités de son obligation constitutionnelle, le fait qu'il y parvienne en grande partie par le biais de transferts conditionnels viole l'esprit et la lettre de l'article 36(2).

Les transferts conditionnels issus du pouvoir fédéral de dépenser offrent à plusieurs provinces, en effet, les ressources financières sans lesquelles elles ne seraient pas en mesure d'assurer des services publics d'un niveau similaire à ceux des autres provinces. Pour l'exercice financier 2017-18, par exemple, le Nouveau-Brunswick¹⁰⁹ et l'Île-du-Prince-Édouard¹¹⁰ ont respectivement tiré 15,8 et 16,5 % de leurs entrées d'argent des transferts conditionnels fédéraux, soit presque autant que les 18,9 et 19,6 % de leurs revenus issus de la péréquation. Tenant pour acquis que ces deux provinces – parmi les plus pauvres au Canada – sont bel et bien en mesure d'offrir des services publics d'un niveau semblable à celui de la moyenne canadienne, il semble peu probable que tel serait le cas en l'absence des transferts conditionnels fédéraux, vu leur importance dans les budgets du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard.



¹⁰⁶ *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 118; *Loi constitutionnelle de 1907*, 7 Éd. VII, c. 11 (R-U), rep. dans LRC 1985, ann. II, no 22, art. 1; *Loi constitutionnelle de 1982*, préc. n. 74, art. 36(2).

¹⁰⁷ Voir aussi *Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces*, LRC 1985, c. F-8.

¹⁰⁸ « Soutien fédéral aux provinces et aux territoires » (*Ministère des Finances*, 29 août 2019) <<https://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>> consulté le 9 octobre 2019.

¹⁰⁹ Ministère des Finances, *États financiers consolidés : comptes publics pour l'exercice terminé le 31 mars 2018* (vol. 1, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, 2018) p. 22. Il est à noter que le poste de revenus intitulé « subventions inconditionnelles » est composé des transferts fédéraux en santé et en services sociaux, qui sont en réalité des transferts conditionnels.

¹¹⁰ Department of Finance, *Public Accounts of the Province of Prince Edward Island* (vol. 1, Legislature of Prince Edward Island, 2018) p. 7.

De même, on peut accepter que les transferts conditionnels fédéraux participent également à la finalité de redistribution fiscale prescrite par l'article 36(2). Bien qu'ils soient calculés au prorata des populations provinciales, ces subsides proviennent largement des impôts fédéraux auxquels les populations des différentes provinces contribuent de manière inégale, vu la nature progressive de l'impôt sur le revenu et les importantes disparités entre les PIB provinciaux¹¹¹. En conséquence, si l'État fédéral cessait ses transferts conditionnels et libérerait l'espace fiscal qu'il occupe à cette fin dans l'ensemble du Canada, les provinces les plus pauvres ne retrouveraient pas une capacité fiscale proportionnelle aux transferts fédéraux perdus. Ces provinces n'auraient donc pas la capacité de maintenir les programmes que permettent ces subsides, dont la hauteur est largement attribuable aux importants impôts collectés dans les provinces les plus riches.

De pair avec les paiements de péréquation, les transferts conditionnels semblent donc faire partie intégrante de la stratégie fédérale élaborée afin d'assurer que toutes les provinces disposent de fonds suffisants à ce qu'elles soient en mesure d'offrir des services publics à des niveaux de qualité et de fiscalité sensiblement comparables¹¹². Tenant pour acquis qu'Ottawa remplit ainsi les fins prescrites par l'article 36(2), la lettre et l'esprit de cette disposition s'en voient néanmoins bafoués. En effet, la *Loi constitutionnelle de 1982* ne prescrit pas uniquement la finalité des subsides fédéraux, mais également leur forme, à savoir des paiements

de péréquation. Ceux-ci, à l'inverse des transferts conditionnels fédéraux, doivent impérativement être faits de manière inconditionnelle, c'est-à-dire en laissant les provinces libres de déterminer les fins auxquelles ils seront dépensés¹¹³.

Les tenants du pouvoir fédéral de dépenser se retrouvent donc aux prises avec un parfait dilemme cornélien. Si, d'une part, les transferts fédéraux issus du pouvoir de dépenser participent aux finalités établies par l'article 36(2), ils en transgressent les modalités prescrites du fait qu'ils sont conditionnels. Si, d'autre part, les transferts fédéraux issus du pouvoir de dépenser visent des finalités autres que celles de l'article 36(2), les paiements de péréquation à eux seuls sont insuffisants à ce que les provinces soient en mesure d'assurer des services publics d'un niveau similaire, et les fins de l'article 36(2) ne sont pas respectées. Quelle que soit l'issue privilégiée, la reconnaissance du pouvoir fédéral de dépenser est donc synonyme, dans le contexte économique canadien actuel, de la violation des obligations constitutionnelles de l'État fédéral.

Certains argumenteront que l'obligation de verser des paiements de péréquation serait non justiciable¹¹⁴. D'autres encore exprimeront l'avis contraire¹¹⁵, appuyés par diverses cours d'appel provinciales¹¹⁶. Que l'obligation de verser des paiements de péréquation soit ou non justiciable, elle n'en demeure pas moins une obligation péremptoire en bonne et due forme¹¹⁷ : Ottawa ne saurait se servir de sa potentielle non-justiciabilité pour se dédouaner de ses devoirs constitutionnels.

¹¹¹ Voir Trevor Tombe, « "Final and Unalterable"—But Up for Negotiation: Federal-Provincial Transfers in Canada » (2018) 66 *Revue fiscale canadienne* 871, p. 901-06.

¹¹² Voir André Braën, préc. n. 33, par. 29.

¹¹³ Trevor Shaw, *Le soutien financier du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires : une analyse des scénarios à long terme* (Bureau du directeur parlementaire du budget, 2018) p. 4; Mark Milke, *Super-Sized Fiscal Federalism: How Equalization Over-Serves Have-Not Provinces* (Institut Fraser, 2013) p. 8; « Programme de péréquation » (*Ministère des Finances*, 19 décembre 2011) <<https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp>> consulté le 1^{er} octobre 2019.

¹¹⁴ Voir Burton Kellock et Sylvia LeRoy, *Questioning the Legality of Equalization* (Institut Fraser, 2006).

¹¹⁵ Voir Aymen Nader, « Providing Essential Services: Canada's Constitutional Commitment under Section 36 » (1997) 19 *Dalhousie Law Journal* 306.

¹¹⁶ *Cape Breton (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Attorney General)*, 2009 NSCA 44; *Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. v. Manitoba Hydro-Electric Board*, [1992] 78 ManR (2d) 141 (MBCA); *Canadian Bar Assn. v. British Columbia*, 2008 BCCA 92. Voir aussi l'obiter dictum des juges dissidents Rothstein et Wagner dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, par. 168.

¹¹⁷ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, [1998] 2 RCS 217, par. 102.

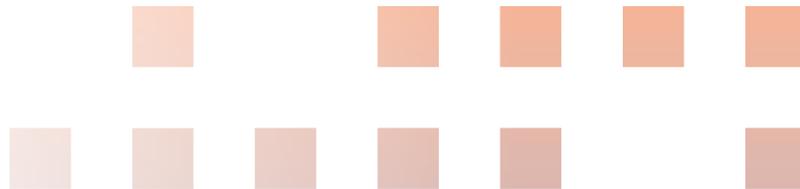
4.6. UNE PRATIQUE CONTRAIRE AU PRINCIPE DU FÉDÉRALISME

On ne saurait confirmer ou infirmer l'existence du pouvoir fédéral de dépenser sur la seule base d'une lecture littérale du texte de la Constitution du Canada. Comme le rappelle la Cour suprême, la « Constitution n'est pas uniquement un texte écrit. Elle englobe tout le système des règles et principes qui régissent l'exercice du pouvoir constitutionnel¹¹⁸ ». À cet égard, la Constitution du Canada repose sur des principes constitutionnels sous-jacents qui peuvent « donner lieu à des obligations juridiques » et poser « des limites substantielles à l'action gouvernementale¹¹⁹ ». Ces principes ont donc « une force normative puissante et lient à la fois les tribunaux et les gouvernements¹²⁰ ». Parmi ces principes, celui du fédéralisme s'oppose intrinsèquement à l'existence d'un pouvoir fédéral de dépenser.

Étant une des « prémisses inexprimées¹²¹ » de la Constitution, le principe du fédéralisme revêt une fonction interprétative toute particulière en ce qu'il peut servir à « combler les vides des dispositions expresses du texte constitutionnel¹²² » lorsque celui-ci, comme dans le cas du pouvoir fédéral de dépenser, demeure silencieux. Le fédéralisme exige qu'on interprète le partage des compétences législatives de manière à assurer « le maintien d'un équilibre constitutionnel entre les pouvoirs du fédéral et ceux des provinces¹²³ ». Le principe du fédéralisme se fonde donc sur la prémisse que les provinces ne sont pas subordonnées au pouvoir fédéral¹²⁴ et qu'elles demeurent en effet indépendantes et autonomes dans leurs champs de compétence, comme avant leur union en 1867¹²⁵. Paradoxalement, le

compromis fédératif a rendu possible l'unification des provinces en sécurisant une zone franche où peut s'exprimer la diversité¹²⁶ : dans les mots de la Cour suprême, les différences entre les provinces font donc « rationnellement partie de la réalité politique d'un régime fédéral¹²⁷ ». Les compétences législatives des provinces leur ont été attribuées précisément puisqu'on les jugeait mieux placées pour légiférer sur ces matières en fonction de leur diversité¹²⁸. En effet, « il va de soi que, dans une fédération, les provinces sont libres de choisir leurs propres approches en vue de réaliser leurs propres priorités en matière sociale ou économique¹²⁹ ».

Le principe du fédéralisme reconnaît donc la compétence et l'autonomie des provinces dans la détermination des meilleurs moyens à adopter afin de desservir leurs populations respectives¹³⁰ : chacune jouit de la latitude nécessaire pour concevoir sa société comme elle l'entend dans les sphères qui relèvent de sa compétence¹³¹. La Cour suprême du Canada a ainsi reconnu qu'un programme fédéral relevant d'une compétence provinciale est inconstitutionnel, et ce, même si ledit programme prévoit un droit de retrait pour les provinces¹³².



¹¹⁸ *Id.*, par. 148.

¹¹⁹ *Id.*, par. 54.

¹²⁰ *Id.*

¹²¹ *Id.*, par. 49.

¹²² *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de I.P.E.; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de I.P.E.*, [1997] 3 RCS 3, par. 104.

¹²³ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, par. 61.

¹²⁴ *Id.*, par. 71; *Hodge v. The Queen (Canada)*, [1883] 9 AC 117 (CP).

¹²⁵ *Liquidators of Maritime Bank v. Receiver General of New Brunswick*, [1892] AC 437 (CP); *In the Matter of The Initiative and Referendum Act Being Chapter 59 of the Acts of Legislative Assembly of Manitoba 6 George V*, [1919] AC 935, p. 942 (CP).

¹²⁶ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. n. 117, par. 58; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123, par. 73.

¹²⁷ *Haig c. Canada*, [1993] 2 RCS 995, p. 1047.

¹²⁸ *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. n. 117, par. 58; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123, par. 73; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc. n. 34, par. 22.

¹²⁹ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123, par. 119.

¹³⁰ *Voir R. c. Comeau*, 2018 CSC 15, par. 83; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123, par. 73 et 119.

¹³¹ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123, par. 73.

¹³² *Id.*

La même logique doit s'appliquer lorsque le Parlement fédéral tente directement de légiférer dans un champ de compétence provincial ou qu'il cherche à le réglementer indirectement via son soi-disant pouvoir de dépenser. En effet, « n'y a tout simplement pas de différence conceptuelle entre retenir un avantage pécuniaire, peu importe sa valeur, et imposer une fin par des voies réglementaires¹³³ ». Cette distinction devient effectivement illusoire dès lors qu'on accepte le fait que les provinces ne sont pas réellement libres de refuser les transferts conditionnels fédéraux. En effet, il existe une « inadéquation entre les ressources fiscales des gouvernements et leurs responsabilités constitutionnelles¹³⁴ », faisant en sorte que les provinces n'ont pas accès aux fonds nécessaires pour assumer pleinement leurs compétences. Dans les mots du professeur Albert Abel, « les provinces nécessaires sont, comme les hommes nécessairement, dénués de liberté¹³⁵ ». Pour emprunter au doyen Jean-François Gaudreault-DesBiens, le gouvernement fédéral peut ainsi « tirer parti de sa position dominante pour contraindre les provinces, sous les apparences d'un contrat, à réglementer de manière contraire à celle qu'elles auraient autrement pu privilégier¹³⁶ ».

Le pouvoir fédéral de dépenser met donc en péril l'équilibre essentiel entre la puissance fédérale et celle des provinces : dans les mots du regretté professeur François Chevette, lorsque « l'autorité centrale effectue des dépenses importantes dans divers secteurs d'activités ne relevant pas de ses compétences législatives, le partage des compé-

tences, inhérent et essentiel à un régime de type fédéral, se trouve à perdre en pratique beaucoup de son utilité¹³⁷ ». En effet, c'est afin de s'ingérer dans les compétences exclusives des provinces que le Parlement fédéral prétexte d'utiliser son pouvoir de dépenser, et ce, sans pouvoir justifier son action législative par l'une des rubriques de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. Cette manière de faire représente une menace considérable à la « souveraineté inhérente¹³⁸ » des provinces dans leurs champs de compétence exclusifs, les assujettissant plutôt à une interférence illimitée du pouvoir fédéral. De plus, en les rendant dépendantes des transferts monétaires fédéraux, le pouvoir de dépenser sape l'indépendance et l'autonomie que la Constitution garantit aux provinces¹³⁹ pour ne faire d'elles, au final, que des succursales du Parlement fédéral.

Aux États-Unis, certains affirment que la reconnaissance judiciaire du pouvoir de dépenser a eu pour effet d'abroger *de facto* le régime fédéral prévu par la Constitution¹⁴⁰. Pour autant qu'il soit vrai que le principe du fédéralisme constitue la chair et le sang du Canada contemporain, le pouvoir fédéral de dépenser représente donc une notion intrinsèquement étrangère à son ordre constitutionnel.



¹³³ Thomas McCoy et Barry Friedman, « Conditional Spending: Federalism's Trojan Horse » (1988) *The Supreme Court Review* 85, p. 118 [traduction].

¹³⁴ André Tremblay, « Le "pouvoir fédéral de dépenser" » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec : huit études sur l'entente-cadre* (Saint-Martin, 2000), p. 188.

¹³⁵ Albert Abel, « Constitutional Charter for Canada » (1978) 28 *University of Toronto Law Journal* 261, p. 314 [traduction].

¹³⁶ Jean-François Gaudreault-DesBiens, préc. n. 43, p. 190 [traduction]. Voir aussi Roderick Macdonald, préc. n. 96, p. 301; Hoi Kong, préc. n. 74, p. 317-24; Thomas McCoy et Barry Friedman, préc. n. 133, p. 118-20; André Braën, préc. n. 33, par. 28.

¹³⁷ François Chevette, « Contrôler le pouvoir fédéral de dépenser : un gain ou un piège ? » dans Réal Forest, *L'adhésion du Québec à l'Accord du lac Meech* (Thémis, 1988) p. 153. Voir aussi Karine Richer, *The Federal Spending Power* (Bibliothèque du Parlement, 2007) p. 20.

¹³⁸ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123, par. 71 et 119. Voir aussi Benoît Pelletier, « Pouvoir fédéral de dépenser : des effets pervers » (*Le Devoir*, 10 décembre 2016) <<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/486821/pouvoir-federal-de-depenser-des-effets-pervers>> consulté le 9 octobre 2019.

¹³⁹ *In the Matter of The Initiative and Referendum Act Being Chapter 59 of the Acts of Legislative Assembly of Manitoba 6 George V*, préc. n. 125, p. 942; *Renvoi relatif à la sécession du Québec*, préc. n. 117, par. 58; Gérald-A. Beaudoin, préc. n. 92, p. 638.

¹⁴⁰ Thomas McCoy et Barry Friedman, préc. n. 133.

5

L'INCONSTITUTIONNALITÉ DU PROGRAMME PROPOSÉ

L'analyse qui précède mène à conclure à l'inconstitutionnalité du programme pancanadien d'assurance médicaments proposé par le gouvernement fédéral. L'assurance médicaments relève exclusivement des compétences provinciales sur la propriété et les droits civils, sur les matières de nature purement locale et, subsidiairement, sur la santé. Un régime législatif fédéral qui chercherait à ce que les provinces elles-mêmes adoptent les visées d'Ottawa en retour d'importants subsides fédéraux serait tout aussi contraire à l'ordre constitutionnel canadien, celui-ci s'inscrivant en faux devant l'existence du soi-disant pouvoir fédéral de dépenser. En effet, qu'elle soit normative ou qu'elle autorise des dépenses, toute loi doit se rattacher à un champ de compétence relevant de l'assemblée législative qui l'a adoptée. Or, « dépenser des fonds » ne saurait constituer le « caractère véritable¹⁴¹ » d'une loi : nul ne saurait affirmer que l'objectif et les effets principaux¹⁴² d'une mesure législative puissent bêtement se réduire au décaissement des coffres de l'État canadien.

Le programme pancanadien d'assurance médicaments proposé par le gouvernement fédéral serait d'ailleurs inconstitutionnel même dans l'hypothèse où on admettrait que le pouvoir fédéral de dépenser était une réalité en droit canadien. Encore faudrait-il, en effet, que le caractère véritable du programme en question puisse se rattacher à la supposée compétence du Parlement fédéral d'attribuer ses fonds à son entière discrétion. Il s'agit en l'occurrence de tracer la ligne entre, d'une part, le caractère véritable d'une loi, qui doit impérativement se rattacher à une compétence de l'assemblée législative d'où elle émane et,

d'autre part, ses effets accessoires, qui peuvent parfois se permettre d'empiéter sur des compétences relevant de l'autre ordre de gouvernement¹⁴³.

Le caractère véritable d'une loi doit être déterminé en fonction de l'objectif du législateur et des effets de la mesure législative¹⁴⁴. L'objectif du législateur, qu'on peut notamment déduire du texte de la loi et des débats parlementaires, constitue « l'objectif *réel* de la législation, plutôt que son but simplement déclaré ou apparent¹⁴⁵ ». Les effets d'une loi, quant à eux, s'entendent des effets juridiques comme pratiques. L'effet pratique d'une loi est d'ailleurs particulièrement pertinent à la qualification de son caractère véritable « s'il témoigne d'un objet *ultra vires*, c'est-à-dire s'il révèle une conséquence grave sur une matière qui ne relève pas de la compétence du corps législatif qui a adopté le texte et s'il contredit ainsi un objet apparemment *intra vires* ou s'il confirme l'impression que le texte est *ultra vires*¹⁴⁶ ».

Il est de l'essence même d'une loi qui autorise le transfert conditionnel de fonds aux provinces que celles-ci adoptent des lois veillant à la dépense de ces sommes. Pour être néanmoins valide, l'objectif réel de la loi fédérale doit donc reposer dans le transfert de fonds fédéraux aux provinces et non dans le détail des lois adoptées par celles-ci. Les dépenses fédérales ne devraient pas représenter un appât ou un outil servant l'objectif réel du Parlement du Canada de voir les provinces adopter des lois conformes à ses visées dans leurs propres champs de compétence exclusifs.

¹⁴¹ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc. n. 34, par. 25 et ss.

¹⁴² *Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, préc. n. 35, par. 53-54.

¹⁴³ *Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2000 CSC 21, par. 23.

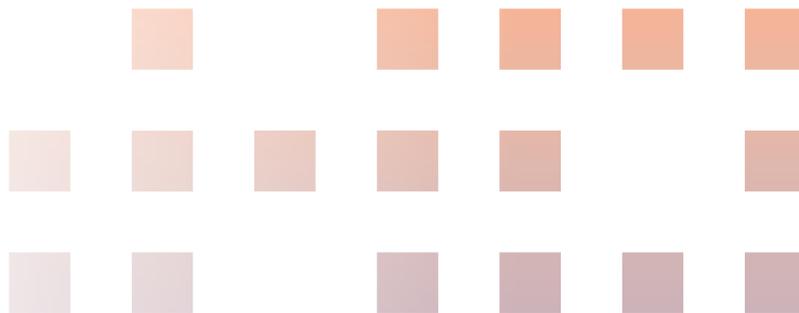
¹⁴⁴ *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, préc. n. 34, par. 27.

¹⁴⁵ *Id.* [italiques originales].

¹⁴⁶ *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 RCS 463, p. 486-87.

C'est ainsi que, parmi les auteurs qui sont prêts à envisager l'existence du pouvoir fédéral de dépenser, le professeur André Braën indique que le Parlement fédéral « ne doit pas tenter de régir ou de réglementer ces matières qui relèvent de la compétence¹⁴⁷ » des provinces. Si des transferts fédéraux sont assortis de conditions, celles-ci « ne doivent pas modifier le caractère véritable de la loi et équivaloir à une réglementation d'une matière qui relève de l'autorité provinciale¹⁴⁸ ». Dans les mots de la Cour du Banc de la Reine de l'Alberta, citée avec approbation par la Cour d'appel de cette même province¹⁴⁹, le Parlement fédéral peut assortir des conditions à ses dépenses, « pour autant que ces conditions n'équivalent pas dans les faits à réglementer ou à contrôler une matière en-dehors de la sphère d'autorité fédérale¹⁵⁰ ». Le doyen Jean-François Gaudreault-DesBiens trace, pour sa part, une limite entre deux grandes catégories de conditions pouvant être rattachées à des fonds fédéraux. D'une part, les « principes » tels que l'accessibilité aux soins de santé peuvent à première vue sembler constitutionnels, car ils laissent une marge d'interprétation aux provinces. D'autre part, toutefois, les « règles », dont « la signification, la portée et les conséquences sont entièrement prédéterminées et qui ne laissent aucune marge d'appréciation tangible¹⁵¹ », sont inconstitutionnelles. Les professeurs Brun, Tremblay et Brouillet soulignent donc que, pour autant qu'on accepte que le pouvoir de dépenser puisse constituer l'objet véritable d'une loi, il devient clair « qu'à partir d'un certain stade l'imposition de conditions peut changer le caractère véritable d'une législation¹⁵² ».

À l'instar de la *Loi canadienne sur la santé*¹⁵³, le régime pancanadien d'assurance médicaments projeté par le gouvernement fédéral aurait comme principes fondamentaux la gestion publique, l'universalité, l'intégralité, l'accessibilité et la transférabilité. Cependant, les conditions d'octroi des subsides fédéraux iraient beaucoup plus loin : elles comprendraient notamment des modalités de couverture, des limites préétablies pour les quotes-parts et, surtout, l'obligation de souscrire à une « liste nationale des médicaments assurés ». C'est donc un organisme fédéral qui non seulement établirait quels médicaments les provinces devraient assurer, mais qui en déterminerait également le manufacturier et le prix d'achat. En somme, le programme fédéral imposerait l'essentiel du contenu et des modalités de la couverture que les provinces devraient offrir. Un tel régime laisserait bien peu de marge d'appréciation aux provinces et dépasserait largement le cadre des « principes fondamentaux », reléguant les provinces au rang de simples exécutantes. À ce stade, offrir au Québec un droit de retrait avec pleine compensation, comme le voudrait le NPD¹⁵⁴, ne saurait racheter l'inconstitutionnalité du plan d'ensemble¹⁵⁵.



¹⁴⁷ André Braën, préc. n. 33, par. 26.

¹⁴⁸ *Id.*, par. 27.

¹⁴⁹ *Winterhaven Stables Ltd. v. Canada* (AG), ABCA, préc. n. 68, par. 23.

¹⁵⁰ *Winterhaven Stables Ltd. v. Canada* (AG), ABQB, préc. n. 95, par. 46 [traduction].

¹⁵¹ Jean-François Gaudreault-DesBiens, préc. n. 43, p. 190 [traduction].

¹⁵² Henri Brun, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel* (6^e éd., Yvon Blais, 2014) p. 441.

¹⁵³ Préc. n. 6, art. 7-12.

¹⁵⁴ *Des médicaments pour tout le monde : le plan du NPD pour l'assurance médicaments*, préc. n. 28, p. 11.

¹⁵⁵ *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, préc. n. 123.

CONCLUSION

À la lumière des pages qui précèdent, il appert que le programme pancanadien d'assurance médicaments proposé par le gouvernement fédéral est inconstitutionnel en tous points. Le Parlement du Canada ne détient pas la compétence législative d'adopter un tel programme, qui relève plutôt des compétences provinciales sur la propriété et les droits civils, sur les matières de nature purement locale et, subsidiairement, sur la santé. De plus, le soi-disant pouvoir fédéral de dépenser dont Ottawa prétend pouvoir s'arroger s'avère n'être qu'un mythe sans fondement textuel ou jurisprudentiel, en plus d'être irréconciliable avec le pouvoir de taxation du Parlement fédéral, de contourner l'essence de l'obligation d'Ottawa d'assurer des paiements de péréquation et d'être contraire au principe du fédéralisme. Même si le pouvoir fédéral de dépenser existait bel et bien, le programme proposé n'en respecterait pas même les limites généralement admises, puisqu'il s'immiscerait de manière trop profonde et astreignante dans les sphères de compétence souveraines des provinces.

Cela dit, nul ne peut être contre la vertu : ce programme, aussi inconstitutionnel soit-il, s'attaque à un problème bien réel. Au Canada anglais, de trop nombreuses personnes ne détiennent aucune assurance médicaments, et ce, dans un des pays de l'OCDE où les prix des médicaments sont parmi les plus élevés. À cet effet, le programme proposé par Ottawa offre d'établir un organisme fédéral unique qui, en négociant le prix des médicaments pour la population entière du Canada, permettrait d'importantes économies d'échelle.

Or, les provinces ont elles-mêmes déjà fait un pas de géant dans cette direction. Créée en 2010 par le biais d'une entente interprovinciale formalisée en 2016¹⁵⁶, l'Alliance pancanadienne pharmaceutique (APP) a précisément pour but de mener des négociations collectives au nom des programmes publics d'assurance médicaments de partout au Canada afin de faire diminuer les prix d'achat des médicaments. Si l'APP n'est pas encore parvenue à négocier des prix semblables à ceux qui prévalent ailleurs dans l'OCDE, c'est simplement qu'elle ne représente pas un nombre d'assurés suffisant pour lui offrir un véritable levier de négociation¹⁵⁷.

À ce problème, il n'existe qu'une seule solution : intégrer autant d'assurés que possible aux régimes publics des provinces. Le Québec fait déjà largement sa part en ayant établi le seul système universel d'assurance médicaments au Canada. Ce régime en coûte cependant près de 4 G\$ annuellement au Trésor québécois¹⁵⁸ : une somme que plusieurs provinces ne peuvent déboursier, mais que l'État fédéral semble prêt à payer rubis sur l'ongle.

Qu'Ottawa dispose des fonds nécessaires à offrir aux provinces un régime universel d'assurance médicaments qui relève pourtant de leurs propres compétences constitutionnelles représente une hérésie qui vient une fois encore faire la démonstration du déséquilibre fiscal canadien. L'État fédéral surtaxe la population des provinces et néglige de redistribuer suffisamment par le biais de la péréquation. Ottawa accapare ainsi un espace fiscal démesuré au vu de ses responsabilités réelles, privant les provinces des sommes dont elles auraient besoin pour assumer pleinement les leurs. En collectant des taxes dans l'unique but de les retourner aux provinces en leur imposant ses propres volontés, l'État fédéral neutralise partiellement l'autonomie que la Constitution garantit aux provinces pour ne faire d'elles, au final, que des sucursales du Parlement canadien.

La volonté des provinces d'établir leurs propres régimes universels d'assurance médicaments est bien réelle, et, pour autant que ceux-ci deviennent réalité, l'APP acquerra la masse critique nécessaire à ce que le prix des médicaments d'ordonnance diminue réellement au pays. La participation d'Ottawa ne serait donc opportune qu'à une seule et unique fin, soit celle de laisser aux provinces l'autonomie financière nécessaire à assumer pleinement leurs compétences constitutionnelles. Le programme pancanadien d'assurance médicaments du gouvernement fédéral ne constitue, au final, qu'un habile trompe-l'œil : c'est le remède offert par celui-là même qui cause le mal à guérir.

¹⁵⁶ Conseil de la fédération, *Protocole d'entente sur l'Alliance pancanadienne pharmaceutique entre Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique, Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta, Sa Majesté la Reine du chef de la Saskatchewan, Sa Majesté la Reine du chef du Manitoba, Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario, Sa Majesté la Reine du chef du Québec, Sa Majesté la Reine du chef du Nouveau-Brunswick, Sa Majesté la Reine du chef de la Nouvelle-Écosse, Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve-et-Labrador, Sa Majesté la Reine du chef de l'Île-du-Prince-Édouard, Sa Majesté la Reine du chef du Yukon, Sa Majesté la Reine du chef des Territoires du Nord-Ouest et Sa Majesté la Reine du chef du Nunavut*, entré en vigueur le 1^{er} avril 2016.

¹⁵⁷ Voir notamment Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime national d'assurance-médicaments, préc. n. 27, p. 56.

¹⁵⁸ Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2017-2018* (Gouvernement du Québec, 2018), p. 108.

BIBLIOGRAPHIE

I. LOIS CONSTITUTIONNELLES

A. Canada

Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (R-U), rep. dans LRC 1985, ann. II, n° 5.

Loi constitutionnelle de 1907, 7 Éd. VII, c. 11 (R-U), rep. dans LRC 1985, ann. II, n° 22.

Loi constitutionnelle de 1982, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R-U).

B. International

Commonwealth of Australia Constitution Act 1900, 63 & 64 Vict., c. 12 (R-U).

II. LÉGISLATION

A. Canada

Loi canadienne sur la santé, LRC 1985, c. C-6.

Loi sur l'assurance-emploi, LC 1996, c. 23.

Loi sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, LRC 1985, c. F-8.

Loi sur les soins médicaux, LC 1966, c. 64.

B. Provinces

Loi sur l'assurance médicaments, RLRQ c. A-29.01.

Medical Care Insurance Act, SS 1961, c. 1.

III. JURISPRUDENCE

A. Conseil privé

Bank of Toronto v. Lambe, [1887] 12 AC 575.

Canada (Attorney General) v. Ontario (Attorney General), [1937] AC 355.

Caron v. The King, [1924] AC 999.

Citizens Insurance Co. c. Parsons, [1881] 7 AC 96.

Hodge v The Queen (Canada), [1883] 9 AC 117.

In the Matter of The Initiative and Referendum Act Being Chapter 59 of the Acts of Legislative Assembly of Manitoba 6 George V, [1919] AC 935.

Liquidators of Maritime Bank v. Receiver General of New Brunswick, [1892] AC 437.

Re Silver Brothers Ltd., Attorney General of Quebec v. Attorney General of Canada, [1932] AC 514.

B. Cour suprême

Auton (Tutrice à l'instance de) c. Colombie-Britannique (Procureur général), 2004 CSC 78.
Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture), 2002 CSC 31
Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta, 2007 CSC 22.
Chaoulli c. Québec (Procureur général), 2005 CSC 35.
Colombie-Britannique (Procureur général) c. Lafarge Canada Inc., 2007 CSC 23.
Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général), 2008 CSC 68.
Construction Montcalm Inc. c. Commission du salaire minimum, [1979] 1 R.C.S. 754.
Eldridge c. Colombie-Britannique (Procureur général), [1997] 3 RCS 624.
Finlay c. Canada (Ministre des Finances), [1993] 1 R.C.S. 1080.
Global Securities Corp. c. Colombie-Britannique (Securities Commission), 2000 CSC 21.
Haig c. Canada, [1993] 2 RCS 995.
R. c. Comeau, 2018 CSC 15.
Reference Re Alberta Statutes - The Bank Taxation Act; The Credit of Alberta Regulation Act; and the Accurate News and Information Act, [1938] RCS 100.
Reference Re Legislative Jurisdiction of Parliament of Canada to Enact the Employment and Social Insurance Act (1935, c. 48), [1936] RCS 427.
Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.), art. 22 et 23, 2005 CSC 56.
Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles, [1978] 2 RCS 1198.
Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières, 2011 CSC 66.
Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de I.P.E.; Renvoi relatif à l'indépendance et à l'impartialité des juges de la Cour provinciale de I.P.E., [1997] 3 RCS 3.
Renvoi relatif à la sécession du Québec, [1998] 2 RCS 217.
Renvoi relatif à la taxe de vente du Québec, [1994] 2 RCS 715.
Renvoi relatif à la taxe sur le gaz naturel exporté, [1982] 1 RCS 1004.
Renvoi relatif à la taxe sur les produits et services, [1992] 2 RCS 445.
Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.), [1991] 2 RCS 525.
R. c. Morgentaler, [1993] 3 RCS 463.
Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan, 2015 CSC 4.
Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board, [1933] RCS 629.
Validity and Applicability of the Industrial Relations and Disputes Investigation Act, [1955] RCS 529.
YMHA Jewish Community Centre of Winnipeg Inc. c. Brown, [1989] 1 RCS 1532.

C. Tribunaux inférieurs

Canada Mortgage and Housing Corp. v. Iness, [2004] 70 OR (3d) 148 (ONCA).
Canadian Bar Assn. v. British Columbia, 2008 BCCA 92.
Cape Breton (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Attorney General), 2009 NSCA 44.
Manitoba Keewatinowi Okimakanak Inc. v. Manitoba Hydro-Electric Board, [1992] 78 ManR (2d) 141 (MBCA).
Sahaluk v. Alberta (Transportation Safety Board), 2015 ABQB 142.
Winterhaven Stables Ltd. v. Canada (AG), [1986] AJ n° 460 (ABQB).
Winterhaven Stables Ltd. v. Canada (AG), 1988 ABCA 334.

D. Tribunaux étrangers

R. v. Loxdale, [1758] 97 ER 394 (KB) (R-U).

IV. DOCTRINE

A. Monographies

- BANTING, Keith, *The Welfare State and Canadian Federalism* (2^e éd., McGill-Queen's University Press, 1987).
- BEAUDOIN, Gérald-A., *La Constitution du Canada : institutions, partage des pouvoirs, droits et libertés* (3^e éd., Wilson & Lafleur, 2004).
- BRUN, Henri, Guy Tremblay et Eugénie Brouillet, *Droit constitutionnel* (6^e éd., Yvon Blais, 2014).
- DUPLE, Nicole, *Droit constitutionnel : principes fondamentaux* (7^e éd., Wilson & Lafleur, 2018).
- HOGG, Peter, *Constitutional Law of Canada* (5^e éd., vol. 1, Thomson Carswell, feuilles mobiles).
- LA FOREST, Gérald, *The Allocation of Taxing Power Under the Canadian Constitution* (2^e éd., Canadian Tax Foundation, 1981).
- MORIN, Jacques-Yvan et José Woehrling, *Les Constitutions du Canada et du Québec : du Régime français à nos jours* (2^e éd., Thémis, 1994).
- PELLETIER, Benoît, *Une certaine idée du Québec : parcours d'un fédéraliste, de la réflexion à l'action* (Presses de l'Université Laval, 2010).
- TREMBLAY, André, *La réforme de la Constitution au Canada* (Thémis, 1995).
- TRUDEAU, Pierre, *Fédéralisme et société canadienne-française* (HMH, 1967).
- TURCOTTE, Marc-André, *Le pouvoir fédéral de dépenser ou comment faire indirectement ce qu'on ne peut faire directement* (Yvon Blais, 2015).

B. Articles

- ABEL, Albert « Constitutional Charter for Canada » (1978) 28 *University of Toronto Law Journal* 261.
- ADAM, Marc-Antoine, « The Spending Power, Co-operative Federalism and Section 94 » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 175.
- DRIEDGER, Elmer, « The Spending Power » (1981) 7 *Queen's Law Journal* 125.
- DUPONT, Jacques, « Le pouvoir de dépenser du gouvernement fédéral : "A Dead Issue" ? » (1967) [Centennial Edition] *University of British Columbia Law Review* 69.
- FINKELSTEIN, Neil, « Notes of Cases: Jurisprudence » (1985) 63 *Revue du Barreau canadien* 162.
- GRAY, Anthony, « Federal Spending Power in Three Federations: Australia, Canada and the United States » (2011) 40 *Common Law World Review* 13.
- KONG, Hoi, « The Spending Power, Constitutional Interpretation and Legal Pragmatism » (2008) 33 *Queen's Law Journal* 305.
- LAJOIE, Andrée, « Current Exercises of the Federal Spending Power: What Does the Constitution Say about Them » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 141.
- MACDONALD, Roderick, « The Political Economy of the Federal Spending Power » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 249.
- MAZIADÉ, Jean, « L'imposition du ticket modérateur dans le système de santé des provinces : qui décide? Le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial? » (1995) 26 *Revue de droit de l'Université de Sherbrooke* 131.
- MCCOY, Thomas et Barry Friedman, « Conditional Spending: Federalism's Trojan Horse » (1988) *The Supreme Court Review* 85.
- NADER, Aymen, « Providing Essential Services: Canada's Constitutional Commitment under Section 36 » (1997) 19 *Dalhousie Law Journal* 306.
- NOËL, Alain, « Fédéralisme d'ouverture et pouvoir de dépenser au Canada » (2008) 7 *Revista d'estudis autonòmics i federals* 10
— — « How Do You Limit a Power That Does Not Exist? » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 391.
- PETTER, Andrew, « Federalism and the Myth of Federal Spending Power » (1989) 68 *The Canadian Bar Review* 448.
— — « The Myth of the Federal Spending Power Revisited » (2008) 34 *Queen's Law Journal* 163.
- SCOTT, Francis, « La taxation directe et l'A.A.N.B. » (1954) 5 *Revue juridique Thémis* 91.
— — « The Constitutional Background of Taxation Agreements » (1955) 2 *McGill Law Journal* 1.
- TELFORD, Hamish, « The Federal Spending Power in Canada: Nation-Building or Nation-Destroying? » (2003) 33 *Publius* 23.
- TOMBE, Trevor « "Final and Unalterable"—But Up for Negotiation: Federal-Provincial Transfers in Canada » (2018) 66 *Revue fiscale canadienne* 871.
- VANDER GEETEN, Valéry, « Le pouvoir de dépenser en Belgique et au Canada : gage d'efficacité ou entorse au fédéralisme ? » (2008) 4 *Revue belge de droit constitutionnel* 335.

C. Chapitres d'ouvrages collectifs

BEETZ, Jean, « Les attitudes changeantes du Québec à l'endroit de la Constitution de 1867 » dans Paul-André Crépeau et Crawford MacPherson, *L'avenir du fédéralisme canadien* (University of Toronto Press / Presses de l'Université de Montréal, 1965).

BÉRARD, Frédéric, « Fiscalité, financement public et pouvoir de dépenser » dans Stéphane Beaulac et Jean-François Gaudreault-DesBiens (dir.), *Droit constitutionnel* (LexisNexis, 2011).

CHEVRETTE, François, « Contrôler le pouvoir fédéral de dépenser : un gain ou un piège ? » dans Réal Forest, *L'adhésion du Québec à l'Accord du lac Meech* (Thémis, 1988).

GAUDREAU-DESBIENS, Jean-François, « The Irreducible Federal Necessity of Jurisdictional Autonomy, and the Irreducibility of Federalism to Jurisdictional Autonomy » dans Sujit Choudhry, Jean-François Gaudreault-DesBiens et Lorne Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity : Rethinking Distribution in the Canadian Federation* (University of Toronto Press, 2016).

LAURIER, Wilfrid cité dans Joe Ruggeri, « The Evolution of Provincial Responsibility » dans Harvey Lazar (éd.), *Canadian Fiscal Arrangements: What Works, What Might Work Better* (Institut des relations intergouvernementales, 2005).

RUSSEL, Peter, « Fiscal Federalism: Not Resolvable by Constitutional Law » dans Sujit Choudhry, Jean-François Gaudreault-DesBiens et Lorne Sossin (dir.), *Dilemmas of Solidarity: Rethinking Redistribution in the Canadian Federation* (University of Toronto Press, 2006).

TREMBLAY, André, « Pouvoir fédéral de dépenser » dans Alain-G. Gagnon (dir.), *L'union sociale canadienne sans le Québec : huit études sur l'entente-cadre* (Saint-Martin, 2000).

D. Notes de recherche

BARUA, Bacchus, David Jacques et Nadeem Esmail, *Provincial Drug Coverage for Vulnerable Canadians* (Institut Fraser, 2018).

BERNARD, Jean-Thomas, *Le programme canadien de péréquation : fondements, réalisations et défis* (Idée fédérale, 2012).

BLACK, Errol et Jim Silver, *Equalization: Financing Canadians' Commitment to Sharing and Social Solidarity* (Canadian Center for Policy Alternatives, 2004).

BRAËN, André, *La santé et le partage des compétences au Canada* (Commission sur l'avenir des soins de santé au Canada, 2002).

COURCHENE, Thomas, *Reflections on the Federal Spending Power: Practices, Principles, Perspectives* (IRPP, 2008).

FLOOD, Colleen, Bryan Thomas, Asad Moten et al., *Universal Pharmacare and Federalism: Policy Options for Canada* (IRPP, 2018).

KELLOCK, Burton et Sylvia LeRoy, *Questioning the Legality of Equalization* (Institut Fraser, 2006).

— — *Questioning the Legality of the Federal "Spending Power"* (Institut Fraser, 2007).

KENT, Tom, *The Federal Spending Power Is Now Chiefly for Peoples, Not Provinces* (Institut des relations intergouvernementales, 2007).

LABRIE, Yanick, *Lessons from Quebec Universal Prescription Drug Insurance Program* (Institut Fraser, 2019).

MARCHILDON, Greg et Andrew Jackson, *Charting the Path to National Pharmacare in Canada* (Institut Broadbent, 2019).

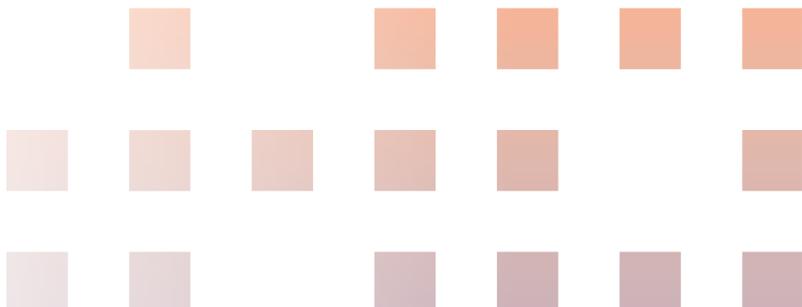
MILKE, Mark, *Super-Sized Fiscal Federalism: How Equalization Over-Serves Have-Not Provinces* (Institut Fraser, 2013).

RICHER, Karine, *The Federal Spending Power* (Bibliothèque du Parlement, 2007).

SHAW, Trevor, *Le soutien financier du gouvernement fédéral aux provinces et aux territoires : une analyse des scénarios à long terme* (Bureau du directeur parlementaire du budget, 2018).

E. Autres

PELLETIER, Benoît, « Pouvoir fédéral de dépenser : des effets pervers » (*Le Devoir*, 10 décembre 2016) <<https://www.ledevoir.com/opinion/idees/486821/pouvoir-federal-de-depenser-des-effets-pervers>> consulté le 9 octobre 2019.



V. DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

A. Canada

Cabinet du premier ministre, *Lettre de mandat de la ministre de la Santé* (Gouvernement du Canada, 13 décembre 2019).

Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime national d'assurance médicaments, *Une ordonnance pour le Canada : l'assurance-médicaments pour tous* (Gouvernement du Canada, 2019).

Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés, *Rapport annuel 2017* (Gouvernement du Canada, 2018).

Gouvernement du Canada, *Discours du Trône ouvrant la première session de la 43^e législature du Canada* (Gouvernement du Canada, 2019).

Ministère de la Santé, *Loi canadienne sur la santé : rapport annuel 2013-2014* (Gouvernement du Canada, 2014).

Ministère des Finances, *Comptes publics du Canada 2018* (vol. 1, Parlement du Canada, 2018).

— — *Égalité + croissance : une classe moyenne forte* (Gouvernement du Canada, 2018).

— — *Investir dans la classe moyenne : le budget de 2019* (Gouvernement du Canada, 2019).

Statistique Canada, *Enquête de 2016 sur la santé dans les collectivités canadiennes* (Gouvernement du Canada, 2016).

« Déclaration du gouvernement du Canada au sujet du rapport final du Conseil consultatif sur la mise en œuvre d'un régime d'assurance médicaments national » (*News Wire*, 12 juin 2019) <<https://www.newswire.ca/fr/news-releases/declaration-du-gouvernement-du-canada-au-sujet-du-rapport-final-du-conseil-consultatif-sur-la-mise-en-oeuvre-d-un-regime-d-assurance-medicaments-national-855273712.html>> consulté le 27 juillet 2019.

B. Provinces

Assemblée nationale du Québec, *Journal des débats*, 37^e lég., 2^e sess., vol. 39, n° 65 (30 novembre 2006).

Cabinet de la première ministre, *La première ministre discute économie, emploi et sécurité ferroviaire* (Gouvernement du Québec, 15 novembre 2013).

Cabinet du premier ministre, *Lettre du premier ministre adressée aux chefs de partis fédéraux* (Gouvernement du Québec, 14 août 2015).

Commission royale d'enquête sur les problèmes constitutionnels, *Rapport* (vol. 2, Province de Québec, 1956).

Commission sur le déséquilibre fiscal, *Le « pouvoir fédéral de dépenser »* (Gouvernement du Québec, 2002).

— — *Pour un nouveau partage des moyens financiers au Canada* (Gouvernement du Québec, 2002).

Conseil de la fédération, *Protocole d'entente sur l'Alliance pancanadienne pharmaceutique entre Sa Majesté la Reine du chef de la Colombie-Britannique, Sa Majesté la Reine du chef de l'Alberta, Sa Majesté la Reine du chef de la Saskatchewan, Sa Majesté la Reine du chef du Manitoba, Sa Majesté la Reine du chef de l'Ontario, Sa Majesté la Reine du chef du Québec, Sa Majesté la Reine du chef du Nouveau-Brunswick, Sa Majesté la Reine du chef de la Nouvelle-Écosse, Sa Majesté la Reine du chef de Terre-Neuve-et-Labrador, Sa Majesté la Reine du chef de l'Île-du-Prince-Édouard, Sa Majesté la Reine du chef du Yukon, Sa Majesté la Reine du chef des Territoires du Nord-Ouest et Sa Majesté la Reine du chef du Nunavut*, entré en vigueur le 1^{er} avril 2016.

Department of Finance, *Public Accounts of the Province of Prince Edward Island* (vol. 1, Legislature of Prince Edward Island, 2018).

Ministère des Finances, *États financiers consolidés : comptes publics pour l'exercice terminé le 31 mars 2018* (vol. 1, Assemblée législative du Nouveau-Brunswick, 2018).

Régie de l'assurance maladie du Québec, *Rapport annuel de gestion 2017-2018* (Gouvernement du Québec, 2018).

VI. PLATEFORMES ET DOCUMENTS POLITIQUES

Avancer : un plan concret pour la classe moyenne (Parti libéral du Canada, 2019).

Des médicaments pour tout le monde : le plan du NPD pour l'assurance médicaments (Nouveau Parti démocratique, 2019).

La vision du NPD : des résultats pour vous! (Nouveau Parti démocratique, 2019).

Un leadership honnête, éthique et bienveillant : Programme électoral 2019 (Parti vert, 2019).

« La recommandation d'un régime d'assurance médicaments à payeur unique de 15 milliards de dollars du Conseil consultatif représente un pas dans la bonne direction, mais l'échéancier est inacceptable, affirme Elizabeth May » (*Parti vert*, 12 juin 2019) <<https://www.greenparty.ca/fr/media-release/2019-06-12/la-recommandation-dun-r%C3%A9gime-d-assurance-m%C3%A9dicaments-%C3%A0-payeur-unique-de-15>> consulté le 30 septembre 2019.

VII. COUPURES DE PRESSE

BUZETTI, Hélène, « Les provinces ne veulent pas d'une assurance médicaments fédérale » (*Le Devoir*, 3 décembre 2019) <<https://www.ledevoir.com/politique/canada/568285/assurance>> consulté le 23 décembre 2019.

HALL, Chris, « Impeccable Timing Turns the Fall Election into a Referendum on Pharmacare » (*CBC*, 13 juin 2019) <<https://www.cbc.ca/news/politics/pharmacare-hoskins-drug-costs-trudeau-1.5173202>> consulté le 27 juillet 2019.

« Santé : "On ne se laissera pas dicter ce qu'on a à faire par le fédéral" » (*Radio-Canada*, 14 novembre 2018) <<https://ici.radio-canada.ca/nouvelle/1135823/sante-factures-prive-cliniques-remboursements>> consulté le 17 octobre 2019.

VIII. SITES WEB

« About the Manitoba Pharmacare Program » (*Government of Manitoba*, [non daté]) <<https://www.gov.mb.ca/health/pharmacare/index.html>> consulté le 10 août 2019.

« Allocation canadienne pour enfants – aperçu » (*Gouvernement du Canada*, 28 juillet 2019) <<https://www.canada.ca/fr/agence-revenu/services/prestations-enfants-familles/allocation-canadienne-enfants-apercu.html>> consulté le 8 octobre 2019.

« Drug Coverage and Health Benefits » (*Alberta*, 2019) <https://www.alberta.ca/drug-coverage-health-benefits.aspx?utm_source=redirector> consulté le 10 août 2019.

« Drugs and Devices Division, Ontario Public Drug Programs » (*Ontario Ministry of Health / Ministry of Long-Term Care*, 13 novembre 2018) <<http://www.health.gov.on.ca/en/public/programs/drugs/>> consulté le 10 août 2019.

« Extended Benefits and Drug Plans » (*Saskatchewan*, [non daté]) <<https://www.saskatchewan.ca/residents/health/prescription-drug-plans-and-health-coverage/extended-benefits-and-drug-plan>> consulté le 10 août 2019.

« Nova Scotia Pharmacare » (*Nova Scotia*, 5 avril 2016) <<https://novascotia.ca/dhw/pharmacare/>> consulté le 10 août 2019.

« PEI Pharmacare » (*Prince Edward Island*, 2019) <<https://www.princeedwardisland.ca/en/information/health-pe/pei-pharmacare>> consulté le 10 août 2019.

« PharmaCare for B.C. Residents » (*Government of British Columbia*, [non daté]) <<https://www2.gov.bc.ca/gov/content/health/health-drug-coverage/pharmacare-for-bc-residents>> consulté le 10 août 2019.

« Prescription Drug Program (NLPDP) » (*Newfoundland and Labrador Ministry of Health and Community Services*, 21 juin 2019) <<https://www.health.gov.nl.ca/health/prescription/>> consulté le 10 août 2019.

« Programme de péréquation » (*Ministère des Finances*, 19 décembre 2011) <<https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp>> consulté le 1^{er} octobre 2019.

« Programme de péréquation » (*Ministère des Finances*, 2011) <<https://www.fin.gc.ca/fedprov/eqp-fra.asp>> consulté le 7 septembre 2019.

« Rapport financier annuel du gouvernement du Canada 2017-2018 » (*Ministère des Finances*, 2018) tableau 5 <<https://www.fin.gc.ca/afr-rfa/2018/report-rapport-fra.asp>> consulté le 25 juillet 2019.

« Soutien fédéral aux provinces et aux territoires » (*Ministère des Finances*, 29 août 2019) <<https://www.fin.gc.ca/access/fedprov-fra.asp>> consulté le 9 octobre 2019.

« Tarifs en vigueur » (*Régie de l'assurance maladie du Québec*, 1^{er} juillet 2019) <http://www.ramq.gouv.qc.ca/fr/citoyens/assurance-medicaments/Pages/tarifs_vigueur.aspx> consulté le 20 août 2019.

« The New Brunswick Drug Plan » (*Government of New Brunswick*, [non daté]) <<https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/health/MedicarePrescriptionDrugPlan/NBDrugPlan.html>> consulté le 10 août 2019.

« The New Brunswick Prescription Drug Program (NBPDP) » (*Government of New Brunswick*, [non daté]) <<https://www2.gnb.ca/content/gnb/en/departments/health/MedicarePrescriptionDrugPlan/TheNewBrunswickPrescriptionDrugProgram.html>> consulté le 10 août 2019.

