

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

N° :	200-05-020126-152	500-17-086906-156
	200-17-021337-142	500-17-087899-152
	200-17-021682-158	500-17-087969-153
	200-17-022941-157	500-17-088180-156
	500-17-086490-151	500-17-088735-157
	500-17-086494-153	500-17-089514-155
	500-17-086764-159	500-17-093732-165

DATE : 9 juillet 2020

SOUS LA PRÉSIDENCE DE L'HONORABLE BENOIT MOULIN, J.C.S.

DISTRICT DE QUÉBEC

N° : 200-05-020126-152*

ALLIANCE DES PROFESSIONNELS ET DES PROFESSIONNELLES DE LA VILLE DE QUÉBEC

MONSIEUR MICHEL PLANTE

MONSIEUR DAVE KALLIS

MONSIEUR MICHEL RAYMOND

Demandeurs

c.

LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

VILLE DE QUÉBEC

Mise en cause

JUGEMENT

sur demandes en déclaration d'inconstitutionnalité et en nullité

* Voir désignations intégrales à l'annexe 1 du jugement

1. PRÉSENTATION

[1] Les demandeurs, dans le cadre de quatorze demandes introductives d'instance, réclament une déclaration d'inconstitutionnalité et de nullité de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*¹ (Loi 15).

[2] Ils soutiennent que cette loi porte atteinte à leur liberté fondamentale d'association qui comporte le droit de négocier collectivement leurs conditions de travail incluant leur rémunération dont les avantages prévus aux régimes de retraite établis par leurs employeurs constituent une composante importante. L'atteinte, selon eux, découle du fait que la Loi 15 :

- Impose des modifications aux régimes de retraite au regard des déficits actuariels attribuables au service passé;
- Prescrit des paramètres rigides à la négociation de leur contenu pour l'avenir;
- Va à l'encontre de la stabilité contractuelle en modifiant les conventions collectives et autres ententes conclues entre eux et les organismes municipaux mis en cause.

[3] Ils recherchent des conclusions similaires, à savoir :

DÉCLARER la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* inconstitutionnelle, invalide et inopérante en ce qu'elle viole la liberté d'association garantie par l'article 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* ainsi que par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*;

DÉCLARER que la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* porte atteinte aux droits acquis des retraités visés par son application;

ORDONNER la remise en état des parties, y incluant au niveau des pertes subies aux caisses de retraite, et ce, rétroactivement à la date de l'entrée en vigueur de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, le tout avec intérêts et l'indemnité additionnelle prévue par la loi;

RENDRE toute autre ordonnance que cette honorable Cour jugera utile;

¹ *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, RLRQ, c. S-2.1.1. Avant de faire partie du Recueil des lois et des règlements du Québec, elle était répertoriée comme suit : L.Q. 2014, c. 15, d'où sa désignation « Loi 15 ».

LE TOUT avec dépens, y compris les expertises, ainsi que les honoraires et débours qui pourront être requis par les experts pour leur présence au procès.

[4] Les défendeurs contestent :

- Si la Loi 15 affecte la liberté d'association des demandeurs, ces derniers ne démontrent pas que l'atteinte est substantielle;
- Dans l'hypothèse d'une telle démonstration, la restriction est raisonnable et se justifie dans le cadre d'une société libre et démocratique;
- Les demandes introductives d'instance doivent être rejetées avec les frais de justice.

[5] Les mises en cause qui ont produit des moyens de défense (six villes) endossent la position des défendeurs et recherchent les mêmes conclusions.

2. LES PRESCRIPTIONS DE LA LOI

[6] La Loi 15 adoptée le 4 décembre 2014 a été sanctionnée le 5 décembre 2014 et est entrée en vigueur le même jour².

[7] Cette Loi 15 prévoit que tous les régimes de retraite à prestations déterminées régis par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite (LRCR)*³ et établis par un organisme municipal doivent faire l'objet d'un processus de restructuration (art. 1). Par organisme municipal, la Loi 15 entend : municipalité, mandataire ou agent d'une municipalité, communauté métropolitaine, régie intermunicipale, société de transport en commun, conseil intermunicipal de transport, tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci et tout organisme public dont le conseil d'administration est formé majoritairement d'élus municipaux (art. 2). La Loi 15 impose également la modification du Régime de retraite des employés municipaux du Québec (RREMQ) (art. 22).

[8] L'assujettissement à la Loi 15 des régimes de retraite visés par les présents recours n'est pas ici en cause. La Fraternité des policiers et policières de Montréal a soutenu que les régimes de retraite applicables à ses membres n'étaient pas assujettis à cette Loi. La question a été réglée par la *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du*

² La Loi 15 en est une au caractère technique. Un lexique annexé au jugement définit certains termes et certaines expressions propres aux régimes de retraite.

³ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1.

*logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*⁴ qui prévoit aux articles 141 et 164 :

141. L'article 1 de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (chapitre S-2.1.1) est modifié par l'insertion, après le deuxième alinéa, du suivant :

«Le Régime de rentes de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal et le Régime de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal sont des régimes de retraite établis par un organisme municipal au sens du premier alinéa. ».

[...]

164. Le troisième alinéa de l'article 1 de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (chapitre S-2.1.1), édicté par l'article 141, est déclaratoire.

[9] Pour procéder à la restructuration des régimes de retraite qu'elle vise, la Loi 15 prescrit pour chacun d'eux :

- Une évaluation actuarielle au 31 décembre 2013⁵ utilisant un taux d'intérêt maximal de 6 % et les hypothèses démographiques de l'évaluation antérieure, sauf quant à la table de mortalité qui doit être celle de 2014 pour le secteur public (CPM 2014 PUBL) (art. 4, al. 1 et 3);
- En cas de déficit, sa répartition entre les retraités et les participants actifs au prorata des passifs établis selon l'approche de capitalisation (art. 4, al. 4).

[10] Puis, la Loi 15 crée deux volets distincts :

- Un volet pour le service postérieur au 31 décembre 2013 (art. 7 à 11, 18 à 20);
- Un volet pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 (art. 12 à 15, 18 à 20).

[11] Pour le volet postérieur au 31 décembre 2013 (volet postérieur), la Loi 15 prescrit :

⁴ L.Q. 2019, c. 28. Cette loi, adoptée le 5 décembre 2019, est entrée en vigueur le 11 décembre 2019 pendant le délibéré. Les parties concernées par les articles 141 et 164 ont eu l'occasion de formuler des commentaires à leur sujet lors d'une conférence téléphonique tenue le 4 février 2020.

⁵ Dans certaines circonstances prévues à la loi, l'évaluation actuarielle peut être établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2014 (Loi 15, art. 26 et 60).

- La cotisation d'exercice ne doit pas excéder, le 1^{er} janvier 2014, 18 % de la masse salariale des participants actifs à cette date (20 % quant aux policiers et aux pompiers) (art. 8, al. 1);
- Ce plafond peut être plus élevé lorsque la moyenne d'âge des participants est supérieure à 45 ans, lorsque la participation féminine est supérieure à 50 % de ses participants ou lorsque le taux de capitalisation du régime est supérieur à 100 % (art. 8, al. 2);
- Le 1^{er} janvier 2014 est la date de mise à niveau des régimes et les taux prescrits doivent être atteints à cette date; ils peuvent être par la suite majorés dans le respect des mesures d'encadrement prévues à la Loi 15 (art. 8, al. 1);
- Les participants actifs et l'organisme municipal doivent assumer, à parts égales, le coût du service courant et des déficits relatifs accumulés à compter du 1^{er} janvier 2014; pour les régimes dont les participants assument moins de 35 % de la cotisation d'exercice, le régime peut être modifié pour prévoir une augmentation graduelle de cette proportion pour l'atteindre, au plus tard, le 1^{er} janvier 2017 (art. 7);
- Les congés de cotisation sont interdits, sauf si une règle fiscale l'oblige (art. 20, al. 1);
- L'indexation automatique est abolie; une indexation ponctuelle peut être prévue lorsqu'un excédent permet de la payer (art. 11);
- La prestation additionnelle prévue à l'article 60.1 de la LRCR est abolie (art. 18, al. 4);
- Tout engagement supplémentaire découlant d'une modification ayant pour effet de bonifier le régime doit être financé en entier (art. 19);
- Un fonds de stabilisation doit être établi; il a pour but de mettre le régime à l'abri d'écarts défavorables susceptibles de l'affecter ultérieurement; il est financé par une cotisation de stabilisation, partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs, représentant au moins 10 % de la cotisation d'exercice et par les gains actuariels générés dans ce volet à compter du 1^{er} janvier 2014 (art. 7 et 9);
- Lorsque le fonds de stabilisation atteindra un certain seuil, les parties pourront cesser le paiement de la cotisation de stabilisation (art. 10);

- Les excédents d'actif reliés à ce volet seront répartis selon entente entre les parties et, à défaut, serviront à indexer ponctuellement la rente et à financer des améliorations au régime (art. 20, al. 4).

[12] Pour le volet antérieur au 1^{er} janvier 2014 (volet antérieur), le processus de restructuration comporte les aspects suivants :

- Un partage égal entre les participants actifs et l'organisme municipal du déficit imputable à ces participants accumulé avant le 1^{er} janvier 2014, à moins qu'ils ne conviennent d'un partage pouvant atteindre un maximum de 55 % pour l'organisme municipal et un minimum de 45 % pour les participants actifs (art. 12);
- Les participants actifs assument leur part par l'abolition de l'indexation automatique postretraite (art. 14, al. 1) et en cas d'insuffisance de la réduction des coûts par cette abolition ou en l'absence d'une telle indexation par :
 - la réduction de prestations à compter du 1^{er} janvier 2014, ce qui peut se traduire par la revue de la définition de salaire aux fins du calcul de la rente, la modification des critères de retraite anticipée, de la rente au conjoint survivant, de la rente de raccordement, etc. (art. 14, al. 2, 18, al. 2);
 - une cotisation maximale additionnelle de 3 % de leur masse salariale sur une période maximale de cinq ans (art. 14, al. 2);
 - une combinaison de ces mesures (art. 14, al. 3);
- Si l'abolition de l'indexation automatique génère des réductions de coût supérieures à la part du déficit attribuable aux participants actifs, l'excédent est comptabilisé dans une réserve qui servira à une indexation ponctuelle des rentes ou aux fins convenues entre ces participants et l'organisme municipal (art. 14, al. 1);
- Tout nouveau déficit constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013 est à la charge de l'organisme municipal (art. 15);
- L'organisme municipal doit rembourser sur une période maximale de quinze ans la part des déficits qui lui est imputable; ces déficits ne peuvent être consolidés (art. 12, al. 3);
- Les congés de cotisations sont interdits sauf si une règle fiscale l'oblige (art. 20, al. 1);

- Tout engagement supplémentaire découlant d'une modification ayant pour effet de bonifier le régime doit être financé en entier (art. 19);
- Les excédents d'actif reliés à ce volet doivent être utilisés d'abord au rétablissement de l'indexation des rentes des retraités au 31 décembre 2013, quand une telle indexation a été suspendue (voir l'explication au paragraphe suivant), puis à la constitution d'une provision équivalente à la valeur de l'indexation suspendue des retraités au 31 décembre 2013, ensuite, selon l'entente des parties et à défaut, à la constitution d'une provision en vue d'une indexation ponctuelle puis au remboursement de la clause banquier et au financement d'améliorations (art. 20, al. 2 et 3).

[13] À l'égard des retraités, lorsqu'il est démontré que le régime n'est pas pleinement capitalisé dans une évaluation actuarielle établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2015 (art. 16, al. 1) :

- L'organisme municipal peut suspendre, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'indexation automatique de la rente au 31 décembre 2013, et ce, en tout ou en partie (art. 16, al. 1);
- En cas de suspension, les retraités et l'organisme municipal assument, à parts égales, le déficit imputable aux retraités à moins que l'organisme décide d'en assumer une part plus élevée qui peut atteindre 55 % (art. 16, al. 1);
- Le déficit à partager est celui constaté dans l'évaluation au 31 décembre 2015 ou dans celle au 31 décembre 2013, selon le moindre des deux (art. 16, al. 2);
- Dans l'hypothèse où la valeur de la suspension de l'indexation automatique est supérieure à la part du déficit attribuable aux retraités, le solde doit alors continuer d'être versé aux retraités sous forme d'indexation automatique partielle (art. 16, al. 1);
- En cas de suspension de l'indexation automatique des rentes des retraités, si un excédent est constaté dans une évaluation actuarielle postérieure à l'égard du service se terminant le 31 décembre 2013, tel excédent doit être affecté en priorité au rétablissement de l'indexation (art. 16, al. 4 et art. 20, al. 2);
- Tout nouveau déficit imputable aux retraités au 31 décembre 2013 et constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2015 est à la charge de l'organisme municipal (art. 16, al. 7).

[14] L'organisme municipal qui désire suspendre l'indexation automatique des retraités doit informer ces derniers de ses intentions et leur donner l'occasion de se faire entendre. À cette fin, le comité de retraite doit convoquer les retraités à une séance d'information au cours de laquelle l'organisme municipal leur expose la situation financière du régime et les informe de l'effort demandé. Par la suite, l'organisme municipal transmet à Retraite Québec, pour information, sa décision motivée et un compte-rendu de la séance (art. 17).

[15] La Loi 15 précise qu'aux fins du calcul des parts des déficits imputables aux participants actifs, aux retraités et aux organismes municipaux :

- Les gains accumulés dans la réserve ou dans un fonds de stabilisation doivent être soustraits des déficits (art. 5);
- Les déficits initiaux des régimes de retraite des villes de Montréal et Québec ne sont pas considérés dans le calcul des déficits (art. 66).

[16] La Loi 15 prévoit une période de négociation en vue de permettre aux organismes municipaux et aux participants actifs de convenir d'une entente pour modifier le régime de retraite de façon à s'y conformer. Cette période d'une durée de douze mois peut être prolongée de trois mois à deux reprises. À tout moment durant cette période, les parties peuvent demander la conciliation ou l'arbitrage. À l'expiration de la période de négociation, en cas d'échec, un arbitre est nommé pour régler le différend (art. 25 à 49).

[17] La Loi 15 encadre les pouvoirs de l'arbitre. Son article 46 prévoit :

46. L'arbitre statue conformément aux règles de droit.

Il doit prendre en considération, notamment, la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs visés par la présente loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime.

En outre, l'arbitre doit prendre en considération les concessions antérieures qu'ont consenties les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération globale.

La décision de l'arbitre, dès qu'elle est rendue, lie les parties et n'est pas susceptible d'appel.

[18] L'entente ou la décision arbitrale est transmise à Retraite Québec aux fins d'enregistrement. Cette dernière peut refuser de l'enregistrer en raison de sa non-conformité à la Loi 15 ou à la LRCR (art. 52).

[19] Quant au RREMQ, la Loi 15 ne lui impose pas de restructuration pour le service passé. Elle prévoit des mesures applicables à compter du 1^{er} janvier 2015 (art. 23, al. 1), soit :

- Le partage de la cotisation d'exercice à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs (art. 23, al. 1);
- La création d'un fonds de stabilisation financé par une cotisation de stabilisation partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs représentant au moins 10 % de la cotisation d'exercice et par les gains actuariels générés à compter du 1^{er} janvier 2014 (art. 23, al. 1 et 2).

[20] Enfin, la Loi 15 s'applique malgré l'existence d'une convention collective ou de toute autre entente en cours de validité et malgré toute disposition inconciliable, notamment les articles 20 et 21 de la LRCR lesquels prévoient :

20. Aucune modification d'un régime de retraite qui supprime des remboursements ou prestations, en limite l'admissibilité ou réduit le montant ou la valeur des droits des participants ou bénéficiaires ne peut prendre effet, lorsqu'elle est établie par convention collective ou sentence arbitrale en tenant lieu ou lorsqu'elle est rendue obligatoire par décret, avant la date de prise d'effet de la convention, de la sentence ou du décret et, dans les autres cas, avant la date d'envoi de l'avis prévu à l'article 26.

Cette limite fixée pour la prise d'effet d'une modification réductrice ne s'applique toutefois pas:

1° dans le cas où la modification est faite pour permettre au régime de demeurer un régime de pension agréé au sens de l'article 1 de la Loi sur les impôts (chapitre I-3);

2° dans le cas où les participants ou bénéficiaires visés y ont consenti et dans celui où l'entrée en vigueur de la modification est fixée à la date de la faillite suivant le paragraphe 1.1° du premier alinéa de l'article 19, pourvu que Retraite Québec ait par ailleurs autorisé la modification.

Si elle concerne la rente normale, la méthode pour la calculer ou toute autre prestation établie sur la base de cette rente ou méthode, une modification réductrice ne peut porter que sur les services effectués après la date où elle a pris effet ou, dans le cas d'une modification aux hypothèses visées au deuxième alinéa de l'article 61, ne peut s'appliquer qu'à une évaluation des droits d'un participant faite en fonction d'une date subséquente à sa prise d'effet. Ces restrictions ne sont toutefois pas applicables dans les cas mentionnés au deuxième alinéa.

21. Aucune modification d'un régime de retraite ne peut réduire une prestation dont le service a débuté avant la date de prise d'effet de cette modification.

[Soulignement ajouté]

3. LES RECOURS

[21] Les demandeurs ont fortement réagi à la Loi 15 et au projet de loi l'ayant précédée.

[22] Dès le 9 décembre 2014, un premier recours visant une déclaration d'inconstitutionnalité et de nullité de la Loi 15 a été introduit. Treize autres ont suivi. Le dernier a été notifié le 9 mai 2016.

[23] Se portent demandeurs dans ces recours, des salariés, des syndicats, des centrales syndicales, des fédérations de syndicats, des cadres, des associations de cadres, des retraités, des associations de retraités. Ils représentent quelque soixante-quinze mille employés d'organismes municipaux. Ils interviennent aussi pour quelque trente mille retraités ayant occupé un emploi auprès d'un organisme municipal.

[24] Ainsi :

- dans le dossier 200-05-020126-152, l'Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec (APPVQ) est un syndicat qui compte plus de 600 membres;
- dans le dossier 200-17-021337-142, la Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA), une fédération de syndicats, se porte demanderesse avec treize de ses syndicats affiliés lesquels comptent plus de 3 500 membres;
- dans le dossier 200-17-021682-158, la Centrale des syndicats démocratiques (CSD), aussi une fédération de syndicats, se porte demanderesse avec huit de ses syndicats affiliés qui représentent plus de 500 membres;
- dans le dossier 200-17-022941-158, l'Association du personnel retraité de la Ville de Québec (APRVQ), l'Association québécoise des retraités(es) des secteurs publics et parapublics (AQRP), l'Organisation des retraités(es) de l'entretien et du transport de Montréal (ORE-TM) et l'Association des retraités(es) municipaux de la Ville de Saint-Laurent (ARMSL) représentent quelque 6 000 membres dont environ 4 000 seraient concernés par le recours⁶;

⁶ L'AQRP regroupe des retraités des secteurs public et parapublic dont certains du secteur municipal.

- dans le dossier 500-17-086490-151, l'Association des pompiers de la Ville de Montréal (APM) représente quelque 2 400 membres;
- dans le dossier 500-17-086494-152, 81 sections locales du Syndicat canadien de la fonction publique (SCFP) comptent plus de 40 000 membres;
- dans le dossier 500-17-086764-159, la Confédération des syndicats nationaux (CSN) et la Fédération des employés et employées de services publics inc. (FEESP – CSN) se portent demanderesse avec 47 de leurs syndicats affiliés lesquels comptent quelque 8 000 membres;
- dans le dossier 500-17-086906-156, le Syndicat des employés et employées professionnels(les) et de bureau, section locale 571 (SEPB – CTC - FTQ) et le Syndicat des employés et employées professionnels (les) de bureau, section locale 610 (SEPB – CTC - FTQ) comptent plus de 2 400 membres;
- dans le dossier 500-17-087899-152, la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec (FPPMQ) se porte demanderesse avec 28 associations de policiers et policières municipaux du Québec qui comptent quelque 5 000 membres;
- dans le dossier 500-17-087969-153, la Fraternité des policiers et policières de Montréal (FPPM) compte quelque 4 500 membres;
- dans le dossier 500-17-088180-156, le Syndicat des professionnels et professionnelles municipaux de Montréal (SPPMM) compte quelque 2 000 membres;
- dans le dossier 500-17-088735-157, le Syndicat des pompiers et pompières du Québec (SPPQ), une fédération de syndicats comptant quelque 4 000 membres, se porte demandeur avec 18 de ses syndicats affiliés;
- dans le dossier 500-17-089514-155, l'Association des cadres de Ville de Laval (ACVL) compte quelque 235 membres;
- dans le dossier 500-17-093732-165, la Fédération des associations des cadres municipaux du Québec (FACMQ) se porte demanderesse avec dix associations de cadres municipaux qu'elle regroupe, lesquelles comptent quelque 1 300 membres.

[25] Ils intentent leurs recours contre la Procureure générale du Québec (PGQ) et dans certains cas aussi contre le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale chargé de

l'application de la Loi 15. Sont mis en cause 110 organismes municipaux ayant établi un régime de retraite visé par la Loi 15.

[26] Outre la PGQ, six mises en cause ont produit des moyens de défense, soit les Villes de Montréal, Beaconsfield, Dorval, Mont-Royal, Pointe-Claire et Sainte-Catherine.

[27] Les demandeurs ont avisé la PGQ, conformément aux dispositions du Code de procédure civile en vigueur au moment de l'introduction de chacun des recours⁷. Le respect des conditions prévues à ces dispositions ne fait pas l'objet du débat.

[28] Toutes les instances ont été jointes pour être instruites en même temps et jugées sur la même preuve.

[29] Dans leurs demandes introductives d'instance, les demandeurs réclament une réparation en conséquence de la déclaration d'inconstitutionnalité et de nullité qu'ils recherchent.

[30] À la demande de la PGQ, chacune des instances a été scindée. Les jugements prononcés dans chacun des cas, le 8 septembre 2017, prévoient :

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[26] **SCINDE** l'instance afin que l'instruction de la demande porte d'abord sur les questions constitutionnelles que soulèvent les recours des demandeurs et, par la suite, le cas échéant, les conclusions en réparation incluant celles visant la remise en état des régimes de retraite et la nullité des modifications à ces régimes qui auraient pu être négociées ou décidées par un arbitre dans le cadre du processus de restructuration prévu à la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal;

[27] **REPORTE** la demande de radiation des allégations et des conclusions des recours traitant de la réparation recherchée par les demandeurs au moment et dans l'éventualité où le volet réparation serait abordé;

[28] Frais de justice à suivre.

[31] Les recours concernent près de cent trente (129 selon la PGQ) des 170 régimes de retraite du secteur municipal visés par la Loi 15.

⁷ C.p.c., art. 95 avant le 1^{er} janvier 2016; C.p.c. art. 76 et 77 après le 31 décembre 2015.

4. LES GRIEFS DES DEMANDEURS

[32] Les demandeurs formulent de multiples griefs à l'encontre de la Loi 15. Ils estiment que les mesures qu'elle impose portent atteinte à la liberté d'association et au droit de négocier collectivement, notamment en forçant la négociation d'ententes non expirées et en imposant la restructuration des régimes de retraite.

[33] Ainsi, selon eux, au niveau des aspects financiers, la Loi 15 :

- a) Force la création d'un volet antérieur et d'un volet postérieur avec séparation hermétique (art. 6);
- b) Révise et annule de manière rétroactive les ententes conclues avant l'entrée en vigueur de la Loi 15 en imposant de nouvelles règles à l'égard du financement des régimes pour le volet antérieur au 1^{er} janvier 2014; il en est ainsi de la participation obligatoire des participants actifs au remboursement du déficit constaté au 31 décembre 2013;
- c) Fixe, de manière arbitraire, la répartition entre les retraités et les participants actifs de la part qui leur est attribuable dans ce déficit en imposant une formule de répartition fondée sur la règle du prorata (art. 4 et 12);
- d) Révise et annule les ententes relatives au taux de la cotisation d'exercice et impose en lieu et place et de manière arbitraire, des taux maxima en date du 1^{er} janvier 2014, ce qui a notamment pour effet de forcer la renégociation des avantages et bénéfices du régime et d'entraîner dans bien des cas la réduction des droits consentis antérieurement (art. 8);
- e) Révise et annule les règles de financement convenues antérieurement entre les parties et impose de nouvelles règles pour le volet postérieur au 31 décembre 2013, soit le partage à parts égales de la cotisation d'exercice, de la cotisation d'équilibre et de la cotisation de stabilisation (art. 7);
- f) Révise et annule les ententes déjà convenues, et impose pour l'avenir de nouvelles règles relatives au paiement de la bonification des avantages et bénéfices, et de l'utilisation des excédents d'actif (art. 19 et 20);
- g) Impose aux participants actifs et aux retraités le remboursement du déficit constaté au 31 décembre 2013 à même les sommes devenues disponibles en raison de l'abolition de l'indexation automatique de la rente (art. 14 et 16);

h) Autorise l'atteinte aux droits acquis malgré les articles 20 et 21 de la LRCR (art. 21);

i) Crée des règles fondées sur l'arbitraire (art. 4 et 26).

[34] Ils ajoutent qu'au niveau des avantages et bénéfices, la Loi 15 :

a) Rend illégale de manière permanente la présence de toute clause d'indexation automatique de la rente dans l'avenir, révisé et annule les clauses existantes à ce chapitre, le tout de manière rétroactive à l'égard des participants actifs (art. 11 et 13);

b) Impose l'abolition de la prestation additionnelle sans aucune compensation à l'égard des participants qui pouvaient en bénéficier (art. 18, al. 4);

c) Révisé et annule rétroactivement à l'égard des retraités, les ententes conclues sur le paiement d'une indexation automatique de la rente en accordant aux municipalités le pouvoir de suspendre l'indexation de la rente promise lorsque le régime est déficitaire en date du 31 décembre 2015 (art. 16).

[35] Quant au règlement des différends relatifs à la restructuration des régimes de retraite, ils prétendent que la Loi 15 impose un mécanisme incomplet qui, en outre, a pour effet d'isoler les régimes de retraite à titre de composante de la rémunération globale des employés.

[36] Ces griefs amènent les demandeurs à adopter la position suivante à l'égard de la Loi 15 :

a) L'adoption de la Loi 15 a pour effet de modifier substantiellement et en profondeur le régime de négociation applicable au secteur municipal dans le domaine des relations du travail et plus spécifiquement celui des régimes de retraite à prestations déterminées;

b) Cette modification se traduit :

- par l'interdiction de manière permanente de toute négociation à l'égard de matières importantes et essentielles dans la constitution d'un régime de retraite, ce qui constitue une entrave substantielle à la liberté d'association garantie en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés et de la Charte québécoise des droits et libertés de la personne, cette entrave ayant pour effet de bouleverser l'équilibre convenu entre les parties en extrayant du processus de négociation des conditions de travail négociées qui font partie de la rémunération globale des employés municipaux;

- par l'imposition en permanence de mesures de redressement obligatoires qui ont également pour effet d'entraver de manière substantielle le processus de négociation;
- par la renégociation forcée des ententes conclues et en vigueur et l'imposition d'un mécanisme de solution des mécontentes relatives aux mesures de redressement facultatives considérées comme imparfaites, incomplètes, insuffisantes, et nuisibles;

c) Les mesures de redressement imposées dans la Loi 15 :

- constituent des entraves qui sont à la fois graves, sérieuses et substantielles;
- ont pour effet d'entraîner des ententes de restructuration qui ne sont pas le reflet d'une négociation qui se fait dans le cadre d'un véritable processus de négociation collective;
- empêchent la négociation sur des matières qui, jusque-là et à toute époque pertinente, ont constitué des matières négociables et négociées;
- ont pour effet d'affecter le processus de négociation sur des composantes importantes des conditions de travail, de manière permanente, tout en mettant fin à des ententes négociées et en vigueur;
- affectent des droits acquis légalement consentis;

[37] Les demandeurs insistent sur le fait que, outre les salaires, les régimes de retraite à prestations déterminées constituent le poste le plus important dans le panier de la rémunération globale des employés du secteur municipal. À leur avis, le véritable but de la Loi 15 n'est pas d'assainir la santé financière de leurs régimes de retraite et d'en assurer la pérennité, mais plutôt de réduire les coûts de main-d'œuvre des organismes municipaux sans passer par la négociation collective.

[38] Certains demandeurs s'interrogent aussi sur la légalité constitutionnelle des dispositions de la Loi 15 qui, à leur avis, ont une portée rétroactive. Ils arguent de plus que la Loi 15 porte atteinte à la sécurité juridique et à l'intégrité des employés municipaux, constitue une expropriation illégale de leur patrimoine, ne respecte pas leur droit à des conditions de travail justes et raisonnables et est discriminatoire à l'égard des retraités.

[39] Enfin, les demandeurs réclament l'analyse de leurs droits et libertés garantis par la Charte canadienne des droits et libertés⁸ (Charte canadienne) et la Charte des droits et libertés de la personne⁹ (Charte québécoise) selon une approche globale, en tenant compte des effets cumulatifs ou combinés des droits et libertés qui y sont énoncés.

5. LES MOYENS DE DÉFENSE

[40] Pour contrer les allégations et les positions des demandeurs, la PGQ et les villes mises en cause soutiennent que la Loi 15 :

- a) N'a aucun impact sur la capacité des employés du secteur municipal de s'associer;
- b) N'a qu'un impact mineur sur un véritable processus de négociation;
- c) Constitue une intervention législative rendue nécessaire à la suite de la crise financière de 2008 qui a exacerbé diverses problématiques qui affectaient depuis un certain nombre d'années les régimes de retraite à prestations déterminées;
- d) Modifie des mesures qui ne sont pas le résultat de négociations collectives mais qui ont plutôt été introduites par des interventions législatives et réglementaires d'ordre public, à compter notamment de 1966, afin d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées, mesures auxquelles les parties ne peuvent déroger;
- e) Introduit des mesures raisonnables de nature à permettre d'atteindre son objectif de santé financière et de pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées;
- f) Porte atteinte, de façon minimale, au droit d'association, notamment en adoptant des mesures qui correspondent aux résultats obtenus par plusieurs associations demanderesses dans le cadre de négociations antérieures à la Loi 15 et en laissant aux parties toute latitude pour négocier d'autres éléments de la rémunération des employés municipaux;
- g) Offre l'avantage de maintenir en place des régimes de retraite à prestations déterminées au lieu de les remplacer par un autre type de régime moins protecteur du pouvoir d'achat à la retraite, tout en permettant la négociation d'autres éléments de la rémunération.

⁸ Charte canadienne des droits et libertés dans la Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.), 1982, c. 11, annexe B.

⁹ Charte des droits et libertés de la personne, RLRQ, c. C-12.

[41] Au surplus, aux arguments de certains demandeurs en sus de ceux rattachés à la liberté d'association, la PGQ et les villes mises en cause répondent :

- a) Hormis certaines situations propres au droit criminel et pénal, il n'existe pas, au plan constitutionnel, d'interdiction générale quant à la rétroactivité de la loi;
- b) La Loi 15 est d'application immédiate; son seul aspect véritablement rétroactif consiste à fixer au 1^{er} janvier 2014 la prise d'effet de certaines dispositions;
- c) L'article 7 de la Charte canadienne et l'article 1 de la Charte québécoise protègent les choix fondamentaux d'une personne et non pas ses intérêts économiques;
- d) La Loi 15 ne constitue pas une expropriation par l'État du patrimoine des employés municipaux et même si tel était le cas, ce qui est contesté, l'argument n'a aucune pertinence quant à la validité constitutionnelle de la Loi 15;
- e) Les conditions de travail des employés du secteur municipal demeurent justes et raisonnables et même si la Loi 15 portait atteinte au droit à de telles conditions que protège l'article 46 de la Charte québécoise, ce droit en étant un économique, une atteinte ne permettrait pas d'obtenir la nullité des dispositions législatives, et ce, en vertu de l'article 52 de la même Charte;
- f) La Loi 15 n'est pas discriminatoire à l'égard des retraités; elle ne crée pas une distinction, une exclusion ou une préférence fondée sur l'un des motifs énumérés au premier alinéa de l'article 10 de la Charte québécoise, qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance et l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne.

6. LES MOYENS DE PREUVE

[42] À l'appui de leurs prétentions respectives, les parties ont présenté 111 témoins, les demandeurs 52, dont 6 experts (4 actuaire, 1 économiste, 1 historien) et les défendeurs et mises en cause 59, dont 5 experts (4 actuaire et 1 économiste). Elles ont aussi administré une volumineuse preuve documentaire : plus de 1 770 pièces en demande, plus de 500 en défense auxquelles s'ajoutent plusieurs centaines de pièces que les experts invoquent au soutien de leurs rapports. Les parties ont reconnu que toutes ces pièces « incluant celles au soutien des rapports d'expertise et les hyperliens » ont été régulièrement produites¹⁰.

¹⁰ Les demandeurs ont produit leurs pièces dans leur dossier respectif. La PGQ a produit ses pièces de façon commune à tous les dossiers PGQ-1 à PGQ-291. La Ville de Montréal a produit ses pièces de façon commune dans les six dossiers qui la concernent (VM-1 à VM-140). Les autres Villes ayant fait valoir des moyens de défense ont produit des pièces en commun VMR-01 à VMR-85 dans le seul dossier qui les intéresse 500-17-086494-152 – SCFP.

7. LES QUESTIONS EN LITIGE SELON LES PARTIES

[43] Selon les demandeurs, les questions en litige se posent comme suit :

- a) Les dispositions de la Loi 15 contenues dans les articles 7, 8, 9, 11, 12, 13, 14, 16 et 18, comportent-elles une restriction incompatible avec la Loi constitutionnelle de 1982 et la Charte québécoise des droits et libertés de la personne et, en particulier, portent-elles atteinte à l'article 2d) de la Charte canadienne et à l'article 3 de la Charte québécoise ? Dans l'affirmative, sous quels aspects et dans quelle mesure ?
 - La Loi 15 a-t-elle une portée rétroactive qui la rend invalide?
 - La Loi 15 a-t-elle pour effet de porter atteinte au droit à la « sécurité juridique » des salariés?
 - La Loi 15 a-t-elle pour effet d'exproprier le patrimoine des participants actifs et des retraités?
 - La Loi 15 a-t-elle pour effet de priver les participants actifs et des retraités du droit à des conditions de travail justes et raisonnables au sens de l'article 46 de la Charte québécoise?
- b) Le cas échéant, l'ampleur des dispositions jugées invalides a-t-elle pour effet d'emporter l'invalidité globale de la Loi 15 et, dans l'affirmative, sous quels aspects et dans quelle mesure?
- c) L'arbitrage obligatoire du différend sur les matières dites facultatives, imposé aux parties en vertu des articles 37 à 49 de la Loi 15, constitue-t-il un substitut à la grève et un mécanisme efficace, juste, neutre et adéquat au sens de l'article 2d) de la Charte canadienne de l'article 3 de la Charte québécoise ? Dans l'affirmative, sous quels aspects et dans quelle mesure?
- d) La défense de justification proposée par la défenderesse et les villes est-elle bien fondée et conforme aux exigences de l'article 1 de la Charte canadienne et de l'article 9.1 de la Charte québécoise?
- e) La défense de justification proposée satisfait-elle les règles qui découlent de l'atteinte minimale et de la proportionnalité?
- f) Sur le tout, la défense de justification proposée est-elle suffisante et bien fondée pour empêcher l'invalidation des dispositions de la Loi 15 qui sont contestées ici?

- g) Les articles 16 et 17 de la Loi 15 sont-ils discriminatoires en vertu de la condition sociale, soit le statut de la personne retraitée, contrairement aux articles 10 et 16 de la Charte québécoise?
- h) L'article 16 de la Loi 15 contrevient-il aux droits acquis par les personnes retraitées?

[44] Pour leur part, la PGQ et les Villes formulent comme suit les questions que soulève le débat :

- a. Alors que les régimes de retraite font régulièrement l'objet d'intervention législative dans une finalité d'ordre public, la Loi 15 est-elle une intervention législative de même nature permettant d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal?
- b. Les dispositions de la Loi 15 entravent-elles substantiellement le processus de négociation en compromettant la capacité des syndiqués d'agir d'une seule voix en vue de réaliser des objectifs communs portant ainsi atteinte à la liberté d'association garantie par l'article 2d) de la Charte canadienne et l'article 3 de la Charte québécoise?
- c. S'il y a entrave substantielle au processus de négociation, la situation économique et la performance des marchés financiers justifiaient-elles l'intervention du législateur?
- d. La Loi 15 a-t-elle une portée rétroactive? Si oui, existe-t-il au plan constitutionnel une interdiction générale ayant pour effet d'empêcher l'adoption de lois ayant une telle portée?
- e. La Loi 15 a-t-elle pour effet de porter atteinte au droit à la « sécurité juridique » des salariés?
- f. La Loi 15 a-t-elle pour effet d'exproprier le patrimoine des salariés?
- g. La Loi 15 a-t-elle pour effet de priver les retraités du droit à des conditions de travail justes et équitables au sens de l'article 46 de la Charte québécoise?
- h. Existe-t-il des principes sous-jacents et non encore découverts de la constitution auxquels contreviendrait la Loi 15 et peut-on invalider la Loi 15 par la simple accumulation de libertés ou de droits constitutionnels invoqués, bien qu'aucune atteinte spécifique ne soit prouvée?

- i. Est-ce que l'article 46 de la Charte québécoise peut être utilisé pour invalider la Loi 15?

8. LES DISPOSITIONS DES CHARTES

[45] Les allégations et prétentions des parties mettent en cause les articles 1, 2d), 7, 15 (1), 32 (1) et 52 de la Charte canadienne et les articles 1, 3, 9.1, 10, 16, 46, 49, 52, 53 et 54 de la Charte québécoise:

Charte canadienne des droits et libertés

1. La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qui y sont énoncés. Ils ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique.

2. Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

[...]

d) liberté d'association.

[...]

7. Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

[...]

15. (1) La loi ne fait acception de personne et s'applique également à tous, et tous ont droit à la même protection et au même bénéfice de la loi, indépendamment de toute discrimination, notamment des discriminations fondées sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion, le sexe, l'âge ou les déficiences mentales ou physiques.

[...]

32. (1) La présente charte s'applique :

a) au Parlement et au gouvernement du Canada, pour tous les domaines relevant du Parlement, y compris ceux qui concernent le territoire du Yukon et les Territoires du Nord-Ouest;

b) à la législature et au gouvernement de chaque province, pour tous les domaines relevant de cette législature.

[...]

52. (1) La Constitution du Canada est la loi suprême du Canada; elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit.

(2) La Constitution du Canada comprend :

- a) la Loi de 1982 sur le Canada, y compris la présente loi;
- b) les textes législatifs et les décrets figurant à l'annexe;
- c) les modifications des textes législatifs et des décrets mentionnés aux alinéas a) ou b).

(3) La Constitution du Canada ne peut être modifiée que conformément aux pouvoirs conférés par elle.

Charte des droits et libertés de la personne

1. Tout être humain a droit à la vie, ainsi qu'à la sûreté, à l'intégrité et à la liberté de sa personne.

Il possède également la personnalité juridique.

[...]

3. Toute personne est titulaire des libertés fondamentales telles la liberté de conscience, la liberté de religion, la liberté d'opinion, la liberté d'expression, la liberté de réunion pacifique et la liberté d'association.

[...]

9.1. Les libertés et droits fondamentaux s'exercent dans le respect des valeurs démocratiques, de la laïcité de l'État, de l'ordre public et du bien-être général des citoyens du Québec.

La loi peut, à cet égard, en fixer la portée et en aménager l'exercice.

10. Toute personne a droit à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, des droits et libertés de la personne, sans distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, l'identité ou l'expression de genre, la grossesse, l'orientation sexuelle, l'état civil, l'âge sauf dans la mesure prévue par la loi, la religion, les convictions politiques, la langue, l'origine ethnique ou

nationale, la condition sociale, le handicap ou l'utilisation d'un moyen pour pallier ce handicap.

Il y a discrimination lorsqu'une telle distinction, exclusion ou préférence a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit.

[...]

16. Nul ne peut exercer de discrimination dans l'embauche, l'apprentissage, la durée de la période de probation, la formation professionnelle, la promotion, la mutation, le déplacement, la mise à pied, la suspension, le renvoi ou les conditions de travail d'une personne ainsi que dans l'établissement de catégories ou de classifications d'emploi.

[...]

46. Toute personne qui travaille a droit, conformément à la loi, à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent sa santé, sa sécurité et son intégrité physique.

[...]

49. Une atteinte illicite à un droit ou à une liberté reconnu par la présente Charte confère à la victime le droit d'obtenir la cessation de cette atteinte et la réparation du préjudice moral ou matériel qui en résulte.

En cas d'atteinte illicite et intentionnelle, le tribunal peut en outre condamner son auteur à des dommages-intérêts punitifs.

[...]

52. Aucune disposition d'une loi, même postérieure à la Charte, ne peut déroger aux articles 1 à 38, sauf dans la mesure prévue par ces articles, à moins que cette loi n'énonce expressément que cette disposition s'applique malgré la Charte.

53. Si un doute surgit dans l'interprétation d'une disposition de la loi, il est tranché dans le sens indiqué par la Charte.

54. La Charte lie l'État.

9. L'APPLICATION TEMPORELLE DE LA LOI

[46] Disposons d'abord de questions qu'on pourrait qualifier de préliminaires à celles qui concernent plus précisément la liberté d'association.

[47] D'une part, la légalité constitutionnelle d'une législation à caractère rétroactif et, d'autre part, la distinction entre une disposition rétroactive, rétrospective, prospective et d'application immédiate.

[48] Dans l'arrêt *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*¹¹, la Cour suprême s'est prononcée sur la constitutionnalité d'une loi à caractère rétroactif. Dans cette affaire, *Imperial Tobacco Canada Ltée* contestait une loi de la Colombie-Britannique qui autorise le gouvernement à poursuivre un fabricant de tabac en vue de recouvrer les dépenses engagées par lui pour le traitement des personnes exposées à ses produits.

[49] *Imperial Tobacco Canada Ltée* arguait, entre autres, que la primauté du droit exige qu'une loi ne soit que prospective. La Cour suprême répond à l'argument:

(1) Le caractère prospectif de la Loi

69 Sauf en droit criminel, où l'al. 11g) de la Charte limite le caractère rétrospectif et la rétroactivité de la législation, le principe de la primauté du droit et les dispositions de notre Constitution n'exigent aucunement que les lois aient seulement un caractère rétrospectif. Le professeur P. W. Hogg expose avec précision l'état du droit sur ce point (dans *Constitutional Law of Canada* (éd. feuilles mobiles), vol. 2, p. 48-29) :

[traduction] Sous réserve de l'al. 11g), le droit constitutionnel canadien n'interdit pas la rétroactivité (ex post facto) des lois. En matière d'interprétation législative, il faut présumer qu'une loi n'a pas d'effet rétroactif, mais si cet effet est clairement exprimé, il n'y a alors place à aucune interprétation et la loi prend effet au moment prévu. Les lois rétroactives sont en fait courantes.

70 Ainsi, dans *Air Canada c. Colombie-Britannique*, [1989] 1 R.C.S. 1161, p. 1193, le juge La Forest, s'exprimant au nom des juges majoritaires de la Cour, a affirmé « que la Constitution n'interdit pas » l'adoption d'une taxe rétroactive. Et dans *Cusson c. Robidoux*, [1977] 1 R.C.S. 650, p. 655, le juge Pigeon a écrit, au nom de la Cour, qu'il serait « futile » de laisser croire qu'une loi est inconstitutionnelle parce qu'elle fait revivre des actions déjà jugées prescrites par notre Cour (dans *Hôpital Notre-Dame c. Patry*, [1975] 2 R.C.S. 388).

71 Il n'existe aussi aucune exigence générale que la législation ait une portée uniquement prospective, même si une loi rétrospective et rétroactive peut renverser des attentes bien établies et être parfois perçue comme étant injuste : voir E. Edinger, « Retrospectivity in Law » (1995), 29 U.B.C. L. Rev. 5, p. 13. Ceux qui partagent cette perception seront peut-être rassurés par les règles d'interprétation législative qui imposent au législateur d'indiquer clairement les

¹¹ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49.

effets rétroactifs ou rétrospectifs souhaités. Ces règles garantissent que le législateur a réfléchi aux effets souhaités et [traduction] « a conclu que les avantages de la rétroactivité [ou du caractère rétrospectif] l'emportent sur les possibilités de perturbation ou d'iniquité »: Landgraf c. USI Film Products, 511 U.S. 244 (1994), p. 268.

[50] Dans *Épiciers Unis Métro-Richelieu inc., division « Éconogros » c. Collin*¹², la Cour suprême traite de l'application immédiate d'une loi et résume la distinction entre rétroactivité et rétrospectivité :

46 En effet, les principes de rétroactivité, d'application immédiate et de rétrospectivité des lois nouvelles ne doivent pas être confondus. Il n'y a pas de rétroactivité lorsqu'une loi nouvelle s'applique à une situation constituée d'un ensemble de faits survenus avant et après l'entrée en vigueur du nouveau texte de loi ou à des effets juridiques qui chevauchent cette date (Côté, op. cit., p. 220). Lorsque des faits sont en cours au moment de son entrée en vigueur, la loi nouvelle s'applique selon le principe de l'application immédiate, c'est-à-dire qu'elle régit le déroulement futur de la situation juridique (Côté, op. cit., p. 191 et suiv.). Si les effets juridiques sont en cours au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle, le principe de la rétrospectivité s'applique. Selon ce principe, la loi nouvelle régit les conséquences futures de faits accomplis avant son entrée en vigueur, sans toutefois modifier les effets qui se sont produits avant cette date (Côté, op. cit., p. 167 et suiv., et p. 245 et suiv.). Dans le cas où elle vient modifier ces effets antérieurs, la loi nouvelle a un effet rétroactif (Côté, op. cit., p. 167 et suiv.). Le professeur Driedger a bien mis en évidence cette distinction entre les effets rétroactif et rétrospectif :

[traduction] Une loi rétroactive est une loi qui s'applique à une époque antérieure à son adoption. Une loi rétrospective ne dispose qu'à l'égard de l'avenir. Elle vise l'avenir, mais elle impose de nouvelles conséquences à l'égard d'événements passés. Une loi rétroactive agit à l'égard du passé. Une loi rétrospective agit pour l'avenir, mais elle jette aussi un regard vers le passé en ce sens qu'elle attache de nouvelles conséquences à l'avenir à l'égard d'un événement qui a eu lieu avant l'adoption de la loi. Une loi rétroactive modifie la loi par rapport à ce qu'elle était; une loi rétroactive rend la loi différente de ce qu'elle serait autrement à l'égard d'un événement antérieur. [En italique dans l'original.]

(E. A. Driedger, « Statutes : Retroactive Retrospective Reflections » (1978), 56 R. du B. can. 264, p. 268-269)

¹² *Épiciers unis Métro-Richelieu Inc., division « Éconogros » c. Collin*, 2004 CSC 59.

[51] Dans son traité « Interprétation des lois »¹³, l'auteur Pierre-André Côté explique que les lois peuvent avoir des effets prospectifs, immédiats, rétroactifs, rétroactifs ou une combinaison de ces effets. Une loi a un effet prospectif lorsqu'elle régit le futur¹⁴. Une loi produit des effets immédiats « [...] lorsque celle-ci s'applique à l'égard d'une situation juridique en cours au moment où elle prend effet : la loi nouvelle gouvernera alors le déroulement futur de cette situation »¹⁵. L'effet rétroactif désigne « [...] cette modalité d'application de la loi dans le temps particulière selon laquelle la loi ne modifie que les effets à venir d'un fait accompli, sans remettre en cause le régime juridique antérieur de ce fait »¹⁶. « [...] une loi rétrospective est, en substance, une loi d'effet prospectif dont l'application porte atteinte à des droits acquis »¹⁷. Enfin, la loi a un effet rétroactif « [...] lorsqu'elle prétend agir dans le passé »¹⁸.

[52] Ces distinctions amènent à s'interroger sur la notion de droits acquis. Le même auteur, Pierre-André Côté, invite à distinguer « droits acquis » et « expectatives ». Il écrit aussi :

Pour reconnaître des droits acquis, les tribunaux exigent du justiciable qu'il puisse démontrer :

1. Que sa situation juridique est individualisée et concrète et non générale et abstraite, et
2. Que sa situation juridique était constituée au moment de l'entrée en vigueur de la loi nouvelle.¹⁹

[53] La Cour suprême dans *Dikranian c. Québec (Procureur général)*²⁰ a repris cette définition. Dans cette affaire, la Cour devait se prononcer sur l'impact de modifications législatives à la *Loi sur l'aide financière aux étudiants*²¹ ultérieures à la conclusion de prêts par des étudiants notamment sur l'obligation de ces derniers de payer des intérêts plus rapidement qu'initialement prévu dans leurs contrats alors que, selon la Cour, les lois modificatrices (il y en avait deux) ne prévoyaient pas clairement l'intention du législateur de changer les conditions des contrats. Au sujet de la notion « *Droits acquis* », la Cour explique:

¹³ CÔTÉ, Pierre-André, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009.

¹⁴ *Id.*, paragr. 419, p. 128.

¹⁵ *Id.*, paragr. 581, p. 176.

¹⁶ *Id.*, paragr. 513, p. 154.

¹⁷ *Id.*, paragr. 520, p. 156.

¹⁸ *Id.*, paragr. 481, p. 146.

¹⁹ *Id.*, p. 185.

²⁰ *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 73.

²¹ *Loi sur l'aide financière aux étudiants*, L.Q. 1990, c. 11.

37 Peu d'auteurs ont tenté de définir le concept de « droit acquis ». L'appelant cite le professeur Côté à l'appui de ses prétentions. Cet auteur soutient que le justiciable doit satisfaire à deux critères pour avoir un droit acquis : (1) sa situation juridique est individualisée et concrète, et non générale et abstraite, et (2) sa situation juridique était constituée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (Côté, p. 201-202). Ce mode d'analyse a notamment été utilisé par la Cour d'appel de la Saskatchewan dans *Scott c. College of Physicians and Surgeons of Saskatchewan* (1992), 95 D.L.R. (4th) 706, p. 727.

38 Un survol de la jurisprudence de notre Cour et des tribunaux des autres provinces me convainc de la justesse du cadre d'analyse proposé par l'appelant.

39 Un tribunal ne peut donc conclure à l'existence d'un droit acquis lorsque la situation juridique considérée n'est pas individualisée, concrète, singulière. La seule possibilité de se prévaloir d'une loi ne saurait fonder une prétention de droits acquis : Côté, p. 202. Comme l'a clairement indiqué le juge Dickson (plus tard Juge en chef) dans *Gustavson Drilling*, p. 283, le simple droit de se prévaloir d'un texte législatif abrogé, dont jouissent les membres de la communauté ou une catégorie d'entre eux à la date de l'abrogation d'une loi, ne peut être considéré comme un droit acquis (voir aussi *Abbott c. Minister for Lands*, [1895] A.C. 425, p. 431; *Procureur général du Québec*, p. 743; *Massey-Ferguson Finance Co. of Canada c. Kluz*, [1974] R.C.S. 474 ; *Scott*, p. 727-728). En d'autres mots, le droit doit être acquis à une personne en particulier.

40 Mais ce n'est pas tout, il faut aussi que la situation se soit matérialisée (Côté, p. 204). Quand un droit devient-il assez concret? Le moment variera en fonction de la situation juridique en cause. J'y reviendrai. Il suffit de dire pour le moment que tel le décès du testateur qui transforme instantanément en droits les attentes des héritiers (voir p. ex. *Marchand c. Duval*, [1973] C.A. 635 , p. 637, et art. 625 C.c.Q.), tel le délit qui fait naître sur-le-champ le droit à la réparation (voir p. ex. *Holomis c. Dubuc* (1974), 56 D.L.R. (3d) 351 (C.S.C.-B.); *Ishida c. Itterman*, [1975] 2 W.W.R. 142 (C.S.C.-B.), et art. 1372 et 1457 C.c.Q.), l'accord contractuel confère instantanément aux parties des droits et des obligations (voir Côté, p. 205).

[54] Par ailleurs, dans le contexte des relations de travail et au regard d'un régime de retraite, la Cour suprême dans *Dayco Canada Ltd c. T.C.A. Canada* distingue ainsi les droits d'un employé appartenant à une unité de négociation régie par une convention collective de ceux d'un retraité ayant appartenu à cette unité, reconnaissant à ce dernier une forme de droits acquis :

Il y a lieu, à ce stade, de mentionner l'arrêt récent de notre Cour *Hémond c. Coopérative fédérée du Québec*, [1989] 2 R.C.S. 962, dans lequel nous avons décidé que les droits d'ancienneté accordés à un travailleur dans une convention collective ne sont pas des droits acquis. C'est-à-dire qu'une convention collective

ultérieure peut déroger aux droits accordés à des personnes par une convention antérieure. Dans cette affaire, des travailleurs avaient été promus à des postes de gestion les excluant de l'unité de négociation. Lorsque, quelques années plus tard, ils ont été rétrogradés et réintégrés dans l'unité de négociation, la convention collective alors en vigueur leur accordait moins d'ancienneté que celle en vigueur au moment de leur départ. Le juge Gonthier a rejeté, au nom de la Cour, les arguments voulant que les droits d'ancienneté antérieurs étaient des droits acquis des travailleurs. Il dit, à la p. 975:

On ne peut retenir que le syndicat en l'espèce n'avait pas la possibilité de modifier les droits d'ancienneté des intimés par le truchement d'une convention collective ultérieure.

Bien qu'il soit possible dans certains cas d'interpréter une convention collective de façon à reconnaître des droits d'ancienneté à certains travailleurs, il n'est pas permis d'ignorer carrément les termes d'une telle convention pour conférer à des employés des droits acquis en la matière. Les droits d'ancienneté, au même titre que n'importe quel autre droit des employés, sont assujettis au processus de la négociation collective. Dans le contexte des relations ouvrières, il serait, pour dire le moins, inédit d'élever ces droits, absolument et irrémédiablement, au rang de droits acquis. Quand il existe une convention collective, les droits individuels sont à toutes fins pratiques écartés. [Souligné dans l'original.]

À mon avis, rien dans le jugement du juge Gonthier n'est incompatible avec la notion de droits acquis en matière de retraite et je ferais la distinction suivante d'avec l'arrêt Hémond. Premièrement, il n'y a pas de doute que les relations de travail futures ne peuvent être régies que par une convention collective, la plus récente. Tant qu'un employé continue d'appartenir à une unité de négociation, il est nécessairement soumis aux vicissitudes du processus de la négociation collective. Toutefois, à la retraite, le travailleur sort de cette relation et, à ce moment-là, les droits qu'il a accumulés à titre d'employé se cristallisent sous une forme quelconque de droit «acquis» dont il bénéficie en qualité de retraité. Il est tout à fait possible que ce droit ne puisse être mis à exécution que par le truchement de l'action collective du syndicat au nom des retraités. Toutefois, si tel est le cas, c'est en raison des particularités de fonctionnement de notre régime de droit du travail plutôt que d'un principe évident.²²

[55] En somme, la Loi 15 est :

- Rétroactive à l'égard de l'aspect suivant, à savoir entrée en vigueur le 5 décembre 2014, elle fixe au 1^{er} janvier 2014 la prise d'effet de certaines de ses dispositions;

²² *Dayco (Canada) Ltd. c. T.C.A. - Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, p. 273-274.

- Rétrospective à l'égard des retraités dont le régime de retraite prévoit une forme d'indexation automatique de la rente qui leur est payable;
- D'application immédiate à l'égard des participants actifs pour le volet antérieur au 1^{er} janvier 2014;
- Prospective à l'égard des participants actifs pour le volet postérieur au 31 décembre 2013.

[56] Le fait que des dispositions de la Loi 15 soient rétroactives, rétrospectives, d'application immédiate ou prospectives n'affecte pas en soi, en tout ou en partie, sa validité constitutionnelle. Par contre, comme on le verra plus loin, le qualificatif rattaché aux effets de certaines dispositions de la Loi 15 peut constituer un critère dans l'examen de la constitutionnalité.

10. LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE À UN RÉGIME DE RETRAITE

[57] L'examen de la constitutionnalité de la Loi 15 passe par une définition d'un régime de retraite, laquelle est tributaire de l'environnement législatif et réglementaire qui s'y applique.

[58] La LRRCR, la Loi de l'impôt sur le revenu²³ (LIR) de même que les règlements adoptés sous leur empire constituent les pièces législatives et réglementaires les plus importantes qui encadrent les régimes de retraite.

[59] La LRRCR traite de plusieurs concepts applicables aux régimes de retraite, comme leur sécurité financière, la protection minimale des droits des participants, l'administration des régimes et leur surveillance par Retraite Québec²⁴. Les principales dispositions de cette loi pertinentes au litige, en vigueur au moment de l'adoption de la Loi 15, soit les articles 5, 6, 7, 8, 9, 19, 24 al. 1, 31, 32 al. 2, 37, 38, 39, 60, 60.1, 134, 134.1, 138, 139, 140, 141, 142, 147, 150, 183, 244 (9, 11, 12, 15 al. 1, 4 et 5), 245, 248, 257 (par. 2 et 3) et 258 (2) sont reproduits en annexe.

[60] Si la LRRCR prévoit des normes qualifiées de minimales, la LIR et ses règlements fixent des limites maximales.

²³ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1, 5^e suppl.

²⁴ Depuis le 1^{er} janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance (CARRA) et la Régie des rentes du Québec (RRQ) sont regroupées en un seul organisme nommé RETRAITE QUÉBEC. Retraite Québec conserve la responsabilité de veiller au bon fonctionnement et à la conformité et au développement des régimes complémentaires de retraite, responsabilité dévolue avant le 1^{er} janvier 2016 à la RRQ.

[61] Ainsi, les règles fiscales limitent les cotisations requises à un régime de type CD (cotisations déterminées) à 18 % de la rémunération. Ce taux est le même que celui applicable aux régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Un régime de type PD (prestations déterminées) comporte plutôt des limites applicables aux bénéfices pouvant être accordés et aux cotisations salariales pouvant être versées. Les cotisations d'un employeur en vertu d'un régime de type PD ne sont pas limitées dans la mesure où les règles relatives aux bénéfices maximums sont respectées et que l'évaluation des coûts est effectuée en vertu de méthodes et hypothèses actuarielles acceptables. Ainsi, la rente viagère payable ne peut dépasser le moins élevé des deux montants suivants :

- 2 % de la rétribution moyenne la plus élevée calculée selon les règles fiscales; ce pourcentage est porté à 2.33 dans le cas de l'exercice d'une profession reliée à la sécurité publique, ce qui est le cas pour les policiers et les pompiers²⁵;
- Le plafond des prestations déterminées pour l'année; pour 2016, ce plafond est fixé à 2 890 \$, pour 2017, à 2 914,44 \$, pour 2018, à 2 944,44 \$²⁶.

11. DIVERS RÉGIMES DE RETRAITE

[62] Le cadre législatif et réglementaire applicable aux régimes de retraite distingue deux grandes familles de régimes : ceux à cotisations déterminées (CD), ceux à prestations déterminées (PD).

[63] Les deux s'inscrivent dans le système de retraite du Québec dont les sources de revenus à la retraite sont souvent représentées sous forme d'étages : le premier est constitué de la sécurité de la vieillesse, le second du régime de rentes du Québec ou du régime de pensions du Canada et le troisième du régime de retraite et de l'épargne personnelle (REER, etc.).

[64] Les deux visent le même objectif : les rentes de retraite ajoutées aux autres revenus à la retraite, soit les prestations de la sécurité de la vieillesse et celles du régime de rentes du Québec ou du régime de pensions du Canada, devraient permettre à un retraité de maintenir son niveau de vie. Ce maintien implique généralement un revenu à la retraite équivalent à plus ou moins 70 % des derniers salaires bruts²⁷.

²⁵ *Règlement de l'impôt sur le revenu*, C.R.C. c. 945, art. 85.03 (3) g).

²⁶ Pièce R-44 : *Régimes complémentaires de retraite (types de régime et notions de base quant à leur financement)*, rapport de Pierre Bergeron, août 2018, déposé dans le dossier FPPM – 500-17-087969-153, p. 39.

²⁷ Pièce R-44 : *Régimes complémentaires de retraite (types de régime et notions de base quant à leur financement)*, rapport de Pierre Bergeron, août 2018, déposé dans le dossier FPPM – 500-17-087969-153, *Id.*, p. 4.

[65] Cet objectif est plus certainement atteint quand l'employé participe à un régime de retraite à prestations déterminées.

[66] En effet, dans un régime à cotisations déterminées, la cotisation de l'employeur et celle du travailleur sont fixées à l'avance. Le montant de la rente ou du revenu de retraite n'est pas connu à l'avance, car il est fonction, entre autres, des sommes accumulées avec intérêt, du taux d'intérêt en vigueur au moment de l'achat d'une rente viagère ou des taux relatifs à un fonds de revenu viager.

[67] Par contre, dans un régime à prestations déterminées, la rente de retraite qui sera payable est fixée à l'avance, selon une formule précise. Un actuaire évalue les cotisations à payer et en certifie la suffisance. En règle générale, du moins avant l'entrée en vigueur de la Loi 15, un tel régime fixe à l'avance la cotisation du travailleur et précise que l'employeur assume le solde du coût de la rente de retraite et des autres prestations prévues. La rente peut être déterminée en fonction d'un pourcentage du salaire ou d'un montant forfaitaire. Par salaire, on peut entendre par exemple celui de fin de carrière, celui maximal moyen, celui moyen de fin de carrière ou encore celui moyen au cours de la carrière. La rente peut aussi correspondre à un montant déterminé.

[68] Le cadre législatif et réglementaire applicable aux régimes de retraite prévoit aussi un modèle de régime dit « hybride » à cotisations et prestations déterminées.

[69] S'ajoutent à ces trois types de régimes celui à financement salarial et celui à prestations cibles.

[70] Dans un régime à financement salarial, la cotisation de l'employeur est fixée à l'avance. Le solde des cotisations à verser, y compris le paiement pour déficit le cas échéant, est à la charge des travailleurs participants.

[71] Dans un régime à prestations cibles, la cotisation de l'employeur est fixée à l'avance. Celle de l'employé peut également l'être. La rente normale est établie en fonction de la situation financière du régime.

[72] Chaque régime de retraite visé par la Loi 15 constitue donc un contrat doté des principales caractéristiques suivantes :

- Il est contributif et non garanti;
- Chaque participant bénéficie d'une prestation déterminée de retraite (régime PD);
- Son financement est assuré par des cotisations patronales et salariales et les revenus qui en résultent;

- Ces cotisations et leurs revenus sont versés dans une caisse de retraite qui constitue un patrimoine fiduciaire;
- Ce patrimoine est administré par un comité de retraite qui agit à titre de fiduciaire.

12. LA CAISSE DE RETRAITE : UN PATRIMOINE FIDUCIAIRE

[73] Le fait que la LRQR prescrit que la caisse de retraite constitue un patrimoine fiduciaire entraîne des conséquences que la Cour d'appel explique dans *Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec inc. (APCHQ) c. Procureure générale du Québec*²⁸ :

[71] Il existe ainsi une condition essentielle à l'affectation d'un patrimoine, soit celle d'être « prévue par la loi ».

[72] Le principal patrimoine d'affectation prévu au *C.c.Q.* est la fiducie, à laquelle se rattachent certaines fondations. Les principaux fondements de la fiducie du droit civil sont énoncés aux articles 1260 à 1262 *C.c.Q.* :

1260. La fiducie résulte d'un acte par lequel une personne, le constituant, transfère de son patrimoine à un autre patrimoine qu'il constitue, des biens qu'il affecte à une fin particulière et qu'un fiduciaire s'oblige, par le fait de son acceptation, à détenir et à administrer.

1260. A trust results from an act whereby a person, the settlor, transfers property from his patrimony to another patrimony constituted by him which he appropriates to a particular purpose and which a trustee undertakes, by his acceptance, to hold and administer.

1261. Le patrimoine fiduciaire, formé des biens transférés en fiducie, constitue un patrimoine d'affectation autonome et distinct de celui du constituant, du fiduciaire ou du bénéficiaire, sur lequel aucun d'entre eux n'a de droit réel.

1261. The trust patrimony, consisting of the property transferred in trust, constitutes a patrimony by appropriation, autonomous and distinct from that of the settlor, trustee or beneficiary and in which none of them has any real right.

²⁸ *Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec inc. (APCHQ) c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCA 1165.

1262. La fiducie est établie par contrat, à titre onéreux ou gratuit, par testament ou, dans certains cas, par la loi. Elle peut aussi, lorsque la loi l'autorise, être établie par jugement.

1262. A trust is established by contract, whether by onerous or gratuitous title, by will or, in certain cases, by law. Where authorized by law, it may also be established by judgment.

[73] Un patrimoine d'affectation, que la fiducie illustre bien, est sans titulaire, cependant, il n'est pas sans maître comme nous l'enseigne la doctrine.

[74] Les biens qui le composent ne sont pas abandonnés au sens de l'article 934 *C.c.Q.*, mais font plutôt l'objet d'une affectation, comme le prévoit l'article 915 du code. Ces biens, de même que les autres droits et obligations qui forment un patrimoine (l'universalité du patrimoine) doivent pouvoir être gérés à des fins déterminées pour qu'il y ait effectivement affectation de patrimoine. La constitution d'un patrimoine d'affectation implique donc nécessairement que celui-ci soit sous la maîtrise et l'administration d'une personne dotée de la personnalité juridique afin que cette dernière puisse s'assurer que les fins de l'affectation soient respectées. Sans cela, il ne saurait y avoir une affectation. Dans le cas d'une fiducie, l'article 1278 *C.c.Q.* dispose ainsi que le fiduciaire détient la maîtrise et l'administration exclusive du patrimoine fiduciaire :

1278. Le fiduciaire a la maîtrise et l'administration exclusive du patrimoine fiduciaire et les titres relatifs aux biens qui le composent sont établis à son nom; il exerce tous les droits afférents au patrimoine et peut prendre toute mesure propre à en assurer l'affectation.

Il agit à titre d'administrateur du bien d'autrui chargé de la pleine administration.

1278. A trustee has the control and the exclusive administration of the trust patrimony, and the titles relating to the property of which it is composed are drawn up in his name; he has the exercise of all the rights pertaining to the patrimony and may take any proper measure to secure its appropriation.

A trustee acts as the administrator of the property of others charged with full administration.

[Renvois omis; soulignement ajouté]

13. SUJETS PÉRIPHÉRIQUES AU DROIT D'ASSOCIATION

[74] Les considérations concernant le cadre législatif et réglementaire applicable à un régime de retraite, celles au sujet des divers régimes de retraite et celles concernant la caisse de retraite permettent de régler des sujets qu'on pourrait qualifier de « périphériques » au regard des questions principales, à savoir :

- Celui relié à la sécurité juridique et à l'intégrité des employés municipaux (art. 7 de la Charte canadienne et 1 et 46 de la Charte québécoise);
- L'argument voulant que la Loi 15 exproprie le patrimoine des employés;
- L'allégation de discrimination à l'égard des retraités.

13.1 La sécurité juridique et l'intégrité des employés municipaux

[75] Les droits découlant d'un régime de retraite sont de nature économique. Or, comme l'exprime la Cour suprême dans *Irwin Toy Ltd c. Québec (Procureur général)*²⁹, les droits économiques ne relèvent pas de la garantie de l'article 7 de la Charte canadienne.

[76] Pour sa part, l'article 46 de la Charte québécoise vise « toute personne qui travaille », ce qui exclut les retraités. Quant aux participants actifs, la preuve ne démontre aucunement que la Loi 15 compromet leur droit à des conditions de travail justes et raisonnables et qui respectent leur santé, leur sécurité et leur intégrité physique. Au contraire, la preuve révèle que les employés municipaux bénéficient de conditions de travail, comme l'affirme la PGQ, « nettement plus avantageuses que la plupart des salariés québécois ».30

[77] Au surplus, même si les demandeurs avaient démontré que la Loi 15 porte atteinte à un droit énoncé à cette disposition, le Tribunal ne serait pas, pour ce motif, autorisé à l'invalidiser³¹.

²⁹ *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927.

³⁰ Pièce PGQ-8 : Document intitulé « *Rémunération des salariés – état et évaluation comparés* » de 2017; Pièce PGQ-9 : Rapport d'expert de Marc Van Audenrode, partie 5, « *Analyse de la rémunération des employés du secteur municipal* », p. 61.

³¹ *Gosselin c. Québec (Procureur général)*, 2002 CSC 84, paragr. 96.

13.2 La question de l'expropriation

[78] Quant à l'argument relatif à l'expropriation, il y a lieu d'abord de définir en quoi consiste l'opération. La Cour suprême le fait dans l'arrêt *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*³² :

[1] La notion d'expropriation réfère au pouvoir, pour une autorité publique, de priver un propriétaire de la jouissance des attributs de son droit de propriété sur un bien. Compte tenu de l'importance accordée à la propriété privée dans les démocraties libérales, l'exercice du pouvoir d'exproprier est strictement encadré afin de veiller à ce que les expropriations soient accomplies pour des fins publiques légitimes et moyennant une juste indemnité. Au Québec, la Loi sur l'expropriation, RLRQ, c. E-24, limite l'exercice de ce pouvoir et édicte la procédure à suivre à cet égard.

[2] Dans les cas où une expropriation est effectuée en dehors de ce cadre législatif, pour des motifs obliques, notamment afin d'éviter le paiement d'une indemnité, on dit alors qu'il s'agit d'une expropriation déguisée. [...]

[79] Pour arguer à bon droit que la Loi 15 exproprie le patrimoine des employés, les demandeurs doivent d'abord démontrer qu'ils sont propriétaires de la caisse de retraite. Or, rappelons que la LRCR prescrit que la caisse de retraite constitue un patrimoine fiduciaire au sujet duquel les demandeurs ne peuvent revendiquer un droit de propriété. Pour ajouter aux explications de la Cour d'appel dans *Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec inc. (APCHQ) c. Procureur général du Québec*³³ au sujet de la fiducie, la Cour suprême dans l'arrêt *Yared c. Karam*³⁴ s'exprime comme suit :

[17] Le Code civil définit la fiducie comme étant un patrimoine d'affectation autonome et distinct de ceux du constituant, du fiduciaire ou du bénéficiaire, sur lequel aucun d'entre eux n'a de droit réel (art. 1261 C.c.Q.). Le concept de patrimoine sans titulaire a été introduit dans le droit québécois après l'adoption du Code civil, dans le but d'adapter le concept de fiducie de common law au système de droit civil (voir S. Normand, *Introduction au droit des biens* (2e éd. 2014), p. 26-28). Essentiellement, contrairement à une fiducie de common law, celle de droit civil québécois ne découle pas d'un partage de la propriété d'un bien, mais plutôt du transfert de biens à un patrimoine créé à une fin particulière et dépourvu de titulaire. Les biens transférés sont administrés par le fiduciaire à cette fin. Pourtant,

³² *Lorraine (Ville) c. 2646-8926 Québec inc.*, 2018 CSC 35.

³³ *Association des professionnels de la construction et de l'habitation du Québec inc. (APCHQ) c. Procureure générale du Québec*, préc., note 28.

³⁴ *Yared c. Karam*, 2019 CSC 62.

ni ce dernier, ni le bénéficiaire, ni le constituant ne sont propriétaires de ce qui a été transféré dans le patrimoine fiduciaire.

[Soulignement ajouté]

13.3 L'argument de discrimination

[80] À l'appui de leur argument relié à la discrimination à l'égard des retraités, les demandeurs allèguent³⁵ :

B) La discrimination envers les retraités

83. Le droit à l'égalité prévu à la Charte québécoise confère une protection quasi-constitutionnelle contre la discrimination en raison de motifs prohibés énumérés à l'article 10, notamment en raison de la condition sociale;

84. Le statut de retraité est une condition sociale au sens de l'article 10 de la Charte québécoise;

85. Il y a discrimination lorsqu'il y a une distinction qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à l'égalité. L'article 16 de la Charte québécoise étend spécifiquement cette protection au milieu de travail;

86. La Loi sur les régimes de retraite viole le droit à l'égalité des personnes retraitées à deux niveaux;

87. Premièrement, ils n'ont pas accès à un processus de négociation en ce que l'article 17 de la Loi sur les régimes de retraite ne fait que prévoir un processus d'information à leur égard;

88. Deuxièmement, parmi les régimes de retraite applicables aux demandeurs, certains prévoient, à l'égard des retraités, une indexation de leur rente, alors que d'autres non;

89. Ainsi, seuls les retraités bénéficiant d'une indexation en vertu de leur régime sont susceptibles d'assumer la part du déficit imputable aux retraités;

90. Les articles 16 et 17 ainsi que le chapitre IV de la Loi sur les régimes de retraite sont donc discriminatoires à l'égard des retraités;

³⁵ Ces allégations se retrouvent à la requête introductive d'instance réamendée en déclaration d'inconstitutionnalité et en nullité dans le dossier FISA – 200-17-021337-142.

[81] En plaidoirie, ils expliquent que la Loi 15 autorise un employeur à décider seul de suspendre ou non l'indexation de la rente aux retraités. La seule obligation que la loi lui impose est celle d'informer les retraités de la situation financière du régime et de sa décision quant à l'effort qui leur est demandé. L'employeur doit donner aux retraités l'occasion de se faire entendre, mais ces derniers, contrairement aux participants actifs, n'ont pas droit à la négociation, à la conciliation et à l'arbitrage (art. 25 à 49 de la Loi 15). Ce faisant, selon les demandeurs, la Loi 15, à l'égard des retraités, contrevient à l'article 10 de la Charte québécoise.

[82] La Cour d'appel du Québec a traité de cette disposition, notamment dans l'arrêt Québec (Procureur général) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse³⁶ :

[45] L'objectif de l'article 10 de la Charte est de lutter contre la discrimination. De la même manière, le paragraphe 15(1) de la Charte canadienne des droits et libertés (« Charte canadienne ») vise à contrer les distinctions préjudiciables fondées sur les caractéristiques des personnes. Sans nier les particularités de la Charte, il importe d'assurer une certaine symétrie dans l'application des protections conférées par ces deux textes fondamentaux. En ce sens, je ne crois pas me tromper en affirmant que la jurisprudence découlant de l'application de la Charte canadienne constitue une source d'importance au moment d'interpréter les dispositions de la Charte québécoise.

[46] Aussi l'étude portant sur une distinction préjudiciable mentionnée à l'article 10 de la Charte doit s'inspirer des critères énoncés par la Cour suprême dans les arrêts de principe que sont Andrews, Kapp et Law, sans oublier l'arrêt Withler qui a précisé et même simplifié la grille d'analyse applicable aux questions portant sur la discrimination.

[47] L'arrêt Andrews cerne ainsi la notion de la discrimination :

[...] la discrimination peut se décrire comme une distinction, intentionnelle ou non, mais fondée sur des motifs relatifs à des caractéristiques personnelles d'un individu ou d'un groupe d'individus, qui a pour effet d'imposer à cet individu ou à ce groupe des fardeaux, des obligations ou des désavantages non imposés à d'autres ou d'empêcher ou de restreindre l'accès aux possibilités, aux bénéfices et aux avantages offerts à d'autres membres de la société. Les distinctions fondées sur des caractéristiques personnelles attribuées à un seul individu en raison de son association avec un groupe sont presque toujours taxées de

³⁶ Québec (Procureur général) c. Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse, 2013 QCCA 141.

discriminatoires, alors que celles fondées sur les mérites et capacités d'un individu le sont rarement.

[48] Ce passage fait bien ressortir l'idée selon laquelle la preuve d'un traitement différent n'est pas toujours indicative de la présence d'une discrimination. Aussi, l'existence d'une distinction fondée sur un des motifs énumérés à l'article 10 de la Charte nécessite de déterminer, en fonction du contexte global de l'affaire, si la mesure litigieuse porte atteinte à la norme fondamentale d'égalité réelle (par opposition à l'égalité formelle) que contient cette disposition, et ce, avant de conclure à l'existence d'une distinction préjudiciable.

[49] La première étape visant à démontrer une atteinte au droit à l'égalité réelle protégé par l'article 10 réside dans la preuve d'une distinction, exclusion ou préférence fondée sur un des motifs énumérés à cette disposition. Ensuite, le plaignant doit établir que la distinction « a pour effet de détruire ou de compromettre ce droit ». À cette étape, il s'agit d'attester un préjudice en lien avec la discrimination soulevée.

[Renvois omis; soulignement ajouté]

[83] Elle ajoute dans *Procureure générale du Québec c. Association des juristes de l'État*³⁷ :

[55] L'article 10 de la Charte québécoise crée un droit accessoire à la reconnaissance et à l'exercice, en pleine égalité, d'un droit [...].

[...]

[57] Celui qui prétend être victime de discrimination doit, dans une première étape, établir de façon prépondérante qu'il subit (1) une distinction, une exclusion ou une préférence, (2) fondée sur un motif prohibé et (3) qui a pour effet de détruire ou de compromettre le droit à la pleine égalité dans la reconnaissance ou l'exercice d'un droit ou d'une liberté de la personne. Le fardeau de preuve se transpose alors sur les épaules du défendeur qui peut, lors de la seconde étape de la démarche, justifier sa conduite.

[58] Le premier élément constitutif de la discrimination exige de la part de la victime la preuve de l'existence d'un traitement (une exclusion, une distinction ou une préférence) se manifestant généralement par une décision, une mesure ou une conduite différente de celle réservée à d'autres individus à qui elle peut également s'appliquer.

³⁷ *Procureure générale du Québec c. Association des juristes de l'État*, 2018 QCCA 1763.

[59] Le droit à l'égalité ou à la non-discrimination est, par son essence même, comparatif. Par conséquent, la question de déterminer si une distinction est fondée sur un motif prohibé nécessite de comparer la situation de la personne qui se prétend victime avec celle d'un groupe d'individus aux caractéristiques identiques.

[60] Comme le rappelle le juge Binnie dans *Hodge*, le choix du groupe de comparaison approprié est crucial et une détermination erronée à cet égard peut miner l'ensemble de l'analyse relative à l'existence de la discrimination :

Évidemment, le fait de choisir un mauvais groupe de comparaison dès le début peut compromettre l'issue de l'ensemble de l'analyse fondée sur le par. 15(1). En fait, le choix en apparence simple d'un groupe de comparaison s'est révélé être le talon d'Achille de diverses décisions récentes, dont *Granovsky et Lovelace*, précitées, et *Nouvelle-Écosse (Workeres' Compensation Board) c. Martin*, [2003] 2 R.C.S. 504, 2003 CSC 54. Dans d'autres décisions, comme *M. c. H.*, [1999] 2 R.C.S. 3, et *Gosselin*, précitée, le choix du groupe de comparaison a donné lieu à de longs débats judiciaires. La question du caractère approprié du « groupe de comparaison » proposé par un demandeur a donc soulevé un litige important dans une bonne partie de la jurisprudence portant sur le par. 15(1) et cette question se trouve également, selon moi, au premier plan du présent pourvoi.

[61] Bien qu'inévitable, le recours à un groupe de comparaison peut aussi avoir parfois pour effet de remplacer l'analyse de l'égalité réelle par une analyse formaliste axée sur le traitement identique, notamment lorsque le groupe de comparaison a des caractéristiques identiques à celles du demandeur, hormis le motif prohibé de discrimination.

[62] En effet, l'analyse centrée sur une correspondance étroite entre le plaignant et un groupe de comparaison peut mener à la recherche de la similitude plutôt qu'à celle d'un désavantage occultant ainsi la question essentielle de savoir si la conduite ou la décision reprochée défavorise arbitrairement le plaignant.

[Renvois omis; soulignement ajouté]

[84] L'argument des demandeurs relié à la discrimination à l'égard des retraités ne peut être reçu.

[85] En effet, les demandeurs désignent la condition sociale comme motif énuméré à l'article 10 de la Charte québécoise sur lequel ils fondent leur allégation de discrimination et l'article 16 de la même Charte comme le droit garanti qui serait compromis.

[86] Or, il est loin d'être acquis que le fait d'être retraité constitue une condition sociale au sens de la disposition en cause. Comme le souligne la Cour d'appel dans *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*³⁸ :

[69] [...] Cette notion fait généralement référence au rang, à la place qu'occupe une personne dans la société. Dans le contexte plus pointu d'une allégation de discrimination, cette notion a été appliquée à des personnes démunies ou vulnérables qui subissent leur condition sociale plutôt que d'en jouir. Elle résulte le plus souvent d'une situation dont la personne ne peut pas s'affranchir facilement et qui n'est pas la conséquence d'un choix délibéré.

[Renvois omis]

[87] Ainsi, un retraité pourrait ne recevoir que des prestations de la sécurité du revenu et du régime de rentes du Québec et être considéré comme une personne démunie ou vulnérable alors qu'un autre qui recevrait en plus des rentes d'un régime de retraite ne serait pas considéré de la même façon.

[88] Et même si le statut de retraité pouvait cadrer avec la notion de condition sociale, la mesure prévoyant la possibilité pour un organisme municipal de suspendre l'indexation payable aux retraités n'est pas fondée sur cette condition, mais sur le fait que le régime de retraite est déficitaire et que l'une des mesures permettant de résorber ce déficit est la suspension de l'indexation des rentes payées quand le contrat prévoit un tel avantage.

[89] De plus, les demandeurs arguent que l'article 16 de la Charte québécoise étend la protection contre la discrimination au milieu de travail. Cette disposition protège effectivement le droit d'un employé contre la discrimination. Elle ne s'applique pas à une personne retraitée.

[90] Enfin, la Loi 15 ne crée, en fait, aucune distinction entre les retraités et les participants actifs quant au recours à la négociation, à la conciliation et à l'arbitrage à l'égard de l'indexation automatique. En effet, si les retraités n'ont pas accès à ces processus pour discuter ou contester la suspension de leur indexation, les participants actifs ne peuvent y avoir recours pour discuter ou contester l'annulation de l'indexation automatique prévue à leur régime de retraite. Ces derniers peuvent négocier avec l'employeur une entente pour modifier le régime de retraite conformément aux dispositions de la loi et en cas d'impasse, recourir à la conciliation et, au besoin, à l'arbitrage. L'indexation automatique n'est pas un enjeu dans ces processus, la loi l'interdit.

³⁸ *Ordre des comptables généraux licenciés du Québec c. Québec (Procureur général)*, C.A., [2004] R.J.Q. 1164.

[91] Si distinction il y a, elle serait en faveur des retraités. En effet, dans le cas des participants actifs, l'indexation automatique est abolie, peu importe la situation financière du régime alors que dans le cas des retraités, l'employeur peut (et non pas doit) suspendre l'indexation automatique en tout ou en partie seulement en cas de déficit du régime de retraite et dans la seule mesure de la part de ce déficit qui leur est attribuable.

[92] De plus, les retraités pourront bénéficier en priorité des surplus futurs dans le volet antérieur au 1er janvier 2014 pour le rétablissement de leur indexation, même si ces surplus pourraient être associés en partie aux actifs des participants actifs, situation que certains de ces derniers qualifient d'ironique³⁹.

14. LES QUESTIONS AU CENTRE DU LITIGE

[93] Ceci nous ramène aux questions centrales du débat, à savoir :

- Est-ce que la Loi 15 comporte une ou des violations à la liberté d'association des demandeurs garantie par l'article 2d) de la Charte canadienne et l'article 3 de la Charte québécoise?
- Si oui, est-elle ou sont-elles justifiées au regard des articles 1 de la *Charte canadienne* et 9.1 de la Charte québécoise?
- La réponse à ces questions est-elle la même selon qu'elles s'adressent aux participants actifs et aux retraités, les premiers étant affectés dans des attentes, les seconds dans des droits acquis?

[94] Pour répondre à ces questions, il y a lieu de préciser les contours de la liberté d'association et le fardeau de preuve des parties. Vu la similitude entre les chartes canadienne et québécoise à cet égard⁴⁰, l'analyse sera poursuivie en fonction de la Charte canadienne qui a donné lieu à une jurisprudence plus abondante. Les parties ont d'ailleurs, à bon droit, privilégié cette approche.

15. LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

[95] On peut tirer des arrêts de principe suivants les contours de la protection que confère l'article 2d) de la Charte canadienne:

- *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94

³⁹ Plan d'argumentation *FPPMQ*, dossier 500-17-087899-152, p. 223.

⁴⁰ *Québec (Commission des normes de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail c. Caron*, 2018 CSC 3, paragr. 98; *Ville de Montréal c. Astral Media Affichage*, 2019 QCCA 1609, paragr. 103.

- *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27
- *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1
- *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2
- *Saskatchewan Federation of Labor c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4
- *British Columbia Teachers' Federation c. British Columbia*, 2016 CSC

[96] Ainsi, dans l'arrêt *APMO*⁴¹, la Cour suprême traite de la liberté d'association en ces termes :

[45] [...], l'al. 2d) confère le droit de participer à un processus de négociation collective, c'est-à-dire de former une association véritable en vue de réaliser des objectifs relatifs au travail. Ce droit à un processus véritable s'entend des droits des employés de s'associer, de formuler des revendications collectives auprès de l'employeur et de les voir prises en considération de bonne foi :

[...]

[47] [...], pour déterminer si une restriction au droit d'association viole l'al. 2d) du fait qu'elle contrevient à l'objet de cette disposition, nous devons considérer l'activité associative en cause dans son contexte global et en fonction de son histoire. En effet, ni le libellé de l'al. 2d) ni les principes généraux d'interprétation de la Charte ne favorisent une lecture restrictive de la liberté d'association.

[...]

[60] [...], l'al. 2d) protège à première vue un vaste éventail d'activités associatives, sous réserve des limites justifiées au regard de l'article premier de la Charte.

[...]

[62] [...], l'al. 2d) protège l'activité associative afin de prémunir les individus contre l'isolement provoqué par l'État et de leur permettre de réaliser collectivement ce qu'ils ne pourraient pas accomplir seuls. En conséquence, les droits d'association protégés par l'al. 2d) ne constituent pas simplement un ensemble de droits individuels, mais également des droits collectifs inhérents aux associations. [...]

[...]

⁴¹ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1.

[66] [...], considéré en fonction de son objet, l'al. 2d) protège trois catégories d'activités : (1) le droit de s'unir à d'autres et de constituer des associations; (2) le droit de s'unir à d'autres pour exercer d'autres droits constitutionnels; et (3) le droit de s'unir à d'autres pour faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force d'autres groupes ou entités.

[67] [...] l'al. 2d) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs aux conditions de travail. [...] Cette protection inclut un droit de négocier collectivement. Ce droit garantit toutefois un processus plutôt qu'un résultat ou que l'accès à un modèle particulier de relations de travail.

[68] Tout comme l'interdiction pour des employés de s'associer, le modèle de relations de travail qui entrave substantiellement la possibilité d'engager de véritables négociations collectives sur des questions relatives au travail porte atteinte à la liberté d'association. Les employés privés du droit de poursuivre collectivement des objectifs relatifs aux conditions de travail pourraient se retrouver essentiellement impuissants dans leurs échanges avec leur employeur ou pour influencer leurs conditions d'emploi. [...]

[...]

[70] [...], l'al. 2d) vise à la fois à empêcher que des personnes — qui, isolées, demeureraient impuissantes — soient opprimées par des entités plus puissantes et à accroître leur influence par l'exercice d'un pouvoir collectif. Or, cette double fonction de l'al. 2d) ne peut être plus évidente que dans le cadre des relations de travail. En effet, les employés, agissant individuellement, ne disposent habituellement pas du pouvoir de négocier et de poursuivre des objectifs relatifs à leurs conditions de travail avec un employeur plus puissant. Seul le regroupement en association en vue de négocier collectivement — qui augmente ainsi leur pouvoir de négociation — permet à des employés de poursuivre véritablement leurs objectifs relatifs à leurs conditions de travail.

[71] Le droit à un processus véritable de négociation collective constitue donc un élément nécessaire du droit de poursuivre collectivement et de manière véritable des objectifs relatifs au travail (Health Services; Fraser). Un processus de négociation collective n'aura toutefois pas un caractère véritable s'il empêche les employés de poursuivre leurs objectifs. Comme l'a affirmé la Cour dans Health Services, « un des succès fondamentaux résultant de la négociation collective est de pallier l'inégalité qui a toujours existé entre employeur et employés . . . » (par. 84). Ainsi, le mécanisme qui porte substantiellement atteinte à un processus véritable de négociation collective en réduisant le pouvoir de négociation des employés ne respecte pas la liberté d'association garantie par l'al. 2d).

[72] L'équilibre nécessaire à la poursuite véritable d'objectifs relatifs au travail peut être rompu de maintes façons. Des lois et des règlements peuvent restreindre les sujets susceptibles de faire l'objet de négociation ou imposer des résultats arbitraires. Ils peuvent interdire l'action collective des employés sans offrir de mesures de protection adéquate en compensation et réduire ainsi leur pouvoir de négociation. Ils peuvent rendre impossible la réalisation des objectifs des employés relatifs aux conditions de travail. Ou encore, des lois et des règlements pourraient établir un processus que les employés seraient incapables de contrôler ou d'influencer. Quelle que soit la nature de la restriction, il faut essentiellement déterminer si les mesures en question perturbent l'équilibre des rapports de force entre les employés et l'employeur que l'al. 2d) vise à établir, de telle sorte qu'elles interfèrent de façon substantielle avec un processus véritable de négociation collective (Health Services, par. 90).

[...]

[80] Pour récapituler, l'al. 2d) protège contre une entrave substantielle au droit à un processus véritable de négociation collective. Historiquement, les travailleurs se sont associés pour « faire face, à armes plus égales, à la puissance et à la force de ceux avec qui leurs intérêts interagissaient et, peut-être même, entraient en conflit », c'est-à-dire leur employeur (Renvoi relatif à l'Alberta, p. 366). La garantie prévue à l'al. 2d) de la Charte ne peut faire abstraction du déséquilibre des forces en présence dans le contexte des relations du travail. Le permettre reviendrait à ne pas tenir compte « des origines historiques des concepts enchâssés » à l'al. 2d) (Big M Drug Mart, p. 344). Portera donc atteinte au droit à un processus véritable de négociation collective tout régime législatif qui prive les employés de protections adéquates dans leurs interactions avec l'employeur de manière à créer une entrave substantielle à leur capacité de véritablement mener des négociations collectives.

[81] Nous avons conclu que l'al. 2d) protège le droit des employés de s'associer en vue de réaliser véritablement des objectifs collectifs relatifs au travail. Le gouvernement ne saurait donc adopter des lois ou imposer un processus de relations de travail qui entrave substantiellement ce droit. Il faut alors rechercher les caractéristiques essentielles d'un processus véritable de négociation collective au sens où il faut l'entendre pour l'application de l'al. 2d). Dans la présente partie, nous reconnaissons qu'un processus véritable de négociation collective est tel qu'il offre aux employés une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de véritablement les réaliser.

[82] La négociation collective représente un aspect fondamental de la société canadienne qui « favorise la dignité humaine, la liberté et l'autonomie des travailleurs en leur donnant l'occasion d'exercer une influence sur l'adoption des règles régissant leur milieu de travail et, de ce fait, d'exercer un certain contrôle sur un aspect d'importance majeure de leur vie, à savoir leur travail » (Health

Services, par. 82). En termes simples, son objectif consiste à protéger l'autonomie collective des employés contre le pouvoir supérieur de l'administration et à maintenir un équilibre entre les parties. Cet équilibre s'établit grâce à la liberté de choix et à l'indépendance accordées aux employés dans le cadre de ce processus de relations de travail.

[...]

[93] La Cour a constamment affirmé que la liberté d'association n'imposait pas un modèle particulier de relations de travail (Delisle, par. 33; Health Services, par. 91; Fraser, par. 42). Aucun modèle particulier n'est requis; seulement un régime qui n'entrave pas substantiellement la tenue d'une véritable négociation collective et qui respecte donc les exigences de l'al. 2d) (Health Services, par. 94; Fraser, par. 40). En revanche, les conditions nécessaires pour permettre une véritable négociation collective varient en fonction de la culture du secteur d'activité et du milieu de travail en question. Comme pour tous les examens fondés sur l'al. 2d), l'analyse requise est contextuelle.

[Soulignements ajoutés]

[97] La liberté d'association demeure donc un droit constitutionnel important, mais à portée restreinte : il concerne essentiellement un processus; la réalisation des objectifs des employés et les résultats auxquels la négociation est susceptible de mener ne bénéficient pas d'une protection constitutionnelle. Ainsi, aucun résultat précis n'est garanti.

[98] De plus, seule une atteinte ou entrave substantielle à la liberté d'association peut justifier l'examen judiciaire des dispositions législatives attaquées.

[99] Pour conclure qu'une mesure législative porte atteinte de façon substantielle à la liberté d'association, deux questions se posent. La Cour suprême les exprime comme suit dans l'arrêt *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*⁴² :

92 Pour qu'il s'agisse d'une atteinte substantielle à la liberté d'association, l'intention ou l'effet doit sérieusement compromettre l'activité des travailleurs qui consiste à se regrouper en vue de réaliser des objectifs communs, c'est-à-dire négocier des conditions de travail et des modalités d'emploi avec leur employeur, une activité qualifiée de négociation collective. Certes, les lois ou les actions pouvant être considérées comme des tactiques destinées à « briser les syndicats » satisfont à cette exigence, mais les entraves moins graves au processus collectif peuvent également suffire pour rendre applicable la garantie du droit d'association.

⁴² *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27.

Dans Dunmore, empêcher le syndicat de recourir aux lois ontariennes sur les relations du travail visant à appuyer les syndicats et à leur permettre de se faire entendre a suffi. Agir de mauvaise foi ou annuler de façon unilatérale des modalités négociées, sans véritables discussions et consultations, peut aussi grandement saper le processus de négociation collective. Dans tous les cas, une analyse contextuelle et factuelle s'impose et il faut se demander s'il y a eu ou s'il surviendra vraisemblablement des effets négatifs importants sur le processus de négociation collective volontaire menée de bonne foi entre les employés et l'employeur.

93 De façon générale, pour déterminer si une mesure gouvernementale ayant des répercussions sur le processus de négociation collective protégé par la Charte constitue une atteinte substantielle, il faut examiner successivement deux questions. D'abord, il faut déterminer l'importance que les aspects touchés revêtent pour le processus de négociation collective et, plus particulièrement, la mesure dans laquelle la capacité des syndiqués d'agir d'une seule voix en vue de réaliser des objectifs communs est compromise. Puis, on doit étudier l'impact de la mesure sur le droit collectif à une consultation et à une négociation menée de bonne foi.

94 Les deux examens s'imposent. Si les aspects touchés n'ont pas de répercussions importantes sur le processus de négociation collective, la mesure n'enfreint pas l'al. 2d) et il se peut effectivement que l'employeur n'ait pas l'obligation de tenir des discussions et des consultations. Il ne sera alors pas nécessaire d'examiner les questions relatives au processus. Par ailleurs, les modifications qui ont une profonde incidence sur la négociation collective ne contreviendront pas non plus à l'al. 2d) si elles préservent le processus de consultation et de négociation menée de bonne foi.

95 Dans le cadre du premier examen, il convient essentiellement de déterminer si l'objet d'une négociation collective particulière est d'importance telle que l'ingérence dans la négociation de cette question nuirait à la capacité des syndicats de poursuivre collectivement des objectifs communs. ...

96 Bien que la détermination à l'avance des sujets qui influenceront sur la capacité des syndiqués de poursuivre collectivement des objectifs communs reste impossible, il peut s'avérer utile de donner des orientations sur cette question. Les lois ou les actes de l'État qui empêchent ou interdisent la tenue de véritables discussions et consultations entre employés et employeur au sujet des conditions de travail risquent d'interférer de manière substantielle dans l'activité de négociation collective, tout comme les lois qui invalident unilatéralement des stipulations d'importance significative que prévoient des conventions collectives en vigueur. [...]

97 S'il est établi que la mesure a des incidences sur un sujet d'importance pour le droit à un processus de négociation collective et pour la capacité des syndiqués d'unir leurs efforts et de poursuivre des objectifs communs, on doit alors passer au second examen, pour déterminer si la mesure législative ou la conduite de l'État en cause respectent le précepte fondamental de la négociation collective — l'obligation de consulter et de négocier de bonne foi. Dans l'affirmative, on ne conclura pas à une violation de l'al. 2d), même si la mesure, en elle-même, peut sembler de grande importance pour le processus de négociation collective, car le processus confirme le droit associatif des employés à un processus de négociation collective.

[Soulignements ajoutés]

[100] La Cour suprême précise également dans le même arrêt⁴³ que des modifications aux protections prévues à une loi qui ne touchent pas aux droits issus de négociations collectives reconnus aux employés ne constituent pas une ingérence dans la négociation collective ni une atteinte à la protection que confère l'alinéa 2d) à la négociation collective. De même, la modification de ce qui a été imposé par législation ou réglementation ne saurait constituer une ingérence dans les processus de négociations antérieures.

16. LE FARDEAU DE PREUVE

[101] Il est acquis que le fardeau de preuve en matière civile, la prépondérance des probabilités, s'applique aussi dans un litige fondé sur la Charte canadienne ou la Charte québécoise.

[102] L'article 2803 C.c.Q. exprime ce fardeau comme suit :

2803. Celui qui veut faire valoir un droit doit prouver les faits qui soutiennent sa prétention.

Celui qui prétend qu'un droit est nul, a été modifié ou est éteint doit prouver les faits sur lesquels sa prétention est fondée.

[103] Dans *R. c. Conway*⁴⁴, la Cour suprême, sous la plume de la juge Claire L'Heureux-Dubé, explique :

[...], quiconque prétend avoir été victime d'une violation de ses droits a le fardeau de persuader la cour que les circonstances relèvent du champ de protection envisagé par la disposition pertinente de la *Charte*. [...]

⁴³ *Health Services and Support — Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique, Id.*, préc., note 42, paragr. 123 et 125.

⁴⁴ *R. c. Conway*, [1989] 1 R.C.S. 1659, p.1661.

[104] Le juge Cory pour la Cour suprême dans *Phillips c. N.-E. (enquête Westray)*⁴⁵ a repris la règle dans des termes similaires :

C'est à celui qui fait valoir une violation de la *Charte* qu'il incombe de la prouver.
[...]

[105] La preuve de la violation se fait par la démonstration que l'objet ou l'effet de la loi porte atteinte à la liberté ou au droit protégé⁴⁶. Dans le cas de la liberté d'association, l'atteinte, pour constituer une violation, doit être substantielle.

[106] Si la violation est démontrée, il appartient alors à la partie qui soutient le maintien de la restriction à la liberté fondamentale d'établir qu'elle repose sur une justification raisonnable au sens de l'article 1 de la Charte canadienne et de l'article 9.1 de la Charte québécoise. Plus précisément au sujet de ces deux dispositions, la Cour suprême dans *Québec (CNESST) c. Caron*⁴⁷ s'exprime comme suit:

[98] ... Les similitudes entre ces deux instruments ont donné lieu à une « pollinisation croisée » dans la jurisprudence. Fait à souligner, la Cour a appliqué le cadre d'analyse fondé sur l'article premier de la *Charte* canadienne, tel qu'il a été exposé dans *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, à l'art. 9.1 de la *Charte québécoise*, ce qui confirme l'objet justificatif semblable de l'art. 9.1 de la *Charte québécoise* et de l'article premier de la *Charte* canadienne, malgré les différences qui existent entre les textes des deux dispositions (*Ford*, p. 769-771; *Chaoulli*, par. 46-48, la juge Deschamps). ...

[107] La Cour suprême, dans *Libman c. Québec (P.G.)*⁴⁸ explique comme suit le fardeau de preuve de la justification de la violation en vertu de l'article premier de la Charte canadienne :

38 La grille d'analyse formulée par la Cour dans l'arrêt *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, sert de guide pour déterminer si une violation peut se justifier dans une société libre et démocratique. Certaines précisions quant à la troisième étape du volet de la proportionnalité ont été apportées dans l'arrêt *Dagenais c. Société Radio-Canada*, [1994] 3 R.C.S. 835. Le tribunal doit donc, d'une part, se demander si l'objectif que les restrictions législatives visent à promouvoir répond à des préoccupations urgentes et réelles d'une société démocratique et, d'autre part, déterminer si les moyens choisis par le gouvernement sont proportionnels à l'objectif visé. Ce volet de la proportionnalité comporte trois étapes: les mesures

⁴⁵ *Phillips c. N.-E. (enquête Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97, p. 158.

⁴⁶ *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295, p. 331 à 334; *R. c. Edwards Books*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 752; *T.U.A.C., section locale 1518 c. KMart Canada Ltd.*, [1999] 2 R.C.S. 1083, paragr. 33; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, paragr. 40.

⁴⁷ *Québec (CNESST) c. Caron*, préc., note 40.

⁴⁸ *Libman c. Québec (P.G.)*, [1997] 3 R.C.S. 569.

restrictives choisies doivent avoir un lien rationnel avec l'objectif, elles doivent constituer une atteinte minimale au droit ou à la liberté en question et il doit exister une proportionnalité entre l'objectif et les effets préjudiciables des restrictions législatives ainsi qu'entre les effets préjudiciables de ces dernières et leurs effets bénéfiques.

39 Il incombe au procureur général de démontrer que les restrictions législatives peuvent se justifier en vertu de l'article premier de la Charte canadienne. La norme de preuve à utiliser est celle applicable en matière civile, soit la preuve selon la prépondérance des probabilités (Oakes, précité, à la p. 137). Afin de satisfaire à cette norme, il n'est pas nécessaire de faire une preuve scientifique: «la prépondérance des probabilités s'établit par application du bon sens à ce qui est connu, même si ce qui est connu peut comporter des lacunes du point de vue scientifique» (RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général), [1995] 3 R.C.S. 199, à la p. 333). [...]

17. LES LIMITES DU DÉBAT

[108] En l'espèce, le débat porte sur le processus de négociation. Les demandeurs soutiennent que la Loi 15 viole leur liberté d'association parce qu'elle compromet l'intégrité du processus de négociation collective.

[109] Ils n'allèguent pas que la Loi 15 compromet le droit de s'unir à d'autres et de former des associations. Ils n'ont pas tenté de démontrer qu'elle a suscité les quelques changements d'allégeance syndicale survenus pendant l'instance.

[110] Ils ont évoqué une crainte quant à une certaine désaffection des salariés à l'endroit de leurs syndicats; ils ne l'ont toutefois pas démontrée : la participation aux activités syndicales n'a généralement pas faibli après l'adoption de la Loi 15.

[111] Les commentaires de plusieurs témoins illustrent ces propos dont ceux de monsieur Marc Ranger et de monsieur Frantz Élie.

* * *

[112] Monsieur Marc Ranger détient un certificat en relations industrielles de l'Université de Montréal; il a été chargé de cours à l'École des sciences de la gestion de l'UQAM de 2006 à 2013. Il a œuvré comme travailleur dans le réseau de la santé, a agi comme conseiller syndical dans le secteur de la santé de 1993 à 2007, a été négociateur en chef du syndicat des cols bleus de Montréal (SCFP – 301) de 2007 à 2013, directeur adjoint du SCFP de 2013 à 2015. Il occupe le poste de directeur du SCFP pour le Québec depuis janvier 2016. Il a été en 2014 et 2015 le porte-parole de la « Coalition pour la libre négociation » mise sur pied en février 2014 en réaction à l'intention gouvernementale

d'intervenir à l'égard des régimes de retraite dans le secteur municipal par le dépôt du projet de loi 79. Cette coalition syndicale représente la presque totalité des employés municipaux (policiers, pompiers, cols bleus, cols blancs, travailleurs de sociétés de transport).

[113] Monsieur Frantz Élie est un salarié de la Ville de Montréal depuis 1996; il représente le Syndicat des cols bleus unifié de Montréal sur le comité de retraite des cols bleus depuis 2013; il siège aussi à douze autres comités de retraite.

[114] Monsieur Élie a acquis des connaissances certaines au sujet des régimes de retraite. Il est considéré par ses pairs comme un conseiller avisé. Monsieur Ranger dit notamment de lui :

[...] C'est lui qui, du côté des cols bleus, possède très bien tout ce qui concerne cette matière-là, concernant les régimes de retraite.⁴⁹

[115] On se réfère même à lui pour expliquer des modalités d'une entente reliée à un régime de retraite. C'est ce qui ressort du témoignage de monsieur Ranger⁵⁰.

[116] Monsieur Élie a participé en 2011 et 2012 à un groupe de réflexion sur le financement des régimes de retraite mis sur pied par le ministère des Affaires municipales, une participation qui permet à monsieur Ranger d'ajouter à son sujet :

R. Frantz Elie effectivement a participé pendant un bout de temps à ces travaux-là. Il y avait aussi des actuaire. Donc, on avait des rapports qui venaient d'un peu partout.

Q. Et là, juste pour notre bénéfice, Frantz Elie, dans la structure SCFP, il détient quel titre ou quelle fonction?

R. Frantz Elie est un membre du Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal, donc du syndical local, de la section locale. Il est président du Comité de retraite du régime des cols bleus de la Ville de Montréal et il est là depuis un bon moment déjà. C'est quelqu'un qui, au SCFP, parmi les autres syndicats du secteur municipal aussi, est reconnu par rapport à ses compétences.

Q. Par rapport au régime de retraite, vous voulez dire?

R. Par rapport au régime de retraite, oui.

Q. C'est quelqu'un qui s'occupe de tout ...

⁴⁹ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 118, lignes 4 à 6.

⁵⁰ Notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 19 et 20.

R. Et je dirais, par la Ville de Montréal aussi, il est reconnu comme quelqu'un de compétent.

Q. O.K. Alors, c'est quelqu'un ...

R. Il sait de quoi il parle.

Q. ... qui s'occupe de ce dossier-là depuis un certain temps déjà?

R. Oui, oui.

Q. À ce moment-là, encore aujourd'hui peut-être, mais déjà à ce moment-là?

R. En deux mille neuf (2009), c'est avec lui qu'on a fait l'harmonisation des régimes de retraite. En juin, l'entente a été consacrée plus tard, donc oui, il a participé à ces travaux-là⁵¹.

* * *

[117] Ainsi, monsieur Marc Ranger, directeur du SCFP – Québec, se déclare satisfait de la mobilisation syndicale dans le cadre d'une manifestation d'employés municipaux tenue en mai 2016 pour faire valoir leur désaccord au sujet d'un projet de loi visant la modification des dispositions du *Code du travail*⁵² touchant à l'arbitrage et au droit au lock-out dans le secteur municipal⁵³.

[118] Monsieur Frantz Élie, pour sa part, reconnaît qu'après l'adoption de la Loi 15, son syndicat a tenu deux réunions en octobre ou novembre et en décembre 2015 dans le but de préparer les prochaines négociations en vue du renouvellement de la convention collective de ses membres et que la participation a été, à chaque occasion, aussi importante que par le passé. Monsieur Élie confirme aussi que lors de la manifestation de mai 2016, la mobilisation n'a pas créé de difficulté⁵⁴.

[119] Quant à la FPPM, en mai 2017, elle a réussi à mobiliser quelque 2 800 de ses 4 461 membres pour une manifestation au port de Montréal sans que soit « altérée la sécurité des citoyens »⁵⁵, ce qui signifie que les policiers en devoir le sont demeurés.

⁵¹ Notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 142, ligne 1 à p. 143, ligne 8.

⁵² *Code du travail*, *Code du travail*, RLRQ, c. C-27.

⁵³ Notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 48 à 50.

⁵⁴ Notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 179 à 185.

⁵⁵ Notes sténographiques du 7 novembre 2018, p. 158 à 162.

[120] 80 % des membres de la FPPM se sont aussi prononcés en août 2017 sur l'entente de principe relative au renouvellement de leur convention collective et les modifications à leur régime de retraite conclues entre leur syndicat et la Ville de Montréal le 23 juin précédent. 95,3 % des participants l'ont approuvée⁵⁶.

[121] Les demandeurs ne prétendent pas non plus que la Loi 15 entrave leur droit de s'unir pour revendiquer d'autres droits constitutionnels.

[122] En conséquence, l'analyse doit se poursuivre pour déterminer si la Loi 15 entrave ou non, de façon substantielle ou non, le processus de négociation collective et dans l'hypothèse d'une entrave substantielle, si elle est justifiée.

18. LE RÔLE DU TRIBUNAL

[123] Dans cette analyse, il importe de respecter le rôle des tribunaux au regard de celui du législateur. La Cour suprême exprime ce rôle comme suit dans *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Itée*⁵⁷ :

50 Le rôle principal des tribunaux est d'interpréter et d'appliquer le droit, qu'il soit procédural ou substantif, aux affaires qui leurs sont soumises. Ils doivent entendre et apprécier, conformément à la loi, la preuve pertinente aux questions de droit qui leurs sont posées et accorder aux parties les réparations qui s'offrent à eux.

51 Les tribunaux participent dans une certaine mesure à l'évolution du droit qu'il leur appartient d'appliquer. Grâce, par exemple, à l'interprétation qu'ils donnent aux lois, au contrôle qu'ils exercent sur les décisions administratives et à l'évaluation qu'ils font de la constitutionnalité des lois, ils peuvent grandement faire avancer le droit. Ils peuvent aussi faire évoluer progressivement l'ensemble des décisions antérieures — c.-à-d., la common law — afin d'adapter les règles de droit qu'elles comportent « aux changements sociaux » : R. c. Salituro, [1991] 3 R.C.S. 654 , p. 666. Voir également Hill c. Église de scientologie de Toronto, [1995] 2 R.C.S. 1130 , par. 91 et 92. Mais le rôle des tribunaux dans l'évolution du droit reste relativement limité. « [E]n régime de démocratie constitutionnelle comme le nôtre, c'est le législateur et non les tribunaux qui assume, quant à la réforme du droit, la responsabilité principale » : Salituro, p. 670.

52 Il s'ensuit que le rôle des tribunaux n'est pas, comme les appelants semblent le prétendre, d'appliquer seulement le droit qu'ils approuvent. Il ne s'agit pas non plus pour eux de rendre des décisions simplement à la lumière de ce qu'ils (plutôt que le droit) estiment juste ou pertinent. Leur rôle ne consiste pas

⁵⁶ Pièce PGQ-25 : FPPM – Message aux membres, 10 août 2017.

⁵⁷ *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Itée*, 2005 CSC 49.

d'avantage à remettre en question la réforme du droit entreprise par le législateur, bien qu'elle introduise une nouvelle cause d'action ou des règles de procédure la régissant. Dans les limites de la Constitution, les législatures peuvent définir le droit comme bon leur semble. « Seuls les électeurs peuvent débattre de la sagesse et de la valeur des décisions législatives » : *Wells c. Terre-Neuve*, [1999] 3 R.C.S. 199, par. 59.

[124] Elle ajoute au sujet de la primauté du droit, un des postulats fondamentaux de notre structure constitutionnelle reconnu dans le préambule de la *Loi constitutionnelle de 1982*, invoquée par les appelants dans cette affaire pour que soit invalidée une loi rétroactive de la Colombie-Britannique (voir paragraphe [48] précédent) :

66 D'autre part, les arguments des appelants ne tiennent pas compte du fait que plusieurs principes constitutionnels autres que la primauté du droit reconnus par notre Cour — plus particulièrement, la démocratie et le constitutionnalisme — militent très fortement en faveur de la confirmation de la validité des lois qui respectent les termes exprès de la Constitution (et les exigences, telles que l'indépendance judiciaire, qui découlent de ces termes par déduction nécessaire). Autrement dit, les arguments soulevés par les appelants ne reconnaissent pas que, dans une démocratie constitutionnelle telle que la nôtre, la protection contre une loi que certains pourraient considérer injuste ou inéquitable ne réside pas dans les principes amorphes qui sous-tendent notre Constitution, mais dans son texte et dans l'urne électorale. Voir *Bacon c. Saskatchewan Crop Insurance Corp.* (1999), 180 Sask. R. 20 (C.A.), par. 30; *Elliot*, p. 141-142; *Hogg et Zwibel*, p. 718; et *Newman*, p. 187.

67 La primauté du droit n'est pas une invitation à banaliser ou à remplacer les termes écrits de la Constitution. Il ne s'agit pas non plus d'un instrument permettant à celui qui s'oppose à certaines mesures législatives de s'y soustraire. Au contraire, elle exige des tribunaux qu'ils donnent effet au texte constitutionnel, et qu'ils appliquent, quels qu'en soient les termes, les lois qui s'y conforment.

[125] Dit autrement, l'insatisfaction à l'égard de certains effets d'une loi ne peut à elle seule justifier l'intervention d'un tribunal.

[126] Ainsi, les demandeurs ont démontré de nombreuses situations où l'application de la loi a été perçue comme injuste. Il convient d'en décrire quelques-unes.

[127] Par exemple, un employé du Réseau de transport de Longueuil (RTL) avait planifié prendre sa retraite en mars 2016. La Loi 15 l'a conduit à la reporter d'une année, soit en mars 2017 après 36 ans de service. Il avait alors près de 57 ans.

[128] Il a très mal réagi à l'annonce en 2013 – 2014 d'une législation susceptible d'affecter son régime de retraite. Il dit avoir, à ce moment, perdu de l'intérêt pour tout. Il aurait, entre autres, renoncé à un projet conçu avec son épouse de se construire un chalet en Gaspésie. Il attribue même à la Loi 15 et aux informations ayant circulé à son sujet l'échec de son mariage.

[129] Il faut toutefois reconnaître qu'il entretenait un lien quelque peu équivoque avec son emploi. Ainsi, il déclare que la retraite pour lui :

C'était, c'était le paradis, c'était l'équivalent d'ouvrir les portes d'une pri... de la prison à un prisonnier là, c'était ...⁵⁸

[130] Il décrit comme suit sa réaction à l'annonce d'une loi pouvant affecter son régime de retraite :

R. J'écoutais les journaux, la télévision, la radio, de plus en plus en cherchant le détail qui permettrait de ...

Q. Et pourquoi suiviez-vous avec tant d'attention l'évolution de ce dossier?

R. J'avais peur, j'avais peur que ma porte de prison reste barrée, j'avais peur de ... J'étais de plus en plus inquiet, de plus en plus obnubilé par ...

Q. Et votre - je vais dire votre porte de prison - devait s'ouvrir quand, c'est quand qu'elle devait s'ouvrir?

R. Elle devait s'ouvrir, elle devait s'ouvrir en mars deux mille seize (2016).⁵⁹

[131] Autre exemple : un autre employé du RTL aurait introduit des recours contre son syndicat et son employeur à la suite de la réduction de ses prestations de retraite qui découlerait de l'entente de restructuration conclue entre son syndicat et le RTL en application de la Loi 15. Il n'aurait pas, contrairement à la majorité de ses collègues, suivi les recommandations d'un représentant syndical de retarder son départ à la retraite et ainsi, vraisemblablement, améliorer son sort.

[132] Un policier municipal s'estime aussi lésé par la Loi 15.

[133] Ce policier, en fonction depuis 1983, a joint la Régie intermunicipale de police Richelieu – Saint-Laurent lors de la création de cette organisation de police régionale en 2005.

⁵⁸ Notes sténographiques du 29 novembre 2018, p. 181, lignes 19 à 21.

⁵⁹ Notes sténographiques du 29 novembre 2018, p. 184, ligne 14 à p. 185, ligne 1.

[134] La Régie a, en 2008, créé un nouveau RPD. La Régie et le syndicat des policiers ont alors convenu d'une entente pour la mise en place d'un programme de rachat par un policier d'années de service antérieures, financé à parts égales par l'employeur et le policier admissible.

[135] Ce policier s'est prévalu du programme. Ses contributions dans l'ancien régime n'étaient toutefois pas suffisantes pour racheter dans le nouveau régime la totalité de ses années de service antérieures. Il a comblé le manque à gagner par la valeur d'une banque de congés, du salaire dû, un REER et un emprunt.

[136] Il soutient avoir payé pour la valeur d'un régime avec le bénéfice d'une indexation automatique de la rente de retraite alors que la Loi 15 annule ce bénéfice, d'où son insatisfaction⁶⁰.

[137] Toutefois, dans son régime antérieur, le policier ne bénéficiait d'aucune indexation alors que dans le nouveau, l'indexation automatique était limitée à 50 % de l'IPC avec un maximum de 2 %. De plus, la Loi 15 remplace cette indexation automatique par une indexation ponctuelle selon la situation financière du régime.

[138] Enfin, le policier évalue sa situation en fonction d'une partie seulement de ses attentes dans le régime de retraite. Il conserve en effet les autres bénéfices provenant du rachat financé à 50 % par l'employeur dont le montant de la rente de base plus généreuse que celle prévue dans l'ancien régime.

[139] Certaines villes ont aussi fait part de leurs appréhensions à l'égard de conséquences fâcheuses que pourrait entraîner une éventuelle déclaration d'inconstitutionnalité de la Loi 15, notamment en ce qui concerne les coûts que pourrait occasionner l'obligation de revoir les ententes de restructuration conclues en application de la loi.

[140] Cette préoccupation peut être perçue comme légitime. Toutefois, tout comme l'insatisfaction à l'égard de certains effets de la loi ne peut justifier à elle seule une intervention d'un tribunal, une telle préoccupation ne peut, en soi, l'empêcher.

⁶⁰ Notes sténographiques du 8 novembre 2018, p. 80, 81 et 103 à 106.

19. LE RÉGIME DE RETRAITE, UNE COMPOSANTE DE LA RÉMUNÉRATION GLOBALE DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX

[141] En l'espèce, les demandeurs ont raison d'affirmer :

Dans la présente affaire, des dizaines de conventions collectives ont été produites par tous les syndicats.

Les dispositions de ces conventions collectives portent sur un ensemble de conditions de travail. Au-delà des aspects salariaux habituels, celles-ci englobent des questions aussi vastes et complexes que l'ancienneté, la durée du travail, les périodes de repas, le temps supplémentaire, la formation professionnelle, les promotions, les mutations, les assignations, l'évaluation des emplois, les planchers d'emploi, les préavis et les mises à pied, les conditions de retour au travail, les garanties de travail, la discipline, les mesures administratives, les congés hebdomadaires, les congés annuels, les congés sociaux, les absences dues à la maladie, les accidents du travail et les maladies professionnelles, la santé et la sécurité du travail, la fourniture d'équipements, les congés parentaux, de maternité et de paternité, les garanties d'emploi, des mesures de protection contre la discrimination et le harcèlement, les assurances collectives, le lieu de résidence, l'assistance judiciaire, les uniformes, la cotisation syndicale, les libérations syndicales, les programmes d'aide, la durée de la convention collective, la procédure de règlements des griefs, les régimes de retraite.

[...]

Il est donc acquis que les régimes de retraite font partie des conditions de travail et qu'ils se trouvent inclus dans le concept de la négociation collective.⁶¹

[142] Les demandeurs ont aussi largement démontré qu'un régime de retraite constitue une condition de travail importante et une composante de leur rémunération globale. D'ailleurs, la Loi 15, en son article 46, considère le régime de retraite comme un élément de la rémunération globale (paragraphe [17] précédent). Même la PGQ utilise le concept de rémunération globale pour arguer que la Loi 15 constitue une mesure ciblée qui n'affecte en rien l'ensemble des conditions de travail en vigueur et n'entrave pas de façon substantielle la possibilité de mener des négociations sur ces questions.

[143] Ainsi, la preuve administrée permet de retenir les commentaires suivants tirés de l'arrêt de la Cour d'appel *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*⁶² au sujet des régimes de retraite dont bénéficient les demandeurs:

⁶¹ Plan d'argumentation des demandeurs, Tronc commun, p. 25.

⁶² *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304 (requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2005-10-20), 30926).

[39] De nos jours, le régime de retraite est une composante de la rémunération et des conditions de travail d'un salarié (Cunningham c. Wheeler, [1994] 1 R.C.S. 359). Dans l'arrêt Singer, M. le juge LeBel, alors de la Cour, écrit à la p. 675 au sujet d'un régime de retraite:

Quels que soient son mode de création et ses modalités, un régime de retraite est considéré comme un élément des conditions de travail de l'employé. Obligatoire ou facultative, la participation offerte constitue un élément de la contrepartie proposée à l'employé pour l'exécution de sa prestation de travail. Elle s'insère dans la relation de travail de l'employé.

Au même effet, voir Marcel Rivest et Guy Désautels, « Les exonérations de cotisations patronales dans les régimes de retraite privés après les arrêts Air Products et Singer », (1997) 57 R. du B. 47, p. 83 et 86-89 et la doctrine citée à la p. 87, note 84; Maxime Nasr, « Les surplus d'actif dans les caisses de retraite », [1997] R.E.J. 29, p. 50.

[40] Ainsi, les salariés peuvent accepter une augmentation de salaire moindre si en même temps elle s'accompagne d'une suspension de leur contribution au régime de retraite. Ils peuvent aussi accepter que leur salaire ne soit pas majoré en échange de la possibilité de prendre une retraite cinq ans plus tôt. De même, ils sont libres de décider qu'un meilleur revenu actuel est préférable à une plus grande certitude concernant leurs prestations de retraite ou, en fait, à quelque prestation de retraite que ce soit.

[41] En somme, la contrepartie que reçoivent les salariés pour leur travail se compose non seulement du salaire reçu, mais aussi des autres avantages en découlant, notamment le régime de retraite. Tous ces éléments forment un tout. Pour l'employeur, les contributions au régime de retraite constituent une partie du coût global de la main-d'œuvre.

[42] En milieu non syndiqué, le texte du régime de retraite est habituellement rédigé par l'employeur (Air Products, p. 646). Il en résulte un contrat (art. 6 L.R.C.R.) avec chacun des salariés que l'on peut généralement qualifier de contrat d'adhésion (Singer, p. 676).

[43] Lorsque le salarié œuvre en milieu syndiqué, puisque les droits individuels sont écartés en présence d'une convention collective (Hémond c. Coopérative fédérée du Québec, [1989] 2 R.C.S. 962, p. 975), le contenu du contrat qui naît de la mise sur pied d'un régime de retraite (art. 6 L.R.C.R.) est, comme les autres aspects du contrat de travail, négocié dans un cadre collectif impliquant uniquement l'employeur et le syndicat (Dayco (Canada) Ltd. c. T.C.A.-Canada, [1993] 2 R.C.S. 230, ci-après l'arrêt Dayco; Monsanto, par. 20).

[...]

[49] Il faut plutôt retenir qu'au moment de la retraite, les droits d'un participant syndiqué en vertu de la convention collective alors en vigueur se cristallisent quant à lui, la convention collective et les avantages y prévus, dont le régime de retraite, continuent de s'appliquer jusqu'à son décès, si cela a été ainsi convenu, et même après si la convention prévoit des avantages pour ses survivants. Dans l'arrêt Dayco, M. le juge Laforest écrit à la p. 274 :

Tant qu'un employé continue d'appartenir à une unité de négociation, il est soumis aux vicissitudes du processus de la négociation collective. Toutefois à la retraite, le travailleur sort de cette relation et, à ce moment-là, les droits qu'il a accumulés à titre d'employé se cristallisent sous une forme quelconque de droit «acquis» dont il bénéficie en qualité de retraité. Il est tout à fait possible que ce droit ne puisse être mis à exécution que par le truchement de l'action collective du syndicat au nom des retraités. Toutefois si tel est le cas, c'est en raison des particularités de fonctionnement de notre régime de droit du travail plutôt que d'un principe évident.

[50] Cette convention collective qui survit quant aux retraités ne peut être amendée que par les parties à celle-ci, soit l'employeur et le syndicat. De plus, comme le reconnaît la Cour suprême dans Dayco, un amendement ne pourra avoir pour effet de réduire un droit acquis à une prestation de retraite dont le service a débuté, principe codifié à l'art. 21 L.R.C.R.

[51] Un amendement convenu entre le syndicat et l'employeur pourra cependant bonifier la prestation de retraite ou ajouter d'autres avantages, temporaires ou permanents, comme le précise l'arrêt Dayco à la p. 299 :

Même si les retraités sont exclus du processus de la négociation collective, les syndicats peuvent négocier en leur nom (et ils le font souvent).

[...]

[54] Quant à l'ex-participant actif qui n'était pas syndiqué, le contrat individuel de travail conclu lors de son embauche, avec ses modifications subséquentes, le cas échéant, décrit les avantages applicables à sa retraite et continue de s'appliquer une fois cette étape franchie. Par ailleurs, aux termes du Code civil, il ne peut réclamer après sa retraite un avantage additionnel à ceux prévus à son contrat individuel. Bien sûr, si le règlement régissant le régime de retraite est amendé pour bonifier les prestations, il pourra en bénéficier; en vertu du Code civil, il ne peut cependant, faute d'une disposition à cet effet dans son contrat, prétendre avoir droit à une telle bonification. Il ne peut non plus soutenir que les dispositions du Code civil relatives aux contrats requièrent son consentement à

toute modification du régime affectant d'autres personnes que lui, car cela est contraire au principe de l'effet relatif des contrats (art. 1440 C.c.Q.).

[...]

[58] En effet, tel que mentionné dans l'arrêt Dayco, la jurisprudence canadienne, comme celle aux États-Unis, ne permet aucun amendement, négocié ou non, au régime de retraite qui porte atteinte aux droits acquis des retraités, dont celui de recevoir la prestation de retraite promise au moment où ils cessent d'être des participants. Au Québec, la L.R.C.R. codifie ce principe en son art. 21, précité.

[144] Comme on l'a vu précédemment, la Loi 15 vient relativiser plusieurs aspects de ces commentaires :

- Elle réduit un droit acquis à une prestation de retraite dont le service a débuté, et ce, malgré l'article 21 LRRC;
- Elle impose la modification de plusieurs clauses de contrats de travail (conventions collectives ou ententes entre organismes municipaux et employés non syndiqués).

[145] Les demandeurs n'ignorent pas l'article 62 du *Code du travail* qui prévoit :

62. La convention collective peut contenir toute disposition relative aux conditions de travail qui n'est pas contraire à l'ordre public ni prohibée par la loi.

[146] Ils sont par ailleurs conscients que de nombreuses conventions collectives et de nombreux règlements municipaux établissant un régime de retraite contiennent des dispositions prévoyant l'obligation de les maintenir conformes à la législation et à ses modifications.

[147] Ils sont toutefois d'avis que les limites relatives à l'ordre public et aux dispositions impératives de certaines lois qui s'imposent au contenu d'une convention collective et à celui d'un règlement établissant un régime de retraite sont celles issues de lois valides, conformes aux dispositions des chartes et aux matières qui relèvent de la compétence du législateur (en l'espèce, la question de compétence ne se pose pas).

[148] Or, dans l'arrêt *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*⁶³, la Cour d'appel, sous la plume du juge Pierre J. Dalphond, j.c.a., décrit la LRRC :

[32] La L.R.C.R., une loi de plus de 300 articles, n'est pas sans complexité. Le 1^{er} janvier 1990, elle a remplacé la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes,

⁶³ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec**, *Id.*

L.R.Q., c. R-17. À l'instar de la loi ontarienne étudiée par la Cour suprême dans *Monsanto Canada Inc. c. Ontario* (Surintendant des services financiers), [2004] 3 R.C.S. 152, (ci-après l'arrêt *Monsanto*), la L.R.C.R. est manifestement une loi d'intérêt général instaurant un cadre législatif et réglementaire soigneusement conçu qui prescrit des normes minimales applicables à tous les régimes de retraite au Québec et « crée un régime administratif complexe qui vise à établir un équilibre délicat entre les intérêts des employeurs et ceux des employés, tout en servant l'intérêt du public dans l'existence d'un système de régimes de retraite complémentaires vigoureux » (*Monsanto*, par.14).

[149] De même, dans *Boucher c. Stelco inc.*⁶⁴, la Cour suprême, appelée à se prononcer sur une question de compétence d'un tribunal du Québec ou de l'Ontario à entendre un pourvoi en contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision d'un tribunal administratif à l'égard d'un régime de retraite, s'est intéressée à la nature juridique du régime et à son environnement législatif. Sous la plume du juge Louis LeBel, elle déclare au sujet de la LRRCR et de lois similaires :

21 Le droit du Québec assimile à des contrats les régimes de retraite comme ceux de *Stelco*. L'article 6 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite prévoit d'ailleurs expressément cette qualification :

6. Un régime de retraite est un contrat en vertu duquel le participant bénéficie d'une prestation de retraite dans des conditions et à compter d'un âge donnés, dont le financement est assuré par des cotisations à la charge soit de l'employeur seul, soit de l'employeur et du participant.

À moins qu'il ne soit garanti, tout régime de retraite doit avoir une caisse de retraite où sont notamment versés les cotisations ainsi que les revenus qui en résultent. Cette caisse constitue un patrimoine fiduciaire affecté principalement au versement des remboursements et prestations auxquels ont droit les participants et bénéficiaires.

(Voir aussi *T.S.C.O. of Canada Ltd. c. Châteauneuf*, [1995] R.J.Q. 637 (C.A.), p. 675, 704 et 706; *Pierre Moreault Ltée c. Sauvé*, [1997] R.J.Q. 44 (C.A.), p. 46-47.)

22 Ce régime de retraite fait partie des contrats d'emploi liant *Stelco* et ses employés ou des rapports de salariat établis entre eux. L'action des appelants doit donc être considérée comme fondée sur un contrat de travail au sens de l'art. 3149 du Code civil du Québec, L.Q. 1991, ch. 64 (« C.c.Q. »). Vu l'absence de débat sur cette question, je n'ai pas à examiner la validité de cette qualification

⁶⁴ *Boucher c. Stelco Inc.*, 2005 CSC 64.

dans le droit des autres provinces ni la portée de son application à l'égard de l'ensemble du régime.

23 Comme je l'ai mentionné précédemment, ce régime s'appliquait dès l'origine à des employés travaillant dans plusieurs provinces. Comme tous ceux de même nature, le régime de Stelco s'est donc trouvé graduellement assujéti à des cadres législatifs et réglementaires contraignants, comme ceux établis par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite du Québec et la Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario (voir *Monsanto Canada Inc. c. Ontario* (Surintendant des services financiers), [2004] 3 R.C.S. 152, 2004 CSC 54, par. 13-14, la juge Deschamps; *The Mercer Pension Manual* (feuilles mobiles), vol. 1, p. 1-6 et p. 1-7).

24 En bref, ces systèmes législatifs et réglementaires veulent en premier lieu assurer la solvabilité continue des régimes afin que les participants reçoivent à terme les prestations prévues. Ils apportent aussi une attention particulière à l'examen de toute modification d'un régime et à celui des conditions et modalités de sa liquidation. Je n'ai pas à revenir ici sur les mécanismes complexes d'établissement de rapports et d'obtention d'approbations ainsi mis en place ni sur l'étendue des pouvoirs d'intervention — qui peuvent aller jusqu'à la mise en tutelle d'un régime — des organismes publics auxquels est confiée la surveillance des régimes complémentaires de retraite. Selon des modalités diverses, les autorités administratives chargées de la surveillance des régimes complémentaires de retraite exercent des fonctions analogues.

[Soulignements ajoutés]

[150] Nul doute que les demandeurs tiennent à ce que leurs régimes de retraite soient maintenus dans un système vigoureux. La PGQ soutient que telle est aussi la volonté du législateur.

[151] Selon un expert des demandeurs, l'actuaire Gilles Bouchard⁶⁵:

7 L'objectif d'assurer une situation financière saine et la pérennité à long terme d'un régime de retraite est en soi l'objectif qui devrait diriger l'action des parties contractantes dans l'élaboration des politiques sous-jacentes au régime de retraite. De façon générale, la situation financière d'un régime de retraite à prestations déterminées et sa pérennité à long terme sont fonction de trois politiques/stratégies, celles-ci étant fondamentales et inhérentes à l'évolution financière de tels régimes. Ces trois politiques fondamentales sont les suivantes :

- a) **La politique de financement**, i.e. les stratégies et mécanismes connexes à l'établissement des niveaux de cotisation à verser au régime

⁶⁵ Pièce CSN-61 : Rapport d'expertise du 29 avril 2016, dossier CSN, 500-17-086764-159, p. 2 et 3.

de façon à assurer une capitalisation adéquate des prestations constituées;

b) **La politique de placement**, i.e. la stratégie préconisée relativement à l'investissement de la caisse de retraite de façon à optimiser les rendements à l'intérieur d'une enveloppe de risques jugée acceptable par le comité de retraite; et

c) **La politique de prestations**, i.e. les dispositions du régime établissant les niveaux de prestations payables.

8. Malgré leurs caractéristiques et leurs champs d'action différents, ces trois politiques fondamentales sont toutes aussi importantes les unes que les autres et contribuent toutes à la situation financière et à la pérennité d'un régime de retraite. En effet :

a) Une politique de financement inadéquate, caractérisée par un financement « minimal » ne visant qu'à se conformer aux exigences légales et assortie de congés de cotisations et autres mesures ne visant qu'à minimiser les niveaux de cotisations, pourra dans bien des cas résulter en une situation financière intenable à court, moyen ou long terme, mettant ainsi en péril la pérennité du régime.

b) Une politique de placement inappropriée pourra également mettre en péril la pérennité d'un régime; une stratégie d'investissement trop risquée et/ou mal diversifiée pourra engendrer des pertes substantielles difficilement récupérables, alors qu'une stratégie indûment conservatrice pourra ne pas produire les rendements nécessaires à une saine évolution financière du régime.

c) Une politique de prestations mal structurée et/ou inéquitable entre différents groupes participant au même régime et/ou indûment généreuse pour certains groupes pourra également mener à une situation financière problématique et difficilement soutenable dans le temps.

9. Chacune des trois politiques sous-jacentes à un régime de retraite doit être élaborée en tenant compte de l'encadrement légal applicable. À cet égard, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec (et la loi qui lui est antérieure) encadre la structure et la gestion des régimes de retraite au Québec depuis le 1^{er} janvier 1966. De même, la *Loi de l'impôt sur le revenu* du Canada contient différentes dispositions encadrant les régimes de retraite.

10. L'intégration optimale des trois politiques fondamentales constitue un défi continu auquel doivent faire face les entités responsables de l'établissement de ces politiques, de manière à assurer la pérennité de leur régime de retraite. [...]

[152] Il y a toutefois une divergence marquée entre les demandeurs et la PGQ sur la justesse des moyens envisagés ou utilisés pour atteindre l'objectif décrit par l'expert Bouchard.

[153] Pour la PGQ, le législateur a considéré que la situation des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal commandait l'ajout de contraintes à leur encadrement légal.

[154] Pour les demandeurs, tout aurait dû et devrait passer par la négociation; le passé aurait dû et doit être préservé alors que pour l'avenir, ils ne préconisaient et ne préconisent aucune mesure « mur à mur » mais plutôt des correctifs au cas par cas pour les régimes qui, selon eux, en auraient nécessité ou en nécessiteraient.

20. LES MOTIFS JUSTIFIANT L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR

20.1 Historique législatif

[155] Ainsi, pour la PGQ, la Loi 15 s'inscrit dans un continuum d'interventions législatives ayant pour but d'assainir la santé financière et d'assurer la pérennité des régimes de retraite.

[156] Dans l'arrêt *T.S.C.O. of Canada Ltd c. Châteauneuf*⁶⁶, le juge Louis LeBel, alors à la Cour d'appel du Québec, débute l'historique de l'évolution de l'encadrement juridique des régimes de retraite en 1948:

Au Québec, l'encadrement juridique des régimes supplémentaires de rentes ne débuta qu'en 1948, avec la Loi autorisant le paiement des pensions aux employés de compagnie. Le législateur québécois adopta alors, pour la première fois, des règles sur l'établissement d'un système contributoire de pensions pour les employés. Le régime de retraite ainsi établi par règlement des administrateurs d'une compagnie devait contenir notamment les dispositions prévues aux articles 2 à 5, au sujet de la création d'un fonds de retraite, des contributions des parties et des niveaux de prestations. Cette réglementation était assujettie à la vérification et à l'approbation du surintendant des assurances.

Pour l'établissement et l'administration de son régime de retraite, une compagnie pouvait, par ailleurs, choisir de conclure une entente avec une compagnie d'assurance-vie ou de fidéicommiss. La gestion du fonds de pension était soumise à la surveillance du surintendant des assurances. L'article 13 établissait le mode de distribution des fonds du régime. Au cas de déficit, on réduisait les prestations

⁶⁶ *T.S.C.O. of Canada Ltd. c. Châteauneuf*, [1995] R.J.Q. 637, p. 53-54 (C.A.) (requête pour autorisation de pourvoi rejetée avec dissidence, C.S.Can., 1995-06-29, 24611).

prévues, mais les surplus restaient acquis aux participants. L'employeur n'y possédait aucun droit:

[...]

[Renvois omis]

[157] Il rapporte aussi que cette première loi a été abrogée en 1965 par la *Loi sur les régimes supplémentaires de rentes*⁶⁷ au sujet de laquelle il explique :

La Loi des régimes supplémentaires de rentes de 1965 a défini les normes applicables aux régimes supplémentaires de retraite et organisé un système de surveillance administrative. L'article 1 de la loi contient plusieurs définitions-clés, notamment, celle de "régime supplémentaire", de "contribution" et de "rente":

[...]

Aux termes de l'article 2 de la loi, seuls les régimes auxquels l'employeur versait une contribution étaient soumis à la loi. Cette contribution devenait une condition nécessaire de l'enregistrement et de la reconnaissance du régime comme régime supplémentaire de rentes. Son article 6 confiait la surveillance de l'application de la loi à la Régie des rentes du Québec, créée en vertu de la Loi du Régime de Rentes du Québec.

Les règles mises en place aux articles 8 et suivants prévoyaient notamment la nécessité d'enregistrer tout régime supplémentaire et toutes ses modifications auprès de la Régie. Même les régimes établis avant le 15 juillet 1965 devaient se conformer à cette exigence.

La section IV de la loi imposait l'insertion de plusieurs dispositions dans les régimes enregistrés, notamment la fixation d'un âge normal de la retraite (inférieur à soixante-dix ans). L'article 26 créait une obligation d'information en faveur des participants sur le contenu des régimes:

[...]

Des dispositions particulières reconnaissaient les droits des participants à des rentes différées, sous certaines conditions. Celles-ci imposaient un âge et une durée de contribution précis pour bénéficier de ce droit:

«**33.** Un régime enregistré doit stipuler que le participant qui, à la cessation de son service ou de sa participation, a atteint l'âge de

⁶⁷ *Loi sur les régimes supplémentaires de rentes*, L.Q. 1965, c.25.

45 ans, mais non l'âge normal de la retraite, a droit à une rente différée:

a) s'il a complété une période continue de dix ans au service de l'employeur, ou

b) s'il a participé au régime pendant dix ans.»

[...]

L'article 40 introduisait quelques dispositions applicables au cas de cessation des contributions de l'employeur. Il contenait une première règle d'utilisation de l'actif d'une caisse de retraite. Celle-ci devait être employée pour assurer le paiement de crédits de rentes différées, au cas de cessation des contributions de l'employeur:

[...]

La loi prévoyait également la nécessité de l'établissement et du maintien d'une caisse de retraite destinée à servir les rentes promises pour les régimes non assurés. On soumettait ainsi l'administration d'un régime non assuré à des obligations précisées à la section VI de la loi.

Les règles adoptées impliquent d'abord la séparation du patrimoine de la caisse de celui de l'employeur. Les caisses forment un patrimoine distinct, qui peut être géré par l'employeur lui-même, un groupe d'employeurs ou un comité de retraite. L'administrateur en est saisi comme fiduciaire. La section VI demeure toutefois muette au sujet de l'attribution des surplus éventuels d'une caisse:

[...] ⁶⁸

[Renvois omis]

[158] L'article 43 de cette loi prévoyait :

43. S'il est mis fin au régime, l'employeur est débiteur de toutes les sommes qu'il aurait dû payer jusque-là pour se conformer aux normes de solvabilité.

[159] La *Loi sur les régimes supplémentaires de rentes*⁶⁹ a été remplacée par la LRCR. Une description sommaire de cette loi, de ses modifications et leur justification de même qu'une explication sommaire de quelques règlements adoptés sous son empire

⁶⁸ *T.S.C.O. of Canada Ltd c. Châteauneuf*, préc., note 66, p. 57 à 61.

⁶⁹ *Loi sur les régimes supplémentaires de rentes*, L.Q. 1965, c. 25, préc. note 67.

ressortent d'un document reconnu pour valoir le témoignage de son auteur⁷⁰. Les extraits suivants sont pertinents :

LOI SUR LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE (1989, chapitre 38, RLRQ, chapitre R-15.1) CI-APRÈS DÉSIGNÉE « LOI RCR »

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1990 a remplacé la Loi sur les régimes supplémentaires de rentes (1965, chapitre 25) qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1966. Cette loi a été adoptée dans le cadre de la réforme de plusieurs lois sur les régimes de retraite au Canada dans les années 1980.

La Loi RCR prévoit des dispositions d'ordre public qui ont pour objectif de garantir des droits minima aux participants. En plus des exigences de capitalisation, la Loi RCR prévoit que les régimes de retraite à prestations déterminées doivent être financés selon l'approche de solvabilité.

De plus, elle prévoit que les régimes de retraite assujettis à la Loi RCR doivent être administrés par un comité de retraite qui agit à titre de fiduciaire de la caisse de retraite et qui est responsable de l'administration du régime de retraite.

Loi modifiant la Loi sur le régime de rentes du Québec et la Loi sur les régimes complémentaires de retraite afin de favoriser la retraite progressive et la rente anticipée (1997, chapitre 19)

La Loi RCR est modifiée pour prévoir les conditions selon lesquelles un travailleur peut, après entente avec son employeur pour réduire son temps de travail, recevoir une compensation du régime de retraite à même ses droits. Elle prévoit également qu'un participant qui prend une retraite anticipée peut choisir de moduler sa rente pour qu'elle soit plus élevée avant 65 ans et moins élevée par la suite. Ces dispositions sont entrées en vigueur le 5 juin 1997.

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives (2000, chapitre 41) (Projet de loi n° 102)

Plusieurs changements importants à la Loi RCR sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2001. Ces changements visent notamment à fournir aux employeurs qui le souhaitent un encadrement légal pour confirmer leur droit de prendre un congé de cotisations patronales, à accorder l'acquisition du droit à une rente dès l'adhésion d'un travailleur au régime et à améliorer les prestations minimales offertes lors d'une cessation de participation active. Par exemple, la Loi RCR prévoit l'ajout d'une prestation additionnelle pour contrer l'effet de la mobilité des travailleurs sur la rente de retraite.

⁷⁰ Pièce PGQ-144 : Document historique législatif préparé par monsieur Stéphane Gamache.

De plus, le concept de terminaison partielle d'un régime est remplacé par celui de retrait d'un employeur d'un régime interentreprises et des modifications majeures ont été apportées au processus de terminaison d'un régime de retraite.

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (2005, chapitre 5) (Projet de loi n° 195)

La Loi RCR est modifiée pour permettre, d'une part, au groupe des participants actifs d'un régime de retraite qui ne sont pas représentés par une association accréditée au sens du Code du travail ou qui ne sont pas liés par un contrat régissant l'utilisation de l'excédent d'actif du régime et, d'autre part, au groupe des participants non actifs et des bénéficiaires du régime, de donner lors de l'assemblée annuelle leur assentiment à une modification du régime confirmant le droit de l'employeur d'affecter l'excédent d'actif du régime à l'acquittement de ses cotisations.

Loi concernant le financement de certains régimes de retraite (2005, chapitre 25) (Projet de loi n° 102)

Cette loi est entrée en vigueur le 17 juin 2005. Elle prévoit deux mesures temporaires d'allègement: la consolidation des déficits de solvabilité et l'amortissement de ces déficits sur une période de dix ans.

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, notamment en matière de financement et d'administration (2006, chapitre 42) (Projet de loi n° 30)

Les modifications à la Loi RCR visent d'abord à améliorer le provisionnement des caisses de retraite de façon à sécuriser les rentes des participants et des bénéficiaires. Elles visent également à améliorer la gouvernance des régimes de retraite et à préciser l'étendue de la responsabilité des membres de comités de retraite et des autres intervenants dans l'administration des régimes de retraite.

Plusieurs mesures mettent l'accent sur la solvabilité des régimes de retraite. La Loi RCR impose le financement accéléré de toute modification d'un régime dont le coût réduit la solvabilité du régime sous un seuil de 90 %. De plus, la caisse de retraite doit comporter une provision pour écarts défavorables couvrant adéquatement les risques associés aux fluctuations des marchés. Par ailleurs, les employeurs peuvent utiliser une lettre de crédit pour assumer une partie de leurs obligations quant au financement d'un régime de retraite.

Parmi les autres mesures prévues à la Loi, l'affectation de l'excédent d'actif du régime de retraite au financement d'une modification du régime doit se faire dans une perspective d'équité entre le groupe des participants actifs et celui des participants non actifs et des bénéficiaires du régime.

De plus, le comité de retraite doit se doter d'un règlement intérieur sur sa gouvernance et son fonctionnement.

Les modifications relatives au financement sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2010 et celles sur la gouvernance des régimes de retraite le 13 décembre 2006.

Règlement modifiant le Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et le Règlement sur la soustraction de certains régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (Décret 1098-2006)

Ce règlement soustrait les régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire aux exigences de financement selon l'approche de solvabilité à compter du 31 décembre 2006. Il prévoit également des règles particulières quant à l'élimination des montants d'amortissement de certains déficits.

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d'autres dispositions législatives (2008, chapitre 21) (Projet de loi n° 68)

Cette loi vise principalement à permettre aux régimes d'offrir une prestation de retraite progressive. Cette loi est entrée en vigueur le 20 juin 2008 et fait suite aux modifications des règles fiscales. De plus, étant donné l'entrée en vigueur des modifications prévues au projet de loi n° 30 le 1^{er} janvier 2010, cette loi abroge la Loi concernant le financement de certains régimes de retraite et édicte des mesures transitoires de nature à protéger les droits des parties aux régimes de retraite visés par cette loi notamment à l'égard des lettres de crédit.

De plus, la Loi prévoit des dispositions déclaratoires visant à interdire à un régime de réduire, depuis le 1^{er} janvier 1990, les droits des participants et bénéficiaires en raison, par exemple, de la situation financière du régime.

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives en vue d'atténuer les effets de la crise financière à l'égard de régimes visés par cette loi (2009, chapitre 1) (Projet de loi n° 1)

Cette loi qui est entrée en vigueur le 15 janvier 2009 prévoit diverses mesures en vue d'atténuer les effets de la crise financière à l'égard de régimes complémentaires de retraite.

Ces mesures visent notamment à offrir de nouvelles options d'acquittement des droits de certains participants et bénéficiaires qui doivent être réduits en raison de l'insolvabilité de l'employeur, dont la prise en charge temporaire de leur rente par Retraite Québec.

Elles visent également à permettre au gouvernement qu'un règlement pris en vertu de l'article 2 puisse rétroagir au 31 décembre de l'année qui précède sa publication préalable à la Gazette officielle du Québec (article 2 de la Loi RCR).

La Loi RCR prévoit aussi que les nouvelles normes de pratique sur la valeur actualisée des rentes, établies par l'Institut canadien des actuaires pourront s'appliquer à compter du 31 décembre 2008.

Cette loi est complétée par le **Règlement concernant les mesures destinées à atténuer les effets de la crise financière à l'égard des régimes complémentaires de retraite qui est entré en vigueur le 26 novembre 2009 avec effet le 31 décembre 2008. (Décret 1153-2009).**

Ce règlement prévoit que des mesures d'allègement peuvent s'appliquer pour la période après le 30 décembre 2008 et qui se termine en principe le 31 décembre 2011. Ces mesures portent notamment sur le lissage de l'actif sur base de solvabilité, la consolidation de certains déficits et l'allongement de la période d'amortissement. L'application de ces mesures a pour effet de devancer l'application des nouvelles règles de financement prévues à la Loi RCR.

[...]

Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire (chapitre R-15.1, r.2) (Décret 541-2010)

Ce règlement est entré en vigueur le 22 juillet 2010 avec effet le 31 décembre 2008. (Il abroge les règles concernant ces secteurs qui étaient contenues dans le Règlement sur la soustraction de certaines catégories de régimes de retraite à l'application de dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite - Décret 1098-2006).

Le règlement prévoit l'harmonisation des règles de financement des régimes des secteurs municipal et universitaire avec les modifications à la Loi RCR applicables à compter du 1^{er} janvier 2010, notamment en ce qui concerne la constitution d'une réserve selon l'approche de capitalisation pour assurer une certaine stabilité du financement.

Il prévoit également une mesure d'allègement temporaire pour atténuer les effets de la crise financière de 2008 permettant de réduire les cotisations d'équilibre relativement à un déficit actuariel technique déterminé dans une évaluation actuarielle postérieure au 30 décembre 2008 et antérieure au 31 décembre 2011. De plus, des règles transitoires sont prévues quant à l'utilisation du solde des gains actuariels, le remplacement et la réduction des obligations municipales.

[...]

Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite en vue de prolonger certaines mesures d'atténuation des effets de la crise financière de 2008 à l'égard de régimes de retraite visés par cette loi (2011, chapitre 32) (Projet de loi n° 42)

Cette loi entrée en vigueur le 2 décembre 2011 propose de prolonger certaines mesures d'atténuation des effets de la crise financière de 2008 à l'égard de régimes complémentaires de retraite.

À cette fin, la Loi RCR est modifiée afin de prolonger de deux ans l'application des dispositions relatives aux options d'acquittement en cas d'insuffisance de l'actif applicables en cas de terminaison d'un régime de retraite ou du retrait d'un employeur partie à celui-ci, en raison de la faillite ou de l'insolvabilité de l'employeur.

De plus, la Loi RCR prolonge de deux ans la disposition prévoyant que, dans le cas où un employeur se prévaut de mesures d'allègement mises en place par règlement, le montant de la rente que fait garantir Retraite Québec auprès d'un assureur à la fin de son administration est établi sans tenir compte des mesures d'allègement.

Prolongation des mesures d'allègement des régimes du secteur privé et des régimes des secteurs municipal et universitaire

Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire (Décret 115-2012)

Ce règlement entré en vigueur le 29 février 2012 avec effet le 31 décembre 2011 vise à prolonger jusqu'au 31 décembre 2013 certaines mesures d'allègement relatives à la crise financière de 2008 qui s'appliquaient avant 2012 et qui avaient pour objectif de réduire les mensualités requises pour l'amortissement d'un déficit technique au tiers pour un employeur du secteur municipal et à 20 % pour une université.

Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire (Décret 1176-2013)

Ce règlement prévoit qu'un employeur peut donner instruction de réduire de 50 % les mensualités requises pour l'amortissement d'un déficit technique qui deviennent dues après le 31 décembre 2013 et avant le 1er janvier 2016.

[Soulignements ajoutés]

20.2 Les avis de la RRQ

[160] Ces interventions s'inscrivent dans un contexte d'évolution des régimes de retraite et de leurs paramètres en fonction, notamment, des fluctuations des marchés financiers et des changements démographiques.

[161] Ainsi, en 2005, la RRQ a reçu le mandat du gouvernement du Québec de mener une réflexion sur les conditions d'un financement sain des régimes de retraite. Dans le cadre de sa consultation, la RRQ a produit un document « Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées ». Elle le conclut comme suit ⁷¹:

CONCLUSION

Les quinze dernières années ont été marquées par des changements importants dans la situation des régimes de retraite à prestations déterminées. Les rendements exceptionnels des années 90 ont permis d'accorder aux participants et bénéficiaires des améliorations soutenues et généreuses aux prestations. Par ailleurs, la prise de congés de cotisation est devenue une pratique de plus en plus répandue, et cela dans un contexte où les régimes de retraite devenaient de plus en plus matures. On réalise maintenant que l'environnement et les pratiques des années 90 ont masqué le coût des régimes de retraite et les risques qu'ils comportent. Depuis 2001, la situation financière des régimes de retraite s'est détériorée de façon importante et la confiance des différents intervenants envers les régimes de retraite s'est considérablement affaiblie.

La Régie des rentes du Québec croit que les régimes de retraite à prestations déterminées ont encore un rôle important à jouer en tant que source majeure de revenu à la retraite. L'avenir des régimes de retraite passe toutefois par une révision des règles de financement de manière à les rendre plus saines et transparentes. Il est également nécessaire de se doter d'un cadre à long terme qui soit applicable, peu importe le contexte économique.

Les régimes de retraite doivent aujourd'hui s'adapter aux nouvelles réalités. Ils doivent viser une reconnaissance explicite des risques auxquels ils font face et l'État doit mettre à leur disposition des outils et des mécanismes permettant davantage de flexibilité dans le cadre du financement tout en assurant la sécurité des prestations. Les mécanismes de financement doivent amener les promoteurs à mieux provisionner les caisses des régimes, ce qui rendra les régimes moins

⁷¹ Pièce PGQ-12 : Document de consultation « Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées », Régie des rentes 2005, p. 73.

vulnérables devant une conjoncture défavorable et évitera des pertes de droits pour les participants.⁷²

[Soulignements ajoutés]

[162] Par la suite, les régimes de retraite ont été grandement affectés par la crise financière de 2008. Plusieurs mesures d'atténuation ont dû être adoptées (voir paragraphe [159] précédent).

[163] En 2010, la RRQ a été amenée à se pencher à nouveau sur le système de retraite québécois. Elle a produit un document « Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois »⁷³.

[164] Les extraits suivants de ce document intéressent :

[...], des facteurs externes en constante évolution viennent l'influencer (le système de retraite québécois) : le vieillissement de la population, les conditions économiques et financières, le grand nombre d'intervenants impliqués, la complexité croissante de l'environnement législatif, etc.

[...]

On a observé une chute des marchés en 2001 – 2002, une baisse continue des taux d'intérêt depuis les années 1990 et une crise financière en 2008. La combinaison de ces conditions économiques et des règles de financement des régimes PD a causé une forte volatilité des cotisations. L'économie et les marchés financiers ne sont toutefois pas les seuls responsables. Par le passé, les parties prenantes dans les régimes PD ont eu tendance à financer au minimum les régimes de retraite et à ne pas laisser s'accumuler des excédents qui auraient réduit cette volatilité.

[...]

La volatilité des cotisations aux régimes de retraite est aussi touchée par le phénomène de maturité. Plusieurs régimes de retraite ont été établis au cours des années 1960 et 1970 et comptent actuellement un grand nombre de retraités. Le degré de maturité d'un régime de retraite représente la proportion des engagements liés aux retraités par rapport à la valeur totale des engagements du régime. Au 31 décembre 2008, 41 % des participants (cette statistique exclut le

⁷² L'année 2001 correspond à ce qu'on a appelé « L'éclatement de la bulle technologique » illustrée, entre autres, par l'effondrement du titre boursier de Nortel. Voir le témoignage de l'actuaire Pierre Bergeron, notes sténographiques du 12 février 2019, p. 150 et 151.

⁷³ Pièce PGQ-13 : Document intitulé « Constats et enjeux concernant le système de retraite québécois » Régie des rentes du Québec, août 2010, p. 5, 41, 42, 43.

régime de la Commission de la construction du Québec) à un régime de retraite à prestations déterminées étaient des retraités. La proportion du passif des retraités par rapport au passif total des régimes est de 50 %.

La maturité d'un régime est un facteur important qui, lorsque combiné aux améliorations apportées au régime, augmente le poids d'un régime de retraite par rapport aux opérations d'une entreprise. Une façon de mesurer le poids d'un régime de retraite consiste à établir le ratio de la valeur des engagements du régime par rapport à la masse salariale des participants actifs. Durant les années 1970, les engagements du régime de retraite typique représentaient une fois la masse salariale. On retrouve maintenant des valeurs d'engagements qui représentent 3 fois la masse salariale et environ 23 % des régimes auraient actuellement des engagements supérieurs à 6 fois la masse salariale de l'entreprise ...

[...]

La présence d'un excédent dans un régime de retraite augmente la sécurité des prestations et stabilise son financement. Selon un groupe de travail de l'Institut canadien des actuaires (ICA), il existe environ 5 % de chance pour qu'un régime de retraite affichant un excédent égal à 25 % de la valeur de ses engagements se retrouve en situation de déficit après une période de 3 ans. Pour un régime sans excédent (en situation d'équilibre), la probabilité de se retrouver en déficit après 3 ans augmente à 36 %.

La *Loi de l'impôt sur le revenu* limite l'excédent qui peut être détenu dans une caisse de retraite. De façon générale, l'excédent d'un régime de retraite est limité à 10 % du passif de capitalisation. ...

[...]

L'utilisation des excédents peut faire augmenter considérablement la probabilité que le régime devienne un jour en déficit. Selon les résultats d'un groupe de travail de l'ICA, la probabilité d'être en déficit après trois ans passe de 36 % à 55 % si l'on utilise régulièrement les excédents qui se développent dans un régime.

[165] Par un amendement⁷⁴ à la *Loi de l'impôt sur le revenu*⁷⁵ sanctionné le 12 juillet 2010, l'excédent de 10 % qui pouvait, jusqu'alors, être détenu dans une caisse de retraite a été porté à 25 %.

⁷⁴ *Lois du Canada (2010)*, c.12, partie 1, art. 18.

⁷⁵ *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, c. 1, 5^e suppl., art. 147.2 (2) d) ii).

20.3 Le rapport d'Amours

[166] Le gouvernement du Québec a, par la suite, à l'automne 2011, via la RRQ, confié à un groupe de sept experts en économie, actuariat, fiscalité et droit le mandat d'étudier les régimes complémentaires de retraite.

[167] Ce mandat est décrit comme suit dans un communiqué du gouvernement du Québec du 13 février 2012 :

Mandat

[...] Son mandat s'inscrit dans une réflexion en profondeur menée par le gouvernement du Québec sur le système de retraite. Le comité se penchera sur le système de retraite québécois afin de l'améliorer pour qu'il soit viable et performant, tout en considérant les nouvelles réalités économiques et démographiques. Plus spécifiquement, le comité :

- Analysera l'offre des régimes complémentaires et ses impacts sur la situation financière à la retraite;
- Déterminera les éléments clés des problèmes actuels afin de réviser les paramètres du système de retraite;
- Portera une attention particulière à ce qui se passe au Canada et ailleurs dans le monde, afin de trouver des solutions qui sont viables pour le Québec, et ce, dans un contexte d'ouverture sur le monde.⁷⁶

[168] Ce comité, présidé par monsieur Alban d'Amours, a présenté en avril 2013 un rapport unanime « Innover pour pérenniser les systèmes de retraite »⁷⁷. Ce rapport connu comme « *Le rapport d'Amours* » revêt dans le débat une importance certaine. Il peut être perçu comme un élément déclencheur d'une nouvelle intervention législative à l'égard des régimes de retraite du secteur municipal.

[169] Dans son rapport, le comité explique avoir reçu 37 mémoires et rencontré les représentants de 22 groupes et organismes directement concernés par la réflexion sur le système de retraite québécois (page 14).

⁷⁶ Pièce PGQ-1 : Communiqué de presse du gouvernement du Québec du 13 février 2012.

⁷⁷ Pièce PGQ-2 : Rapport d'Amours « *Innover pour pérenniser les systèmes de retraite* » d'avril 2013.

[170] Il y formule deux objectifs (page 4):

- La sécurité financière à la retraite dans son sens le plus strict, c'est-à-dire l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste pour le plus grand nombre lorsque l'heure de la retraite sera venue;
- Un système de retraite conçu et financé de telle sorte qu'il soit durable, c'est-à-dire que l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste doit être fournie dans le cadre de régimes dont la pérennité est elle-même protégée; cette pérennité étant indissociable de la sécurité que le système est censé assurer.

[171] Il y explique que la sécurité financière vise l'assurance (page 4):

- D'un revenu suffisant pour maintenir un niveau de vie adéquat après le départ à la retraite;
- D'un revenu de retraite réaliste correspondant à notre capacité d'en assurer le financement par une gestion saine et prudente.

[172] Il y énonce aussi trois valeurs soit (page 5):

- L'équité intergénérationnelle;
- La transparence;
- La responsabilisation;

et quatre principes (page 5):

- Le respect de la vérité des coûts de financement des revenus de retraite;
- La préservation de la diversification des sources de revenu de retraite;
- L'application d'un cadre législatif flexible;
- La promotion de la mutualisation des risques.

[173] Il identifie plusieurs failles qui fragilisent les systèmes de retraite. À l'égard des régimes à prestations déterminées, il décrit six failles qu'il qualifie de majeures, soit (pages 53 et 54):

- La gestion des risques est déficiente;

- Il existe une asymétrie entre la prise de risques et le bénéfice de la prise de risque, ce qui conduit à des effets non intentionnels;
- On a assisté trop souvent à la définition de « promesses » trop coûteuses, par rapport aux cotisations versées;
- On a sous-évalué les engagements du régime permettant d'établir les cotisations des régimes à prestations déterminées, ce qui a eu pour effet de ne pas respecter leur réalité financière;
- Les règles appliquées lorsqu'un participant cesse sa participation à un régime de retraite conduisent à des « valeurs de transfert » trop élevées;
- L'encadrement législatif rend difficiles les ententes entre les parties en ne leur permettant pas de convenir d'ajustements à leur régime en vue de le renforcer.

[174] En ce qui concerne la définition de promesses trop coûteuses par rapport aux cotisations versées, le comité écrit, en prenant notamment l'exemple des municipalités et des universités :

1.3.3 La définition de promesses trop coûteuses, par rapport aux cotisations versées

Une troisième faille des régimes à prestations déterminées provient de promesses trop coûteuses, par rapport aux cotisations versées. Ces promesses peuvent être déterminées conjointement par l'employeur et par les employés.

Le problème apparaît lorsque les engagements se révèlent trop coûteux, la cotisation étant insuffisante pour assurer le financement des bénéfices promis. C'est ainsi que l'indexation constitue un élément de la promesse pouvant rapidement faire croître les coûts d'un régime. Selon les calculs effectués par la Régie des rentes du Québec, une pleine indexation garantie peut représenter une hausse de 30 % du coût total d'un régime.

□ L'exemple des municipalités et des universités

On pourrait multiplier les exemples de telles promesses coûteuses. Le cas des régimes à prestations déterminées offerts par les municipalités est particulièrement illustratif à cet égard.

- Les régimes des municipalités sont généralement plus coûteux que la moyenne des autres régimes à prestations déterminées, notamment en raison des avantages qu'ils promettent, tels les bénéfices d'anticipation de retraite et

d'indexation. Certains régimes offrent même des bénéfices de retraite anticipée subventionnée aux participants âgés de moins de 55 ans.

- Les coûts de ces régimes sont amplifiés par leur grande maturité, puisqu'ils ont été créés il y a plusieurs années, et par leur taux de roulement, qui est plus faible que la moyenne.

Dans certains régimes, notamment des secteurs municipal et universitaire, les parties se sont entendues pour partager les coûts des régimes de retraite au moyen notamment d'une hausse des cotisations salariales à l'égard du service courant ou d'aménagements dans le cadre de la rémunération globale. Ces ententes peuvent être prévues dans le texte du régime de retraite, ou à la suite de modifications découlant d'une nouvelle convention collective.

- De telles ententes font supporter une partie des risques financiers aux participants actifs. Elles favorisent une meilleure gestion des risques, notamment en les sensibilisant davantage aux coûts du régime de retraite.
- Dans le cas de certaines universités, les problèmes seraient similaires à ceux des municipalités, si ce n'était des ententes sur le partage des coûts « 50-50 » prévoyant une hausse des cotisations salariales jusqu'à concurrence de 9 % des salaires, accompagnée d'une révision à la baisse de certaines promesses pour les services futurs.

Pour cette raison, l'ampleur des problèmes liés à la définition de la promesse n'est pas aussi grande que dans le secteur municipal. Le partage des coûts a favorisé une meilleure gestion des risques liés aux bonifications de la promesse.

□ Le mirage d'une embellie des marchés

Certains croient qu'une embellie des marchés, soutenue et significative, règlera les problèmes à long terme et qu'il suffit d'être patient. Comme l'illustrent les deux encadrés ci-après, une telle embellie appartient plutôt à la catégorie des mirages.

Ceux qui attendent une remontée soudaine des taux d'intérêt doivent comprendre qu'une telle remontée ne constituerait pas la solution aux problèmes des régimes à prestations déterminées. On ne doit pas non plus compter sur des rendements élevés sur les marchés boursiers, pour résoudre les problèmes actuels.

Dans la réalité, la solution ne peut être imaginée sans un retour sur l'équation coûts-bénéfices.⁷⁸

⁷⁸ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p.58 et 59.

[175] Au sujet de la rigidité du cadre législatif, le comité écrit constater qu'au Québec « [...] le cadre législatif en vigueur ne donne pas beaucoup de marge de manœuvre aux parties pour restructurer les régimes et les adapter aux réalités d'aujourd'hui. La loi peut dans certains cas faire obstacle à certaines initiatives, avec l'accord des parties concernées »⁷⁹.

[176] Il s'exprime comme suit au sujet de la protection des droits acquis, de l'indexation des rentes, du maintien des mesures considérées comme temporaires et de la prestation additionnelle :

☐ La protection des droits acquis

La protection des droits acquis illustre la rigidité du cadre actuel. En raison des dispositions de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite concernant les modifications dites « réductrices », il est pratiquement impossible aux parties de s'entendre sur des modifications des prestations accumulées, telles que la réduction ou la suspension de l'indexation des rentes.

Le comité d'experts a été sensibilisé à cette situation par les employeurs : ces derniers insistent sur les obstacles législatifs interdisant l'adoption de solutions novatrices, susceptibles de renforcer à terme le régime de retraite.

☐ L'indexation des rentes

L'indexation des rentes est un exemple de droit acquis dont la remise en cause est impossible dans le cadre législatif actuel.

Il s'agit d'une disposition très coûteuse des régimes de retraite. La Régie des rentes du Québec estime que la pleine indexation peut faire augmenter les coûts des régimes jusqu'à 30 %.

L'indexation n'est prévue que dans une minorité de régimes de retraite sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec. Les régimes à prestations déterminées sous la surveillance de la Régie des rentes du Québec prévoient une indexation de la rente en cours de paiement dans 37.1 % des cas – ce qui concerne 31.6 % des participants.

La situation diffère cependant significativement selon que l'employeur appartient au secteur public ou au secteur privé. Plus de la moitié des participants à des régimes à prestations déterminées dont les employeurs sont publics – très exactement 56.8 % - auront un réajustement de leur rente en cours de paiement. C'est le cas de seulement 17.8 % des participants à des régimes privés.

⁷⁹ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite » Id., p. 64.

❑ Le maintien des mesures considérées comme temporaires

Le maintien des mesures considérées cependant comme temporaires constitue un autre exemple des effets non intentionnels de la protection des droits acquis.

Les mesures prises dans le passé pour inciter des employés à prendre leur retraite s'expliquaient par un contexte particulier du marché du travail : il fallait à l'époque libérer des postes pour les nouveaux travailleurs.

Les mesures sont en fait devenues permanentes et impossibles à remettre en cause, alors que la situation sur le marché du travail s'est inversée – l'objectif étant maintenant de retenir les travailleurs d'expérience.

❑ La prestation additionnelle pour un participant quittant son emploi avant 55 ans

La Loi sur les régimes complémentaires de retraite impose aux régimes de retraite d'offrir une prestation additionnelle aux participants quittant leur emploi avant 55 ans, afin de tenir compte des effets de la mobilité des travailleurs. Cette prestation peut prendre la forme d'une rente viagère ou être payable en un seul versement. On est ainsi dans le cas où un régime de retraite peut être amené à verser une prestation plus élevée que la rente promise initialement.

Seule la Loi sur les régimes complémentaires de retraite du Québec prévoit cette exigence minimale. Dans un contexte de crise financière des régimes de retraite, où l'on questionne la rigidité de la loi par rapport aux droits acquis, il faut se demander si une telle mesure est encore fondée.

L'objectif principal d'un régime n'est certainement pas de subventionner d'une quelconque manière les participants quittant leur emploi.⁸⁰

[177] Il décrit deux séries de pressions sur les systèmes de retraite, notamment sur les régimes à prestations déterminées, celles d'ordre démographique, celles d'ordre financier (page 71).

[178] Il indique que les pressions démographiques proviennent notamment de l'augmentation de l'espérance de vie et de la diminution de la présence d'une personne sur le marché du travail. Il écrit à ce sujet (page 73):

⁸⁰ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p. 64, 65 et 66.

❑ L'augmentation de l'espérance de vie augmente le coût des rentes promises

Les régimes à prestations déterminées ont été conçus à une époque où le marché du travail était essentiellement composé d'hommes, et où l'on envisageait de verser des rentes pendant une période maximale de 13 ans. Aujourd'hui, et en tenant compte des départs anticipés à la retraite, il n'est pas rare que certains participants puissent être à la retraite pendant 30 ans.⁸¹

2.1.3 L'âge d'entrée sur le marché du travail et de sortie du marché du travail

L'âge d'entrée sur le marché du travail et l'âge de sortie du marché du travail déterminent la durée de la vie active. On constate simultanément deux phénomènes :

- Au Québec, comme dans les principaux pays développés, les jeunes entrent de plus en plus tard sur le marché du travail.
- Les travailleurs québécois prennent leur retraite plus tôt qu'ailleurs.

Comme l'indique le tableau 4 ci-après, en moyenne, le retrait du marché du travail s'effectue à 60 ans au Québec, comparativement à près de 63 ans dans l'ensemble du Canada et un peu plus de 64 ans en Ontario. Ce phénomène est encouragé par les dispositions de certains régimes de retraite, incitant les travailleurs à prendre leur retraite plus tôt.

Ce phénomène, joint à l'augmentation de l'espérance de vie, entraîne un allongement considérable de la période de versement des rentes de retraite.

- En 1971, les travailleurs masculins partaient à la retraite à 65 ans, et avaient alors une espérance de vie de 13 ans.
- En 2009, les mêmes travailleurs partent à la retraite à 60 ans, avec une espérance de vie d'environ 23 ans, tandis que les femmes partent à la retraite avec une espérance de vie de 26 ans.⁸²

[179] Le comité conclut que les travailleurs travaillent moins longtemps pour financer une retraite plus longue (page 77).

⁸¹ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p. 74.

⁸² Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p. 75.

[180] Quant aux pressions d'ordre financier, le comité constate que tous les régimes de retraite ont été affectés par la baisse des taux d'intérêt et par les crises financières des années 2000 qui ont eu des conséquences importantes sur les rendements (page 81).

[181] Le comité tire de ces pressions des conséquences négatives sur les régimes à prestations déterminées, notamment sur ceux du secteur municipal. Il écrit à leur sujet :

❑ La situation des régimes du secteur municipal

La situation est particulièrement préoccupante pour les régimes à prestations déterminées du secteur municipal.

Le secteur municipal gère 170 régimes à prestations déterminées, comptant 122 000 participants. Ces régimes représentant à eux seuls un peu plus de 20 % des régimes surveillés par la Régie des rentes du Québec, et concernent près de 10 % des participants et des bénéficiaires de tels régimes.

Au 31 décembre 2011, le déficit total de capitalisation des municipalités du Québec était estimé à un peu plus de 4 milliards de dollars et le déficit de solvabilité, à près de 9 milliards de dollars.

❑ Une charge importante pour les municipalités

Les régimes de retraite comportent des coûts qui représentent une charge importante pour les municipalités du Québec, en tant qu'employeurs.

Les régimes de retraite absorbent une part importante du budget des villes.

- Par exemple, selon le budget de fonctionnement 2013 de la Ville de Montréal, la charge totale des régimes de la Ville de Montréal pour l'année 2013 atteindra 584 millions de dollars, soit 12 % du budget de fonctionnement total de 4,9 millions de dollars.
- Ce montant reflète pourtant une réduction de coût de 80 millions de dollars, puisque la ville s'est prévaluée de mesures d'allègements.

Ce sont les villes, et donc les contribuables, qui assument les déficits des régimes de retraite par des augmentations de taxes. Dans certains régimes municipaux, les travailleurs sont appelés à financer les déficits au moyen d'augmentation de leurs cotisations.

Les mesures de soustraction des règles habituelles de solvabilité et les mesures d'allègement, décidées notamment en faveur des municipalités, n'ont en fait eu pour résultat que d'amplifier le sous-financement des régimes de retraite.

Le comité comprend que les employeurs ne pourraient pas rétablir les déficits des régimes sur une courte période, sans augmenter indûment les taxes et les cotisations des participants. Toutefois, des mécanismes doivent être mis en place pour rétablir la situation financière des régimes sur une période de temps raisonnable.⁸³

[182] Puis, il conclut comme suit la partie de son rapport dans laquelle il traite des failles et des pressions qui fragilisent le système de retraite québécois :

CONCLUSION

Avec leurs failles et leurs vices de construction, les régimes de retraite sont soumis à des pressions importantes. Cette réalité concerne le Québec comme l'ensemble des pays développés.

- Les changements démographiques en cours entraînent une augmentation du nombre de retraités, la réduction de l'importance relative de la population en âge de travailler, la diminution de la durée de vie active et l'accroissement de la durée de vie à la retraite.
- Les faibles performances des marchés financiers et la baisse des taux d'intérêt affectent directement les régimes de retraite, les impacts étant supportés par l'employeur, par le participant ou par le contribuable.

□ Les régimes à prestations déterminées : une zone de vulnérabilité

Pour les régimes à prestations déterminées, la hausse des cotisations nécessaire pour assurer la solvabilité des régimes est dans de nombreux cas impossible à mettre en œuvre à court terme. Le plus souvent, on constate donc une dégradation de la solvabilité de ces régimes. La rigidité du cadre législatif appliqué au Québec et les effets non intentionnels de certaines dispositions législatives ajoutent aux difficultés actuelles.

Les menaces pesant sur les régimes à prestations déterminées ont un impact sur leur popularité. Un nombre de régimes à prestations déterminées basculent graduellement vers les régimes à cotisation déterminée, notamment pour les nouveaux employés. Les régimes à prestations déterminées constituent ainsi une zone de vulnérabilité, dans l'ensemble du système et une importante source de préoccupation.

Cette préoccupation est d'autant plus forte que les régimes à prestations déterminées représentent l'un des piliers de tout le système de retraite. Les

⁸³ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p. 93.

difficultés auxquelles ils sont confrontés rejaillissent ainsi sur l'ensemble du système.⁸⁴

[183] Ensuite, traitant de l'objectif de durabilité d'un système de retraite, il écrit :

1.2 La pérennité

Les représentants des partenaires sociaux consultés par le comité d'experts s'entendent également sur un deuxième objectif : le système de retraite doit être durable, l'objectif de pérennité étant en fait indissociable de la sécurité financière. On voit mal en effet comment la sécurité financière pourrait être assurée si, par ailleurs, le système de retraite n'est pas un système pérenne.

L'objectif de pérennité a pour implications :

- Que l'on doit avoir une vue d'ensemble et globale du système mis en place.
- Qu'il faut penser à long terme et évaluer avec rigueur les implications sur plusieurs décennies des règles retenues pour assurer la sécurité financière, afin de construire le futur;
- Qu'il faut aller plus loin et se donner les moyens de répondre aux événements de tous ordres susceptibles de fragiliser le système de retraite, en établissant les marges de manœuvre nécessaires;
- Qu'il faut également rectifier le passé, pour solidifier le système.

À cet égard, l'impact de la crise financière de 2008 – une crise qu'aucun gestionnaire de caisse de retraite n'avait prévue – et les difficultés que l'on doit surmonter pour y répondre doivent servir d'enseignement pour l'avenir.

L'objectif de pérennité passe ainsi par des promesses définies au bon niveau et à leur vrai coût – ces promesses étant assorties d'une marge de sécurité.⁸⁵

20.4 Le suivi au rapport d'Amours

[184] À la suite de ce rapport, l'Assemblée nationale a confié à la Commission des finances publiques le mandat d'y donner suite.

⁸⁴ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p. 99.

⁸⁵ Pièce PGQ-2 : Rapport « Innover pour pérenniser le système de retraite », *Id.*, p. 106.

[185] Pour ce faire, la Commission, en juin et en août 2013, a tenu des auditions au cours desquelles elle a entendu 42 groupes, organismes ou personnes, dont deux associations ou fédérations de policiers ou pompiers, cinq organisations ou centrales syndicales, quatre villes ou unions de municipalités. Elle a aussi tenu compte de 19 autres mémoires. Elle a produit un rapport en septembre 2013⁸⁶.

[186] Elle constate au sujet de la recommandation du comité d'experts d'évaluer les régimes de retraite selon la règle dite de « capitalisation améliorée » que son utilisation « aggravera les déficits actuariels des municipalités et des universités⁸⁷ ».

[187] Elle résume ainsi la recommandation du comité relative aux régimes de retraite à prestations déterminées et fait part d'un constat à leur égard :

Premièrement, la pérennisation des régimes de retraite à prestations déterminées passe par leur restructuration. Le comité d'experts demande donc l'ouverture d'une période de cinq ans après la mise en place de la méthode de la capitalisation améliorée pour cette restructuration. Il recommande qu'au cours de cette période, les parties au régime de retraite s'entendent sur les mesures à prendre pour diminuer les coûts et sécuriser les prestations à l'égard du service passé, ce qui suppose la révision ou la suspension des droits acquis.

Deuxièmement, le comité recommande que les parties au régime de retraite puissent convenir que les droits suspendus seront, en tout ou en partie, récupérables.

Troisièmement, le comité d'experts recommande qu'à partir de la quatrième année de la période de cinq ans suivant la mise en place de la méthode de la capitalisation améliorée, l'employeur ait la possibilité d'éliminer ou de modifier unilatéralement l'indexation des prestations correspondant au service passé et à payer à l'avenir.

La Commission constate que les groupes entendus ont des positions diamétralement opposées sur ces trois recommandations concernant les mécanismes de restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées. Comme les invités, elle reconnaît que, dans leur état actuel, les régimes à prestations déterminées présentent un problème important de déficit dont la solution appelle une restructuration. La Commission souhaite donc que le gouvernement se penche sur cette problématique afin de la résoudre.⁸⁸

⁸⁶ Pièce PGQ-3 : *Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport intitulé Innover pour pérenniser le système de retraite*, Commission des finances publiques, septembre 2013.

⁸⁷ Pièce PGQ-3 : *Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport intitulé Innover pour pérenniser le système de retraite*, *Id.*, p. 5.

⁸⁸ Pièce PGQ-3 : *Consultations particulières et auditions publiques sur le rapport intitulé Innover pour pérenniser le système de retraite*, *Id.*, p. 8.

[188] Après le dépôt de ce rapport, le gouvernement du Québec a annoncé, en décembre 2013, son intention d'introduire en 2014 deux projets de loi visant les régimes de retraite à prestations déterminées, l'un prévoyant la mise en place d'un processus de restructuration, l'autre l'établissement de nouvelles règles en matière de financement⁸⁹.

[189] Il a aussi mis sur pied trois forums de travail regroupant des représentants des employeurs et des représentants des employés, dont l'un dans le secteur municipal. Il a invité les représentants à la discussion dans le cadre de son plan d'action axé autour de quatre grandes orientations, soit l'équité intergénérationnelle, la vérité des coûts, la protection des retraités et la capacité de payer des contribuables.

[190] Par la suite, en février 2014, la ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale et ministre du Travail, madame Agnès Maltais, a présenté à l'Assemblée nationale le projet de loi 79 « *Loi concernant la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal et d'autres modifications à ces régimes* ».

[191] Le projet de loi 79 prévoit, tout comme la Loi 15, l'abolition de la prestation additionnelle établie par l'article 60.1 de la LRCR. Il se distingue toutefois de cette dernière à plusieurs égards.

[192] Ainsi, selon le projet de loi 79, la restructuration doit viser :

- L'atteinte d'un niveau de capitalisation minimale de 85 %;
- L'abolition de la subvention pour retraite anticipée avant l'âge de 55 ans;
- Le partage des coûts à parts égales pour le service courant.

[193] Cette restructuration doit être introduite, nonobstant l'existence d'une convention collective lorsqu'un régime de retraite n'atteint pas un niveau de capitalisation de 85 % ou offre une subvention pour retraite anticipée avant l'âge de 55 ans; elle doit être entreprise à l'échéance de la convention collective dans les autres cas.

[194] Le projet de loi n'impose pas le partage des coûts des déficits passés; il permet plutôt l'ouverture de négociations à ce sujet.

⁸⁹ L'actuaire Pierre Bergeron souligne dans son rapport d'expertise d'août 2018 – Régimes complémentaires de retraite – Types de régimes et notions de base quant à leur financement, produit dans le dossier *FPPM* – 500-17-087969-153, comme pièce R-44, p. 123, l'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016 d'un amendement à la LRCR et celle le 4 janvier 2018 d'un règlement qui prévoient l'obligation pour celui qui a le pouvoir de modifier un régime de retraite d'établir une politique de financement. À son avis, il s'agit d'une réforme importante.

[195] Par ailleurs, le projet de loi prévoit que :

- les rentes consenties aux retraités ou aux bénéficiaires ne peuvent être réduites;
- Leur indexation peut toutefois être suspendue à moins que 30 % ou plus des retraités ou bénéficiaires ne s'y opposent.

[196] Ce projet de loi 79 n'a pas fait l'objet de débats à l'Assemblée nationale. Il est demeuré au stade de projet. En effet, l'Assemblée nationale a été dissoute le 5 mars 2014. Les élections générales d'avril 2014 ont conduit à l'investiture d'un nouveau gouvernement.

[197] Le 12 juin 2014, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire, monsieur Pierre Moreau, a déposé le projet de loi 3 « *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* » qui deviendra, après débats et amendements, la *Loi 15*.

21. LES RÉACTIONS DES DEMANDEURS À L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES DE RETRAITE

[198] Pour leur part, les demandeurs ne sont pas demeurés inactifs face à la situation de leurs régimes de retraite et à son évolution. Les organisations syndicales ont utilisé plusieurs tribunes pour faire part de leurs réactions et préoccupations et pour suggérer des solutions.

[199] Par exemple, dans le cadre d'une consultation de la Commission des affaires sociales tenue en 2006 au sujet d'un projet de loi visant des modifications en matière de financement et d'administration des régimes de retraite, la CSN a présenté un mémoire portant la date du 19 septembre 2006. Elle y reconnaît que :

E. Maintien et développement des régimes à prestations déterminées

Les régimes de retraite à prestations déterminées sont en crise. La Régie des rentes ne cesse de le mentionner dans ses communications. Selon cet organisme, un nombre important de régimes est en déficit de solvabilité. La CSN croit aussi que les régimes à prestations déterminées sont effectivement en crise, mais bien plus en ce qui a trait à leur développement et leur maintien qu'en ce qui concerne leur financement.

Au cours des dernières années, très peu de nouveaux régimes à prestations déterminées ont été mis sur pied. Selon le rapport annuel de la RRQ au 31 mars 2005, seulement 42 % des travailleurs sont couverts par un régime

complémentaire de retraite et ce pourcentage est en décroissance depuis plusieurs années.⁹⁰

[200] La CSN a également formulé en novembre 2011 des commentaires dans le cadre des consultations prébudgétaires menées par le ministre des Finances du Québec pour l'élaboration du budget 2012 – 2013, dont les suivants :

Déjà, la dégradation continue de la situation au plan des régimes de retraite poussent plusieurs travailleuses et travailleurs à rester plus longtemps sur le marché du travail qu'ils ne l'avaient planifié. Il ne faudrait pas que le gouvernement, dans le but d'augmenter la participation des travailleurs âgés au marché du travail, fasse preuve de laxisme dans le dossier des régimes de retraite. Au contraire, la CSN et la FTQ en appellent au gouvernement pour qu'il mette sur pied un comité tripartite ayant pour objectif de trouver des solutions acceptables aux problèmes que rencontre actuellement le système de retraite québécois. Ce comité pourrait définir une réforme du système de retraite qui s'appuierait sur le principe d'une responsabilité partagée entre les gouvernements, les employeurs ainsi que les travailleuses et travailleurs.⁹¹

[201] Elle a réitéré sa proposition d'un comité tripartite dans son mémoire du 10 février 2012 présenté dans le cadre d'une autre consultation publique gouvernementale sur le vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite. On peut y lire :

En ce qui a trait à l'avenir de la retraite, le gouvernement du Québec effectue, depuis plus d'un an, des consultations sur différentes facettes. ...

[...] À son congrès de 2008, la CSN a sonné l'alarme sur le système de retraite, et ce, bien avant que la crise financière n'attaque de plein fouet l'ensemble des véhicules d'épargne retraite. Nous croyons que le temps n'est plus à l'analyse des problèmes, mais bien à la recherche de solutions acceptables pour tous.

[...]

La question qu'il faut se poser ici n'est pas de savoir si une intervention est nécessaire, mais bien si nous avons les moyens comme société de ne rien faire et d'en subir les conséquences. ...⁹²

⁹⁰ Pièce CSN-51B : Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux dans le cadre de la consultation sur le projet de Loi 30 du 19 septembre 2006, dossier CSN, 500-17-086764-159, p. 9 et 10.

⁹¹ Pièce CSN-51F : Commentaires de la Confédération des syndicats nationaux présentés dans le cadre des consultations prébudgétaires du ministre des Finances du Québec, Budget 2012 – 2013 du 7 novembre 2011, dossier CSN, 500-17-086764-159, p. 15.

⁹² Pièce CSN-51G : Mémoire présenté par la Confédération des syndicats nationaux dans le cadre de la consultation publique sur vieillissement de la main-d'œuvre et l'avenir de la retraite par les ministères

[202] La CSN a aussi présenté un mémoire à la Commission des finances publiques chargée de donner suite au rapport d'Amours. Dans ce mémoire du 2 août 2013, elle écrit entre autres :

Pour la CSN, il est clair qu'une réforme du système de retraite s'impose et qu'il y a urgence d'agir, et ce, pas seulement en raison des effets dévastateurs de la dernière crise financière sur la santé des régimes de retraite à prestations déterminées.

[...]

... Il faut, et ce, particulièrement à l'égard des questions inhérentes au financement des régimes de retraite, trouver des réponses rapidement. Nous ne cesserons pas de le répéter : il y a urgence d'agir. ...

[...]

3. Les régimes à prestations déterminées existants sont, pour la plupart, en difficulté financière.

L'augmentation de l'espérance de vie, la maturité des régimes, les changements aux normes comptables, la faiblesse des rendements sur les actifs des dernières années, sans oublier les répercussions de la chute des taux d'intérêt sur les coûts reliés aux évaluations actuarielles de solvabilité ont fait en sorte que les coûts associés aux régimes de retraite à prestations déterminées ont augmenté brutalement et que l'image de ceux-ci, comme régime de retraite d'entreprise, a été ternie au cours des dernières années. Malgré cela, tout comme les membres du comité d'experts, la CSN est convaincue que ce type de régime demeure le meilleur moyen d'assurer la sécurité financière à la retraite pour le plus grand nombre de Québécoises et de Québécois.

[...]

La CSN favorise les régimes à prestations déterminées. Nous constatons toutefois qu'il est de plus en plus difficile non seulement de mettre sur pied de nouveaux régimes, mais aussi de conserver ceux en place. [...] ⁹³

de l'Emploi et de la Solidarité sociale et des Finances du 10 février 2012, dossier CSN, 500-17-086764-159, p. 21.

⁹³ Pièce CSN-51-H : Mémoire de la Confédération des syndicats nationaux présenté à la Commission des finances publiques dans le cadre de consultations particulières sur le rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite* du 2 août 2013, dossier CSN, 500-17-086764-159, p. 5, 7 et 25.

[203] Précisons que :

- Ces commentaires du 2 août 2013 de la CSN sont formulés à l'égard de tous les régimes à prestations déterminées et non seulement ceux du secteur municipal;
- Dans ce rapport, comme le souligne madame Nathalie Joncas, une actuaire à l'emploi de la CSN, dans son témoignage du 26 novembre 2018, la CSN partage les constats qui ressortent du rapport d'Amours mais non pas les solutions :

Donc là, ce que je vais vous dire, c'est un peu ... c'est la position de la CSN sur le Rapport D'Amours. Donc, les conclusions, beaucoup de confusion venait de mon analyse à moi. Comme je vous ai dit, c'est moi qui analysais le rapport, donc je ... Et après ça, étaient partagés avec les politiques. Donc, c'était la position de la CSN.

Sur les constats, le Rapport D'Amours faisait des constats sur la situation financière des régimes, faisait des constats sur le nombre de travailleurs qui avaient accès à un régime retraite, faisait des constats sur est-ce que c'étaient des prestations déterminées, des cotisations déterminées. Sur le constat qui était fait, la CSN partageait les constats, partageait le fait qu'il y avait des problèmes, partageait ...qu'il n'y avait pas assez de travailleurs qui avaient accès à un régime de retraite, qu'il fallait revoir probablement les méthodes de financement des régimes de retraite, partageait le constat que les programmes tels que ... du gouvernement, le RRQ, la PSV, la pension de sécurité de la vieillesse du fédéral, que c'était une base importante pour beaucoup de travailleurs puisqu'ils n'avaient pas accès à des régimes complémentaires de retraite. Donc, sur les constats, on était, nous partagions le même constat que ce qu'il y avait dans le rapport. Ce qu'on comprend, c'est qu'on ne partageait pas la façon ... les solutions.⁹⁴

[204] Autre exemple, le SCFP, en février 2012, a réuni quelque 600 représentants de sections locales pour discuter de leurs régimes de retraite dans le cadre d'ateliers sous le titre « Protégeons notre avenir ». Monsieur Marc Ranger, directeur du SCFP pour le Québec, alors négociateur en chef du Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP – 301), déclare qu'à cette époque « le débat des régimes de retraite est en plein coeur de l'actualité... »⁹⁵.

[205] À l'issue de cette rencontre, le SCFP a produit un rapport de synthèse. Certains extraits sont pertinents au débat; ils illustrent la position des demandeurs.

⁹⁴ Notes sténographiques du 28 novembre 2018, p. 82, ligne 15 à p. 83, ligne 19.

⁹⁵ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 141.

[206] D'abord, le rapport établit des constats:

1. Nos régimes de retraite sont sous attaque

- a. Les pressions actuelles des gouvernements et des employeurs, amplifiées par une campagne médiatique sans précédent, visent à réduire les prestations auxquelles nous avons droit, ouvrir la possibilité de réduire les rentes acquises ou versées et nous faire payer plus.
- b. Ne rien faire n'est pas une option. Nous devons nous donner des orientations pour affronter cette tempête politique et assurer la viabilité à long terme de nos régimes.
- c. Le SCFP-Québec ne pense pas qu'il existe une solution mur-à-mur applicable à tous les régimes. Il appartiendra à chaque groupe, chaque section locale, avec le support du SCFP, de tenir compte de l'historique et de la réalité de chaque régime de retraite et d'identifier, le cas échéant, les mesures appropriées à négocier et mettre en place.

2. La mise en lumière de certaines lacunes de nos régimes

L'environnement économique et financier des dernières années a mis en évidence certaines lacunes de nos régimes actuels qui, si elles ne sont pas corrigées, pourraient les remettre en question.

3. Des régimes où la cotisation d'équilibre supporte tout le risque

L'allongement de l'espérance de vie, la maturité de nos régimes et la déréglementation des marchés financiers sont des facteurs structurels qui expliquent une partie des problèmes. La conjoncture économique et financière et les niveaux historiquement bas des taux d'intérêt ont contribué à amplifier les déficits de nos régimes de retraite. Toutefois, il faut reconnaître que la façon dont nos régimes ont été gérés fait aussi partie du problème :

- a) Congés de cotisation et améliorations aux régimes qui ont vidé les surplus pendant les années de vache grasse;
- b) Politiques de financement qui ne prévoient pas la constitution de réserves pendant les bonnes années pour pouvoir faire face aux années plus difficiles.⁹⁶

⁹⁶ Pièce R-4 : Document « *Protégeons notre avenir* », 1^{er} mars 2012, dossier SCFP, 500-17-086494-153, p. 3 et 4.

[207] Il énumère ensuite plusieurs principes au sujet desquels les représentants du SCFP affirment « *nous ne bougerons pas* », notamment :

- a. Nos régimes de retraite constituent l'une de nos conditions de travail les plus importantes. Ils ont fait l'objet d'ententes qui nous ont amenés à renoncer à une partie de notre rémunération globale pour plutôt nous assurer de financer adéquatement notre régime de retraite. Les régimes que nous avons aujourd'hui, c'est nous qui les avons financés et négociés.
- b. Nos régimes de retraite, combinés aux régimes publics, doivent assurer à nos membres un taux de remplacement adéquat du revenu lors de leur départ et tout au long de leur retraite.
- c. S'il y a des changements apportés à nos régimes de retraite, ceux-ci devront se situer dans une perspective d'équité intergénérationnelle.
- d. L'ensemble des participantes et participants a exprimé sa détermination à refuser l'introduction de toute « clause orphelin » où les jeunes se retrouveraient, par exemple, dans un régime à cotisation déterminée, une solution qui compromettrait leur sécurité du revenu à la retraite et introduirait une division à l'intérieur de nos sections locales.
- e. Tout changement apporté à nos régimes de retraite devra faire l'objet d'une entente négociée. Toute tentative de décréter ou nous imposer unilatéralement quelque mesure que ce soit ou tout amendement législatif s'attaquant à nos droits ou remettant en cause les rentes acquises pour le service passé seront farouchement combattus.
- f. Le SCFP-Québec privilégie les régimes à prestations déterminées qui, seuls, assurent une rente garantie tout au long de la retraite. Toute négociation devra se faire dans le cadre du maintien de la protection actuelle prévue par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite quant à la rente acquise pour le service passé et les rentes en cours de paiement.

[...] ⁹⁷

⁹⁷ Pièce R-4 : Document « *Protégeons notre avenir* », dossier 500-17-086494-153, *Id.*, p. 5.

[208] Puis, le rapport contient plusieurs mesures pour « assurer la pérennité » des régimes de retraite :

1. Des régimes de retraite plus viables

La hausse importante des déficits, et donc des cotisations pour les combler, a créé un climat de crise. L'enjeu n'est donc pas de réduire les prestations assurées par notre régime de retraite, mais de les rendre plus viables à long terme en :

- a. Réduisant la probabilité de déficit ou son niveau par la constitution de réserves ou la mise en place de certaines prestations conditionnelles à la situation financière du régime;
- b. Répartissant mieux les risques lorsque des déficits se produisent tout en négociant des garanties et un contrôle clairs lorsque les surplus vont se produire.

2. Réduire la probabilité de déficit par la constitution de réserves

On peut parvenir à cet objectif en négociant par exemple l'une ou l'autre des mesures suivantes :

- a. Constituer une réserve pour stabiliser la cotisation en négociant que l'indexation future sera financée par une cotisation additionnelle et qu'elle sera versée aux personnes retraitées lorsque la réserve pour indexation sera positive. ...⁹⁸

[209] Dans ce document, le SCFP reconnaît aussi que « *Le niveau élevé des déficits des caisses de retraite engendre une pression sur les finances de nos employeurs et plusieurs aiment bien nous le rappeler. Par exemple, nos caisses de retraite du secteur municipal seraient moins dans l'actualité si certains maires ne pouvaient pas se servir des niveaux élevés de déficits pour justifier des hausses du compte de taxes. L'adoption de l'une ou l'autre des options proposées plus haut permettrait de réduire de façon significative la probabilité ou l'incidence des déficits* »⁹⁹.

[210] Il traite aussi de certaines options ou orientations auxquelles il entend s'opposer énergiquement « *qui se dessinent chez certains employeurs ou au sein du gouvernement du Québec* »¹⁰⁰, notamment la mise en place d'un nouveau type de régime, celui à prestations cibles.

⁹⁸ Pièce R-4 : Document « *Protégeons notre avenir* », dossier SCFP, 500-17-086494-153, *Id.*, p. 7.

⁹⁹ Pièce CSN-51F : *Commentaires de la Confédération des syndicats nationaux présentés dans le cadre des consultations prébudgétaires du ministre des Finances du Québec, Budget 2012 – 2013 du 7 novembre 2011*, dossier CSN, 500-17-086764-159, préc., note 91, p. 8.

¹⁰⁰ Pièce R-4 : Document « *Protégeons notre avenir* », dossier SCFP, 500-17-086494-153, préc., note 96, p. 11.

[211] Il émet notamment l'opinion suivante :

c. On ne règlera pas le problème de la volatilité de la cotisation, qui est à la source des tensions actuelles, si on se contente de réduire sur une base permanente les prestations pour le service futur, et ce, sans mettre en place des mécanismes de réserves, de prestations conditionnelles ou de mécanismes de partage du risque. Cette coupe de prestations aurait pour seul effet de réduire la sécurité du revenu à la retraite de nos membres actuels et futurs et d'introduire un problème d'équité intergénérationnelle.¹⁰¹

[Soulignement ajouté]

* * *

[212] La crainte syndicale quant à « certaines options ou orientations » n'était pas sans fondement.

[213] Ainsi, en avril 2011, la Ville de Montréal a rencontré des représentants syndicaux au sujet de la situation financière des sept régimes de retraite établis par la ville (cadres, cols bleus, contremaîtres, fonctionnaires, pompiers, professionnels, policiers). Elle leur a fait part de sa volonté de réduire de 50 millions de dollars par année, de façon récurrente, les coûts que lui occasionnaient ces régimes. De cette somme, 6.3 millions étaient applicables au régime de retraite des cols bleus. Les négociations se sont déroulées sur plusieurs mois. Pour les cols bleus, elles se sont soldées par une entente-cadre avec la ville conclue le 24 juillet 2012.

[214] Monsieur Frantz Élie rapporte que pendant les négociations « [...] on a discuté de toutes sortes de formes de régime »¹⁰². Monsieur Marc Ranger, qui a aussi participé aux négociations, relate que pendant celles-ci « Et la Ville nous disait : « On veut revoir », ils nous parlaient même à l'époque, ils nous parlaient de régime hybride, ils nous parlaient de régime à prestations cibles »¹⁰³.

[215] Monsieur Élie relate avoir assisté, dans la même période, à une conférence sur les régimes de retraite sous l'égide d'un organisme l'« *International Foundation* » réunissant des représentants du Canada et des États-Unis. Il résume comme suit l'enseignement qu'il a tiré de cette conférence :

La beauté de ça, c'est que c'est des deux côtés de la frontière, donc autant aux États-Unis on est réunis. Et donc, c'est à ce moment-là qu'on voyait les législations

¹⁰¹ Pièce R-4 : Document « *Protégeons notre avenir* », dossier SCFP, 500-17-086494-153, *Id.*, p.11, paragr. c.

¹⁰² Notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 157, lignes 13 et 14.

¹⁰³ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 119, lignes 5 à 8.

au sud de la frontière, en Floride et quelques États, ce que ... Et comme on le dit, quand ils ont le rhume, on éternue, donc on savait qu'il fallait, il fallait absolument trouver des solutions pour éviter une loi.¹⁰⁴

[216] Autre motif de crainte syndicale, en juillet 2010, le Gouvernement du Québec a confié à la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus, le mandat de lui proposer des changements en vue d'accroître la participation au marché du travail de ces travailleurs et d'améliorer l'autonomie financière des retraités. La Commission a produit un rapport en 2011. Elle y documente des interventions législatives à l'égard des régimes de retraite dans plusieurs États des États-Unis d'Amérique. On peut lire dans ce rapport :

Dans la majorité des pays, les régimes à prestations déterminées du secteur privé sont en nette régression. Il s'agit d'une tendance mondiale, qui semble cependant plus prononcée dans certains pays qu'au Canada. On procède à la fermeture de ces régimes ou à leur transformation en régimes à cotisation déterminée, du moins pour les services futurs, ou pour les nouveaux employés.

Aux États-Unis, la proportion de travailleurs couverts par un régime de retraite à prestations déterminées est passée de plus de 60 % en 1979 à 7 % en 2009.

Dans les secteurs public et parapublic, on n'a pas assisté à une telle remise en question des régimes à prestations déterminées au Canada et au Québec. Ce n'est pas le cas aux États-Unis.

(...)

Déficits abyssaux aux États-Unis. Les régimes de retraite des employés des États américains seraient de 3 400 milliards de dollars; ceux des employés municipaux, de 574 milliards. On estime que la moitié de ces régimes de retraite auront épuisé la totalité de leurs fonds en 2027.

Au New Jersey, le gouverneur a réduit les prestations des régimes et il prévoit augmenter les cotisations des employés pour les porter à 8.5 %, accroître de 25 à 30 le nombre d'années de service nécessaires pour se prévaloir d'une retraite anticipée, reporter à 65 ans l'âge de la retraite et annuler l'indexation des prestations futures. Le Colorado a aussi pris des mesures radicales en février 2010 : augmentation des cotisations des employeurs et des employés de 2 %, report de l'âge minimum de la retraite de 55 à 58 ans à compter de 2011, et à 60 ans à compter de 2017, indexation limitée à 2 % si les rendements du fonds de retraite sont positifs. Le Michigan a mis fin à son régime à prestations déterminées pour tous les employés embauchés après 1997; l'Alaska fait de même pour ses

¹⁰⁴ Notes sténographiques du 2 octobre 2018, p. 168, lignes 9 à 17.

nouveaux employés depuis 2006. L'Utah devrait prendre le même type de décision en juin 2011.¹⁰⁵

[217] Outre la ville de Montréal, plusieurs organismes municipaux ont, avant la Loi 15, conclu des ententes avec leurs employés en vue de régler certains problèmes concernant leur régime de retraite. Il en sera question plus loin.

[218] Le SCFP, après février 2012, a eu l'occasion à plusieurs reprises de réitérer sa position à l'égard des changements éventuels, voire appréhendés, au système de retraite québécois, que ce soit :

- En août 2013, dans le cadre des audiences de la Commission des finances publiques tenues à la suite du dépôt du rapport d'Amours;
- Lors du forum du secteur municipal en janvier 2014;
- Lors d'une rencontre avec le ministre responsable du Projet de loi 3, le 20 mai 2014;
- Lors des consultations tenues en août 2014 par la Commission de l'aménagement du territoire dans le cadre de l'étude de ce projet de loi.

[219] Ainsi, le SCFP a résumé comme suit sa position dans une lettre du 14 février 2014 adressée au directeur général de la fiscalité et de l'évaluation foncière du ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire et au président directeur général de la Régie des rentes du Québec :

Position du SCFP-Québec/Forum du secteur municipal

Le projet de loi doit donner la priorité absolue à la négociation, ne pas permettre d'imposer des pertes au niveau des droits acquis pour le service passé des participants actifs et des retraités et reconnaître que l'implantation d'un *Fonds de stabilisation et d'indexation* est le meilleur outil pour assurer la viabilité et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées pour les secteurs municipal et universitaire, tout en étant une solution simple et compréhensible aux soucis d'équité intergénérationnelle. Nous croyons que les règles de gouvernance des régimes de retraite devraient aussi être revues pour tenir compte d'une participation accrue des participants à la gestion des risques. Nous sommes aussi en désaccord quant à l'imposition d'un partage des coûts 50/50, une décision qui biaiserait tout le processus de négociation. Il ne faut pas céder à la tentation de

¹⁰⁵ Pièce PGQ-14 : *Rapport de la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus*, 2011, p. 108 et 109.

« *politiser* » un dossier aussi complexe que celui des régimes de retraite, mais plutôt nous donner des outils pour poursuivre le travail entrepris. [...]»¹⁰⁶

[220] Comme le souligne monsieur Frantz Élie dans la portion de son témoignage où il est question de sa contribution à la préparation du mémoire du 26 août 2014 du SCFP – Québec¹⁰⁷ présenté à la Commission de l'aménagement du territoire chargée d'étudier le projet de loi 3 :

Ma contribution ça a été souvent de rafraîchir la mémoire, parce que notre posi... la position du SCFP va beaucoup ressembler à ce qu'on avait fait en deux mille douze (2012).¹⁰⁸

[221] La Coalition syndicale pour la libre négociation (la Coalition) fondée en mars 2014¹⁰⁹ regroupant la majorité des demandeurs et dont monsieur Marc Ranger est devenu le porte-parole a, pour l'essentiel, endossé cette position.

[222] Ainsi, dans une lettre du 12 mai 2014 adressée au ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire, la Coalition souligne partager les principes suivants :

- Rejet de tout cadre légal qui viendrait imposer quelque solution que ce soit en lien avec les déficits passés ou le service passé;
- Opposition à tout changement imposé aux droits et bénéfices des personnes retraitées;
- Nécessité de laisser toute la place à la négociation et rejet d'une approche mur-à-mur qui n'est ni souhaitable, ni applicable lorsqu'il est question de régimes de retraite, considérant la démographie des différents groupes, les réalités propres à chacun, l'historique de négociation et les choix faits par chacun;
- Non-nécessité du dépôt d'un projet de loi tenant compte des ententes qui se multiplient depuis la dernière année, le spectre d'un projet de loi ayant l'effet contraire chez certaines municipalités qui refusent toute négociation dans l'espoir qu'une loi impose des solutions toutes faites;

¹⁰⁶ Pièce R-7 : Lettre du 14 février 2014 adressée au ministère des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire – dossier SCFP, 500-17-086494-153.

¹⁰⁷ Pièce VM-110 : Mémoire du SCFP-Québec, *Des solutions pour assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, août 2014.

¹⁰⁸ Notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 42, lignes 7 à 10.

¹⁰⁹ Peu après le dépôt, en février 2014, du Projet de loi 79.

- Constat que les rendements des deux dernières années donnent de l'oxygène et l'opportunité de prendre le temps de bien faire les choses¹¹⁰.

22. L'OBJET DE LA LOI 15

[223] Rappelons que pour rencontrer leur fardeau de preuve, les demandeurs doivent démontrer que la Loi 15, par son objet ou par ses effets, porte atteinte de façon substantielle à la liberté d'association.

[224] Or, les demandeurs et la PGQ ne s'entendent pas sur l'objet ou l'intention de la Loi 15.

[225] Pour la PGQ, l'objet de la loi ressort clairement du premier alinéa de son article 1 :

1. La présente loi a pour objet d'obliger la modification de tout régime de retraite à prestations déterminées, régi par la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1) et établi par un organisme municipal, ainsi que du Régime de retraite des employés municipaux du Québec, en vue d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité.

[...]

[Soulignement ajouté]

[226] Pour les demandeurs, cet objectif n'est qu'apparent; la loi viserait en réalité une réduction des coûts de la main-d'œuvre du secteur municipal sans recourir à la négociation collective. Pour certains, cette réduction aurait été consentie principalement aux Villes de Montréal et de Québec afin de permettre au Gouvernement du Québec de diminuer ses transferts aux municipalités. Ils entendent en faire la preuve par leur expert en économie, monsieur Frédéric Hanin, et par la teneur d'une conversation du 20 mai 2014 entre plusieurs de leurs représentants et le ministre Pierre Moreau.

[227] Ainsi, selon l'économiste monsieur Frédéric Hanin, les transferts gouvernementaux vers les municipalités locales représentaient, en 2016, 12,6 % de leurs recettes totales (les taxes et compensations tenant lieu de taxes constituaient 62,5 % de ces recettes)¹¹¹. Or, monsieur Hanin écrit au paragraphe 66 de son rapport du 9 octobre 2018:

¹¹⁰ Pièce R-8 : Lettre du 12 février 2014 adressée au ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire – dossier SCFP, 500-17-086494-153.

¹¹¹ Pièce P-71 : *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15. Rapport de contre-expertise* du 9 octobre 2018 dans le dossier FISA, 200-17-021337-142), parag. 63.

66. Le pacte fiscal transitoire entre le gouvernement et les municipalités pour l'année 2015 comprend une réduction des transferts de 300 millions de dollars :

« En signant cette entente, les représentants des municipalités acceptent que des réductions de 300 millions de dollars soient appliquées aux transferts financiers qui leur seront versés en 2015 dans le cadre du rétablissement de l'équilibre budgétaire des finances publiques. Soulignons ici que les efforts demandés aux municipalités, lorsqu'on les compare à leurs revenus de 2012, représentent en moyenne 1,2 % de ces derniers »¹¹².

[228] Il ajoute au paragraphe 69 :

69. Il faut d'emblée mentionner que la Loi 15 n'aborde pas la question de la rémunération globale. Un député avait même proposé un amendement pour inclure explicitement cette notion dans la loi, mais sa proposition a été rejetée en commission parlementaire. (référence omise)¹¹³

[229] On retrouve l'amendement en question au rapport de la Commission de l'aménagement du territoire qui a procédé à l'étude détaillée du Projet de loi 3 entre le 7 octobre 2014 et le 27 novembre 2014, rapport produit par la Ville de Montréal¹¹⁴.

[230] Le rapport révèle qu'à la séance du 8 octobre 2014, un député a proposé l'amendement suivant :

L'article 1 du projet de loi est modifié par l'ajout après le dernier alinéa de l'alinéa suivant :

« Aucune des mesures contenues dans la présente loi ne doit être interprétée comme visant à réduire la rémunération globale des employés des organismes municipaux visés »¹¹⁵.

et qu'il a été rejeté.

¹¹² Pièce P-71 : *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15. Rapport de contre-expertise du 9 octobre 2018, Id.*, p. 25.

¹¹³ Pièce P-71 : *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15. Rapport de contre-expertise du 9 octobre 2018, Id.*, parag. 69.

¹¹⁴ Pièce VM-21 : *Rapport de la Commission de l'aménagement du territoire du 27 novembre 2014*, déposée dans le dossier FPPM, 500-17-087969-153.

¹¹⁵ Pièce VM-21 : *Rapport de la Commission de l'aménagement du territoire du 27 novembre 2014*, déposée dans le dossier FPPM, 500-17-087969-153, *Id.*, Annexe II, p. 151.

[231] Les demandeurs entendent ajouter à l'appui de leurs prétentions la teneur d'une conversation entre des représentants de la Coalition et le ministre Moreau lors de leur rencontre du 20 mai 2014.

[232] Monsieur Ranger, présent à cette réunion, en fait état lors de la deuxième journée de son témoignage dans les termes suivants :

Le vingt (20) mai, quand on a une rencontre, la Coalition syndicale pour la libre négociation qui a été créée parce qu'il y avait une menace qui était bien réelle, pour l'ensemble des employés municipaux.

À la rencontre du vingt (20) mai, j'ai interpellé le ministre Moreau devant mes collègues de la Coalition syndicale pour la libre négociation.

« Monsieur Moreau, est-ce que l'objectif du projet de loi que vous allez déposer, est-ce que c'est de baisser la rémunération globale »?

Je pose la ... j'ai posé la question noir sur blanc. « Est-ce que votre objectif c'est de baisser la rémunération globale des employés municipaux »? Il me répond « Non », devant témoins, tous les représentants de la Coalition.

Bien j'ai dit :

« Est-ce que, Monsieur Moreau, Monsieur le ministre, êtes-vous prêt à inscrire dans le préambule de votre projet de loi, de votre futur projet de loi : Le présent projet de loi n'a pas pour but de baisser la rémunération globale des employés municipaux? »

Il trouvait que c'était une mausus de bonne idée. Il s'est tourné vers quelqu'un, qui était un de ses attachés, devant mes collègues de la Coalition, donc ils pourront venir témoigner : Yves Francoeur, Denis Marcoux, je ne les nommerai pas tous. Et il me répond, il se tourne et il dit : « C'est une très bonne idée, on va faire ça ». Évidemment c'est jamais arrivé. C'est ce que je me rappelle de la rencontre du vingt (20) mai. ¹¹⁶

[233] Outre monsieur Yves Francoeur pour la Fraternité des policiers et policières de Montréal et monsieur Denis Marcoux de la Fédération des employés et employées du service public CSN et lui-même, monsieur Ranger mentionne dans son témoignage la présence d'autres personnes :

- monsieur Raymond Chabot et monsieur Denis Bolduc du SFCP;

¹¹⁶ Notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 174, ligne 16 à p. 175, ligne 25.

- monsieur Serge Cadieux, secrétaire général de la FTQ;
- monsieur Ronald Martin du Regroupement des associations de pompiers du Québec;
- monsieur Denis Côté de la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec;
- monsieur Daniel Pépin du Syndicat des pompiers du Québec;
- monsieur Jean Gagnon, président de la FISA;
- et peut-être monsieur Patrick Gloutnay du SCFP.¹¹⁷

* * *

[234] La PGQ a objecté la preuve de cette conversation soutenant le défaut d'allégations dans les procédures introductives d'instance et la surprise. Les demandeurs ont répliqué que cette déclaration imputée au ministre Moreau se rattache aux allégations se trouvant dans les demandes introductives d'instance voulant que l'objet véritable de la Loi 15 est la réduction de la rémunération globale des employés des organismes municipaux et la diminution de la masse salariale de ces derniers sans recourir à la négociation collective. Ils ajoutent que cette déclaration est pertinente.

[235] L'objection soulevée à la quatrième des 95 journées d'audience a été prise sous réserve. Il convient d'en disposer.

[236] Le Tribunal est d'avis de la rejeter pour les motifs suivants :

- Les actes de procédure doivent être interprétés d'une façon libérale en faveur de la partie dont ils émanent;
- Il n'est pas nécessaire d'alléguer les faits secondaires, comme celui objet de l'objection, ni ses moyens de preuve, seuls les faits essentiels qui seraient de nature de prendre l'autre partie par surprise devant l'être;
- Un acte de procédure doit être considéré dans son ensemble lorsqu'il est question de décider de la suffisance des allégations;

¹¹⁷ Notes sténographiques du 27 septembre 2018, p. 155 à 157.

- Un acte de procédure doit énoncer les faits qui justifient les conclusions recherchées; ces énoncés doivent être présentés avec clarté, précision et concision¹¹⁸;
- La PGQ ne devait pas ignorer qu'un amendement à l'article 1 du Projet de loi 3, allant dans le sens de la conversation relatée par monsieur Ranger, a été présenté et rejeté; la preuve à ce sujet ressort d'une pièce produite par une mise en cause qui agit comme une co-défenderesse.

[237] Pour les demandeurs, la réduction des transferts aux municipalités et le fait que la Loi 15 ne contienne pas la mention que son but n'est pas de « *baissér la rémunération globale des employés municipaux* » démontre le bien-fondé de leur allégation quant à l'intention véritable de la Loi 15.

[238] Or, la preuve ne permet pas de tirer pareille conclusion.

[239] D'une part, le document auquel monsieur Hanin se réfère et dont il cite un extrait au paragraphe 66¹¹⁹ de son rapport explique comme suit la mesure :

Le choix des mesures de réduction a été guidé par certains principes, dont :

- La réduction ou l'abolition des programmes d'aide qui constituaient des mesures de transition. Ces mesures avaient été mises en place au cours des dernières décennies afin d'aider les municipalités à faire face à certains changements, notamment en matière de fiscalité. Toutefois, la réalité d'aujourd'hui étant différente, il a été décidé d'y mettre un terme;
- La répartition équitable des efforts entre les grandes villes, dont Québec et Montréal, et les autres municipalités. C'est dans cette perspective que les programmes visant les municipalités dévitalisées ont été maintenus;
- La plus grande autonomie possible aux municipalités dans le choix des moyens à prendre pour absorber la réduction des transferts versés.¹²⁰

¹¹⁸ *Serabec ltée c. Place Desjardins inc.*, [1977] CS 563; *Confédération des syndicats nationaux c. Canadian British Aluminium Co.*, [1970] CA 367; *Communauté métropolitaine de Québec c. Municipalité de Lac-Beauport*, 2017 QCCA 243.

¹¹⁹ Pièce P-71 : Rapport intitulé « *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15 – rapport de contre-expertise* » de Frédéric Hanin du 9 octobre 2019 - dossier FISA, 200-17-021337-142.

¹²⁰ Document intitulé « *Pacte fiscal transitoire concernant les transferts financiers aux municipalités pour 2015 et une nouvelle gouvernance régionale* », p. 2, document disponible à l'adresse suivante : <https://www.marmot.gouv.qc.ca/fileadmin/publications/finances>.

[240] D'autre part, le « pacte fiscal transitoire » est antérieur à l'adoption de la Loi 15. Il est dénoncé lors d'une réunion du conseil municipal de la Ville de New Richmond tenu le 3 novembre 2014¹²¹.

[241] De plus, monsieur Ranger, lorsqu'il en a eu l'occasion, n'a pas accordé à l'échange entre lui et monsieur Moreau une valeur aussi importante que celle qu'il voudrait qu'on lui prête maintenant. La lecture du Journal des débats démontre qu'il ne l'a pas soulevé devant le ministre Moreau lors de ses interventions en audience publique le 26 août 2014 devant la Commission de l'aménagement du territoire chargée de l'étude du Projet de loi 3.¹²² Les demandeurs ne démontrent pas non plus que les autres personnes présentes à la rencontre du 20 mai 2014 aient mentionné lors de leurs interventions devant cette Commission l'absence de la précision qu'ils auraient voulu voir apparaître au projet de loi¹²³.

[242] Enfin, si le ministre Moreau a présenté le Projet de loi 3 qui a donné lieu, après de multiples amendements¹²⁴, à la Loi 15, ce sont les députés de l'Assemblée nationale qui l'ont adoptée.

[243] L'un de ces amendements concerne l'article 11 du projet de loi 3¹²⁵. Cet article pouvait probablement justifier des interrogations chez les demandeurs. Il se lisait comme suit :

11. L'organisme municipal et les participants actifs peuvent aussi convenir d'un partage des déficits qui pourrait atteindre respectivement 60 % et 40 % si d'autres éléments de la rémunération globale sont modifiés. Ils doivent alors être en mesure de démontrer que leur entente a un effet équivalent à un partage à parts égales du coût du régime basé uniquement sur les conditions qui y sont prévues.

[Soulignement ajouté]

¹²¹ Pièce CSN-271 : *Procès-verbal de la séance ordinaire du Conseil municipal de la Ville de New Richmond du 3 novembre 2014* – dossier CSN, 500-17-006764-159.

¹²² Pièce PGQ-7 : *Journal des débats de l'Assemblée nationale, pour la période du 20 août 2014 au 26 août 2014*; pièce VM-16E : *Journal des débats du 26 août 2014*.

¹²³ La Commission de l'aménagement du territoire a tenu des audiences les 20, 21, 22, 25 et 26 août 2014 (pièces PGQ-7, VM-16 et VM-17).

¹²⁴ Le projet de loi 3 compte 58 articles. Il a fait l'objet de 46 amendements lors des débats à la Commission de l'aménagement du territoire (voir pièce VM-21). Au final, la Loi 15 comprend 74 articles.

¹²⁵ Pièce VM-13 : *Projet de loi No 3, intitulé Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, du 12 juin 2014.

[244] Or, le libellé de cet article a été remplacé en commission parlementaire le 6 novembre 2014 par le suivant :

11. Tout nouveau déficit afférent au service antérieur au 1^{er} janvier 2014, constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013, est à la charge de l'organisme municipal.¹²⁶

[245] Ce nouvel article 11 est devenu l'article 15 dans la version finale de la Loi 15. Sa teneur n'a rien à voir avec le précédent libellé dont l'essence ne se retrouve d'ailleurs dans aucune autre disposition de la loi.

[246] En somme, les demandeurs ne démontrent pas que le législateur a adopté une loi dont le but n'est pas celui qu'il a expressément mentionné.

[247] Par ailleurs, il est clair que l'application de la Loi 15 a eu pour conséquence une réduction des obligations financières de plusieurs organismes municipaux à l'égard des régimes de retraite de leurs employés et, en parallèle, une augmentation des contributions de ces derniers ou une réduction des prestations qu'ils espéraient obtenir.

[248] Or, ces conséquences sont loin d'être antinomiques avec le but de la loi, comme le démontrent plusieurs ententes intervenues entre des syndicats et des employeurs municipaux avant l'adoption de la Loi 15.

22.1 Des ententes pré-Loi 15

[249] Ainsi, avant même le dépôt du Projet de loi 3 et l'adoption de la Loi 15, plusieurs régimes de retraite ont été modifiés par ententes entre les demandeurs et les organismes municipaux impliqués en prévoyant une formule de partage de la cotisation d'exercice proche de celle prévue par la loi ou équivalente à cette dernière ou en réduisant certaines prestations, et ce, « pour pérenniser le régime et en assurer la santé financière ». Comme mentionné précédemment (paragraphe [221]), les demandeurs font de ce constat un argument à l'encontre de l'opportunité ou de la nécessité d'adopter la Loi 15.

[250] Par exemple, le Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP – 301), dans une convention collective signée le 3 février 2010, valable du 1^{er} juillet 2006 au 31 décembre 2015, s'est entendu avec la Ville de Pointe-Claire pour participer à résorber le déficit du régime de retraite : une augmentation de salaire de 2 % qui aurait dû être consentie pour 2006 a été réduite à 0,5 %.

¹²⁶ Pièce VM-21 : *Rapport de la Commission de l'aménagement du territoire du 27 novembre 2014*, déposée dans le dossier *FPPM*, 500-17-087969-153, préc., note 114, p. 40.

[251] Monsieur Marc Ranger, directeur du SCFP pour le Québec, alors négociateur en chef du syndicat, explique :

À l'époque, le problème majeur que la Ville nous identifiait, c'était de nous dire : « On a un déficit important dans le régime de retraite, est-ce que vous pouvez nous aider? Puis, il faut qu'on trouve des solutions pour pouvoir nous aider de ce côté-là ». ¹²⁷

[...]

Et ce qu'on a fait c'est que la première année, plutôt que d'avoir une augmentation de salaire de deux pour cent (2 %), on a accepté d'avoir uniquement point cinq pour cent (.5 %) la première année. ¹²⁸

[...]

Mais ce qui est sûr, puis j'étais là, c'est qu'il y a eu plusieurs éléments, mais cette contribution-là était spécifique, puis elle était dédiée à alléger le poids du déficit du régime de retraite. ¹²⁹

[252] Autre exemple : à la suite de la demande de la Ville de Montréal aux syndicats représentant ses salariés dont il a été question précédemment (paragraphe [213]), le Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP – 301) a conclu avec la Ville, le 24 juillet 2012, une entente-cadre.

[253] Cette entente prévoit une augmentation progressive de la cotisation salariale dont une partie servira à diminuer le coût pour l'employeur et le reste à constituer un fonds de stabilisation. Des mesures sont également prises pour réduire le coût du régime, notamment à l'égard de la possibilité de prendre une retraite anticipée et de racheter des années de service. L'entente prévoit aussi que : « À compter du 1^{er} janvier 2018, toute augmentation du coût du service courant est absorbée par le ratio de 55 %/45 % entre la Ville et les participants actifs conformément aux modalités négociées » ¹³⁰.

[254] Or, le préambule de l'entente se lit comme suit :

PRÉAMBULE

La présente entente-cadre, initiée à la suite de pourparlers débutés en avril 2011 et portant spécifiquement sur les difficultés liées au financement des régimes de

¹²⁷ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 106, lignes 19 à 24.

¹²⁸ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, *Id.*, p. 107 lignes 16 à 20.

¹²⁹ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, *Id.*, p. 110, lignes 13 à 17.

¹³⁰ Pièce R-5 : *Entente cadre Ville de Montréal et Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal*, dossier SCFP, 500-17-086494-153, p. 3.

retraite à la Ville de Montréal, comporte deux (2) volets bien distincts, soit les modalités visant à assurer la viabilité et la pérennité du Régime de retraite à prestations déterminées des cols bleus de la Ville de Montréal et les paramètres permettant le renouvellement de la convention collective venant à échéance au 31 décembre 2012. Considérant le contexte et les enjeux identifiés de part et d'autre, les parties souhaitent se doter d'un cadre global de règlement.¹³¹

[Soulignement ajouté]

[255] Monsieur Ranger relate dans son témoignage les discussions qui ont précédé la conclusion de cette entente. Il résume ainsi la teneur d'une rencontre avec des représentants de la Ville à laquelle il a participé le 3 mai 2011 :

R. Oui, le trois (3) mai deux mille onze (2011). Et là, c'est une rencontre qui est vraiment plus, vraiment plus formelle, parce que là, on dit à la Ville : « Regardez, on répète nous autres, pas de régime à prestations cibles, pas de partage cinquante-cinquante (50-50), mais on est là, on va trouver des solutions et on va faire en sorte qu'on va négocier des aménagements au régime de retraite qui fassent en sorte qu'on le protège ».

Puis, dans le fond, l'idée de ça c'était pas compliqué, c'est pour ça qu'on va le voir plus tard, mais l'idée c'est la viabilité, puis la pérennité.

Puis on l'a mis dans notre préambule quand on a eu l'entente plus tard, on ne l'a pas mis pour le fun. On a dit : « La job qu'on fait là c'est pour pérenniser le régime de retraite ». ¹³²

[Soulignements ajoutés]

[256] Cette entente innovante nécessitait des modifications législatives pour permettre sa réalisation, notamment à l'égard du fonds de stabilisation. Les parties en étaient conscientes. Pour les obtenir, le président du Comité exécutif de la Ville de Montréal et le président du Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal ont transmis une lettre conjointe au ministre des Finances d'alors, responsable de la RRQ. Elle porte la date du 30 juillet 2012. On peut y lire :

La Ville de Montréal et le Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal sont parvenus à s'entendre, après plus d'un an et demi de négociation, quant à une entente-cadre visant notamment à assurer la pérennité et la viabilité du Régime de retraite des employés cols bleus de la Ville de Montréal.

¹³¹ Pièce R-5 : *Entente cadre Ville de Montréal et Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal*, dossier SCFP, 500-17-086494-153, *Id.*, p. 1.

¹³² Notes sténographiques du 26 septembre 2018, préc., note 127, p. 121, ligne 16 à p. 122, ligne 14.

[...]

L'entente négociée permet à la Ville une réduction du coût du service courant d'environ 20 % et instaure un partage de coût automatique à 55 %/45 % en plus de mettre sur pied un fonds de stabilisation qui permettra de mieux gérer les risques à long terme. Le Syndicat, par une hausse progressive importante de près de 44 % de la cotisation salariale des participants actifs, prend acte des enjeux identifiés au départ et prend les moyens nécessaires pour assurer la pérennité du Régime de retraite tout en diminuant de manière importante les coûts pour les citoyens et citoyennes de la Ville de Montréal.¹³³

[Soulignements ajoutés]

[257] Ce genre d'entente a permis à monsieur Marc Ranger de soutenir devant la Commission permanente de l'aménagement du territoire le 26 août 2014 que les participants actifs ont contribué non seulement à réduire le coût du service futur pour les organismes municipaux mais aussi à résorber les déficits passés¹³⁴. Quand on lui rappelle qu'il intervient à l'égard de quelque 60 régimes de retraite visés par le projet de loi et qu'on lui demande si au cours des dernières années il y a eu des négociations qui ont réglé la question des déficits passés, il déclare :

Monsieur Marc Ranger :

On l'a fait à quelques reprises, et je dirais qu'on l'a fait aussi par le biais d'une négociation globale. Parce que, quand le dossier a été abordé, où il y avait des pressions sur nos régimes de retraite à prestations déterminées, on en tenait compte dans le cadre des discussions sur la rémunération globale. Mais, plus concrètement par exemple, il y a quelques années, la ville de Pointe-Claire, moi, j'étais à la table de négociation à Pointe-Claire, un déficit qui était important, et la ville nous a approchés, elle nous a dit : Écoutez, on doit réduire notre déficit passé, on a besoin de votre contribution par rapport aux déficits passés. Et ce qu'on a fait, et ça été identifié clairement dans l'entente et dans la convention collective, c'était comme un tout, il y a une partie des augmentations de salaire qui ont été laissées sur la table, pas juste pour les employés cols bleus, les employés cols blancs aussi, les différents groupes qui ont été approchés, et la ville de Pointe-Claire a été mettre spécifiquement ces montants-là, les a attribués sur les déficits passés.

Dans toutes nos négociations au niveau de la restructuration de nos régimes de retraite depuis trois ans, ce qu'on fait systématiquement, prenons le cas de la ville de Montréal, chez les cols bleus, on a réduit le coût du service courant, on a révisé

¹³³ Pièce R-6 : Lettre conjointe avec le maire au ministre Raymond Bachand en date du 30 juillet 2012, dossier SCFP, 500-17-086494-153.

¹³⁴ Pièce VM-16E : Journal des débats de l'Assemblée nationale.

nos droits à la baisse, on a dégagé des économies et on a spécifiquement demandé à nos vis-à-vis, aux municipalités, d'appliquer ces économies-là sur les déficits passés. [...] ¹³⁵

[258] À Rivière-du-Loup, la Ville s'est entendue avec ses cadres et a modifié en conséquence le régime complémentaire de retraite de ses employés pour, notamment, prévoir qu'à compter du 1^{er} février 2012, la cotisation salariale annuelle versée jusqu'à l'âge de retraite normal soit égale à la moitié du coût du régime ajusté sujet au maximum permis par les législations applicables.

[259] Le règlement modificatif numéro 1753 du 23 janvier 2012 comporte les deux premiers attendus suivants :

ATTENDU que dans le cadre des discussions entre la Ville et les membres de son personnel-cadre concernant la problématique du déficit de capitalisation du régime complémentaire de retraite, les membres du personnel-cadre de la Ville ont accepté de rouvrir leur entente de travail actuellement en vigueur avec la Ville de Rivière-du-Loup jusqu'au 31 décembre 2014, afin que des modifications soient apportées au régime de retraite pour en assurer la pérennité;

ATTENDU que les propositions faites par les membres de son personnel-cadre permettent au conseil municipal d'atteindre sa cible au niveau de sa contribution au financement du coût du régime de retraite ¹³⁶;

[260] La Ville de Rivière-du-Loup a conclu des ententes similaires avec ses employés cols blancs, cols bleus et ceux du service des loisirs.

[261] Dans le cas des cols blancs, la cotisation salariale est majorée pour atteindre la moitié du coût du régime à compter du 1^{er} mars 2012; dans le cas des cols bleus et des employés du service des loisirs, la même majoration est effective à compter du 1^{er} mai 2014 ¹³⁷.

[262] Les règlements modificatifs 1755 du 27 février 2012 ¹³⁸ et 1824 du 28 avril 2014 ¹³⁹ comportent des attendus similaires à celui du 23 janvier 2012 portant le numéro 1753.

¹³⁵ Pièce VM-16E : Journal des débats de l'Assemblée nationale, *Id.*, p. 25.

¹³⁶ Pièce P-33 : Règlement 1030 de la Ville de Rivière-du-Loup, dossier *FISA*, 200-17-021337-142, p. 72.

¹³⁷ Pièce P-33 : Règlement 1030 de la Ville de Rivière-du-Loup, dossier *FISA*, 200-17-021337-142, *Id.*, p. 78.

¹³⁸ Pièce P-33 : Règlement 1030 de la Ville de Rivière-du-Loup, dossier *FISA*, 200-17-021337-142, *Id.*, p. 78.

¹³⁹ Pièce P-33 : Règlement 1030 de la Ville de Rivière-du-Loup, dossier *FISA*, 200-17-021337-142, *Id.*, p. 90.

[263] L'entente de principe du 9 février 2012 intervenue entre le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Rivière-du-Loup (cols blancs – FISA) et la Ville, entente qui a précédé l'adoption du règlement modificatif 1755 du 27 février 2012 mentionne « *l'objectif est d'assurer un partage à parts égales, entre salariés et employeurs, relativement au coût du service courant et du déficit de capitalisation des salariés actifs* »¹⁴⁰. Elle comporte la clause 5 suivante :

5. La clause banquier est éliminée pour le déficit de capitalisation des personnes actives du groupe des salariés cols blancs, à compter de la date d'entrée en vigueur des modifications proposées, le tout pour traduire le fait que dorénavant les parties contribuent équitablement au remboursement de ce déficit;

[264] À Sorel-Tracy, dans le cadre du renouvellement de la convention collective des fonctionnaires municipaux (FISA), le syndicat, à la demande de la ville, a convenu avec elle que ses membres participent au financement du déficit actuariel du régime de retraite des employés, notamment en renonçant à la protection d'une assurance-vie prenant effet à la date de la prise de retraite, protection financée jusqu'alors entièrement par la Ville¹⁴¹.

[265] À Val-d'Or, les employés cols blancs, cols bleus, pompiers et cadres de la Ville ont formulé en avril 2014 par écrit la « position syndicale en vue d'assurer la pérennité et la viabilité du régime de retraite des employés de la Ville de Val-d'Or ». Les mesures proposées comportent la création d'un fonds de stabilisation et d'indexation financé par des mesures d'économie qu'ils préconisent et une augmentation progressive des cotisations salariales de tous les groupes les faisant passer de 5 % à 8,5 % d'ici le 1^{er} janvier 2018.

[266] Ils précisent dans leur position que « une telle augmentation progressive serait directement appliquée pour réduire dans la même proportion la cotisation patronale », la faisant passer de 12,3 % en 2013 à 9,3 % au 1^{er} janvier 2018. On peut aussi y lire en conclusion :

La proposition des groupes permet d'assurer la pérennité et la viabilité du régime tout en comportant une réduction significative des coûts pour la Ville de Val-d'Or.¹⁴²

¹⁴⁰ Pièce P-57 : Entente de principes – modification du régime complémentaire de retraite – Groupe de salariés – cols blancs – 9 février 2012, dossier FISA, 200-17-021337-142.

¹⁴¹ Pièces P-49 : Convention collective entre la Ville de Sorel-Tracy et le Syndicat des fonctionnaires municipaux de Sorel-Tracy (FISA) du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2015 et P-50 : Proposition de la Ville de Sorel-Tracy du 6 février 2013, dossier FISA – 200-17-021337-142.

¹⁴² Pièce R-17 : *Position syndicale en vue d'assurer la pérennité et la viabilité du Régime de retraite des employé-e-s de la Ville de Val-d'Or*, avril 2014, dossier SCFP, 500-17-086494-153.

[267] En 2012, la Ville de Laval a requis de ses employés un effort permettant de réduire de 3,5 % ses cotisations à leur régime de retraite. À Laval, le même régime couvre tous les employés (cols bleus, cols blancs, professionnels, pompiers, policiers, cadres, cadres de direction, officiers de direction incendie, officiers de direction police). Le règlement prévoit une comptabilité distincte pour chacun de ces groupes.

[268] Monsieur Marc-André Vigeant, directeur des Ressources humaines à Ville de Laval, entré en fonction au printemps 2012, explique la situation motivant la Ville :

Essentiellement, les résultats financiers des dernières années créaient une pression, une très grande pression auprès de la Ville et de ses contribuables sur le plan financier et la lecture qu'on en faisait c'est que la pérennité des régimes, du régime plutôt, était en question. Donc, c'est devenu un enjeu clairement marqué au fer blanc et au fer rouge - au fer rouge, oui. Et c'est devenu un enjeu dans l'ensemble des négociations qui sont intervenues par la suite avec nos partenaires syndicaux.¹⁴³

[269] L'Association des pompiers de Laval a conclu une entente avec la Ville lui permettant d'atteindre son objectif. L'entente prévoit principalement une augmentation de la cotisation salariale, l'abolition de l'indexation automatique des rentes pour les crédits accumulés à compter du 1^{er} janvier 2013, la création d'un fonds de stabilisation financé par les cotisations salariales¹⁴⁴.

[270] Monsieur Hugo Lamarche, pompier à l'emploi de la Ville depuis 1995, a participé aux négociations menant à l'entente. Il reconnaît dans son témoignage¹⁴⁵ :

- Le lien entre la diminution de la cotisation patronale et l'augmentation de la cotisation salariale;
- Le fait que les mesures s'inspirent du rapport d'Amours et de l'entente conclue en 2012 entre le Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal et la Ville de Montréal;
- Que l'objectif était d'assurer la pérennité du régime.

[271] La Ville a aussi conclu des ententes similaires avec les autres groupes d'employés (à l'exception des policiers et des cols blancs).

¹⁴³ Notes sténographiques du 17 juin 2019, p. 28, lignes 10 à 20.

¹⁴⁴ Pièce P-8 (partie 2) : Convention collective entre la Ville de Laval et l'Association des pompiers de Laval en vigueur du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2018, annexe K, p. 139 à 141, dossier APM, 500-17-086490-151.

¹⁴⁵ Notes sténographiques du 13 novembre 2018, p. 85 et 108 à 110.

[272] L'actuaire qui a accompagné la Ville dans ses négociations avec les groupes d'employés s'étant soldées par une entente déclare, en se référant à la Loi 15 :

..., les groupes pour lesquels on a eu une entente, les paramètres qui ont été retenus dans ces ententes-là étaient très, très proches ultimement, des paramètres qui étaient imposés par la Loi¹⁴⁶.

22.2 Le lien entre le partage des cotisations et la pérennité d'un régime de retraite

[273] Plusieurs actuaires n'établissent pas un lien entre, d'une part, l'augmentation de la cotisation salariale et son corollaire, la diminution de celle de l'employeur et, d'autre part, la pérennité d'un régime de retraite.

[274] Ainsi, monsieur Charles St-Aubin, actuaire dans les dossiers APRVQ, APM, SCFP, ACVL, SPPMM est d'avis qu'une telle variation des cotisations ou un partage 50 / 50 n'a pas d'effet sur la pérennité d'un régime parce que, au final, c'est le même montant qui est investi¹⁴⁷.

[275] Pour sa part, monsieur Pierre Bergeron, actuaire dans les dossiers FISA, CSD, FPPMQ, FPPM s'est exprimé comme suit devant la Commission de l'aménagement du territoire :

M. Bergeron (Pierre) : Oui. Bien, en fait, quelques commentaires. C'est que, dans le fond, il y a divers thèmes là-dedans. Et, si on veut parler de pérennité ou viabilité de régime, ça n'a strictement, à notre opinion, aucun rapport avec un partage de coûts qui rentre ... Il n'y a pas de couleur à l'argent qui rentre dans une caisse de retraite. Donc, ça vient de la rémunération globale. Alors, que l'employeur en paie 90 % ou que le régime soit non contributif, comme ça peut exister dans le secteur privé, ou que l'employé paie 80 %, ça ne changera pas le montant d'argent qui rentre dans la caisse de retraite, il n'y a strictement aucun rapport entre ça. Donc, la notion de partage de coûts est plutôt à savoir par rapport à l'effort monétaire qu'une personne fait.¹⁴⁸

M. Bergeron (Pierre) : On ne voit pas en quoi ça peut assurer la pérennité d'un régime, de mettre un plafond comme ça. On ne fait pas le lien entre le plafond et ... C'est un peu comme le lien avec le partage des coûts. Que l'argent vienne d'à gauche ou à droite, ça n'a rien à voir avec la pérennité du régime. L'important,

¹⁴⁶ Notes sténographiques du 17 juin 2019, p. 133, lignes 4 à 8.

¹⁴⁷ Voir à ce sujet le témoignage de monsieur St-Aubin, notes sténographiques du 21 janvier 2019, p. 188 à 190.

¹⁴⁸ Pièce VM-16B : Journal des débats de l'Assemblée nationale, édition du jeudi 21 août 2014, p. 64 et 65.

c'est que l'argent rentre, soit bien géré, géré de façon responsable et de façon prudente, et qu'on ait les coussins appropriés. C'est ça qui va assurer la pérennité d'un régime.¹⁴⁹

[276] En somme, pour monsieur St-Aubin et monsieur Bergeron, peu importe qui verse la cotisation requise, pourvu que ce qui doit être payé le soit.

[277] Quant à monsieur Gilles Bouchard, actuaire dans le dossier CSN, il écrit dans son rapport du 29 avril 2016, au sujet des cotisations additionnelles requises des participants actifs pour se conformer au partage à parts égales de la cotisation d'exercice prévue à la Loi 15 :

110. Il est à noter que cette disposition de la Loi 15 n'a pas pour effet d'améliorer la situation financière des Régimes ni d'en favoriser la pérennité à long terme; elle ne fait que modifier les mécanismes de partage des coûts entre l'organisme municipal et les participants actifs [...].¹⁵⁰

[278] Dans son témoignage, il déclare :

... Mais le caveat qu'il faut faire, c'est que, écoutez, au point de vue du financement, je pense que ce qui est important, dans notre formule de $C+I=P$, c'est le C, O.K.? Le C, qu'il vienne de qui que ce soit, ça revient au même, là, O.K.? Ça fait que le fait qu'il y en a qui payent plus que d'autres, ou il y en a qui payent moins que d'autres, O.K., ça n'affecte pas en soi la sécurité financière du régime en ce sens que quand les contributions rentrent, c'est le niveau des contributions, là, qui sont stratégiquement projetées pour être capable d'assurer la pérennité du régime à long terme.¹⁵¹

[279] Il est clair toutefois que ces opinions sont émises sans que soit tenue en compte la capacité de payer des participants ou des organismes municipaux notamment des villes et municipalités via les taxes provenant de leurs contribuables. Les actuaires n'ont d'ailleurs pas reçu le mandat d'évaluer la capacité financière des uns et des autres.

[280] L'économiste, monsieur Frédéric Hanin, s'est intéressé à celle des municipalités. Il écrit dans son rapport du 9 octobre 2018 :

65. Le contexte économique de bas taux d'intérêt a augmenté la capacité de financement des municipalités sur les marchés obligataires dans un contexte d'augmentation de la demande pour ces titres. Les municipalités au Canada ont

¹⁴⁹ Pièce VM-16C : Journal des débats de l'Assemblée nationale, édition du vendredi 22 août 2014, p. 7.

¹⁵⁰ Pièce CSN-61 : *Rapport d'expertise de monsieur Gilles Bouchard* – dossier CSN – 500-17-086764-159, p. 34.

¹⁵¹ Notes sténographiques du 14 janvier 2019, p. 189, lignes 7 à 19; dans la formule évoquée par monsieur Bouchard, C signifie cotisations, I = intérêts ou rendements et P= prestations.

par exemple pu financer des investissements dans les infrastructures dans le cadre d'un programme du gouvernement fédéral. (renvois omis)¹⁵²

[281] Or, il y a lieu de distinguer, d'une part, le financement d'investissements dans les infrastructures, d'autre part, le coût d'un régime de retraite considéré par les demandeurs comme du salaire différé.

[282] De plus, monsieur Bouchard reconnaît que, dans le passé, la capacité de payer des promoteurs de régimes de retraite a nécessité des mesures d'allègement :

Dans le secteur privé, bien, avec les choses de solvabilité que ces déficits-là devaient être amortis sur cinq ans, bien, paquet de régimes ont dit : « Je ne suis pas capable, là, parce que moi, mon taux de cotisation... » Moi, à ce moment-là, je suis allé faire des présentations chez des clients pour leur dire : « Bien, ton taux de cotisation, l'année prochaine, ça va être cinquante-deux pour cent (52 %). – Bien là, je ne suis pas capable de payer ça, je n'ai pas cinquante-deux pour cent (52 %) de la masse salariale ». Ça fait qu'à ce moment-là, bien, tout le monde était dans le même bain. Ça fait que le législateur, il a fait des mesures d'allègement, c'est-à-dire pour donner un « break » à tous ces régimes-là, il a permis d'amortir ça sur bien plus que cinq ans, il a permis toutes sortes de choses.¹⁵³

[283] Par contre, les travailleurs attachent une grande importance à leur capacité de payer et à celle des organismes municipaux. C'est ce qu'il faut retenir du témoignage de monsieur Élie. Il s'exprime comme suit au sujet de la préoccupation des travailleurs à l'égard de leur situation financière lorsqu'il y a une augmentation de leurs cotisations au régime de retraite sans compensation salariale :

Il y a un mur effectif. Parce que quand on fait les modifications aux régimes de retraite, lorsque nos consoeurs et nos confrères s'expriment, c'est comme ça, c'est qu'il veut savoir, en fait, combien qu'il va lui rester dans les poches. C'est ça.¹⁵⁴

(...)

Parce que là, ils ont des coûts qui, dans le fin fond, font qu'ils vont en avoir moins dans leurs poches. Parce que le membre ou le participant, là, c'est pas compliqué, c'est : Est-ce qu'il peut vivre avec. C'est tout ce qui lui importe.¹⁵⁵

¹⁵² Pièce P-71 : préc., note 111.

¹⁵³ Notes sténographiques du 15 janvier 2019, p. 213, ligne 10 à p. 214, ligne 1.

¹⁵⁴ Notes sténographiques du 3 octobre 2018, p. 104, lignes 2 à 6.

¹⁵⁵ Notes sténographiques du 3 octobre 2018, *id.*, p. 108, lignes 20 à 25.

[284] Pour monsieur Élie, les employés sont également conscients des impacts que les difficultés financières d'un employeur peuvent avoir sur eux. Il explique, quand on aborde dans son témoignage le thème de la gouvernance des régimes de retraite au regard des déficits, notamment ceux causés par la crise financière de 2008 :

On n'est pas contents. Moi, je siége sur la caisse commune et je vais vous dire, l'opinion d'un simple mortel n'est pas souvent retenue, mais ... et c'est ça qui vient faire la frustration parce qu'il y a des choses qu'on voit, qu'on dit: «Mais c'est chiffré, c'est ça» puis on ne nous écoute pas tant qu'on n'a pas, je ne sais pas, une cravate ou quelque chose. Donc, c'est frustrant.

Quand on perd en équipe, on va perdre, mais quand on perd malgré nous, c'est ... ça ne passe pas. O.K. Et je vous dis, on n'est ... on n'est pas contents, malgré que la Ville assume le déficit.

O.K. On n'est pas contents parce que c'est notre régime de retraite, c'est à notre bénéfice.

Donc, de mémoire, c'est moins vingt-quatre (-24). Écoutez, ça n'a pas été, de mémoire, Jacques Marleau pourrait le retrouver, je lui avais ... je vais dire fait cadeau d'une lettre au brouillon que je m'apprêtais à envoyer. O.K. Ça a mis le feu aux poudres parce que j'étais en colère.

Q. Pour quelles raisons?

R. Mais, pour la raison que ce qui se passait à la caisse commune principalement, c'était ... et comme dans la plupart des régimes de retraite, c'est que nous sommes responsables des déficits, donc on va prendre des décisions. O.K. Moi, on m'a toujours appris qu'on paie toujours dans la rémunération globale l'argent que l'employeur va mettre sur un déficit, ça ne se retrouve pas sur la table de négociation. Donc, pour moi, là, c'est que j'autofinance quand même.

Q. C'est des vases communicants.

R. Absolument. Donc, je ne suis pas content.

Q. C'est pour ça, en fait, que vous ... un petit peu plus tard ... en fait, aujourd'hui dans votre ... quand on a terminé votre interrogatoire, vous trouviez ça important les règles de gouvernance puis les décisions qui se prennent au comité de retraite?

R. Oui.

Q. C'est un élément important pour vous?

R. Oui.

Q. Presque aussi important que ce qui est dans la Loi 15 ou les autres éléments qui sont négociés dans la convention collective par rapport au régime de retraite?

R. Par rapport au régime de retraite, comme je vous dis, on gagne ensemble et on perd ensemble.¹⁵⁶

[Soulignement ajouté]

[285] Monsieur Marc Ranger émet un avis similaire lorsque questionné le 1^{er} octobre 2018 au sujet du passage suivant du mémoire du SCFP - Québec présenté en août 2013 à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations sur le rapport d'Amours, à savoir :

Il est bien connu que le régime de retraite est un élément parmi d'autres d'une convention collective et que ce que l'employeur est obligé d'y verser comme cotisations est forcément pris en compte par celui-ci dans les autres conditions de travail. Une hausse des cotisations patronales a maintes fois mené dans le passé à des mesures directes de contrepoids telles des réductions dans les autres conditions de travail ou des efforts exigés des participants à l'intérieur même du régime de retraite.¹⁵⁷

[286] Il répond en effet :

R. Bien, c'est sûr qu'à une table de négociation, quand l'employeur est obligé de verser des cotisations d'équilibre qui sont importantes, bien, ça met de la pression pour les autres conditions de travail.¹⁵⁸

[287] Le SPPMM a exprimé un avis semblable dans un mémoire présenté en août 2013 à la Commission des finances publiques dans le cadre de ses consultations sur le « rapport d'Amours »

... Ainsi, en apparence, les employeurs assument seuls les déficits des caisses de retraite, mais lorsque ceux-ci surviennent, inmanquablement les autres conditions de travail sont négociées à la baisse.¹⁵⁹

[288] La façon de voir de monsieur Élie est partagée par un actuaire produit comme témoin expert par la Ville de Montréal, monsieur Patrick Létourneau. Il s'exprime comme suit à l'égard de plusieurs mesures préconisées par la Loi 15 dont le partage à parts égales de la cotisation d'équilibre entre les participants et l'organisme municipal :

¹⁵⁶ Notes sténographiques du 3 octobre 2018, *Id.*, p. 69, ligne 1 à p. 70, ligne 23.

¹⁵⁷ Pièce VM-100 : Mémoire du SCFP – Québec, août 2013, p. 11.

¹⁵⁸ Notes sténographiques du 1^{er} octobre 2018, p. 187, lignes 3 à 7.

¹⁵⁹ Pièce P-22 : Mémoire du Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal, dossier 500-17-088180-156.

R. O.K. Bon, d'abord, c'est certain qu'en réduisant les déficits, en réduisant les droits qui ont été accumulés, on a amélioré la santé financière des régimes, ça c'est clair. Quand on regarde les autres mesures, le fonds de stabilisation, clairement c'est une amélioration de la gestion de risque; on met des sommes de côté à l'avance pour payer les déficits. Et pour moi, c'est certain que ça améliore la pérennité parce qu'on n'attend pas d'être dans le trouble pour commencer à se protéger. Le partage cinquante-cinquante (50-50) est un autre exemple. Quand les deux parties paient cinquante-cinquante (50-50), quand il y a des augmentations de coût, ou des prestations qui sont trop coûteuses, les deux parties ont avantage à faire des changements. Alors que lorsqu'il y a juste une partie qui a une cotisation fixe et la deuxième partie qui était typiquement la Ville, payait toutes les variations, l'intérêt des parties n'est pas aussi fort en termes de, on va faire quelque chose ensemble, on va faire des modifications qui va nous permettre de mieux gérer et de s'assurer que le régime est maintenu. Puis on a parlé de l'élimination des fonctions supérieures, c'en est probablement un exemple où les parties avaient intérêt toutes les deux à trouver une solution à cette chose-là.¹⁶⁰

[289] Monsieur Éric Aubin, autre expert-actuaire présenté par la Ville de Montréal, est aussi d'avis que le partage des coûts favorise la pérennité d'un régime de retraite, et ce, pour des motifs semblables à ceux de monsieur Létourneau¹⁶¹.

[290] En somme, les demandeurs ne démontrent pas que le but de la Loi 15, tel qu'il ressort de son premier article, porte atteinte à la liberté d'association.

23. LES EFFETS DE LA LOI

[291] Qu'en est-il des effets de la loi?

[292] Ces effets sont multiples. En résumé, la loi impose :

- Aux organismes municipaux, une interdiction de congé de cotisation sauf si une règle fiscale l'oblige, l'obligation de financer en entier toute bonification au régime, l'obligation pour le volet antérieur de rembourser sur une période maximale de quinze ans la part des déficits qui lui est imputable, et ce, sans possibilité de consolidation;
- Aux actuaires, un taux d'intérêt maximal de 6 %, la table de mortalité 2014 pour le secteur public (CPM 2014 PUBL) et l'obligation de soustraire des déficits les gains

¹⁶⁰ Notes sténographiques du 21 janvier 2019, p. 73, ligne 10 à p. 74, ligne 12.

¹⁶¹ Pièces VM-117A : Rapport d'expert modifié d'Éric Aubin du 31 août 2018.

accumulés dans une réserve ou un fonds de stabilisation et de ne pas considérer les déficits initiaux des Villes de Montréal et Québec dans le calcul des déficits;

- Aux participants actifs après le 31 décembre 2013:
 - Un plafond de 18 % ou 20 % à la cotisation d'exercice valable pour le 1^{er} janvier 2014;
 - À compter du 1^{er} janvier 2014, un partage égal avec l'organisme municipal du coût du service courant et des déficits à venir;
 - Une interdiction de prévoir une formule d'indexation automatique;
 - L'obligation de financer toute modification de bonification du régime;
 - La création d'un fonds de stabilisation financé à parts égales avec l'organisme municipal;
 - L'abolition de la prestation additionnelle;
- Aux participants actifs jusqu'au 1^{er} janvier 2014, un partage du déficit qui leur est imputable, notamment par l'abolition de l'indexation automatique postretraite et/ou la réduction de prestations et/ou une cotisation additionnelle en plus de l'abolition de la prestation additionnelle;
- Aux parties, une période maximale de négociation de 18 mois, un recours à un arbitre dont les pouvoirs sont encadrés en cas d'impasse dans les négociations, un pouvoir de surveillance de la RRQ.

[293] La Loi 15 permet aussi à l'organisme municipal de suspendre l'indexation automatique des retraités jusqu'à concurrence de 50 % du déficit qui leur est attribuable.

23.1 Les effets à l'égard des organismes municipaux

[294] Les demandeurs ne contestent pas la mesure visant à interdire à un organisme municipal de prendre un congé de cotisation sauf si une règle fiscale l'oblige. D'ailleurs, plusieurs d'entre eux attribuent à des congés de cotisation antérieurs les difficultés financières vécues par leurs régimes de retraite, et ce, même si ces congés résultaient d'ententes patronales syndicales.

[295] Ainsi, la Ville de Montréal, dans le cadre d'ententes négociées avec la FPPM, a bénéficié de congés de cotisation de l'ordre de 558 millions de dollars entre 1996 et 2008. Le montant représente la moitié des gains d'expérience du régime de retraite numéro 1

des policiers et policières de la Ville de Montréal. L'autre moitié a servi à bonifier le régime au bénéfice des participants.

[296] Or, la FPPM attribue en grande partie à ces congés le déficit d'expérience du régime de retraite numéro 1 constaté en 2009 à la suite de la crise financière de 2008. Selon son expert, monsieur Pierre Bergeron :

... N'eût été des congés de cotisations pris depuis 1996, le régime aurait été en surplus en date du 31 décembre 2009.

[...]

Au chapitre des pertes, l'analyse des sources de gains et pertes depuis 30 ans ne démontre aucun élément significatif de pertes hormis celles découlant de la crise de 2008 et des congés de contributions de l'employeur.¹⁶²

[297] Il faut, par contre, reconnaître que sans congé de cotisation au bénéfice de la Ville de Montréal, il n'y aurait vraisemblablement pas eu de contrepartie soit des bonifications au régime au bénéfice des participants.

[298] Il faut aussi préciser que le partage des excédents d'actif a été rendu, en partie, nécessaire en raison des règles fiscales alors en vigueur qui limitaient à 10 % du passif de capitalisation l'excédent d'un régime de retraite¹⁶³. L'expert Bergeron le reconnaît dans son témoignage du 23 janvier 2019¹⁶⁴.

[299] L'obligation de financer toute bonification au régime s'applique tout autant à l'organisme municipal qu'aux participants actifs. Depuis 2007, un déficit de modification pouvait être financé sur cinq ans. L'expert Bergeron a été interrogé sur les motifs à la base de ce changement et a fourni une explication :

Q. Quel est le raisonnement sous-jacent au fait que, maintenant c'est financé en un seul versement le déficit de modification? Est-ce qu'il y a un raisonnement derrière ça? Est-ce qu'il y a une ...Est-ce que c'est par protection du régime tout seulement?

R. Bien, j'imagine que c'est des bénéfices et des droits qui s'accumulent immédiatement dans le régime. Donc, si les gens avaient à quitter, ils ont acquis

¹⁶² Pièce R-35 : Rapport d'expertise de monsieur Pierre Bergeron du 30 octobre 2015 déposée dans le dossier *FPPM* – 500-17-087969-153, lignes 614 et 615 et lignes 629 à 631.

¹⁶³ Ce pourcentage a été porté à 25 % en 2010 (voir paragraphe [165] précédent).

¹⁶⁴ Notes sténographiques du 23 janvier 2019, p. 48 à 63.

leur droit à leurs bénéfices, donc on met l'argent tout de suite dans le régime pour combler les droits qui ont été immédiatement accordés.¹⁶⁵

[300] Auparavant, un organisme municipal pouvait rembourser un déficit d'expérience ou technique sur une période de quinze ans débutant à la date de l'évaluation actuarielle qui le détermine. Ce déficit pouvait être consolidé. Monsieur Bergeron explique le processus :

Q. Bien. Au niveau du déficit actuariel, dans l'état du régime au trente et un (31) décembre deux mille treize (2013), si un déficit actuariel est constaté, l'employeur, vous avez dit, paye une cotisation d'équilibre. Et cette période... et il a une période de temps qui lui est allouée pour rembourser et recapitaliser le régime et cette période-là, elle est de?

R. Bien, la base c'est quinze (15) ans quand c'est un déficit. Là on parle d'un déficit d'expérience, là, ou technique, donc l'hypothèse ne se réalise pas, on a quinze (15) ans pour... En fait, c'est plus long que quinze (15) ans, là, parce que si le déficit perdure, à chaque évaluation actuarielle, la Loi a été modifiée pour prévoir qu'on consolide... Elle recommence à chaque fois. Dans le temps, la période de quinze (15) ans commençait au jour du calcul de l'actuaire, donc un déficit créé il y a huit ans, il restait sept ans. Puis aujourd'hui, on les reconsolide. Donc, mon quinze (15) ans, trois ans après, il recommence à quinze (15) ans. Donc, dans le fond, c'est un mécanisme qui a été mis en place... en fait, qui a pour effet de niveler encore plus le... les cotisations d'équilibre au fil du temps....¹⁶⁶

[301] Dorénavant, la Loi 15 impose à l'organisme municipal de rembourser la part des déficits qui lui est imputable sur une période de quinze ans sans qu'il puisse les consolider.

[302] Soulignons que l'obligation de voir à ce qu'un régime de retraite à prestations déterminées soit capitalisé de même que les délais et les méthodes pour que l'objectif soit atteint relèvent de la loi et des règlements et non de la négociation collective. Le législateur, comme le démontre l'historique législatif et réglementaire plus haut résumé (paragraphe [159]) est intervenu à plusieurs reprises à ce sujet ou a habilité le gouvernement à ce faire.

23.2 Les directives aux actuaires

[303] Les directives aux actuaires chargés de procéder aux évaluations des régimes de retraite ont déplu à certains d'entre eux : ces derniers auraient préféré, par exemple, qu'on leur laisse le soin d'appliquer graduellement la nouvelle table de mortalité.

¹⁶⁵ Notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 305, lignes 7 à 19.

¹⁶⁶ Notes sténographiques du 23 janvier 2019, préc., note 164, p. 22, ligne 9 à p. 23, ligne 8.

[304] Les actuaires procèdent à des évaluations en utilisant le concept d'hypothèses de « meilleures estimations ». Ils doivent, pour ce faire, se conformer aux dispositions législatives et réglementaires applicables, aux directives de Retraite Québec et aux normes de l'Institut canadien des actuaires (ICA).

[305] Il appartient à l'actuaire d'évaluer les cotisations à payer, celles courantes et celles d'équilibre, et à en certifier la suffisance.

[306] C'est ce qui ressort notamment du document « Régimes complémentaires de retraite (Types de régimes et notions de base quant à leur financement)¹⁶⁷ » préparé par un des actuaires présenté par les demandeurs, monsieur Pierre Bergeron, et du témoignage de ce dernier à l'audience au sujet de ces notions et aussi du « Rapport didactique sur les évaluations actuarielles des régimes de retraite¹⁶⁸ » préparé par l'actuaire présenté par la PGQ, monsieur Serge Charbonneau, et du témoignage de ce dernier à l'audience à ce sujet.

[307] Dans son témoignage du 16 janvier 2019, monsieur Bouchard confirme aussi que l'actuaire est responsable des hypothèses qu'il utilise. Il s'exprime comme suit :

Il faut dire, les hypothèses, en partant, c'est la responsabilité de l'actuaire. O.K.? C'est l'actuaire qui signe le rapport actuariel puis c'est l'actuaire qui a la décision finale de savoir s'il est confortable avec les résultats qu'il présente dans son évaluation actuarielle. Ça fait que j'ai pas vu de situation où les parties contractantes vont aller décider, là, c'est qui qui... quel taux on va utiliser. O.K.?¹⁶⁹

[308] Certaines conventions collectives contiennent des clauses prévoyant la possibilité qu'un promoteur et les participants à un régime de retraite s'entendent au sujet d'hypothèses actuarielles.

[309] À titre d'exemple, la convention collective en vigueur du 19 juin 2005 au 31 décembre 2010 liant la Fraternité des policiers et policières de Richelieu – Saint-Laurent et la Régie intermunicipale de police Richelieu – Saint-Laurent¹⁷⁰ contient une clause semblable :

¹⁶⁷ Pièce R-44 : *Régimes complémentaires de retraite (types de régimes et notions de base quant à leur financement)*, rapport de Pierre Bergeron, août 2018 – dossier FPPM, 500-17-087969-153, préc., note 26.

¹⁶⁸ Pièce PGQ-10 : Rapport didactique sur les évaluations actuarielles des régimes de retraite daté du 14 avril 2018.

¹⁶⁹ Notes sténographiques du 16 janvier 2019, p. 113 lignes 4 à 12.

¹⁷⁰ Pièce P-21, sous-pièce 15 – Convention collective du 19 juin 2005 au 31 décembre 2010 – dossier FPPMQ – 500-17-087899-152.

28.4 Si le coût courant du nouveau régime excède 18 % au terme d'une évaluation actuarielle, la cotisation salariale est augmentée dans une proportion équivalente à la moitié de l'excédent. La cotisation salariale est ainsi ajustée à chaque évaluation actuarielle, selon les variations du coût courant, sans jamais être moindre que 9 %. L'ajustement pour les policiers se fait à la date de l'évaluation actuarielle et la rétroaction, le cas échéant, doit être étalée sur un nombre de mois équivalent à la période de rétroactivité.

Le règlement du régime est modifié en conséquence chaque fois que la présente clause trouve application.

La présente disposition s'applique à la condition que les parties s'entendent sur l'ensemble des hypothèses déterminées par l'actuaire du régime. À défaut par les parties de s'entendre sur ces hypothèses ou sur d'autres hypothèses leur permettant de convenir de l'augmentation applicable à la cotisation salariale, le litige peut être soumis par une partie à l'arbitrage prévu à l'article 22. 7 de la convention collective.

L'arbitre a pleine juridiction pour fixer l'augmentation applicable à la cotisation salariale, soit que, aux fins de l'application de la présente clause, il retienne les hypothèses de l'actuaire du régime, soit qu'il retienne d'autres hypothèses qui lui paraissent justes et raisonnables eu égard à la preuve.

[310] De même, l'annexe G « Régime de retraite », partie intégrante de la convention collective intervenue entre la Ville de Trois-Rivières et le syndicat des employés manuels de la Ville de Trois-Rivières (FISA), en vigueur du 9 juin 2010 au 31 décembre 2017, comporte des précisions au sujet des hypothèses actuarielles à utiliser pour déterminer la cotisation salariale :

2. Cotisations

La cotisation salariale sera égale à la moitié du coût courant résiduel (le coût courant résiduel étant égal au coût courant total moins 1,2 %) établi en utilisant les hypothèses suivantes sans excéder 7,15 % du salaire admissible jusqu'au MGA et 8,65 % du salaire admissible en excédent du MGA à compter du 1^{er} janvier 2010 :

- a) Rendement net de l'action : 6,25 % par année;
- b) Augmentation des salaires : 3,25 % par année;
- c) Augmentation du MGA : 2,75 % par année;
- d) Taux d'inflation : 2,75 % par année;

- e) Dépenses : Implicite dans le taux de rendement (estimé à 0,5 % de l'actif);
- f) Mortalité : UP94 projetée à l'année quinquennale précédant la date d'évaluation;
- g) Cessation d'emploi : Aucune;
- h) Âge de retraite : 100 % à l'âge de retraite facultative plus un (1) an;
- i) Probabilité d'avoir un conjoint au moment de la retraite : 80 %¹⁷¹.

[311] Le promoteur d'un régime de retraite et les participants interviennent à l'égard de la politique de financement, celle de placement et celle de prestation. L'actuaire tient compte de ces politiques. Et même à l'égard de la politique de placement, l'actuaire monsieur Bergeron reconnaît qu'un actuaire ne la contrôle pas¹⁷².

[312] Toutefois, Retraite Québec peut adopter des règlements à l'égard de la réserve, de la provision pour écarts défavorables, des placements, du calcul des cotisations et des prestations, du calcul de l'actif et du passif et de leur répartition entre des groupes. Elle peut aussi et même doit intervenir si les hypothèses négociées entre les parties et/ou retenues par l'actuaire du régime ne sont pas conformes aux principes actuariels ou comptables généralement reconnus (articles 245 et 248 LRCA). Notons que ce pouvoir d'intervention prévu à la LRCA n'est pas l'objet d'une contestation constitutionnelle. D'ailleurs, il existe depuis l'entrée en vigueur de cette loi en 1990.

[313] On peut donc conclure que la Loi 15, par ses directives aux actuaires des régimes de retraite, ne porte pas atteinte à la liberté d'association des demandeurs. Et même si une entrave était démontrée, elle ne pourrait, comme on le verra plus loin, être qualifiée de substantielle.

23.3 Les effets à l'égard des participants actifs

[314] À l'égard des participants actifs après le 31 décembre 2013, la Loi 15 impose la création d'un nouveau volet aux régimes de retraite auxquels ils participent. Pour plusieurs actuaires et autres intervenants intéressés au sujet, ce nouveau volet équivaut à un nouveau régime de retraite.

[315] L'opération n'est pas nouvelle en milieu municipal. De nouveaux régimes de retraite ont été créés par exemple à la suite de fusions municipales ou de la création de régies de police.

¹⁷¹ Pièce P-53 : Convention collective de Trois-Rivières, dossier *FISA*, 200-17-021337-142, p. 82.

¹⁷² Notes sténographiques du 23 janvier 2019, p. 20.

[316] Les demandeurs contestent la séparation prescrite par la Loi 15 entre les deux volets dont elle impose la création. La Loi 15 interdit en effet l'utilisation des excédents d'actif d'un volet pour bonifier l'autre volet ou en payer le déficit. À leur avis, il s'agit là d'une intervention directe et d'une ingérence importante dans les affaires qui relèvent de la négociation collective.

[317] Or, l'actuaire Pierre Bergeron rappelle dans son témoignage du 25 septembre 2018 que le concept de séparation d'une caisse de retraite est antérieur à la Loi 15. Il en traite dans les termes suivants :

Q. Dans la prochaine acétate, vous nous parlez d'un sujet qu'on n'a pas abordé jusqu'à présent, j'aimerais avant que vous expliquiez, j'aimerais ça que vous nous disiez, que vous nous situez dans le temps, à partir de quel moment on commence à envisager deux volets dans le cadre d'un régime de retraite à prestations déterminées?

R. Bien, en fait, on avait parlé un peu qu'il y avait eu beaucoup de travaux faits par les différents ministères et tout ça, pour donner effet à certaines propositions, à certaines solutions. Si vous retournez, historiquement, il y avait certains employeurs et certains syndicats qui avaient dit, bon; bon, on va se créer des coussins de sécurité, mais des coussins explicites, on va mettre plus d'argent là-dedans, mais il faudrait pas que cet argent-là de plus de la nouvelle génération serve à financer, finalement les dettes ou les déficits potentiels de la plus vieille génération. Donc, il y a eu des discussions comme ça, il y a eu des comités techniques, et cetera. En deux mille onze (2011), je sais pas si ça a commencé en deux mille dix (2010), ma mémoire flanche, mais en tout cas, c'est certainement en deux mille onze-deux mille douze (2011-2012) début deux mille douze (2012). Et tout ça a mené à un règlement qui est venu modifier le règlement 2, un Décret qui est venu modifier le règlement 2 et qui est entré en vigueur en décembre deux mille treize (2013). Donc, ce règlement-là, dans le fond, est incorporé entre autres l'article 38 et suivants dans le règlement 2. Donc, ce que ça vient prévoir ces nouvelles règles du jeu-là, ça c'est vraiment propre au secteur municipal là, ce que je vous dis.

Ce que ça vient prévoir c'est que les parties pourraient créer, faire une date de séparation, dans leur régime, ils appellent ça une date de séparation. La date de séparation, dans le fond, fait la fiction qu'à partir du jour 1, c'est comme si on repart à zéro notre régime. Donc, par exemple, si ma date de séparation est le premier (1er) janvier deux mille quatorze (2014), mais ça vient dire; écoutez, à partir du premier (1er) janvier deux mille quatorze (2014), j'ai un nouveau régime, on cotise là-dedans, puis il part avec un bilan neutre zéro, pas d'argent, puis on se finance. Et le passé devient ce qu'on appelle; le vieux régime ou le volet antérieur. Donc, le fait de faire une date de séparation comme ça, vous comprendrez que ça fait deux régimes dans un régime et c'est un peu ce que la loi fait, le terme «fiction» n'est pas péjoratif là, mais c'est comme... pour un actuaire, c'est comme pour

l'impôt, en tout cas, on a juste un régime, là on a deux régimes dans un régime, qu'on doit évaluer de façon distincte l'un de l'autre. Donc, je peux en avoir un fortement déficitaire, un en surplus, vice et versa. Les objectifs retraite ne sont pas nécessairement les mêmes d'un morceau par rapport à l'autre. Les cotisations, évidemment les cotisations des employés vont dans le nouveau régime, parce que c'est des [inaudible]. Donc, ça, la réglementation de décembre deux mille treize (2013) est venue prévoir que les parties pouvaient sur une base volontaire séparer leur régime en deux morceaux, en établissant une date de séparation.

À ce moment-là, ce que la réglementation dit c'est qu'on aurait un volet antérieur et un nouveau volet. Et dans le cadre de ce nouveau volet-là, qui va nous dire, quel est intérêt évidemment, si on fait juste couper pour couper, puis doubler les coûts d'actuaire, entre autres et tout ça, il n'y a pas vraiment d'intérêt. L'intérêt de faire ça c'était qu'on peut créer dans le nouveau volet, ce qu'on appelle un fonds de stabilisation. Donc, l'intérêt sous-jacent c'est de dire; dans le nouveau volet, on se limitera pas à payer le chiffre que l'actuaire dit que ça coûte là ce niveau de cotisation-là, mais on va également injecter de l'argent qui va venir, soit de l'employeur ou soit des travailleurs ou peu importe, l'argent que les gens vont convenir d'injecter dans un fonds de sécurité, qu'on appelle un fonds de stabilisation.¹⁷³

[318] Monsieur Bergeron confirme aussi dans son contre-interrogatoire du 26 septembre 2018 que le fonds de stabilisation imposé par la Loi 15 dans le volet postérieur relève du même concept¹⁷⁴.

[319] Il ressort de son témoignage qu'il ne désapprouve pas la mesure. Il en fait même une question d'équité intergénérationnelle : ceux qui le financent vont en bénéficier; l'organisme municipal ne pourra s'en servir pour payer un éventuel déficit dans le volet antérieur.

[320] Ce nouveau régime doit obéir à des règles plus contraignantes que celles qui ont, jusqu'alors, prévalu et en fonction desquelles les participants et les organismes municipaux ont négocié des conditions de travail.

[321] Ce nouvel encadrement légal conduit toutefois à une situation qui se distingue singulièrement de celle étudiée dans *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*¹⁷⁵.

¹⁷³ Notes sténographiques du 25 septembre 2018, p. 125, ligne 15 à p. 129, ligne 6.

¹⁷⁴ Notes sténographiques du 26 septembre 2018, p. 148 à 151.

¹⁷⁵ *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)**, 2019 QCCA 979; requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S.Can. 2020-02-13), 38777. Au moment des plaidoiries, l'arrêt

[322] Dans cette affaire, la Cour d'appel s'est prononcée sur la constitutionnalité de l'article 113 b) de la *Loi sur les relations de travail dans le secteur public fédéral*¹⁷⁶. Cet article prévoit que le régime de retraite ne peut faire l'objet de dispositions dans une convention collective. Elle souligne qu'il s'agit d'une interdiction complète de négocier sur le régime de retraite et que cette interdiction est en place depuis 1967.

[323] La Cour d'appel estime que le retrait complet de la négociation collective d'un sujet important comme le régime de retraite constitue une ingérence dans le processus de négociation collective et que cette atteinte est substantielle. Elle conclut toutefois, contrairement au jugement de première instance¹⁷⁷, que l'interdiction se justifie puisqu'elle est conforme aux exigences de l'article premier de la Charte canadienne.

[324] En l'espèce, la Loi 15 impose certains paramètres mais n'empêche pas toute négociation au sujet du régime de retraite.

[325] Un régime de retraite comporte plusieurs aspects, entre autres les conditions d'adhésion, les bénéfices, le financement, la gouvernance.

[326] Parmi les aspects que la Loi 15 vient affecter, certains ne sont pas issus de négociations collectives.

[327] Ainsi, la prestation additionnelle prévue à l'article 60.1 LRCR a été imposée en 2001 par la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives*¹⁷⁸, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001 avec pour but de contrer l'effet de la mobilité des travailleurs sur la rente de retraite. Il ne s'agit pas d'une mesure qui résulte de négociations collectives.

[328] Quant aux déficits actuariels, les demandeurs allèguent notamment dans le dossier APM que c'est le législateur lui-même, par la LRCR, qui a imposé aux employeurs l'obligation de les payer.

[329] L'allégation est fondée. L'article 39 de la LRCR prévoit l'obligation.

de la Cour d'appel faisait l'objet d'une requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême. Cette demande a été rejetée le 13 février 2020 pendant le délibéré. Les parties se sont vu offrir l'occasion d'ajouter aux commentaires déjà formulés au sujet de cet arrêt. Aucune n'a souhaité s'en prévaloir.

¹⁷⁶ *Loi sur les Relations de travail dans le secteur public fédéral*, L.C. 2003, c. 22, art. 2.

¹⁷⁷ *Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO – SACC – CAN) c. Procureur général du Canada*, 2018 QCCS 2539.

¹⁷⁸ *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 41.

[330] L'affirmation mérite une explication à l'égard des régimes de retraite applicables aux policiers et policières de la Ville de Montréal. La FPPM allègue en effet dans sa requête introductive d'instance amendée du 1^{er} novembre 2018 que le partage des déficits futurs a constitué entre elle et la Ville de Montréal une des matières négociables ou arbitrables (paragraphe 32) et que la responsabilité relative au paiement de toute cotisation d'équilibre autant pour le service passé que pour le service futur en cas de déficit actuariel a constitué, à toutes époques pertinentes, une des matières assujetties au processus de négociation et a fait l'objet d'ententes entre les parties (paragraphe 155).

[331] En effet, jusqu'en 1977, les policiers et policières de la Ville de Montréal bénéficiaient d'un régime de retraite institué en 1892 par la mise en cause, l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal (ABR) autorisée en cela par la *Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*¹⁷⁹.

[332] La Ville de Montréal, jusqu'en 1935, a contribué de façon volontaire à ce régime désigné par la FPPM dans ses procédures comme régime de retraite numéro 2. À compter de 1935, la Ville s'est engagée à y verser des contributions.

[333] En 1966, l'ABR et la Ville se sont entendues pour que cette dernière assume les déficits actuariels du régime. L'entente a dû être avalisée par des lois : la *Loi modifiant la charte de la Ville de Montréal*¹⁸⁰, la *Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*¹⁸¹.

[334] Puisque le législateur ne parle pas pour ne rien dire, il faut conclure de ces lois que sans une intervention législative, l'entente entre l'ABR et la Ville de Montréal ne pouvait s'appliquer.

[335] En raison de la création de la Communauté urbaine de Montréal (CUM) en 1969, cette dernière et le syndicat représentant alors les Forces policières unifiées du territoire ont négocié un nouveau régime de retraite (que la FPPM désigne comme régime de retraite numéro 1) entré en vigueur le 1^{er} janvier 1978 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1972¹⁸². L'ABR est alors devenue l'administratrice des deux régimes. Éventuellement, la

¹⁷⁹ *Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1892, 55-56, Victoria, C. 90.

¹⁸⁰ *Loi modifiant la charte de la Ville de Montréal*, S.Q. 1966 – 67, 15-16 Elisabeth II, chapitre 86, article 8 (R-17, FPPM).

¹⁸¹ *Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1966, S.Q. 1966 – 67, 15-16 Elisabeth II, chapitre 40, article 8 (R-18 FPPM).

¹⁸² Pièce R-26 : Loi du Québec, chapitre 110, adoptée le 15 décembre 1977 – déposée dans le dossier de FPPM, 500-17-087969-153.

Ville de Montréal a succédé aux droits de la CUM et la FPPM est devenue son interlocutrice syndicale.

[336] Les dispositions de ce nouveau régime prévoient, comme le prescrivait la loi alors en vigueur, que la CUM supporte les déficits actuariels¹⁸³.

[337] En vertu des fusions municipales intervenues en 2002, la Ville de Montréal a succédé aux droits, obligations et charges de la CUM¹⁸⁴, notamment à l'égard des policiers¹⁸⁵.

[338] Voilà pourquoi même pour les régimes de retraite applicables aux policiers et policières de la Ville de Montréal on peut affirmer que l'obligation pour la Ville d'assumer les déficits actuariels résulte de la loi.

[339] Cette détermination pourrait donner raison à l'argument de la PGQ voulant que la Loi 15, en imposant un partage du paiement des déficits actuariels entre les employés et les employeurs, modifie une mesure qui n'est pas le résultat de négociations collectives puisqu'elle a été introduite par une intervention législative d'ordre public et donc ne porte pas atteinte au droit d'association des demandeurs. Elle avance le même argument au sujet de l'abolition de la prestation additionnelle.

[340] Or, il est clair que la contrainte imposée aux organismes municipaux à l'égard du paiement des déficits actuariels et celle obligeant de prévoir une prestation additionnelle ont été prises en considération dans des négociations entourant des modifications aux régimes de retraite ou lors de négociations collectives dans le cadre de discussions entourant la rémunération globale des employés salariés ou autres.

[341] De plus, il y a une distinction entre lever l'obligation pour le promoteur d'un régime de retraite d'assumer seul les déficits actuariels et imposer un partage à parts égales entre les participants et ce promoteur puisque le partage lui-même aurait pu faire l'objet de négociations.

[342] En ce sens, les mesures imposent des modifications à des stipulations que prévoient les conventions collectives ou d'autres ententes en vigueur et portent ainsi atteinte à la négociation collective.

[343] Le même raisonnement s'applique au fonds de stabilisation. Si sa création n'entrave pas en soi la liberté d'association, l'imposition d'un financement à parts égales

¹⁸³ *Loi constituant le service de police de la Communauté urbaine de Montréal et modifiant de nouveau la Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1971, chap. 93, article 38.

¹⁸⁴ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ c.c. 11.4, articles 5 et 7.

¹⁸⁵ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ c.c. 11.4, *Id.*, article 202.

entre les participants et l'organisme municipal emporte cette conséquence. De même, la limite à la cotisation d'exercice pour le 1^{er} janvier 2014, son partage à parts égales pour cette journée et ultérieurement et l'interdiction de prévoir une indexation automatique représentent des ingérences dans la négociation collective.

[344] Reste à déterminer si ces ingérences constituent une entrave substantielle au droit d'association des demandeurs.

[345] La Cour d'appel a dû répondre à une question similaire dans *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*¹⁸⁶.

[346] Dans cette affaire, la Cour devait décider si la *Loi sur le contrôle des dépenses*¹⁸⁷ (la LCD), entrée en vigueur en mars 2009, constituait une entrave substantielle au droit d'association des 625 membres du personnel d'administration et du soutien administratif au service de la SRC au Québec et au Nouveau-Brunswick, représentés par le SFCP, section locale 675 et des 350 employés au Québec et au Nouveau-Brunswick représentés par l'Association des réalisateurs. Ce syndicat et cette association avaient conclu des conventions collectives prévoyant des augmentations de salaire.

[347] Dans le premier cas, la convention collective entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2007 et se terminant le 26 septembre 2010 stipulait des augmentations de salaire de 2,6 % le 1^{er} octobre 2007, 2,5 % le 29 septembre 2008 et 2,5 % le 28 septembre 2009.

[348] Dans le second cas, la convention collective en vigueur du 1^{er} octobre 2007 au 11 décembre 2011 prévoyait des augmentations de salaire de 3,5 % à compter du 1^{er} octobre 2007 suivies d'une augmentation de 3 % le 10 décembre 2007 et trois augmentations de 2,5 % chacune le 15 décembre 2008, le 14 décembre 2009 et le 13 décembre 2010.

[349] La Cour d'appel décrit comme suit les dispositions de la LCD¹⁸⁸ et ses effets :

[5] Les circonstances à l'origine du dossier sont connues et, telles qu'elles ont été relatées par le juge Dalphond en mai 2014, elles ne sont pas matière à contestation entre les parties. Sur cet aspect des choses, il paraît donc opportun

¹⁸⁶ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163; requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2016-08-25) 36914.

¹⁸⁷ *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2.

¹⁸⁸ Pour cette description, la Cour d'appel réfère à un arrêt antérieur de la Cour rendu le 27 mai 2014 entre les mêmes parties (2014 QCCA 1068), objet d'un pourvoi à la Cour suprême et d'un renvoi par la Cour suprême à la Cour d'appel pour que cette dernière statue en conformité avec des arrêts prononcés après l'autorisation de pourvoi, soit *Meredith c. Canada (Procureur général)* 2015 CSC 2 et *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)* 2015 CSC 1.

de citer en premier lieu les motifs du juge Dalphond, auxquels souscrivaient les juges Levesque et Savard :

[...]

[20] La [LCD] établit une période contrôle de la rémunération allant du 1er avril 2006 au 31 mars 2011 (art. 2), où les augmentations sont limitées à 2,5 % la première année, à 2,3 % la deuxième, puis à 1,5 % pour les trois années suivantes (art. 16). À l'égard des conventions collectives conclues ou des décisions arbitrales rendues avant le 8 décembre 2008, ces limites s'appliquent rétroactivement à cette date, et ce, indépendamment du contenu des décisions arbitrales ou conventions collectives alors en vigueur (art. 19). La [LCD] rend par ailleurs inopérante toute disposition d'une convention collective subséquente qui excède les limites établies (art. 56) et interdit l'indemnisation des employés pour les sommes qu'ils n'ont pas reçues en raison de l'application des mesures de contrôle y prévues (art. 57). Finalement, elle crée une obligation de remboursement dans le cas où la rémunération versée pendant la période de contrôle excède les limites prévues (art. 64).

[...]

[26] L'effet de l'assujettissement de la SRC à la [LCD] entraînera les conséquences suivantes pour les membres des organisations intimées :

- perte de la partie des hausses salariales convenues excédant les limites prévues à la [LCD], rétroactivement au 8 décembre 2008;
- obligation de rembourser les sommes perçues en excédant des limites imposées par la [LCD] entre le 8 décembre 2008 et le moment de la réalisation que la [LCD] s'appliquait à la SRC (la récupération a été échelonnée entre août et octobre 2009);
- application des limites prévues à la [LCD] pour le reste de la période de contrôle, y compris lors d'une nouvelle négociation.

[27] En d'autres mots, la [LCD] s'est traduite pour les membres des organisations intimées par des revenus annuels supérieurs à ceux en vigueur avant la signature des conventions collectives d'octobre 2007, mais inférieurs d'environ 1 % par rapport aux montants négociés. Dans le cas des employés prenant leur retraite pendant la période de contrôle ou dans des périodes subséquentes, la rente versée sera inférieure à celle anticipée. De

plus, dans le cas du Syndicat, cela l'aurait empêché, à l'automne 2010, d'insister pour la mise à jour du plan d'évaluation des emplois.¹⁸⁹

[350] Puis, elle résume :

[29] Ce qui est véritablement en cause ici, c'est l'atteinte à une série de clauses librement négociées et contenues dans deux conventions collectives, établissant la rémunération des employés. La modification de ces clauses par la LCD affecte leur portée pendant la durée des conventions, en ce sens que les augmentations de salaire prévues par les parties sont partiellement réduites. Leur portée future se trouve elle aussi affectée, en ce sens que le seuil de rémunération à partir duquel seront négociées de futures clauses salariales sera moins élevé et que les avantages afférents (en particulier en matière de pensions) seront réduits d'autant. Les parties à une convention collective conclue postérieurement à l'entrée en vigueur de la LCD ne peuvent par ailleurs prévoir de mesures qui auraient rétrospectivement pour effet de neutraliser, pour les années visées par la loi, les limites imposées aux augmentations salariales.

[351] La Cour d'appel constate d'une part que la LCD constitue une ingérence dans la négociation collective mais conclut qu'il ne s'agit pas d'une entrave substantielle.

[352] Au sujet de l'ingérence, elle déclare:

[30] On peut donc postuler d'emblée - et l'appelant ne le conteste d'ailleurs pas - que la LCD affecte bel et bien les conventions collectives conclues par les intimés et affecte également la capacité de ceux-ci, pour un temps, de négocier librement avec leur employeur les termes d'une nouvelle convention collective. Qu'il s'agisse là, cependant, d'une entrave substantielle à la liberté d'association que l'al. 2d) de la Charte garantit aux intimés et à leurs membres fait l'objet du débat que la Cour doit trancher ici.

[...]

[33] Il s'agit donc de savoir si l'application de la LCD, parce qu'elle affecte les conventions déjà conclues par les intimés et limite partiellement, pour le futur, la capacité de négocier de ces derniers, engendre une entrave substantielle à la liberté d'association que garantit l'al. 2d) de la Charte. Dans l'affirmative, il conviendra de se pencher sur l'application de l'article 1 de la Charte.

[...]

¹⁸⁹ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163; requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S. Can., 2016-08-25) 36914, préc., note 186.

[39] [...] elle rend inopérantes, au moins pour partie et parfois de manière rétroactive, certaines dispositions conventionnelles dûment négociées et parce qu'elle réduit, au delà du terme de la période de contrôle, la capacité des intéressés de négocier la récupération ou le recouvrement des augmentations salariales qui n'ont pas été versées durant cette période, la LCD, par son objet et son effet, constitue indubitablement une ingérence dans la négociation collective. Pour paraphraser le paragraphe 113 des motifs majoritaires dans *Health Services*, l'invalidation (même partielle) des dispositions salariales d'une convention collective ébranle le processus de négociation antérieur qui a servi de fondement à la conclusion de cette convention. Pareillement, et pour emprunter encore à *Health Services* (au même paragr. 113), les restrictions futures au contenu d'une convention collective, même limitées comme elles le sont en l'espèce, « constitute an interference with collective bargaining because there can be no real dialogue over terms and conditions that can never be enacted as part of the collective agreement ».

(Renvois omis)

[353] Après avoir statué sur l'ingérence, la Cour se demande si elle constitue une « entrave substantielle » :

[41] Il y a donc, en l'occurrence, ingérence (« interference », écrit la Cour suprême dans *Health Services*). Ce constat ne suffit cependant pas à l'analyse et il nous faut maintenant répondre à la seconde question définie par cet arrêt : l'ingérence, qui prend ici la forme de mesures destinées à plafonner les augmentations salariales au cours d'une certaine période et à pérenniser l'effet de cette limite, emporte-t-elle une entrave substantielle à la liberté d'association des intimés? Plus précisément et, pour emprunter à nouveau aux juges McLachlin et LeBel dans *Health Services*, compromet-elle « the essential integrity of the process of collective bargaining protected by s. 2(d) » (« l'intégrité fondamentale du processus de négociation collective protégé par l'al. 2d »)?

[Renvoi omis]

[354] La Cour reconnaît que les questions salariales se situent au centre du processus de négociation d'une convention collective. Elle conclut toutefois que l'entrave à la liberté d'association des syndicats et des salariés visés ne peut être qualifiée de « substantielle », essentiellement pour les motifs suivants :

- L'ingérence est réelle mais demeure néanmoins tempérée;
- Le législateur n'a ni gelé, ni réduit les salaires, des procédés beaucoup plus draconiens;

- Il a limité, pour un laps de temps, les augmentations salariales à ceux dont la rémunération dépend totalement ou largement des deniers publics;
- Il a expressément prévu que pendant la période de contrôle des dépenses (2006 à 2011), les employés avaient droit aux augmentations d'échelons, à celles fondées sur le mérite ou le rendement et autres primes du genre;
- Il a limité le caractère rétroactif de la loi;
- Il a imposé un plafond aux augmentations salariales comparable à celui négocié par bien des employés au terme de discussions menées par leurs syndicats;
- La perte subie par les salariés visés en raison de l'application de la loi peut s'estomper au gré des négociations que les parties peuvent désormais mener en toute liberté;
- La loi a maintenu le droit de négocier collectivement sous le *Code canadien du travail*¹⁹⁰ et leur a permis d'apporter des changements à des clauses de conventions collectives pour autant qu'elles ne soient pas contraires à la loi;
- L'espèce fournit un exemple de cas où le législateur peut modifier une convention collective sans attenter substantiellement aux droits que garantit l'article 2d) de la Charte.

[355] En l'espèce, la Loi 15 touche à des sujets importants pour les employés. Elle préserve toutefois le processus de négociation collective; elle respecte l'obligation de consulter et de négocier de bonne foi.

[356] Ainsi, la rétroactivité est limitée à une année. Le plafonnement de 18 % ou 20 % à la cotisation d'exercice n'est applicable que le 1^{er} janvier 2014. Les parties peuvent négocier, si elles le souhaitent, une cotisation d'exercice plus élevée à compter du 2 janvier 2014 et ainsi adapter le régime de retraite à leurs besoins.

[357] De plus, contrairement à la LCD, la Loi 15 n'empêche aucune négociation au sujet de mesures visant à compenser une éventuelle réduction des droits ou augmentation des coûts dans le régime de retraite par des modifications aux autres éléments de la rémunération globale des employés (salaire et autres avantages de nature pécuniaire ou autres).

[358] Quant aux participants actifs, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, l'obligation qui leur est faite de participer au remboursement d'une partie du déficit actuariel de leur régime de retraite

¹⁹⁰ *Code canadien du travail*, S.R.C. 1970, c. L-1.

est ponctuelle. Tout nouveau déficit demeure à la charge de l'organisme municipal. Ces participants peuvent négocier en parallèle à l'entente de restructuration prévue par la Loi 15 ou ultérieurement des mesures visant à compenser les impacts de la loi.

[359] Dans l'un et l'autre cas, les parties peuvent s'entendre sur la constitution d'une réserve ou d'un fonds de stabilisation plus important que celui prévu à la Loi 15 pour, notamment, augmenter la probabilité d'une indexation de la rente de retraite. Elles peuvent aussi négocier des modifications à des aspects du régime de retraite non visés par la Loi 15 comme, par exemple, les règles de gouvernance.

[360] Notamment pour le SFCP, les règles de gouvernance importent. Dans son mémoire du 14 août 2013 présenté à la Commission des finances publiques chargée de l'étude du rapport d'Amours¹⁹¹ et dans son mémoire du 26 août 2014 présenté à la Commission de l'aménagement du territoire chargée de l'étude du projet de loi 3¹⁹², le SFCP identifie comme l'une de ses principales positions la suivante : « L'administration des régimes de retraite devrait revenir à un comité paritaire où chacune des parties négociantes serait mieux reconnue sur le plan de la représentativité ».

[361] Monsieur Élie, dans son témoignage du 3 octobre 2018, signale aussi l'importance des règles de gouvernance.

[362] Les demandeurs ne démontrent donc pas que la Loi 15, à l'égard des participants actifs, entrave de façon substantielle leur droit d'association.

[363] Ainsi, si par le passé une hausse des cotisations patronales a maintes fois mené à des mesures directes de contrepoids telles des réductions dans les autres conditions de travail, la Loi 15 ne limite pas le droit des employés de négocier dans leurs autres conditions de travail des mesures de contrepoids à l'augmentation de leurs cotisations ou à la réduction de leurs bénéfices dans leur régime de retraite.

[364] La preuve révèle d'ailleurs de nombreux cas où une association et un organisme municipal, tenant compte des négociations entourant l'entente de restructuration prescrite par la Loi 15, ont également, dans ce contexte, abordé et négocié d'autres questions reliées aux conditions de travail.

¹⁹¹ Pièce VM-100 : Mémoire du SFCP – Québec, août 2013, préc., note 157.

¹⁹² Pièce VM-110 : Mémoire du SFCP-Québec, *Des solutions pour assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* présenté à la Commission de l'aménagement du territoire, août 2014, préc., note 107.

23.4 Les ententes entre la FPPM et la Ville de Montréal

[365] L'exemple des discussions entre la FPPM et la Ville de Montréal dans le cadre de l'application de la Loi 15 illustre bien l'affirmation que la Loi 15 préserve le processus de négociation collective. Ce syndicat avait pourtant manifesté d'importantes appréhensions avant l'adoption de la loi.

[366] Ainsi, devant la Commission de l'aménagement du territoire chargée de recevoir les commentaires au sujet du projet de Loi 3, devenu la Loi 15, le président de la FPPM, monsieur Yves Francoeur, a exprimé qu'il n'envisageait pas pouvoir s'entendre avec la Ville de Montréal sur les conséquences de la Loi 15. Il y déclare en effet :

C'est une loi qui a pour but de favoriser des économies pour les municipalités, spécifiquement pour notre cas, parce que, chez nous, ça vient débalancer complètement, mais complètement le régime de relations de travail. Il n'y a plus rien qui fonctionne, il faudrait reprendre tout de A à Z, d'un point de vue rémunération globale : les journées de maladie, la prestation de travail, les assurances, le salaire, les régimes de retraite. Écoutez, c'est un travail colossal qui, malheureusement ... Je le répète, mais, compte tenu que les résultats sont fixés d'avance, il n'y a absolument aucun intérêt pour la ville à venir s'asseoir de façon constructive, à une table de négociation.¹⁹³

[367] Monsieur Francoeur a formulé ces commentaires le 21 août 2014, avant que l'article 11 du projet de Loi 3 soit remplacé le 6 novembre 2014 par ce qui est devenu l'article 15 de la Loi 15, une disposition qui n'a rien à voir avec le libellé antérieur (voir paragraphes [243] à [245] précédents).

[368] Or, la preuve a révélé qu'en application de la Loi 15, la FPPM et la Ville de Montréal ont conclu le 11 octobre 2017 une entente au sujet de laquelle, une fois approuvée par 95,3 % des membres de la FPPM qui se sont exprimés, monsieur Francoeur déclare dans un communiqué : « *C'est une bonne entente pour les deux parties, une entente négociée, une entente gagnant-gagnant* »¹⁹⁴.

[369] Auparavant, lors de sa présentation aux membres, les 8 et 9 août 2017, monsieur Francoeur a introduit l'entente comme suit :

Les principaux objectifs que la Fraternité s'était fixée sont les suivants

- Sauver notre régime de retraite

¹⁹³ Pièce VM-16B : Édition du 21 août 2014, préc., note 148, p. 61.

¹⁹⁴ Pièce VM-64 : En liasse, les articles de LaPresse.ca et lapresseplus.ca des 19 mai 2017, 10 août 2017 et 17 août 2017 et communiqué de la Fraternité des policiers et policières de Montréal du 10 août 2017.

- Négocier en rémunération globale
- Demeurer dans le peloton de tête de la rémunération globale au Québec et au Canada

Le conseil de direction de la Fraternité est en mesure d'affirmer que ces objectifs ont été atteints et ce malgré un contexte législatif extrêmement défavorable C'est donc avec fierté que nous recommandons fortement l'adoption de la présente entente de principe.¹⁹⁵

[370] La FPPM résume ainsi les faits saillants de l'entente :

- 1- Volet antérieur :
 - Instauration d'une indexation ponctuelle en remplacement de la clause d'indexation automatique abolie en vertu de la Loi 15 ;
 - Création d'une réserve d'indexation à même les fonds constitués avant l'adoption de cette loi, dans le cadre des engagements du régime relatifs à l'indexation automatique de la rente à la retraite ;
 - Bonification de la formule d'indexation ;
- 2- Volet postérieur :
 - Taux de la cotisation d'exercice : 22 % à compter du 2 janvier 2014 en y incluant une rente d'invalidité d'une valeur égale à 1 % de la masse salariale ;
 - Augmentation de la cotisation salariale dans la cotisation d'exercice qui passe de 7 % à 11 % ;
 - Baisse de la cotisation patronale dans la cotisation d'exercice qui passe de 21 % à 11 % ;
 - Création d'un fonds de stabilisation ;
 - Cotisation au fonds de stabilisation fixée à 5,50 % et partagée à parts égales ;
 - Cotisation salariale globale (cotisation d'exercice + cotisation au fonds de stabilisation : 13,75 %

¹⁹⁵ Pièce VM-121 : Présentation Power point – Entente de principe - convention collective de travail des policiers et policières de Montréal et régime de retraite, 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2021.

- Cotisation patronale globale (cotisation d'exercice + cotisation au fonds de stabilisation : 13,75 %
- Abolition de l'indexation automatique de la rente ;
- Instauration d'une indexation ponctuelle de la rente avec formule d'indexation améliorée en vue de réduire les impacts de l'abolition de l'indexation automatique de la rente à la retraite ;
- Réduction des droits dans le régime d'une valeur égale 2,25 % de la masse salariale ;
- Salaire final selon l'approche par grade ;
- Perte globale en rémunération globale : 7,25 % de la masse salariale ;
- Partage à parts égales de tout futur déficit ;

En marge de l'entente de restructuration, les parties ont également renouvelé la convention collective au même moment.

Cette entente prévoit l'instauration progressive d'une prime de niveau de service. Bien que cette prime soit de nature professionnelle et que son paiement ne dépend pas du maintien de la Loi 15, son impact aura pour effet de réduire ultimement la valeur de la perte en rémunération globale qui résulte de l'application de la Loi 15, d'une valeur égale à 5 % de la masse salariale.

[371] Au 31 décembre 2013, le régime était « au sens de la Loi 15 » en surplus de 173,8 millions de dollars, de sorte qu'aucun déficit n'a dû être réparti entre les participants actifs et les retraités. Ces derniers ont conservé leur indexation automatique.

[372] Pour les participants actifs en application de la Loi 15, l'indexation automatique a été abolie. Comme le régime était en surplus, la valeur de cette indexation automatique, 263 millions de dollars, a été, comme prévu à la Loi 15, comptabilisée dans une réserve sous forme de gains actuariels. L'entente entre la FPPM et la Ville de Montréal stipule que cette réserve va servir exclusivement à verser une indexation ponctuelle de la rente accumulée par les policiers et policières actifs au 31 décembre 2013, et ce, à compter de leur retraite et selon une formule similaire à celle prévue par le régime avant la restructuration.

[373] Ainsi, dans le volet antérieur, le risque d'indexation est transféré de la Ville aux participants. Toutefois, le paiement, sans être garanti, est probable tenant compte de la réserve sur laquelle il s'appuie.

[374] L'actuaire Éric Aubin produit comme expert par la Ville de Montréal, exprime l'avis suivant avec lequel l'expert de la FPPM, monsieur Pierre Bergeron, se dit en accord :

2.2 – Ancien volet : service antérieur au 1er janvier 2014

[...]

Autrement dit, si les hypothèses actuarielles utilisées pour établir la situation financière du régime en date du 31 décembre 2013 se matérialisent, cette réserve, au montant de 263 M\$ à cette date, sera suffisante pour octroyer une indexation similaire à celle qui était prévue par le régime avant sa restructuration et les policiers actifs n'auront absolument rien perdu suite à la restructuration, ou à cause de la Loi RRSM.

Si ces hypothèses ne se matérialisent pas et que l'expérience du régime est plus (moins) favorable que celle anticipée en vertu desdites hypothèses, les policiers actifs en date du 31 décembre 2013 bénéficieront dans les faits d'une indexation ponctuelle supérieure (inférieure) à l'indexation automatique qui était prévue par le régime avant sa restructuration. En d'autres mots, ces policiers assumeront dorénavant le risque associé à l'indexation de leur rente accumulée en date du 31 décembre 2013, et par conséquent bénéficieront de cette prise de risque si l'expérience du régime est favorable.¹⁹⁶

[375] Quant au volet postérieur, l'entente prévoit l'abolition de l'indexation automatique et d'autres réductions de droit.

[376] Ainsi, la rente pour le service à compter du 1^{er} janvier 2017 n'est plus calculée sur le salaire final des trois meilleures années indexé en date de la retraite mais plutôt selon une approche par grade soit en fonction du poste occupé par le policier ou la policière durant sa carrière. Par exemple, un constable promu sergent-détective verra sa rente calculée selon le nombre d'années de service comme constable et celui comme sergent-détective. Dans sa présentation à ses membres, la FPPM commente cette approche comme suit :

Approche par « grade »

[...]

- Le régime versera une pension en fonction du poste sur lequel les cotisations ont été versées :

¹⁹⁶ Pièce VM-117A : Rapport d'expertise de monsieur Éric Aubin, p. 6, déposé dans le dossier FPPM, dossier 500-17-087969-153.

- Plus équitable
- Meilleur arrimage coûts – bénéfices
- Réduit les déficits futurs
- Réduction immédiate des coûts du régime afin de se conformer à la Loi RRS¹⁹⁷

[377] Avant la Loi 15, la cotisation d'exercice représentait 28 % de la masse salariale, 7 % versés par les participants actifs, 21 % par la Ville.

[378] À la suite de l'entente, le régime va coûter 22 % de la masse salariale. La cotisation salariale va augmenter progressivement pour atteindre 11 % le 1^{er} janvier 2020 et celle de la Ville va être réduite progressivement jusqu'à 11 % à la même date.

[379] De plus, les parties ont convenu de verser une cotisation de stabilisation représentant non pas 10 % comme minimalement exigé par la Loi 15 mais plutôt 25 % de la cotisation d'exercice. Ainsi, la cotisation annuelle globale versée au régime va coûter 27,5 % (22 % + 5,5 %) de la masse salariale à raison de 13,75 % (11 % + 2,75 %) par les participants actifs et 13,75 % (11 % + 2,75 %) par la Ville.

[380] La majoration de la cotisation de stabilisation vise à constituer un fonds de stabilisation à partir duquel pourra être versée une indexation ponctuelle des rentes.

[381] L'actuaire de la Ville et celui de la FPPM s'entendent sur le fait que par l'application de la Loi 15 et de l'entente à l'égard du régime de retraite numéro 1, les policiers et policières de la Ville de Montréal accusent une perte de 7,25 % en rémunération globale.

[382] Cette perte est toutefois compensée par l'introduction dans la convention collective d'une nouvelle prime de niveau de service représentant 5 % du traitement annuel.

[383] Selon l'entente¹⁹⁸, cette prime « *non cotisable au régime de retraite... est introduite graduellement en proportion de la hausse de la cotisation des policiers au régime de retraite s'étalant du 1er janvier 2017 au 1er janvier 2020* ».

¹⁹⁷ Pièce VM-121 : Présentation Power point – Entente de principe - convention collective de travail des policiers et policières de Montréal et régime de retraite, 1^{er} janvier 2015 au 31 décembre 2021, préc., note 195, p. 49.

¹⁹⁸ Pièce VM-66 : Annexe O de la convention collective 2015-2021 entre la Ville de Montréal et la Fraternité des policiers et des policières de Montréal signée le 11 octobre 2017 déposée dans le dossier de la FPPM, 500-17-087969-153.

[384] Ainsi, la perte de rémunération globale des policiers et policières de la Ville de Montréal est réduite à 2,25 %.

[385] Et encore, la perte de 7,25 % est spéculative au moins au même titre que « *la perte de profit que l'on « aurait pu réaliser » n'eût été la faute d'un tiers, puisqu'elle se fonde sur des projections et des résultats subséquents* »¹⁹⁹.

[386] Elle l'est d'autant plus qu'elle repose sur des hypothèses actuarielles. À leur sujet, l'expert Pierre Bergeron explique :

Donc, l'hypothèse, une évaluation actuarielle sur base de capitalisation, encore une fois, c'est vraiment l'hypothèse ... c'est une évaluation sur la base où le régime perdure au fil du temps, donc ne termine pas. Donc, c'est une base de continuité.

Un synonyme que vous allez avoir souvent, c'est une évaluation sur une base de continuité. C'est une vision quand même de long terme. Je peux avoir un membre dans le régime qui a vingt-cinq (25) ans d'âge. Bien, si je le fais mourir à quatre-vingt-dix (90) ans, bien, je ne le fais pas mourir, mais si l'hypothèse fait en sorte qu'il décède dans une moyenne à quatre-vingt-dix (90) ans, bien, c'est quand même un calcul sur soixante-cinq (65) ans dans le futur, là, pour ce membre-là. Donc, c'est une vision de très long terme et on doit produire ça périodiquement.

Vous l'avez ici, c'est aux trois ans, mais on peut le faire avant. Le fait de faire des études actuarielles périodiques, bien, c'est requis dans la Loi mais c'est correct aussi, parce que ça permet de faire une mise à jour justement de notre ... pour pas creuser des trous pour avoir une mise à jour de notre balance.

C'est sûr que les lois encadrent certains aspects des évaluations, que ce soit quant au contenu des rapports ou des choses de même, mais c'est nos normes de pratique, je dirais, de l'Institut canadien des actuaires, qui encadrent de façon plus marquée nos hypothèses, qui sont des hypothèses en gros de meilleure estimation.

Dans le fond, nous, on fait des projections, on fait des calculs. Ce qu'on vise, dans le fond, c'est que ... c'est le point milieu. On vise à faire un calcul où on a une chance sur deux que ça aille mieux et il y a une chance sur deux que ça aille moins bien notre calcul. On ne vise pas à deviner. Notre meilleure estimation, c'est qu'il va y avoir, sur mille (1 000) scénarios, bien, je vais en avoir cinq cents (500) en haut puis cinq cents (500) en bas.²⁰⁰

¹⁹⁹ *Municipalité de Val-Morin c. Entreprises TGC inc.*, 2019 QCCA 405, paragr. 11; *Emballages Alpha inc. c. Industries Rocand inc.*, 2011 QCCA 1114.

²⁰⁰ Notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 263, ligne 15 à p. 265, ligne 5.

[387] L'expert Bouchard fournit une explication similaire. Quand on lui rappelle qu'il a reconnu dans son témoignage que la réalisation exacte des hypothèses « ça n'arrive jamais » et que cela rend ses calculs un peu théoriques, il répond :

R. Écoutez, tous mes calculs sont théoriques, O.K., parce qu'on est dans le monde actuariel, O.K.? L'actuariat, c'est le monde de l'incertitude, O.K., dans lequel l'actuaire, on essaie de faire des projections dans le futur, O.K., et puis tout ce qu'on peut faire, c'est de faire de notre mieux pour essayer de projeter, O.K., ou d'établir des hypothèses, O.K., qui sont, on se base sur l'expérience passée, pour les hypothèses économiques, on se base sur toutes sortes d'analyses économiques pour déterminer des hypothèses qui nous semblent le plus plausibles. O.K.? Mais comme vous le dites si bien, il y a juste une chose dont on est certain, c'est qu'on ne sera pas correct. O.K.? Bon.²⁰¹

[388] On peut donc conclure que par la négociation, la FPPM a obtenu la compensation d'une perte potentielle par une prime certaine.

[389] En somme, non seulement la Loi 15 n'a pas entravé de façon substantielle le droit à la négociation de la FPPM par l'article 2d) de la Charte mais encore, l'exercice de ce droit a permis à la FPPM d'atteindre ses objectifs.

[390] L'exemple des régimes de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal intéresse à plus d'un égard.

[391] Ainsi, la Loi 15 n'entraîne aucune conséquence sur le régime de retraite numéro 2 puisque lors de son entrée en vigueur, le régime ne prévoyait pas d'indexation automatique pour les retraités et ne comptait aucun participant actif. Ainsi donc, déficit ou pas, il ne pouvait être partagé.

[392] La situation financière du régime de retraite numéro 1 permet d'illustrer l'impact de la directive aux actuaire prévue à la Loi 15 de soustraire des déficits des régimes de retraite les gains accumulés dans une réserve ou un fonds de stabilisation.

[393] Ainsi, « au sens de la Loi 15 », le régime de retraite numéro 1 des policiers et policières de la Ville de Montréal était, au 31 décembre 2013, en surplus de 173 millions de dollars et donc capitalisé à 104,3 %. Par contre, selon l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013, version révisée du 3 juin 2016²⁰², l'actuaire du régime, dans le bilan selon l'approche de capitalisation, note un déficit de 230 561 \$ et donc un taux de

²⁰¹ Notes sténographiques du 15 janvier 2019, p. 217, lignes 1 à 15.

²⁰² Pièce R-65 : Évaluation au 31 décembre 2013, déposée dans le dossier de la FPPM, 500-17-087969-153.

capitalisation de 94,3 %. La différence provient de la composition de l'actif du régime de retraite et de son utilisation aux fins d'évaluation.

[394] En effet, en 2010, le gouvernement a adopté par le décret 541-2010 le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire (voir le paragraphe [159]), entré en vigueur le 22 juin 2010 avec effet au 31 décembre 2008. Ce règlement vise notamment la constitution d'une réserve selon l'approche de capitalisation pour assurer une certaine stabilité du financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire.

[395] En vertu de ce règlement, l'actif d'un régime se compose du compte général et d'une réserve (art. 12) dans laquelle sont versés les gains actuariels (art. 15). Cette réserve va éventuellement servir à financer 50 % de la cotisation d'équilibre requise par un déficit technique du compte général.

[396] En vertu de ce règlement, la capitalisation d'un régime s'effectue en fonction du seul compte général (art. 19)²⁰³.

[397] Ainsi, le régime de retraite numéro 1 présentait, selon l'approche de capitalisation au 31 décembre 2013, un passif de 4 061 175 \$ et un compte général de 3 830 614 \$ d'où un déficit de 230 561 \$ et un taux de capitalisation de 94,3 %.

[398] Par contre, la réserve s'élevait à 404 399 \$, un montant en vertu de la Loi 15 soustrait du passif faisant alors passer le taux de capitalisation à 104,3 % et permettant d'affirmer que le régime présentait un surplus de 173 838 \$.

[399] Cette modification prévue à la Loi 15 dans la méthode de calcul du bilan d'un régime de retraite selon l'approche de capitalisation a permis à monsieur Pierre Bergeron de reconnaître qu'elle favorise les participants au régime²⁰⁴.

[400] Par exemple, le régime de retraite des employés de la Ville de Sorel-Tracy présentait, au 31 décembre 2013, un taux de capitalisation de 100 % « selon la Loi 15 »²⁰⁵ alors que selon la méthode usuelle de calcul, ce taux se chiffrait plutôt à 92,2 %²⁰⁶.

²⁰³ Voir aussi les témoignages de monsieur Pierre Bergeron du 24 septembre 2018, p. 307, du 25 septembre 2018, p. 118, 119.

²⁰⁴ Notes sténographiques du 12 février 2019, p. 182 et 183.

²⁰⁵ Pièce P-68 : Rapport d'expertise déposé dans le dossier FISA, 200-17-021337-142, tableau 13, p. 30 et Annexe C, p. 64.

²⁰⁶ Évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 préparée le 29 janvier 2015, Annexe E au rapport d'expert P-68 produit dans le dossier FISA, 200-17-021337-142.

[401] Le régime de retraite des fonctionnaires de la Ville de Québec, quant à lui, à la même date, présentait un taux de capitalisation de 88,2 % « selon la Loi 15 »²⁰⁷, alors que selon la méthode usuelle de calcul, ce taux se chiffrait plutôt à 78,7 %²⁰⁸.

[402] Dans son rapport du 1^{er} mai 2017 produit dans le dossier APRVQ209, monsieur St-Aubin illustre dans un tableau pour les six régimes de retraite de la Ville de Québec la distinction entre le calcul du taux de capitalisation en fonction du seul compte général et celui effectué selon les prescriptions de la Loi 15. Il utilise alors les évaluations actuarielles établies avec les données arrêtées au 31 décembre 2015 :

Tableau 1 : Degrés de capitalisation des régimes de retraite de la Ville de Québec

No de régime	Nom du régime (abrégé)	Degré de capitalisation (compte général)	Degré de capitalisation (Loi 15)
1	RR des cadres de la Ville de Québec	76,3 %	85,4 %
2	RR des employés manuels de la Ville de Québec	80,6 %	90,8 %
3	RR des fonctionnaires de la Ville de Québec	84,0 %	92,2 %
4	RR des policiers et policières de la Ville de Québec	77,8 %	87,8 %
5	RR des pompiers de la Ville de Québec	80,2 %	97,3 %
6	RR du personnel professionnel de la Ville de Québec	88,2 %	90,2 %

²⁰⁷ Pièce P-68 : Rapport d'expertise déposé dans le dossier *FISA*, 200-17-021337-142, préc., note 205, tableau 13, p. 30 et Annexe C, p. 64.

²⁰⁸ Pièce P-68 : Évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 préparée le 2 janvier 2015, Annexe E au rapport d'expert P-68 produit dans le dossier *FISA*, 200-17-021337-142, *Id.*

²⁰⁹ Pièce P-21 : Rapport d'expertise de Charles St-Aubin du 1^{er} mai 2017, dossier *APRVQ*, 200-17-022941-157, p. 11

23.5 Autres exemples de négociation

[403] Le dossier concernant l'Association des pompiers de la Ville de Montréal (APM) intéresse également.

[404] En effet, l'Association et la Ville ont conclu une entente de principe relativement à la restructuration du régime de retraite des pompiers, et ce, le 5 mai 2017²¹⁰.

[405] Elles ont aussi conclu, le 16 mai 2017, une autre entente de principe « concernant l'application de l'article 40.02 de la convention collective » liant les parties²¹¹.

[406] Cette convention collective signée le 26 mars 2012, en vigueur du 1^{er} janvier 2010 au 31 décembre 2017, contient la clause 40.02 suivante :

40.02

La Ville maintient également en vigueur le régime de retraite des employés pompiers de la Ville de Montréal (Règlement 94-056).

Dans l'éventualité où une loi, un règlement ou une règle administrative en découlant diminuerait les avantages dont bénéficient les employés pompiers en vertu de ce régime de retraite, une évaluation actuarielle sera effectuée afin de déterminer la valeur de telle diminution et, de là, des réaménagements des bénéfices et/ou véhicules autres que le régime de retraite seront déterminés. Tout réaménagement sera décidé conjointement avec l'Association.

[407] L'entente en vertu de cet article 40.02 de la convention collective prévoit une compensation pour le service passé et une compensation pour le service futur en lien avec l'entente de restructuration.

[408] La Loi 15 n'a pas empêché l'application de cette clause de la convention collective liant les parties. Elle n'a pas brimé le droit de l'Association d'en négocier l'application.

[409] À Salaberry-de-Valleyfield, un témoin dans le dossier de la CSN soutient que dans le cadre des négociations avec l'employeur de l'entente de restructuration « [...] il n'y avait aucune marge de manœuvre pour aller compenser dans la convention collective d'autres montants que ce qui appa... que ce qui était dans les régimes de retraite »²¹². Or, le Syndicat des cols bleus de la Ville de Salaberry-de-Valleyfield (CSN), le Syndicat national des fonctionnaires municipaux de Salaberry-de-Valleyfield (FISA), le Syndicat des pompiers

²¹⁰ Pièces VM-81 : Entente de principe du 5 mai 2017 entre la Ville de Montréal et l'Association des pompiers de Montréal en vertu de la Loi 15.

²¹¹ Pièce VM-70 : Entente en vertu de l'article 40.02 de la convention collective 2010-2017 entre la Ville de Montréal et l'Association des pompiers de Montréal.

²¹² Notes sténographiques du 26 novembre 2018, p. 249.

et pompières du Québec, section locale Salaberry-de-Valleyfield (SPQ-FTQ) et l'Association des employés-cadres de la Ville de Salaberry-de-Valleyfield se sont entendus avec la Ville pour que cette dernière verse aux employés une prime salariale pour compenser l'obligation de ces derniers de rembourser une partie du déficit (473 095 \$) attribuable aux participants actifs dans le volet antérieur²¹³.

[410] À Sherbrooke, en 2006, les employés ont accepté que la Ville verse dans le régime de retraite des sommes qu'elle aurait dû payer en augmentation salariale. En marge de l'entente de restructuration, le Syndicat des fonctionnaires municipaux et professionnels de la Ville de Sherbrooke (cols blancs – FISA), le Syndicat canadien de la fonction publique (cols bleus), section locale 2729, le Syndicat des pompiers et pompières du Québec, section locale Sherbrooke, le Syndicat des travailleurs et travailleuses d'Hydro-Sherbrooke (SCFP – FTQ), section locale 1114, le Syndicat canadien de la fonction publique (préposés aux traverses d'écoliers), section locale 3672 et l'Association du personnel-cadre de la Ville de Sherbrooke se sont entendus avec la Ville pour que cette dernière compense par une prime spéciale ces concessions antérieures²¹⁴.

[411] Madame Andrée Charest, actuaire présentée à titre d'experte par les Villes de Beaconsfield, Dorval, Mont-Royal, Pointe-Claire et Sainte-Catherine, a procédé à l'examen des régimes de retraite des employés de ces Villes et des ententes de restructuration négociées dans le cadre de la Loi 15. Elle note que :

- Sauf dans le cas de la Ville de Pointe-Claire, les parties ont convenu de cotiser au fonds de stabilisation prévu par la Loi 15 au-delà de ce que requis;
- Dans tous les cas, elles ont choisi de cotiser dans ce fonds indéfiniment, même si la Loi ne les oblige pas à ce faire;
- Elles ont également convenu d'utiliser le fonds de stabilisation non seulement pour stabiliser les cotisations annuelles qu'elles doivent verser au régime pour assurer son financement de façon ordonnée mais aussi pour financer à l'avance des améliorations futures à leurs prestations lorsque ce fonds atteindra certaines cibles qu'elles ont établies²¹⁵.

[412] Le fonds de stabilisation a aussi été au cœur des négociations entre la CSN et ses partenaires patronaux dans le cadre de l'entente de restructuration relative au RREM.Q.

²¹³ Pièce PGQ-26 : Entente prime salariale, 27 juin 2016.

²¹⁴ Pièce PGQ-35 : Chronologie Régime de retraite des employées et employés de la Ville de Sherbrooke; Pièce PGQ-43 : lettre d'entente du 7 février 2019.

²¹⁵ Pièce VMR-63 : Rapport d'expertise amendé du 30 août 2018, p. 36 et 37.

[413] Le RREMQ a été mis sur pied en 2008 au bénéfice des employés des MRC et des municipalités par la CSN, l'Association des directeurs généraux des MRC du Québec, l'Association des directeurs municipaux du Québec et la Fédération québécoise des municipalités du Québec.

[414] Il s'agit d'un régime mixte de type CD et PD. Seul le volet PD est visé par la Loi 15.

[415] Dans le volet PD, le régime prévoit :

- La cotisation d'exercice est partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs;
- Les déficits demeurent à la charge des employeurs;
- Les participants actifs et l'organisme municipal versent, à parts égales, une cotisation de stabilisation;
- La rente de retraite n'est pas indexée.

[416] Au 31 décembre 2013, le régime de retraite était pleinement capitalisé²¹⁶. À cette date, il versait une rente de retraite à 32 retraités ou bénéficiaires et comptait 1 250 participants actifs dont 30 % étaient membres de la CSN²¹⁷.

[417] Les négociations entreprises dans le cadre de l'entente de restructuration prévue par la Loi 15 ont porté essentiellement sur le fonds de stabilisation.

[418] La CSN a demandé à ses partenaires que son financement se fasse au-delà de ce que la Loi 15 oblige. Monsieur Francis Brossoit, conseiller syndical à la CSN, qui a participé aux discussions, explique la position de la CSN :

R. Bien, principalement, c'est surtout le financement du fonds de stabilisation notre enjeu principal ici, puis on a décidé de le financer au-delà de qu'est-ce que la Loi obligeait.

Q. À la demande de qui?

R. C'était une position de la CSN.

Q. Pourquoi la CSN avait cette position?

²¹⁶ Pièce CSN-48-F : Rapport sur l'évaluation actuarielle complète au 31 décembre 2013 du 30 janvier 2015 visant le RREMQ complété par Aon Hewitt.

²¹⁷ Pièce CSN-61 : Rapport d'expertise du 29 avril 2016 de Clairevue Actuaire-conseils (Gilles Bouchard), Annexe B, p. 59.

R. Bien, dans ce comité-là de retraite ... bien, comité de retraite! Je veux dire la CSN, en fin de compte, a un rôle de promotion de ce régime-là dans un souci d'une retraite décente pour nos membres, mais donc on a la sensibilité que la cotisation d'exercice soit assez stable dans le temps pour nuire à des négociations des conditions de travail. Donc, en s'assurant de cotiser un peu plus au fonds de stabilisation, que ça se fait dans le temps de ... d'avoir moins de fluctuations de la cotisation.

Q. Et pouvez-vous juste expliquer, vous dites pour ne pas que la cotisation fluctue et que c'est un objectif de la CSN. Pouvez-vous élaborer?

R. Oui. Bien, essentiellement les évaluations actuarielles sont aux trois ans au régime. Donc, à chaque trois ans, on se repose en fonction de la santé financière et de la situation du régime, la démographie, et cetera. Donc, il peut y avoir des fluctuations dans la cotisation d'exercice, de 1). Mais de 2), aussi, considérant que si la santé financière donnait un certain pourcentage, bien là, la cotisation de stabilisation arrêterait. Donc, nous, notre objectif c'était qu'il n'y ait pas d'augmentation ou de fluctuation de la cotisation pour que lorsque les syndicats se présentent en négociation, déjà qu'ils ont délégué ce pouvoir-là aux quatre parrains du régime la mise en place de ce régime de retraite-là, on voulait pas que ça vienne nuire dans leurs négociations admettons d'augmentation salariale pour dire: «Bien là, le régime de retraite a augmenté de un pour cent (1%) en terme de cotisation. On va vous donner moins d'augmentation salariale.» Donc, notre but c'était de prévenir en fin de compte les demandes des municipalités aux tables de négociation de compenser des augmentations du régime dans le cadre d'un renouvellement de convention collective.²¹⁸

[419] En définitive, l'entente prévoit un financement du fonds de stabilisation à parts égales entre les participants actifs et l'organisme municipal à hauteur non pas de 10 % mais de 15 % du passif actuariel du volet postérieur²¹⁹.

[420] Plusieurs syndicats ou associations ont aussi convenu dans leur entente de restructuration conclue avec l'organisme municipal de maintenir en vigueur certaines mesures, et ce, même si la Loi 15 devait être invalidée.

[421] C'est le cas, par exemple, de :

- L'Association des pompiers professionnels de la Ville de Québec quant aux mesures visant le volet postérieur²²⁰;

²¹⁸ Notes sténographiques du 19 juin 2019, p. 40, ligne 20 à p. 42, ligne 14.

²¹⁹ Pièce CSN-48-H : Entente relative à la restructuration du régime de retraite des employés municipaux du Québec, juin, septembre et octobre 2018.

²²⁰ Pièce PGQ-199 : Convention collective en vigueur jusqu'au 31 décembre 2018, Annexe I, p. 95 à 99, art. 2.3.1.

- L'Association des pompiers et pompières de l'Agglomération de Longueuil quant à des mesures applicables à l'un ou l'autre des volets du régime de retraite comme l'abolition de la prestation additionnelle et le déplaçonnement du régime sous réserve des limites des lois fiscales²²¹;
- L'Association des cadres de Ville de Laval et des secrétaires non syndiquées et de l'Association des cadres de direction de la Ville de Laval quant au volet postérieur²²².

[422] Plusieurs syndicats et associations ont aussi demandé et, dans de nombreux cas obtenu, une amélioration de la composition du comité de retraite allant, dans certains cas, jusqu'à obtenir la parité entre l'organisme municipal d'une part et les participants actifs et les retraités, d'autre part. Avant la Loi 15, cette parité constituait une exception. Les syndicats et associations demandeurs justifient cette modification par le fait que dorénavant, les participants actifs dans le volet postérieur, supportent 50 % des déficits actuariels. Ainsi s'exprime madame Nathalie Joncas qui est intervenue dans les négociations Loi 15 entre plusieurs syndicats affiliés à la CSN et les employeurs de leurs membres :

R. Dans chacune des ... dans chaque, dans chaque processus de restructuration, la gouvernance est ... c'est clair que la gouvernance a été discutée puisqu'on demande aux parties d'assumer cinquante pour cent (50%) du déficit, cinquante pour cent (50%) du coût et à certains endroits, l'employeur demeurerait majoritaire sur le comité de retraite. Et la loi n'avait pas prévu que même en transférant cinquante pour cent (50%) du déficit, elle donnait cinquante pour cent (50%) du droit aux travailleurs de prendre les décisions pour le futur. Donc, ces éléments-là ont toujours été abordés, mais il n'y avait pas de ... elles n'avaient pas d'obligation d'en discuter avec nous les Villes et elles n'avaient pas de ... non seulement elles n'avaient pas d'obligation, mais donc c'est ça, à certains endroits, on a réussi à changer des choses, mais à d'autres non.²²³

[423] Ainsi, le SCFP (section locale 4238) a négocié avec la Ville de Boisbriand de nouvelles règles de gouvernance du régime de retraite. L'entente de restructuration signée le 12 septembre 2017 contient la clause suivante :

6.4 Gouvernance

Au 1^{er} janvier 2020, la composition du comité est modifiée pour la suivante :

²²¹ Pièce PGQ-239 : Lettre d'entente 1703-03, 18 décembre 2017, art. 14.

²²² Pièce PGQ-280 : Entente Loi 15, 8 juillet 2016, art. 22.

²²³ Notes sténographiques du 28 novembre 2018, p. 39, lignes 4 à 23.

- 5 membres représentant la Ville
- 1 membre représentant les syndiqués cols blancs et cols bleus, désigné par le Syndicat
- 1 membre représentant les cadres, désigné par l'Association des cadres
- 1 membre représentant les pompiers, désigné par le syndicat des pompiers
- 1 membre actif élu par l'assemblée annuelle
- 1 membre non actif élu par l'assemblée annuelle
- 1 membre indépendant²²⁴

[424] La FPPM a négocié en parallèle l'entente de restructuration et le renouvellement de la convention collective de ses membres.

[425] L'Association des pompiers de la Ville de Montréal a requis l'application d'une clause protectrice de la convention collective de ses membres.

[426] D'autres syndicats ont demandé et obtenu des mesures compensatoires aux impacts de la Loi 15.

[427] Certains, comme le Syndicat des employés d'entretien de la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal (CSN) (RTL) n'ont pas recherché de mesures semblables lors du dernier renouvellement de la convention collective. Ce n'est toutefois que partie remise. Monsieur Yannick Hamel, secrétaire du syndicat, s'exprime en effet comme suit lors de son témoignage :

Q. Et comment envisagez-vous, au niveau de la retraite, le prochain renouvellement de convention collective?

R. C'est déjà, j'ai... j'ai été, c'est une des premières fois, en tout cas, ça fait onze (11) ans que je suis à l'Exécutif et c'est la première fois que - notre convention va échouer en deux mille vingt et un (2021) - puis j'ai déjà des appels d'employés pour dire: «J'espère qu'on va demander du salaire pour pouvoir rattraper ce qu'on a perdu puis ce qu'on a laissé sur la table».

²²⁴ Pièce R-47 : Lettre d'entente no 31 entre la Ville de Boisbriand et le Syndicat canadien de la Fonction publique (section locale 4238) produite dans le dossier SCFP, 500-17-086494-153.

Alors, les demandes s'enlignent déjà pour essayer de rattraper ce qu'on a perdu. Les demandes viennent pas d'améliorer notre régime de retraite, on veut juste survivre.²²⁵

23.6 La question de l'arbitrage et du pouvoir de Retraite Québec

[428] D'autres syndicats ont demandé à l'employeur de négocier des mesures compensatoires aux impacts de la Loi 15 mais ont essuyé un refus. Ils n'ont pu exercer de moyens de pression pour tenter d'infléchir la position patronale. L'arbitrage prévu aux articles 37 à 49 de la Loi 15 leur est apparu d'aucun secours puisque plusieurs arbitres nommés en vertu de ces dispositions ont déclaré ne pouvoir se prononcer que sur les seuls sujets prévus à la Loi 15 sans avoir la possibilité d'agir sur les autres éléments de la rémunération globale ou sur d'autres éléments des régimes de retraite comme la gouvernance²²⁶.

[429] Pour les demandeurs, ce mécanisme ne peut constituer un substitut valable aux moyens de négociation accordés aux salariés syndiqués par le *Code du travail du Québec*²²⁷ comme le droit de grève ou le recours à l'arbitrage conduisant à une sentence tenant lieu de convention collective.

[430] Dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*²²⁸, la Cour suprême a déclaré inconstitutionnelle une loi saskatchewanaise qui supprimait le droit de grève d'un certain nombre de salariés du secteur public sans le remplacer par un mécanisme de règlement de différends. Pour qu'un tel mécanisme de règlement des différends soit jugé approprié, la Cour réfère aux motifs du juge Dickson, alors juge en chef, dissident dans le *Renvoi relatif à l'Alberta*²²⁹ :

[94] Le juge en chef Dickson n'est évidemment pas insensible au profond déséquilibre qui survient à la table de négociation lorsqu'un syndicat se voit retirer le droit de grève sans pouvoir recourir à un mécanisme véritable de règlement des différends liés à la négociation collective :

Manifestement, si le droit de grève devait être refusé et s'il n'était remplacé par aucun moyen efficace et juste de résoudre les conflits de travail, les employés se verraient refuser tout apport susceptible

²²⁵ Notes sténographiques du 29 novembre 2018, p. 141, ligne 16 à p. 142, ligne 5.

²²⁶ *Ville de Montréal et Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal*, [2017] CanLII 1536 (QC SAT); *Ville de Montréal et Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal*, [2017] CanLII 1536 (QC SAT).

²²⁷ *Code du travail du Québec*, RLRQ c. C-27.

²²⁸ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245.

²²⁹ *Public Service Employee Relations Act (Alb.) (Renvoi relatif à la)*, [1987] D.L.Q. 225 (rés.), [1987] 1 R.C.S. 313.

d'assurer des conditions de travail équitables et décentes et le droit des relations de travail s'en trouverait faussé entièrement à l'avantage de l'employeur. C'est pour cette raison que l'interdiction législative de la grève doit s'accompagner d'un mécanisme de règlement des différends par un tiers. Je suis d'accord avec ce que dit l'Alberta International Fire Fighters Association à la p. 22 de son mémoire, savoir que [traduction] « Il est généralement reconnu qu'employeurs et employés doivent être sur un pied d'égalité en situation de grève ou d'arbitrage obligatoire lorsque le droit de grève est retiré ». Le but d'un tel mécanisme est d'assurer que la perte du pouvoir de négociation par suite de l'interdiction législative des grèves est compensée par l'accès à un système qui permet de résoudre équitablement, efficacement et promptement les différends mettant aux prises employés et employeurs.

(Renvoi relatif à l'Alberta, p. 380)

[431] Dans le même arrêt *Renvoi relatif à l'Alberta*, le juge Dickson a aussi énoncé au sujet d'un mécanisme de règlement de différends approprié :

123. Comme je l'ai fait remarquer auparavant, un système d'arbitrage doit être équitable et efficace pour ce qui est de restituer aux employés le pouvoir de négociation que leur enlève l'interdiction de faire la grève. À mon avis, l'exclusion de ces sujets du processus d'arbitrage compromet l'efficacité du processus comme moyen d'assurer un pouvoir égal de négociation en l'absence du droit de grève. L'équité et l'efficacité du régime d'arbitrage se trouvent sérieusement compromises lorsque des questions, qui normalement pourraient être négociées, sont exclues de l'arbitrage. [TRADUCTION] "Puisque, sans un mécanisme obligatoire de règlement des différends, une négociation collective véritable est fort improbable, il semble plus raisonnable de s'assurer que le champ d'arbitrage soit aussi large que le champ des négociations pour que le processus de négociation puisse fonctionner": K. P. Swan, "Safety Belt or Strait-Jacket? Restrictions on the Scope of Public Sector Collective Bargaining", dans *Essays in Collective Bargaining and Industrial Democracy* (1983), à la p. 36.²³⁰

[432] Il a aussi déclaré à l'égard des critères imposés à l'arbitre, notamment celui ayant trait à la situation financière :

120. Les appelants prétendent que les dispositions de la *Public Service Act*, de la *Labour Relations Act* et de la *Police Officers Act* qui forcent à tenir compte de la politique financière du gouvernement favorisent l'état-patron et, par le fait même, compromettent l'équité du système d'arbitrage. Je ne suis pas d'accord. À mon

²³⁰ *Public Service Employee Relations Act (Alb.) (Renvoi relatif à la)*, [1987] D.L.Q. 225 (rés.), [1987] 1 R.C.S. 313, *Id.*, p. 384.

avis, la politique financière du gouvernement constitue une mesure de la capacité de payer de l'employeur et il n'y a rien d'irrégulier à obliger l'arbitre à en tenir compte. L'arbitre n'est pas obligé par la loi de considérer la politique financière énoncée comme une mesure concluante de la capacité de payer de l'employeur et les syndicats pourraient toujours demander que l'arbitre s'en écarte.²³¹

[433] La Loi 15 n'intervient pas à l'égard de toutes les conditions de travail qui peuvent faire l'objet de la négociation collective, ni même à l'égard de tous les aspects de la rémunération d'un employé. Elle touche à certains aspects financiers d'un régime de retraite à prestations déterminées. Elle laisse aux parties le soin de négocier librement les autres aspects de leur régime de retraite, de leur rémunération et de leurs autres conditions de travail.

[434] L'obligation de soumettre à l'arbitrage les seuls aspects visés par la Loi 15 ne prive pas les demandeurs de leurs droits reliés à tous les autres sujets.

[435] La Loi 15 confie donc à l'arbitrage un champ aussi large que celui accordé aux parties dans l'application de la loi. Libre à elles de discuter dans le cadre de la négociation de l'entente de restructuration prévue à la Loi 15 des sujets autres sur lesquels elles peuvent s'entendre ou, à défaut d'entente satisfaisante sur ces sujets, de les aborder ultérieurement lors du renouvellement du contrat de travail.

[436] Comme le prévoit l'article 46 de la Loi 15, l'arbitre statue conformément aux règles de droit en prenant en considération plusieurs critères dont l'énumération n'est pas exhaustive comme le signale l'utilisation du terme « notamment » soit la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs visés par la loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime, les concessions antérieures qu'ont consenties les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération globale.

[437] Comme on l'a vu précédemment, la Loi 15 s'impose non seulement aux demandeurs, mais aussi aux organismes municipaux. En cas de différends, les uns et les autres peuvent soumettre leurs prétentions à l'arbitre. Cet arbitrage « permet de résoudre équitablement, efficacement et promptement les différends mettant aux prises employés et employeurs », en ce qui concerne l'application de la Loi 15. Cette loi n'impose pas l'arbitrage des autres sujets ouverts à la négociation collective laissant aux parties la liberté d'exercer tous leurs droits à leur égard.

²³¹ *Public Service Employee Relations Act (Alb.) (Renvoi relatif à la)*, [1987] D.L.Q. 225 (rés.), [1987] 1 R.C.S. 313, *Id.*, p. 382.

[438] Les demandeurs contestent aussi l'article 52 de la Loi 15 qui prévoit le refus par Retraite-Québec d'enregistrer l'entente de restructuration ou la sentence arbitrale en tenant lieu en raison de sa non-conformité avec la Loi 15 ou la LRCR.

[439] Ce pouvoir, à leur avis, retire à toutes fins pratiques, toute valeur à l'entente et à une véritable sentence arbitrale.

[440] Or, le pouvoir d'intervention de Retraite Québec à l'égard des régimes de retraite et de leurs modifications n'est pas nouveau. La Cour suprême décrit Retraite-Québec dans l'arrêt *Boucher c. Stelco* rendu en 2005²³² comme un organisme public à qui est confiée la surveillance des régimes complémentaires de retraite doté de pouvoirs d'intervention qui peuvent aller jusqu'à la mise en tutelle des régimes.

[441] Et dans l'arrêt *Monsanto Canada inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*²³³, la Cour suprême traite d'une loi ontarienne similaire à la LRCR comme une législation sur les normes des régimes de retraite qui « crée un régime administratif complexe qui vise à établir un équilibre délicat entre les intérêts des employeurs et ceux des employés, tout en servant l'intérêt du public dans l'existence d'un système de régimes de retraite complémentaires vigoureux ».

[442] Dans l'exercice de ses fonctions, Retraite Québec ne retire pas toute valeur à une entente ou à une sentence arbitrale intervenue en vertu de la Loi 15. Elle s'assure de la conformité de cette entente ou de cette sentence au cadre législatif et réglementaire applicable aux régimes de retraite.

[443] On voit mal comment, en respectant ses obligations, Retraite Québec pourrait porter atteinte au droit d'association des demandeurs. Ces derniers savent qu'une convention collective ne peut contenir une disposition relative aux conditions de travail prohibée par la loi (art. 62 du *Code du travail*) et qu'ils ont conclu de nombreuses conventions collectives stipulant l'obligation de les maintenir conformes à la législation et à ses modifications.

[444] Bref, l'argument des demandeurs quant à l'arbitrage et au pouvoir de Retraite Québec ne saurait être retenu.

²³² *Boucher c. Stelco*, préc. note 64.

²³³ *Monsanto c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, paragr. 14.

23.7 Conclusion quant aux effets de la Loi à l'égard des participants actifs

[445] La preuve des négociations entourant l'application de la Loi 15 permet d'appliquer au litige le commentaire suivant de la Cour suprême dans *Meredith c. Canada (Procureur général)*²³⁴ :

29. [...] Les résultats concrets ne sont pas déterminants dans une analyse relative à l'al. 2d), mais ceux qui ont été mis en preuve en l'espèce étayent une conclusion selon laquelle l'adoption de la LCD a eu des répercussions mineures sur les activités associatives des appelants.

[446] En somme, les demandeurs ne démontrent pas que la Loi 15 en imposant aux participants actifs au 31 décembre 2013 des modifications aux régimes de retraite en regard des déficits actuariels attribuables au service passé, en prescrivant des paramètres à la négociation du contenu de ces mêmes régimes le 1^{er} janvier 2014 et à compter de cette date, porte atteinte, de façon substantielle, à leur droit d'association. La même conclusion s'impose à l'égard de l'arbitrage et du pouvoir de Retraite Québec.

23.8 La question de la justification

[447] Et même à supposer que les atteintes constitueraient une violation, la PGQ a démontré sa justification en regard de l'article 1 de la Charte.

[448] Dans l'arrêt *Frank c. Canada (Procureur général)*²³⁵, la Cour suprême décrit en ces termes le test de l'article premier de la Charte :

[38] Deux critères fondamentaux doivent être respectés pour que la restriction d'un droit garanti par la Charte soit justifiée en vertu de l'article premier. En premier lieu, l'objectif de la mesure doit être urgent et réel pour justifier l'imposition d'une restriction à un droit garanti par la Charte. Il s'agit d'une condition préalable, dont l'analyse s'effectue sans tenir compte de la portée de l'atteinte, du moyen retenu ou des effets de la mesure (R. c. K.R.J., 2016 CSC 31, [2016] 1 R.C.S. 906, par. 61). En deuxième lieu, le moyen par lequel l'objectif est réalisé doit être proportionné. L'analyse de la proportionnalité comporte trois éléments : (i) le lien rationnel avec l'objectif, (ii) l'atteinte minimale au droit, et (iii) la proportionnalité entre les effets de la mesure (y compris une mise en balance de ses effets préjudiciables et de ses effets bénéfiques) et l'objectif législatif énoncé (Oakes, p. 138-139; Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général), 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 139; K.R.J., par. 58). L'examen de la proportionnalité se veut à la fois normatif et contextuel, et oblige les tribunaux à

²³⁴ *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2.

²³⁵ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3.

soupeser les intérêts de la société et ceux de particuliers et de groupes (K.R.J., par. 58; Oakes, p. 139).

[449] À la suite de cet arrêt dont elle s'est, entre autres, inspirée dans son analyse de la justification à une restriction d'un droit garanti par la Charte, la Cour d'appel dans *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers – Syndicat des agents correctionnels du Canada – CSN (UCCO – SACC – CSN)* précité²³⁶ résume comme suit la démarche :

L'objectif urgent et réel

[43] Dans l'arrêt *RJR-MacDonald Inc. c. Canada* (Procureur général), la Cour suprême décrit le critère de l'objectif urgent et réel comme étant la question « de savoir si l'objectif de la mesure attentatoire est suffisamment important pour justifier en principe une restriction des droits et libertés garantis par la Constitution » (*RJR-MacDonald Inc. c. Canada* (Procureur général), [1995] 3 R.C.S. 199, paragr. 143).

[...]

Le lien rationnel

[46] Dans l'affaire *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, la Cour suprême s'est penchée sur l'analyse du lien rationnel du test de l'article premier de la Charte canadienne. À ce stade, il n'est pas nécessaire d'être en présence d'un lien de cause à effet ou d'une preuve empirique ou scientifique. Une preuve fondée sur la raison ou la logique est suffisante (*Frank c. Canada* (Procureur général), 2019 CSC 1, paragr. 59). De fait, « [l]e gouvernement doit démontrer qu'il est raisonnable de supposer que la restriction peut contribuer à la réalisation de l'objectif et non qu'elle y contribuera effectivement » (*Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, paragr. 48). Ce critère « n'est pas particulièrement exigeant » (*Little Sisters Book and Art Emporium c. Canada* (Ministre de la Justice) 2000 CSC 69, paragr. 228. Voir au même effet : *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, paragr. 148; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada* (Procureur général), 2015 CSC 1, paragr. 143) et la preuve n'a pas à établir « de façon concluante que les moyens adoptés dans la loi permettent la réalisation des objectifs du gouvernement » (*Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, paragr. 149). Il suffit que cette conclusion soit logique et raisonnable.

²³⁶ *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)**, 2019 QCCA 979; requête pour autorisation de pourvoi à la Cour suprême rejetée (C.S.Can. 2020-02-13), 38777, préc., note 175.

[...]

L'atteinte minimale

[48] Pour satisfaire au critère de l'atteinte minimale, la Cour suprême établit que la restriction doit être minimale et que l'atteinte ne doit pas dépasser ce qui est nécessaire :

160. À la deuxième étape de l'analyse de la proportionnalité, le gouvernement doit établir que les mesures en cause restreignent le droit à la liberté d'expression aussi peu que cela est raisonnablement possible aux fins de la réalisation de l'objectif législatif. La restriction doit être «minimale», c'est-à-dire que la loi doit être soigneusement adaptée de façon à ce que l'atteinte aux droits ne dépasse pas ce qui est nécessaire. Le processus d'adaptation est rarement parfait et les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur. Si la loi se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables, les tribunaux ne concluront pas qu'elle a une portée trop générale simplement parce qu'ils peuvent envisager une solution de rechange qui pourrait être mieux adaptée à l'objectif et à la violation; [références omises]. Par contre, si le gouvernement omet d'expliquer pourquoi il n'a pas choisi une mesure beaucoup moins attentatoire et tout aussi efficace, la loi peut être déclarée non valide (RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général), [1995] 3 R.C.S. 199, paragr. 160. Vois au même effet Frank c. Canada (Procureur général), 2019 CSC 1, paragr. 66)

160. As the second step in the proportionality analysis, the government must show that the measures at issue impair the right of free expression as little as reasonably possible in order to achieve the legislative objective. The impairment must be "minimal", that is, the law must be carefully tailored so that rights are impaired no more than necessary. The tailoring process seldom admits of perfection and the courts must accord some leeway to the legislator. If the law falls within a range of reasonable alternatives, the courts will not find it overbroad merely because they can conceive of an alternative which might better tailor objective to infringement: (References omitted) On the other hand, if the government fails to explain why a significantly less intrusive and equally effective measure was not chosen, the law may fail.

[Soulignements ajoutés]

(Emphasis added)

[49] Cependant, « le gouvernement n'est pas tenu de recourir au moyen le moins attentatoire possible pour réaliser son objectif, mais celui qu'il choisit doit se situer à l'intérieur d'une gamme de mesures alternatives raisonnables »

(*Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, paragr. 149). De fait, selon la Cour suprême, « [l]e critère de l'atteinte minimale est respecté dès lors que la solution retenue fait partie de celles qui sont raisonnablement défendables » (*Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Wjattcott*, 2013 CSC 11, paragr. 101. Voir au même effet : *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, 2005 CSC 62, paragr. 94, « La Cour n'interviendra pas du seul fait qu'elle peut imaginer un moyen plus adéquat, moins attentatoire, de remédier au problème. Il suffit que la Ville démontre qu'elle a conçu une mesure restrictive raisonnablement adaptée à la situation »).

[...]

[50] Dans l'arrêt *Alberta c. Hutterian Brethren*, la Cour suprême précise ce qui suit sur l'existence d'autres moyens moins attentatoires d'atteindre l'objectif du gouvernement :

55. Je m'empresse de préciser que, pour déterminer s'il existe des moyens moins radicaux d'atteindre l'objectif gouvernemental, le tribunal n'a pas à être convaincu que la solution de rechange permettrait d'atteindre l'objectif *exactement* dans la même mesure que la mesure contestée. En d'autres mots, le tribunal ne doit pas accepter une formulation de l'objectif gouvernemental d'une rigueur ou d'une précision irréaliste qui soustrairait en fait la mesure législative à tout examen à l'étape de l'atteinte minimale. L'obligation de choisir une mesure « tout aussi efficace » mentionnée dans le passage précité de *RJR-MacDonald* ne doit pas être poussée à l'extrême jusqu'à devenir irréalisable. Ce type de mesure inclut les solutions de rechange qui protègent suffisamment l'objectif du gouvernement, compte tenu de toutes les circonstances : *Charkaoui c.*

55. I hasten to add that in considering whether the government's objective could be achieved by other less drastic means, the court need not be satisfied that the alternative would satisfy the objective to exactly the same extent or degree as the impugned measure. In other words, the court should not accept an unrealistically exacting or precise formulation of the government's objective which would effectively immunize the law from scrutiny at the minimal impairment stage. The requirement for an "equally effective" alternative measure in the passage from *RJR-MacDonald*, quoted above, should not be taken to an impractical extreme. It includes alternative measures that give sufficient protection, in all the circumstances, to the government's goal: *Charkaoui v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2007 SCC 9, [2007] 1 S.C.R. 350. While the

Canada (Citoyenneté et Immigration), 2007 CSC 9, [2007] 1 R.C.S. 350. Bien que le gouvernement ait droit à une certaine déférence à l'égard de la formulation de son objectif, cette déférence n'est ni aveugle ni absolue. Le critère de l'atteinte minimale consiste à se demander s'il existe un autre moyen moins attentatoire d'atteindre l'objectif de façon réelle et substantielle. Comme je l'explique plus loin, j'estime que le dossier en l'espèce ne présente aucune solution de rechange de cette nature (*Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, paragr. 55. Voir au même effet : *Heath Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, paragr. 150).

government is entitled to deference in formulating its objective, that deference is not blind or absolute. The test at the minimum impairment stage is whether there is an alternative, less drastic means of achieving the objective in a real and substantial manner. As I will explain, in my view the record in this case discloses no such alternative.

(Emphasis added)

[Soulignements ajoutés]

[51] Dans les matières sociales, économiques, politiques, d'intérêt public ou qui ont une incidence sur les finances publiques, les tribunaux reconnaissent généralement une certaine latitude au législateur (*Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, paragr. 66; *Québec (Procureur général) c. A.*, 2013 CSC 5, paragr. 442-447 (motifs de la j. en chef McLachlin); *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, paragr. 35, 37 et 53) et font montre de déférence à l'égard des choix qu'il retient. En témoignent les extraits suivants des arrêts *Libman c. Québec (Procureur général)* et *Chaoulli c. Québec (Procureur général)* de la Cour suprême:

59. Notre Cour a déjà souligné à plusieurs reprises que, dans les domaines sociaux, économiques ou politiques où le législateur doit concilier des intérêts différents afin de choisir une politique parmi plusieurs qui pourraient être acceptables, les tribunaux doivent faire preuve d'une

59. This Court has already pointed out on a number of occasions that in the social, economic and political spheres, where the legislature must reconcile competing interests in choosing one policy among several that might be acceptable, the courts must accord great deference to the

grande retenue face aux choix du législateur en raison de sa position privilégiée pour faire ces choix. À l'opposé, les tribunaux seront plus sévères face aux choix du législateur dans les domaines où l'État joue le rôle d'«adversaire singulier de l'individu» — principalement en matière criminelle — en raison de leur expertise dans ces domaines [références omises] (*Libman c. Québec (Procureur général)*, [1997] 3 R.C.S. 569, paragr. 59).

95. En somme, le tribunal doit faire montre de déférence lorsque la preuve démontre que le gouvernement a accordé son juste poids à chaque intérêt en jeu. Certains facteurs militent en faveur d'une plus grande déférence, tels l'aspect prospectif de la décision, l'incidence sur les finances publiques, la multiplicité des intérêts divergents, la difficulté d'apporter une preuve scientifique et le court délai dont a bénéficié l'État. Cette énumération n'est évidemment pas exhaustive. Elle sert surtout à mettre en relief le fait que le choix de la mesure revient au gouvernement, que la décision est souvent complexe et difficile et qu'il doit disposer des moyens et du temps nécessaires pour réagir. Mais, comme le disait la juge McLachlin (maintenant Juge en chef) dans *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 136, « ... il faut prendre soin de ne pas pousser trop loin la notion du respect ». (*Chaoulli c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 35, paragr. 95 (motifs de la j. Deschamps))

legislature's choice because it is in the best position to make such a choice. On the other hand, the courts will judge the legislature's choices more harshly in areas where the government plays the role of the "singular antagonist of the individual" — primarily in criminal matters — owing to their expertise in these areas (references omitted).

95. In short, a court must show deference where the evidence establishes that the government has assigned proper weight to each of the competing interests. Certain factors favour greater deference, such as the prospective nature of the decision, the impact on public finances, the multiplicity of competing interests, the difficulty of presenting scientific evidence and the limited time available to the state. This list is certainly not exhaustive. It serves primarily to highlight the facts that it is up to the government to choose the measure, that the decision is often complex and difficult, and that the government must have the necessary time and resources to respond. However, as McLachlin J. (as she then was) said in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 136, "... care must be taken not to extend the notion of deference too far".

[52] En outre, la question que les tribunaux doivent se poser « au volet de la réflexion relative à l'atteinte minimale est celle de savoir si l'atteinte qui découle de la loi va trop loin par rapport à l'objectif du législateur » (*Québec (Procureur général) c. A.*, 2013 CSC 5, paragr. 442 (motifs de la j. en chef McLachlin)).

[450] Le législateur, en imposant la modification de tout régime de retraite à prestations déterminées du secteur municipal avait pour but d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité.

[451] La PGQ justifie l'intervention du législateur par les multiples signaux d'alarme lancés au fil des ans par des organismes comme la RRQ et divers groupes d'experts au sujet des RPD, notamment ceux du secteur municipal. Et même plusieurs organisations syndicales ont reconnu que le statu quo n'était pas une option et donc qu'une intervention s'imposait.

[452] Pour contrer le caractère urgent et réel des préoccupations du législateur, les demandeurs ont requis de l'actuaire Charles St-Aubin une étude selon la méthode stochastique.

[453] Une telle étude, selon monsieur St-Aubin, permet non pas de prédire mais d'établir la probabilité de l'état des choses à un moment donné.

[454] Pour réaliser son étude, monsieur St-Aubin a construit un régime de retraite avec une population, des dispositions et une politique de placement ressemblant à ce qu'on retrouve dans le secteur municipal. Il a supposé qu'au 31 décembre 2003, le compte général du régime était égal au passif et donc que le régime était capitalisé à 100 %.

[455] Il a, par la suite, projeté le régime au 31 décembre 2013 en utilisant plusieurs milliers de scénarios économiques générés par une firme spécialisée en la matière.

[456] Il décrit comme suit l'objectif de son étude :

7. Plus précisément, la présente étude vise à déterminer si la santé financière moyenne des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal était, en date de l'adoption de la Loi 15, à un niveau qu'on pouvait s'attendre à une époque où les régimes ne comportaient généralement aucun déficit.

[...]

51. L'objectif de l'étude est d'établir une zone attendue des ratios de capitalisation des régimes de retraite et de valider si le ratio de capitalisation moyen observé, à la date de l'adoption de la Loi 15, se situe à l'intérieur de cette zone.²³⁷

[457] Or, le ratio de capitalisation moyen des RPD du secteur municipal au 31 décembre 2013 se chiffrait à 89,8 % en excluant le régime de retraite numéro 1 des policiers et policières de la Ville de Montréal et à 92,4 % en incluant ce dernier. Tenant compte que dans certaines circonstances, l'évaluation actuarielle prescrite par la Loi 15 pouvait être établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2014 et qu'un certain nombre de régimes ont connu un tel report, le ratio de capitalisation moyen des mêmes régimes, selon l'évaluation actuarielle utilisée aux fins de la restructuration prescrite par la Loi 15, se chiffrait à 91,8 % en excluant le régime numéro 1 de la FPPM et à 94 % en incluant ce dernier. Dans tous les cas, les évaluations actuarielles ont été établies selon les critères de la Loi 15, donc en incluant la réserve.

[458] L'étude stochastique permet à monsieur St-Aubin de conclure ainsi :

72. Ces résultats nous permettent d'affirmer qu'on pouvait s'attendre, à une époque où les régimes ne comportaient généralement aucun déficit, à une santé financière des régimes de retraite similaire à celle constatée à la date de l'adoption de la Loi 15.

[459] Or, pour monsieur St-Aubin, un tel niveau de capitalisation n'est pas alarmant²³⁸.

[460] L'étude présente toutefois quelques limites. Comme l'exprime monsieur St-Aubin, une étude stochastique comprend des variables aléatoires. Or, les seules variables aléatoires considérées dans son étude sont les paramètres économiques car, comme il le reconnaît, « *la volatilité de ceux-ci est relativement facile à modéliser et connue de tous* »²³⁹.

[461] Par contre, il n'a envisagé aucune amélioration au régime et aucun congé de cotisation en cas d'excédent d'actif au-delà de la limite fiscale. D'ailleurs, pour cette limite, il a retenu 25 % alors que de 2003 à 2010, elle était fixée à 10 %. Il reconnaît que s'il avait dû envisager l'utilisation de la limite applicable pendant ces années, les ratios de capitalisation auraient été inférieurs²⁴⁰.

²³⁷ Pièce P-32 : Étude stochastique de Charles St-Aubin du 30 octobre 2018 déposée dans le dossier APM, 500-17-086490-151.

²³⁸ Notes sténographiques du 22 février 2019, p. 66.

²³⁹ Pièce P-32 : Étude stochastique de Charles St-Aubin, préc., note 237, paragr. 67.

²⁴⁰ Notes sténographiques du 22 février 2019, p. 137 et p. 175 et 176.

[462] Il a aussi procédé à une évaluation actuarielle à chaque année et non aux trois ans, comme le veut l'usage. Il a, en conséquence, ajusté la cotisation d'exercice et celle d'équilibre à chaque année et non aux trois ans.

[463] Parmi les hypothèses démographiques retenues, il a utilisé la table de mortalité 2014 pour le secteur public (CPM 2014 PUBL). Le modèle ne tient pas compte des changements survenus depuis 2003.

[464] Dans son témoignage du 21 janvier 2019 alors qu'il était appelé à présenter et préciser son rapport de contre-expertise produit dans le dossier du SCFP, il déclare :

Commençons par l'amélioration de l'espérance de vie. Lorsqu'on a constaté, ça a été graduel, on a changé les tables au fur et à mesure et au trente et un (31) décembre deux mille treize (2013) on l'a fait une dernière fois. Alors, à chaque fois qu'on l'a fait, on a eu une hausse de la cotisation d'exercice et on a eu une hausse du passif qui nous a soit éliminé des gains ou soit créé des déficits. Ça a affecté la situation financière et ça a augmenté la cotisation d'exercice.²⁴¹

[465] Et dans celui du 22 février 2019 alors qu'il présentait son étude stochastique, il ajoute :

Q. Mortalité après la retraite?

R. Bon, mortalité après la retraite on n'a pas pris ce qui était utilisé en deux mille trois (2003), c'était pas la CPM-2014 publique qui était en deux mille trois (2003) évidemment, elle a été disponible en deux mille quatorze (2014). Dans le fond, on s'est placés immédiatement comme si on connaissait la mortalité dès le départ et c'est ça qu'on suppose, c'est ça notre hypothèse, et nos participants décèdent selon cette hypothèse. Il n'y a ni gain, ni perte qui se produit sur la mortalité des participants, dans la projection du dix (10) ans.²⁴²

[466] Or, dans un rapport de contre-expertise du 23 septembre 2018 dans le dossier FPPMM, monsieur St-Aubin reconnaît que l'augmentation de l'espérance de vie est un facteur important dans la hausse des coûts des régimes de retraite²⁴³.

[467] Dans son témoignage à l'audience du 21 janvier 2019, il reconnaît que les changements dans les hypothèses actuarielles, dont la table de mortalité, affectent les cotisations d'exercice et celles d'équilibre²⁴⁴.

²⁴¹ Notes sténographiques du 21 janvier 2019, p. 145, ligne 20 à p. 146, ligne 5.

²⁴² Notes sténographiques du 22 février 2019, p. 145, ligne 22 à p. 146, ligne 9.

²⁴³ Pièce P-24 : Rapport de contre-expertise de Charles-St-Aubin déposé dans le dossier FPPMM – 500-17-088180-156, p. 3.

²⁴⁴ Notes sténographiques du 21 janvier 2019, p. 225.

[468] Dans le même rapport du 23 septembre 2018, il a calculé l'impact de l'amélioration de la mortalité sur les coûts du régime de retraite des professionnels de la Ville de Montréal. Des modifications à l'hypothèse ont eu lieu en 2005, 2009, 2011 et 2013. Il estime l'augmentation des coûts de 2005 à 2013 à 10 % pour les hommes et à 7 % pour les femmes²⁴⁵.

[469] Ainsi, l'étude stochastique réalisée avec des données favorables à l'égard des excédents d'actif, de l'ajustement des cotisations et de la table de mortalité démontre tout de même qu'un régime de retraite type dans le secteur municipal entièrement capitalisé à une date donnée se retrouve dix ans plus tard non suffisamment pourvu pour respecter ses promesses.

[470] Pour monsieur St-Aubin, cette situation n'est pas alarmante. Il convient toutefois de considérer ce commentaire en parallèle avec son avis au sujet du paiement de la cotisation requise dans un régime de retraite à savoir : peu importe qui paie, pourvu que ce qui doit être payé le soit.

[471] Comme démontré, ce n'est pas l'avis, ni la préoccupation des participants et des organismes municipaux pour qui la capacité de payer des uns et des autres importe.

[472] En conséquence, la preuve considérée dans son ensemble permet de conclure que l'objectif de la Loi 15 se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles, à des préoccupations dont le législateur devait s'occuper sans plus de retard.

[473] Le lien rationnel est également démontré. Les deux objectifs du législateur vont de pair avec la capacité de payer des participants et des organismes municipaux. Le partage des déficits accumulés, l'imposition d'un plafond temporaire au coût d'un régime de retraite, le partage des coûts, l'abolition de l'indexation automatique et de la prestation additionnelle permettent de stabiliser la santé financière d'un régime de retraite.

[474] Monsieur Pierre Bergeron, dans son témoignage du 24 septembre 2018²⁴⁶ reconnaît que le niveau de bénéfices influence directement le coût d'un régime.

[475] Monsieur St-Aubin, dans son témoignage du 21 janvier 2019²⁴⁷, considère que l'élimination des déficits d'un régime de retraite vise à améliorer sa santé financière. Il concède aussi dans son témoignage du 17 janvier 2019²⁴⁸ et dans celui du 11 février

²⁴⁵ Pièce P-24 : Rapport de contre-expertise de Charles-St-Aubin déposé dans le dossier FPPMM – 500-17-088180-156, préc., note 243, p. 5.

²⁴⁶ Notes sténographiques du 24 septembre 2018, p. 268.

²⁴⁷ Notes sténographiques du 21 janvier 2019, p. 221.

²⁴⁸ Notes sténographiques du 17 janvier 2019, p.80.

2019²⁴⁹ que l'abolition des prestations améliore la situation financière d'un régime de retraite du moins au moment où l'opération se produit. Il conteste toutefois qu'une telle abolition ait un lien avec la pérennité du régime.

[476] Par contre, selon lui, l'instauration d'un fonds de stabilisation est de nature à assurer cette pérennité. Il s'exprime en effet comme suit dans son témoignage du 21 janvier 2019 au sujet de celui prévu dans l'entente de 2012 des Cols bleus unifiés de Montréal avec la Ville de Montréal :

R. Bien, c'est très important, les fluctuations des cotisations c'est le pire ennemi d'un régime de retraite. Des groupes sont capables de vivre avec des cotisations, autant employeur qu'employés, là, très élevées, mais quand ça varie, ça marche plus. Mais très élevées, s'ils l'acceptent, on s'habitue à budget-là. Mais les variations, ça fonctionne pas pour personne. Donc, c'est un objectif de pérennité, à mon sens, que c'est bien gérer les choses de mettre des petits coussins à l'avance pour... des coussins importants à l'avance pour prévoir les mauvaises situations. Qu'on sait qui vont arriver.²⁵⁰

[477] En somme, il est raisonnable de supposer que les restrictions peuvent contribuer à la santé financière et à la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal.

[478] Le critère de l'atteinte minimale est également satisfait.

[479] À n'en pas douter, la Loi 15 touche à une matière sociale, économique et d'intérêt public. Elle a aussi une incidence sur les finances publiques.

[480] Les organismes municipaux sont des organismes publics, financés en majeure partie pour la plupart comme les villes et les municipalités par les impôts fonciers et les transferts gouvernementaux, et pour les autres comme les sociétés de transport, en grande partie indirectement par la même source via les villes et les municipalités.

[481] Au fil des ans, le poids des régimes de retraite dans le coût de la rémunération globale des employés municipaux a augmenté sensiblement. La RRQ l'a constaté. De même, les rédacteurs du rapport d'Amours. L'expert en économie de la PGQ, monsieur Van Audenrode le confirme. Il écrit dans son rapport du 4 avril 2018 :

90. L'analyse de ces données révèle que la part moyenne des dépenses totales des municipalités qui sont allouées au paiement de cotisations aux régimes à prestations déterminées est passée de 4,5 % des dépenses en 2009 à 8,5 % des dépenses en 2013, soit une augmentation de près de 89 % en cinq ans. Cette augmentation est d'autant plus marquante, car sur la même période, les dépenses

²⁴⁹ Notes sténographiques du 11 février 2019, p. 67.

²⁵⁰ Notes sténographiques du 21 janvier 2019 p. 188 ligne 15 à p. 189, ligne 2.

municipales totales ont progressé à un rythme stable d'environ 5 % par année. De la sorte, au moment d'introduire la Loi 15, les cotisations versées aux régimes à prestations déterminées accaparaient une part de plus en plus grande du budget des municipalités.²⁵¹

[482] Monsieur Patrick Létourneau, expert-actuaire pour la Ville de Montréal, décrit cette augmentation comme suit dans son rapport du 28 février 2018 produit dans le dossier SCFP :

Il est important de situer ces coûts dans le contexte des dépenses totales de la Ville. Le graphique ci-dessous présente les différents postes de dépenses de la Ville en % des dépenses totales pour la période 2002 à 2014.

[...]

On peut constater que les régimes de retraite représentaient 3,6 % des dépenses totales de la Ville en 2002 mais que ceux-ci accaparaient plus de 12 % des dépenses totales de la Ville de 2012 à 2014.

Pendant cette période, les dépenses totales de la Ville de Montréal sont passées de 3,612 milliards de dollars en 2002 à 4,895 milliards de dollars en 2014, soit une augmentation de 2,57 % par année. Durant la même période, le coût des régimes de retraite de la Ville de Montréal a augmenté de 13,5 % par année.²⁵²

[483] Le législateur a, surtout à compter de 2001, adopté diverses mesures d'allègement pour permettre aux organismes municipaux d'absorber les majorations importantes de leurs cotisations d'exercice et d'équilibre. Or, comme l'a souligné monsieur St-Aubin, la fluctuation des cotisations est le pire ennemi d'un régime de retraite. Certaines mesures dites temporaires ont dû être prolongées.

[484] Jusqu'à la Loi 15, les organismes municipaux étaient les premières victimes des fluctuations des cotisations. Comme démontré, certaines associations ont accepté de « *donner de l'oxygène* » à leur employeur, comme l'a déjà exprimé monsieur Ranger. Mais toutes n'ont pas réagi ainsi.

[485] Ainsi, quand, en 2011, la Ville de Montréal a fait part aux syndicats de ses salariés de sa volonté de réduire de 50 millions de dollars par année, de façon récurrente, le coût que lui occasionnaient les régimes de retraite de ses employés, seul le syndicat des cols

²⁵¹ Pièce PGQ-9 : Rapport d'expertise de Marc Van Audenrode du 4 avril 2018, Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15, p. 55.

²⁵² Pièce VM-119 : Rapport d'expertise de Patrick Létourneau du 28 février 2018, p. 3 et 4.

bleus « a levé la main », comme l'exprime monsieur Danny Boudreault, alors Directeur des relations de travail à l'emploi de la Ville, dans son témoignage du 10 juin 2019²⁵³.

[486] Monsieur Bouchard a procédé à l'examen de 28 régimes de retraite dans le dossier CSN. Il résume la situation comme suit :

151. Une analyse de la situation financière par Régime indique que quatorze (14) des vingt-six (26) Régimes montraient un taux de capitalisation supérieur à 90 %, six (6) montraient un taux de capitalisation entre 80 % et 90 %, et six (6) montraient un taux de capitalisation inférieur à 80 %. Pour quelques Régimes présentant un taux de capitalisation moins élevé, des mesures correctives aux politiques de prestations et de financement avaient récemment été introduites par le biais de négociations entre les parties. Dans quelques autres cas, des ajustements aux politiques de financement et de prestations pourraient sans doute s'avérer nécessaires afin de graduellement rétablir une situation financière davantage solide en termes de taux de capitalisation. Toutefois, les mesures correctives nécessaires tant à la politique de prestations qu'à la politique de financement auraient sans doute pu être mises en place par le biais des négociations régulières de conventions collectives de travail, comme ce fut récemment le cas pour certains de ces régimes. De façon générale, nous ne croyons pas que la situation financière ponctuelle était problématique au point de mettre en péril la pérennité du régime.²⁵⁴

[Soulignements ajoutés]

[487] Le dernier commentaire de monsieur Bouchard doit se lire en parallèle avec celui qu'il a formulé au sujet de la relation entre le partage des coûts d'un régime de retraite et sa pérennité (paragraphe [277] à [279] précédents), commentaire avec lequel les participants, les organismes municipaux et d'autres actuaires sont en désaccord.

[488] Qui plus est, le qualificatif « *ponctuelle* » compte tenu de la preuve peut difficilement s'appliquer à la situation financière des RPD. Le simple rappel des constats de la CSN et du SFCP (paragraphe [198] à [211] précédents) suffit à le rejeter.

[489] Il y a lieu aussi de souligner les commentaires de monsieur Marc Ranger lors de son passage le 26 août 2014 devant la Commission permanente de l'aménagement du territoire chargée de l'étude du Projet de loi 3 :

Monsieur Marc Ranger :

Vous dites : Le statu quo n'est pas une option. Bienvenue dans le club. Nous, au SFCP-Québec, nous l'affirmons haut et fort depuis maintenant trois ans, soit bien avant vous, M. le ministre, et bien avant M. D'Amours, et nous avons posé des

²⁵³ Notes sténographiques du 10 juin 2019, p. 63.

²⁵⁴ Pièce CSN-61 : Rapport d'expertise de Gilles Bouchard, préc., note 150, p. 53 et 54.

gestes en conséquence. Nous convenons qu'il est nécessaire de procéder à des modifications et à des aménagements de nos régimes de retraite afin de les protéger plus adéquatement. [...] ²⁵⁵

[...]

Monsieur Marc Ranger

Aujourd'hui, on est davantage encore conscientisés. C'est pour ça qu'on se dit : Il ne suffit pas, là ... Puis on ne vit pas ... On n'a pas des lunettes roses, hein, on le sait qu'il peut y avoir une autre année 2008. Il peut y avoir une autre année qui est difficile. Les rendements seuls ne peuvent pas faire des miracles, c'est pour ça qu'on est prêts à faire aussi des choses. Parce qu'aujourd'hui il y a davantage de personnes à la retraite pour le nombre de personnes qui travaillent. Ça fait que, ça, on en est aussi soucieux, mais ça fait partie d'un portrait global, mais on l'adresse à toutes les tables de négociations maintenant, ou à peu près. ... ²⁵⁶

[490] En plus des mesures d'allègement, le législateur a même, en 2003, adopté la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal* ²⁵⁷, loi qui notamment modifie la *Loi sur les cités et villes* ²⁵⁸ et le *Code municipal du Québec* ²⁵⁹ afin de soustraire les emprunts municipaux pour le financement de l'amortissement des déficits actuariels exigé par la LRCR à l'approbation préalable générale des personnes habiles à voter, mesure qui, sans aucun doute, facilite l'adoption de tel règlement d'emprunt et diminue la possibilité d'une contestation citoyenne. Ainsi, l'article 556 al. 1 et 2 de la *Loi sur les cités et villes* et l'article 1061, premier, deuxième et troisième alinéas du *Code municipal du Québec* prévoient :

Loi sur les cités et villes

556. Tout règlement qui décrète un emprunt doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter et du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Toutefois, un règlement d'emprunt dont l'unique objet est l'établissement de plans et de devis ou le financement de tout montant, que la municipalité doit verser relativement à un déficit actuariel ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1), déterminé lors d'une évaluation

²⁵⁵ Pièce VM-16E : Journal des débats de l'Assemblée nationale, édition du 26 août 2014, préc., note 134, p. 24.

²⁵⁶ Pièce VM-16E : Journal des débats de l'Assemblée nationale, *Id.*, p. 30.

²⁵⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2003, c. 3.

²⁵⁸ *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19.

²⁵⁹ *Code municipal du Québec*, RLRQ, c. C-27.1.

actuarielle d'un régime de retraite auquel elle participe ne requiert que l'approbation du ministre.

Code municipal du Québec

1061. Tout emprunt d'une municipalité ou toute émission de bons faite par elle à des fins de paiement ou d'aide doit être effectué par un règlement, sous réserve de toute disposition au contraire.

Tout règlement visé au premier alinéa d'une municipalité locale doit être soumis à l'approbation des personnes habiles à voter et du ministre des Affaires municipales, des Régions et de l'Occupation du territoire.

Toutefois, un règlement d'emprunt dont l'unique objet est l'établissement de plans et de devis ou le financement de tout montant, que la municipalité doit verser relativement à un déficit actuariel ou à une somme établie en application du paragraphe 4° du deuxième alinéa de l'article 137 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1), déterminé lors d'une évaluation actuarielle d'un régime de retraite auquel elle participe ne requiert que l'approbation du ministre.

[491] Pour maintenir en place, dans le secteur municipal, des régimes de retraite à prestations déterminées, comme le souhaitent d'ailleurs les demandeurs, le législateur, par la Loi 15, a adopté des mesures qui correspondent à celles issues de négociations antérieures à la loi (voir paragraphes [249] à [272] précédents).

[492] Par plusieurs de ces mesures, les participants actifs ont contribué non seulement à réduire pour les organismes municipaux le coût du service futur mais également à résorber les déficits passés.

[493] Les demandeurs invoquent le Projet de loi 79 pour soutenir que le législateur aurait pu choisir des moyens moins attentatoires.

[494] Or, faut-il le rappeler, le Projet de loi 79 est demeuré à ce stade. Le législateur ne l'a pas adopté. Nul ne sait ce qu'il serait advenu des mesures qu'il préconisait. Soulignons à nouveau que la Loi 15 est, à plusieurs égards, fort différente du Projet de loi 3 qui l'a précédée; les débats parlementaires ont fait en sorte qu'il a été amendé à de nombreuses reprises.

[495] Au surplus, le calcul du taux de capitalisation d'un régime de retraite prévu à ce projet de loi, élément déclencheur de son application, ne repose pas sur les mêmes données que celles prescrites à la Loi 15 : contrairement à la loi, le projet ne prévoit pas que les gains accumulés dans une réserve ou un fonds de stabilisation soient soustraits

du déficit. Or, on l'a vu, selon que l'on tient compte ou non de ces gains, le taux de capitalisation d'un régime varie grandement (paragraphe [393] à [400] précédents).

[496] Ainsi, la comparaison entre le Projet de loi 79 et la Loi 15 est loin d'être convaincante.

[497] Les moyens mis en place par la Loi 15 ne contredisent nullement les attentes des demandeurs : pour régler le problème de la volatilité des cotisations, à l'exclusion de l'indexation automatique et de la prestation additionnelle, on ne réduit pas de façon permanente les prestations pour le service futur, on met en place un mécanisme de réserve soit un fonds de stabilisation, des prestations conditionnelles, dont une indexation, et un partage de risques.

[498] Sur le tout, les mesures visent à protéger les RPD dans le secteur municipal. Elles ont pour conséquence d'écarter la crainte de certains de les voir remplacer par un autre type de régime comme cela s'est produit dans le secteur privé et dans d'autres juridictions.

[499] Le maintien des RPD répond à une préoccupation non seulement des employés mais aussi des organismes municipaux. Certaines villes en font un outil d'attraction et de rétention de main d'œuvre.

[500] Tout en ce faisant, la Loi 15 sauvegarde le droit des parties de négocier tous les autres éléments de la rémunération et tous les autres aspects des conditions de travail.

[501] Selon la preuve, à l'égard des participants actifs tant avant le 1^{er} janvier 2014 qu'après le 31 décembre 2013, les avantages découlant de l'application de la loi l'emportent sur les inconvénients, d'autant plus que ces derniers peuvent se résorber ou être compensés. Autrement dit, le législateur ne va trop loin pour atteindre son objectif de santé et de pérennité des RPD du secteur municipal.

[502] Voilà pourquoi il est permis de conclure que même si les demandeurs avaient démontré que la Loi 15 à l'égard des participants actifs entrave de façon substantielle leur droit d'association, la PGQ a apporté, par prépondérance des probabilités, la preuve que telle entrave est justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte.

24. LES EFFETS À L'ÉGARD DES RETRAITÉS

[503] La réponse n'est toutefois pas la même à l'égard des retraités.

[504] Seuls les retraités bénéficiant d'une indexation automatique de la rente de retraite sont susceptibles de participer au paiement du déficit de leur régime de retraite constaté dans une évaluation actuarielle établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2013

ou au 31 décembre 2015, et ce, dans la seule mesure de la valeur actuarielle de cette indexation.

[505] Au sujet de l'indexation automatique, les données recueillies par monsieur St-Aubin auprès de Retraite Québec²⁶⁰ et le texte des régimes de retraite dont il a pris connaissance lui permettent d'affirmer :

- Au 1^{er} janvier 2015, avant l'application de la Loi 15, 61,8 % des participants aux régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal sous la supervision de Retraite Québec bénéficiaient d'une prestation d'indexation automatique;
- La majorité des formules d'indexation prévues dans ces régimes ne prévoit pas une pleine indexation
- Les formules d'indexation sont différentes selon les années de service applicables et selon le régime.

[506] En fait, selon les données transmises par Retraite Québec pour l'année 2014 (avant l'application de la Loi 15), sur 157 régimes de retraite du secteur municipal, 82 ne prévoyaient aucun ajustement à la rente de retraite. Sur les 75 restants, seuls trois ne comptant que 834 participants prévoyaient une augmentation intégrale selon l'indice des prix à la consommation.

[507] Au surplus, dans le dossier SCFP, monsieur St-Aubin a étudié 74 régimes de retraite touchant plus de 44 000 participants actifs et plus de 28 000 retraités²⁶¹. Son étude a porté, entre autres, sur l'indice de remplacement du revenu et sur l'indice de protection du pouvoir d'achat à la retraite offert par ces régimes. Il explique que :

- L'indice de remplacement du revenu compare les revenus de retraite incluant ceux du régime de retraite, du régime de rentes du Québec et de la pension de la sécurité de la vieillesse au salaire de la dernière année avant la retraite;
- L'indice de protection du pouvoir d'achat attribue une protection de 100 % à un membre bénéficiant d'une prestation d'indexation basée sur 100 % de la hausse

²⁶⁰ Courriel de Retraite Québec du 12 avril 2017, Statistiques régimes de retraite complémentaire produit en annexe au rapport P-21 de Charles St-Aubin du 1^{er} mai 2017 dans le dossier *APRVQ* – 200-17-022941-157.

²⁶¹ Dans certains cas, un régime de retraite peut s'appliquer à plus d'une catégorie d'employés. Ainsi, 72 % des 44 468 participants actifs des 74 régimes de retraite étudiés par l'expert sont membres d'une section locale du SCFP.

de l'indice des prix à la consommation et 0 % à un membre ne bénéficiant pas d'une prestation d'indexation.

[508] Son étude l'a amené à conclure ce qui suit :

[...]

- Les parties négociantes ont historiquement misé sur deux approches différentes pour protéger le pouvoir d'achat pendant la retraite. La première consiste à prévoir explicitement une prestation d'indexation. La deuxième consiste à prévoir une rente viagère plus élevée, mais aucune ou peu d'indexation. L'indice de protection du pouvoir d'achat pondéré moyen pour tous les régimes de la présente étude est de 20,0 % alors qu'il est de 8,1 % pour les régimes prévoyant les rentes les plus élevées et de 29,8 % pour les régimes prévoyant les rentes moins élevées. La Loi 15 ne fait pas cette distinction et pénalise davantage les régimes ayant prévu une prestation d'indexation explicite²⁶².

[Soulignement ajouté]

[509] Il est reconnu que le bénéfice d'une indexation automatique affecte à la hausse le coût d'un régime de retraite et donc des cotisations requises, ce qui ne veut pas dire toutefois qu'un régime de retraite prévoyant l'indexation automatique de la rente de retraite coûte nécessairement plus cher qu'un autre qui n'en prévoit pas. Le coût varie en effet en fonction d'autres considérations comme la base de calcul de la rente elle-même ou la présence d'autres bénéfices.

[510] Il ressort en effet de l'étude de monsieur St-Aubin et de son témoignage à l'audience que, généralement, dans un régime de retraite :

- Plus la formule d'indexation automatique protège le pouvoir d'achat du retraité, moins la rente de retraite de départ est importante;
- Moins la formule d'indexation automatique protège le pouvoir d'achat du retraité, plus la rente de départ est importante.

[511] En général, donc, la rente de retraite dans un régime qui ne prévoit pas d'indexation automatique est, au départ, plus élevée que celle dans un régime qui prévoit une telle forme d'indexation. La première se maintient tout au long de la retraite et donc l'indice de remplacement du revenu plus élevé au départ décroît au fil des ans avec l'inflation. La

²⁶² Pièce R-31 : Mise à jour du rapport d'expertise, SCFP, p. 53, paragr. 176.

seconde accuse un indice de remplacement de revenu moins élevé au départ mais qui s'accroît au fil des ans selon la formule d'indexation convenue.

[512] De même, dans le dossier FPPMQ, monsieur Bergeron a procédé à l'étude de 29 régimes de retraite. Il a constaté que 19 de ces régimes prévoyaient une forme d'indexation automatique. Au sujet de l'application de la Loi 15, il émet les commentaires suivants :

En regard des formules d'indexation automatiques :

- Nous avons constaté que les formules en place découlent d'ententes et que leur entrée en vigueur s'est échelonnée dans le temps.
- Plusieurs formules ne visent que le service qui s'accumule à compter d'une certaine date, dans les régimes fusionnés notamment. L'abolition de ces formules d'indexation et l'affectation automatique des gains ainsi générés à l'ensemble du déficit attribuable à tous les actifs impliquent que l'effort demandé à certains participants est beaucoup plus élevé qu'à d'autres, sans lien avec l'origine du déficit. Nous n'observons aucun rationnel entre l'origine du déficit à partager, selon la Loi 15, et les modalités prévues de résorption de celui-ci à même le bénéfice d'indexation.²⁶³

[513] Dans le cas des retraités, seuls ceux qui pendant l'exercice de leur emploi ont accepté une rente de retraite moins élevée au départ mais assortie d'une forme d'indexation automatique, participent au déficit de leur régime de retraite.

[514] Il y a toutefois une distinction importante entre l'abolition de l'indexation automatique pour un participant actif et la suspension de la même indexation pour un retraité. Dans le premier cas, des expectatives sont affectées; dans le second, des droits acquis sont suspendus.

[515] Comme mentionné précédemment, les effets de cette abolition sur les participants actifs peuvent faire l'objet de négociation avec l'employeur et peuvent se résorber. Ce n'est pas le cas des retraités. En réalité, ces derniers n'ont pas voix au chapitre.

[516] À leur égard, l'organisme municipal décide seul s'il applique ou non la suspension de l'indexation automatique et le pourcentage du déficit, entre 45 % et 50 % qu'il leur impose de supporter.

²⁶³ Pièce P-20 : Rapport d'expertise de Pierre Bergeron déposé dans le dossier FPPMQ, 500-17-087899-153, p. 53, lignes 985 à 993.

[517] Le terme « suspension » peut permettre de penser que l'effet de la mesure n'est que temporaire.

[518] Ce n'est pas ce que la loi envisage. En effet, l'indexation pourra être rétablie seulement en cas d'excédent d'actif dans le volet antérieur, constaté dans une évaluation actuarielle postérieure à celle établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2015 et dans la seule mesure de l'excédent disponible, s'il en est. Et encore, le rétablissement n'est effectif que jusqu'à l'évaluation actuarielle suivante.

[519] Autrement dit, ce qui était un droit acquis est ramené au rang d'une possibilité.

[520] Certains pourraient compter sur une embellie des marchés financiers pour contrer les effets de la suspension. Par contre, ce qui, selon les auteurs du rapport d'Amours, vaut pour les régimes de retraite en général s'applique également à cette mesure : une telle embellie appartient à la catégorie des mirages.

[521] Avant de prendre sa décision, l'organisme municipal est tenu d'informer les retraités de son intention et de leur donner l'occasion de se faire entendre. Puis, il transmet sa décision motivée à Retraite Québec (art. 17 de la loi). Toutefois, le processus de négociation, de conciliation et d'arbitrage ouvert aux participants actifs ne s'applique pas aux modifications visant les retraités²⁶⁴.

[522] En somme, à l'égard des retraités, la Loi 15 autorise une partie à modifier seule des stipulations prévues dans des conventions collectives ou autres ententes qui s'appliquaient à eux alors qu'ils occupaient leur emploi. Ce faisant, la Loi 15 porte atteinte à leur droit au processus de négociation collective.

[523] Cette atteinte, contrairement à ce que déterminé dans le cas des participants actifs, constitue une entrave substantielle à la liberté d'association.

[524] L'atteinte revêt en effet une gravité suffisante pour être qualifiée de substantielle : la loi permet de suspendre unilatéralement une stipulation importante des régimes de retraite parties intégrantes des conventions collectives ou autres ententes dont les retraités devaient bénéficier jusqu'à leur décès²⁶⁵. Elle porte atteinte à un droit acquis sans que soit préservé le processus de négociation.

[525] Et contrairement à ce que déterminé dans le cas des participants actifs, la preuve à l'égard des retraités ne permet pas de conclure que la violation est justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne.

²⁶⁴ *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*, 2020 QCCA 399.

²⁶⁵ *Dayco (Canada) Ltd c. T.C.A. – Canada*, préc., note 22.

[526] Pour les mêmes motifs que ceux invoqués dans le cas des participants actifs, à l'égard des retraités, la PGQ convainc que le critère de l'objectif urgent et réel est rencontré.

[527] Elle réussit également à démontrer que le premier volet du critère de proportionnalité, soit celui du lien rationnel, est respecté : la réduction d'un déficit améliore, au moins temporairement, la santé financière d'un régime de retraite.

[528] Toutefois, la preuve de la PGQ n'atteint pas le seuil requis à l'égard du critère de l'atteinte minimale et de celui de la proportionnalité entre les effets de la mesure et l'objectif législatif énoncé.

[529] D'une part, la mesure ne correspond à aucune de celles issues de négociations antérieures. La preuve ne révèle pas non plus que d'autres juridictions en auraient appliqué une semblable. La PGQ ne convainc pas qu'elle se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables.

[530] D'autre part, à l'égard des participants actifs, le législateur prescrit les mesures à prendre alors que dans le cas des retraités, il délègue des pouvoirs aux organismes municipaux sans préciser les critères à partir desquels ces derniers peuvent l'exercer.

[531] Les auteurs du rapport d'Amours citent plusieurs exemples de régimes de retraite. L'un des plus performants, selon eux, est celui des Pays-Bas. Les principales caractéristiques de ce système sont décrites en Annexe 2 du rapport. On y lit, au sujet de l'indexation des rentes :

La grande majorité des rentes en paiement sont indexées selon la croissance du salaire moyen des participants actifs du régime ou selon l'indice des prix à la consommation. Cependant, l'indexation des prestations est généralement conditionnelle à la santé financière du régime. En effet, au cours de la dernière décennie, la plupart des régimes complémentaires néerlandais se sont restructurés afin d'inclure des réductions automatiques de l'indexation des prestations lorsque la capitalisation du régime diminue sous un certain seuil.

De plus, la loi prévoit qu'un régime peut modifier les droits acquis des retraités et diminuer le montant des rentes en paiement, lorsque nécessaire.²⁶⁶

[532] On n'en sait pas plus sur les critères à respecter pour modifier des droits acquis si ce n'est qu'il doit s'agir d'une « nécessité ». En l'espèce, il n'est pas démontré que porter atteinte aux droits acquis des seuls retraités dont la rente est partiellement indexée sans

²⁶⁶ Pièce PGQ-2 : Rapport d'Amours, préc., note 77, p. 197.

préserver le droit à la négociation collective est « nécessaire » à la santé financière et à la pérennité de leurs régimes de retraite.

[533] Dans le rapport de la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus²⁶⁷, lorsqu'il est question des pressions sur le plan financier exercées sur les RPD, les auteurs citent l'exemple du New Jersey où le gouverneur « prévoyait » annuler l'indexation des prestations futures. On ne sait pas si la prévision s'est réalisée et on ne précise pas non plus si les droits acquis des retraités ont été affectés. D'ailleurs, les membres du comité ne suggèrent pas une telle mesure. Ils soulignent plutôt la nécessité de respecter les droits acquis des participants pour le service passé :

On note, par exemple, des accords touchant notamment la révision de certains avantages, l'adoption de formules plus souples d'indexation des prestations, l'octroi de mesures incitatives aux employés qui acceptent de demeurer au travail un peu plus longtemps, des ajustements aux cotisations et certaines formes de partage de risque (par exemple, l'indexation n'est versée que dans la mesure où le régime n'est pas déficitaire). Ces aménagements demeurent toutefois limités, compte tenu, d'une part, de la nécessité de respecter les droits acquis des participants pour les services passés et, d'autre part, du cadre réglementaire qui limite les possibilités de réaménager les régimes à l'égard des droits futurs.²⁶⁸

[534] Or, comme analysé précédemment (paragraphe [46] à [56] précédents), seuls les retraités bénéficient de droits acquis.

[535] De plus, la Loi 15 laisse au seul arbitraire de l'organisme municipal la prise de décision quant à l'application de l'article 16 de la Loi. Contrairement au rôle qui lui est dévolu dans le cas des participants actifs, Retraite Québec ne fait que recevoir l'information au sujet de la décision de l'organisme municipal.

[536] L'application de cette disposition, selon le seul désir de l'organisme municipal, ne trouve pas appui sur une recommandation du rapport d'Amours.

[537] Au contraire, le comité d'experts recommande une période de négociation de cinq ans pour que les participants actifs, les participants non actifs et les retraités puissent s'entendre avec leurs employeurs sur des mesures à prendre pour diminuer les coûts du régime et sécuriser les prestations à l'égard du service passé.

²⁶⁷ Pièce PGQ-14 : *Rapport de la Commission nationale sur la participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus*, préc., note 105.

²⁶⁸ Pièce PGQ-14 : *Rapport De la commission nationale sur La participation au marché du travail des travailleuses et travailleurs expérimentés de 55 ans et plus*, Id., p. 110.

[538] En ce qui concerne les retraités dont la rente est indexée, il précise :

Dans le cas des prestations des retraités – soit pour ce qui est de l'indexation de la rente après la retraite – le comité d'experts recommande que cette indexation puisse être réduite ou suspendue seulement si moins de 30 % des retraités s'opposent à la modification. Les retraités devraient être consultés sur les modifications projetées selon un processus similaire à celui prévu dans la Loi sur les régimes complémentaires de retraite pour l'application du principe d'équité.²⁶⁹

[539] Par exemple, dans le cas de la FPPMQ, 19 régimes de retraite sur 29 prévoyaient une forme d'indexation de la rente à la retraite. Pour trois d'entre eux, aucun déficit n'a été attribué aux retraités. Pour les seize autres, l'organisme municipal devait décider s'il assumait seul ou non le déficit attribuable aux retraités. Dans neuf cas, l'organisme municipal a suspendu l'indexation automatique. Dans sept cas, il a refusé de le faire. La Loi n'a pas prévu de critère sur lesquels l'organisme pouvait baser sa décision.

[540] Or, l'imprécision des critères d'application d'une loi est un élément important à considérer.

[541] Dans *R. c. Morales*²⁷⁰, la Cour suprême a été appelée à se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions du *Code criminel* relatives à la mise en liberté sous caution, s'est intéressée, notamment, à la constitutionnalité du critère de « l'intérêt public », pour refuser la mise en liberté sous caution d'un prévenu dans l'attente d'un procès :

Toutefois, l'élément «intérêt public» de l'al. 515(10) b) ne satisfait pas au deuxième volet du critère énoncé dans l'arrêt *Oakes*, le critère de la proportionnalité. Il ne satisfait à aucun des trois éléments du critère de la proportionnalité. Premièrement, il n'y a pas de lien rationnel entre la mesure et les objectifs de prévention du crime et de prévention d'activités nuisibles à l'administration de la justice. Comme le soutient l'intimé, la disposition est tellement imprécise qu'elle ne fournit aucun moyen de déterminer quels sont les prévenus les plus susceptibles de commettre des infractions ou de nuire à l'administration de la justice s'ils sont mis en liberté. Elle autorise donc la détention avant le procès dans bien des cas qui n'ont aucun rapport avec les objectifs de la mesure. Deuxièmement, la mesure ne porte pas atteinte le moins possible à des droits. Dans les arrêts *R. c. Keegstra*, précité, aux pp. 785 et 786, et *R. c. Seaboyer*, [1991] 2 R.C.S. 577, à la p. 626, l'imprécision a été un facteur pertinent pour déterminer s'il y avait eu une atteinte minimale à des droits. Dans l'arrêt *Nova Scotia Pharmaceutical Society*, on lit, à la p. 627, que «l'imprécision, en ce qui concerne le volet "atteinte minimale" du critère

²⁶⁹ Pièce PGQ-2 : Rapport d'Amours, préc., note 77, p. 175.

²⁷⁰ *R. c. Morales*, [1992] 3 R.C.S., 711, p. 734.

relatif à l'article premier, se confond avec la notion connexe de portée excessive». [...]

[542] Dans l'analyse de l'atteinte minimale, il y a lieu aussi de considérer les commentaires suivants de la Cour suprême dans *R. c. St-Onge Lamoureux*²⁷¹ :

[39] Outre l'existence d'un lien rationnel, les appelants devaient démontrer que la mesure porte aussi peu atteinte qu'il est raisonnablement possible de le faire à la présomption d'innocence (*R. c. Edwards Books and Art Ltd.*, [1986] 2 R.C.S. 713, p. 772). En faisant l'examen de l'atteinte minimale, le tribunal ne doit pas se substituer au législateur et tenter de concevoir la solution la moins attentatoire. Dans l'arrêt *Downey*, notre Cour a précisé que « le législateur n'est pas tenu de choisir le moyen le moins envahissant, dans l'absolu, pour satisfaire à cette partie de l'analyse. La question est plutôt "de savoir si le législateur aurait pu raisonnablement choisir un autre moyen qui aurait permis d'atteindre de façon aussi efficace l'objectif identifié" » (p. 37, citant *R. c. Chaulk*, [1990] 3 R.C.S. 1303, p. 1341). La latitude accordée au législateur est largement tributaire du contexte. En effet, une loi pénale qui menace directement la liberté d'une personne sera évaluée différemment d'une mesure réglementaire complexe visant à remédier à un problème social (*Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567, par. 35 et 37).

[543] En l'espèce, il faut convenir que le législateur n'intervient pas à l'égard de la liberté d'un individu. Il légifère dans une matière sociale, économique et d'intérêt public. Mais alors que pour les participants actifs, tous contribuent d'une façon ou d'une autre à l'objectif, dans le cas des retraités, seuls ceux bénéficiant d'une indexation automatique de leur rente peuvent être affectés sans, par ailleurs, connaître les motifs et les critères considérés pour justifier la décision.

[544] Comme déjà énoncé, la suspension de l'indexation automatique de la rente d'un retraité satisfait le critère du lien rationnel. Toutefois, la PGQ ne convainc pas que la suspension d'un droit acquis d'un retraité, sans aucune forme de négociation, se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables. De plus, elle ne convainc pas que l'attribution à une partie à un contrat du pouvoir de le modifier seul accorde son juste poids à chaque intérêt en jeu. En effet, il appert que la disposition crée une inégalité entre l'organisme municipal et le retraité, qu'elle renforce l'avantage d'une partie sur l'autre.

[545] En conséquence, les dispositions de la Loi qui autorisent pareille suspension doivent être déclarées inconstitutionnelles, invalides et inopérantes. Il s'agit des articles 16 et 17 de la sous-section 2 « Retraités au 31 décembre 2013 » de la section III « Service antérieur au 1^{er} janvier 2014 » du chapitre II « Restructuration des régimes de retraite établis par un organisme municipal » et de la dernière phrase du troisième alinéa

²⁷¹ *R. c. St-Onge Lamoureux*, 2012 CSC 57.

de l'article 26 de la section I « Négociation » du chapitre IV « Processus de restructuration des régimes de retraite établis par un organisme municipal » à savoir « l'indexation de la rente des retraités au 31 décembre 2013 peut être suspendue conformément à la section III du chapitre II » de la Loi 15.

25. LES FRAIS DE JUSTICE

[546] Reste la question des frais de justice. Vu le sort mitigé des litiges, il y a lieu d'ordonner que chaque partie supporte ses frais de justice.

[547] Une exception toutefois. Les demandeurs ont requis de l'un de leur expert en actuariat, monsieur Pierre Bergeron, qu'il passe en revue les éléments généraux d'un régime de retraite afin d'assurer une meilleure compréhension de sa conception, de son fonctionnement et de son financement.

[548] Ses explications ont été formulées dans un rapport écrit²⁷² et à l'audience, au bénéfice de tous.

[549] Il convient que les honoraires et débours reliés à cet exercice soient partagés à parts égales entre les demandeurs, d'une part, et les défendeurs et les mises en cause ayant produit des moyens de défense, d'autre part.

[550] Ces frais devraient aussi être répartis en parts égales entre la PGQ, d'une part, et les mises en cause, d'autre part. Ces dernières sont de taille fort différente. Elles se répartiront leur portion du coût au prorata de leur population respective au 1^{er} janvier 2014.

26. LES CONCLUSIONS

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[551] **ACCUEILLE** en partie les demandes;

[552] **DÉCLARE** inconstitutionnels, invalides et inopérants les articles 16 et 17 de la sous-section 2 « Retraités au 31 décembre 2013 » de la section III « Service antérieur au 1^{er} janvier 2014 » du chapitre II « Restructuration des régimes de retraite établis par un organisme municipal » et de la dernière phrase « l'indexation de la rente des retraités au 31 décembre 2013 peut être suspendue conformément à la section III du chapitre II » du troisième alinéa de l'article 26 de la section I « Négociation », du chapitre IV « Processus

²⁷² Pièce R-44 : Régimes complémentaires de retraite – types de régimes et notions de base quant à leur financement d'août 2018, PBI Actuaire et conseillers, Pierre Bergeron, déposé dans le dossier *FPPM* 500-17-087969-153, préc., note 26.

de restructuration des régimes de retraite établis par un organisme municipal » de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, RLRQ c. S-2.1.1;

[553] **REJETTE** les demandes quant à leurs conclusions visant à faire déclarer inconstitutionnelles, invalides et inopérantes les autres dispositions de la Loi;

[554] **DEMEURE** saisi du dossier pour statuer sur les demandes en réparation en faveur des retraités;

[555] **ORDONNE** à la Procureure générale du Québec et aux mises en cause, Villes de Montréal, Beaconsfield, Dorval, Mont-Royal, Pointe-Claire et Sainte-Catherine de payer aux demandeurs, à titre de frais de justice, les honoraires et débours reliés à l'expertise de l'actuaire Pierre Bergeron produit comme pièce R-44 dans le dossier du district de Montréal, numéro 500-17-087969-153, Fraternité des policiers et policières de Montréal et Benoit Fortin, demandeurs c. Procureure générale du Québec et al, défendeurs et Ville de Montréal et al, mises en cause, incluant ceux requis par cet expert pour sa présence à l'audience dans le cadre de cette expertise, selon le pourcentage suivant :

- Dans le cas de la Procureure générale du Québec et des défendeurs : 25 %
- Dans le cas des Villes de Montréal, Beaconsfield, Dorval, Mont-Royal, Pointe-Claire et Ste-Catherine : 25 % répartis entre elles au prorata de leur population respective au 1^{er} janvier 2014

[556] **Chaque partie supportant ses frais de justice pour le surplus.**


BENOIT MOULIN, J.C.S.

M^e Claude Leblanc
PHILION, LEBLANC, BEAUDRY
Avocats de l'APPVQ (200-05-020126-152)
Avocats de l'APRVQ (200-17-022941-157)
Avocats de l'APM (500-17-086490-151)
Avocats de l'ACVL (500-17-089514-155)

M^e Sophie Cloutier
POUDRIER BRADET
Avocats de la FISA (200-17-021337-142)

M^e Jean-Luc Dufour
POUDRIER BRADET
Avocats de la CSD (200-17-021682-158)

M^e Yves Morin
LAMOUREUX, MORIN, LAMOUREUX
Avocats du SCFP (500-17-086494-153)
Avocats du SEPB (500-17-086906-156)
Avocats de l'APPAVL – intervenante (500-17-086490-151)

M^e Maude Pépin-Hallé
M^e Emilie Bouchard
LAROCHÉ MARTIN
Avocats de la CSN (500-17-086764-150)

M^e Laurent Roy
M^e Guy Bélanger
M^e Julien David Hobson
ROY, BÉLANGER, Avocats
Avocats de la FPPMQ (500-17-087899-152)
Avocats de la FPPM (500-17-087969-153)
Avocats du SPPQ (500-17-088735-157)

M^e Katty Duranleau
PHILION, LEBLANC, BEAUDRY
Avocats du SPPMM (500-17-088180-156)
Avocats du SPSPEM – intervenante (500-17-088180-156)

M^e Denis Monette
SERVICES JURIDIQUES DENIS MONETTE INC.
Avocats de la FACMQ (500-17-093732-1655)

M^e Michel Déon
M^e Nathalie Fiset
M^e Ruth Arless-Frandsen
Avocats de la PGQ dans tous les dossiers

M^e Mélanie Tremblay

M^e Éliane Gobeil

GIASSON & ASSOCIÉS

Avocats de la Ville de Québec (200-05-020126-152, 200-17-021337-142,
200-17-022941-157, 500-17-086490-151, 500-17-086494-153, 500-17-087899-152)

M^e Robert D. Brisebois

LB AVOCATS INC.

Avocats de la Ville de Cowansville (200-17-021337-142)

M^e Richard Coutu

M^e Pierre-Alexandre Boucher

BÉLANGER SAUVÉ

Avocats de la Ville de Rivière-du-Loup (200-17-021337-142, 500-17-086764-159)

Avocats de la Ville de Sorel-Tracy (200-17-021337-142, 500-17-086764-159, 500-17-088735-157 500-17-093732-165)

Avocats de la Ville de Trois-Rivières (200-17-021337-142, 500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-088735-157, 500-17-093732-165)

Avocats de la Ville de La Tuque (200-17-021682-158, 500-17-093732-165)

Avocats de la Ville de Joliette (200-17-021682-158, 500-17-086494-153, 500-17-088735-157)

Avocats de la Société de transport de Montréal (200-17-022941-157, 500-17-086494-153, 500-17-086764-159, 500-17-086906-156)

Avocats de la Ville de Laval (500-17-086490-151, 500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-089514-155)

Avocats de la Ville de Gatineau (500-17-086490-151, 500-17-086764-159, 500-17-087899-152)

Avocats de la Régie intermunicipale de Roussillon (500-17-086494-153, 500-17-087899-152)

Avocats de la Ville de Baie-Comeau (500-17-086494-153, 500-17-088735-157)

Avocats de la Ville de Beloeil (500-17-086494-153)

Avocats de la Ville de Boisbriand (500-17-086494-153, 500-17-093732-165)

Avocats de la Ville de Candiac (500-17-086494-153)

Avocats de la Ville de Delson (500-17-086494-153)

Avocats de la Ville de Hampstead (500-17-086494-153)

Avocats de la Ville de l'Assomption (500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-093732-165)

Avocats de la Ville de Montréal Est (500-17-086494-153)

Avocats de la Ville de Sainte-Julie (500-17-086494-153,

Avocats de la Ville de Saint-Jean-sur-Richelieu (500-17-086494-153, 500-17-087899-152)

Avocats de la Ville de Sept-Iles (500-17-086494-153)
Avocats de la Ville de Sainte-Thérèse (500-17-086764-159, 500-17-088735-157)
Avocats de la Ville de Mont-Tremblant (500-17-086764-159, 500-17-087899-152)
Avocats de la Ville de Montréal (500-17-086906-156)
Avocats de la Ville de Bromont (500-17-087899-152)
Avocats de la Régie intermunicipale de police Richelieu Saint-Laurent (500-17-087899-152)

M^e Serge Cormier

SAUVÉ, CORMIER, CHABOT & ASSOCIÉS

Avocats de la Ville de Sherbrooke (200-17-021337-142, 500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-088735-157)

M^e Pierre Paradis

PARADIS DIONNE

Avocats de la Ville de Thetford Mines (200-17-021337-142, 500-17-087899-152)

M^e Isabelle Leroux

Avocate de la Ville de Saint-Hyacinthe (200-17-021682-158, 500-17-086494-153,)

M^e Catherine Bouchard

Avocate de la Ville de Granby (200-17-021682-158, 500-17-087899-152, 500-17-093732-165)

M^e Rosane Roy

ARCAND ROY

Avocats de la Ville de Victoriaville (200-17-021682-158, 500-17-093732-165)

M^e Valérie Korozs

GAGNIER, GUAY, BIRON AVOCATS

Avocats de la Ville de Montréal (200-17-022941-157, 500-17-086490-151, 500-17-086494-153, 500-17-087969-153, 500-17-088180-156)

Avocats de la Commission des services électriques de Montréal (500-17-086494-153)

M^e Marjolaine Parent

RIVARD VÉZINA LAROSE

Avocats de la Ville de Longueuil (500-17-086490-151,, 500-17-093732-165)

M^e Philippe Asselin

MORENCY, Société d'avocats

Avocats de la Ville de Boischatel (500-17-086494-153)

M^e Isabelle Desaulniers

Avocate de la Société de transport de Laval (500-17-086494-153, 500-17-086764-159)

M^e Louis-Philippe Taddeo

Avocat de la Société de transport de Longueuil (500-17-086494-153, 500-17-086764-159)

M^e Frédéric Laflamme

LAVERY, De BILLY

Avocats de la Société de transport de Trois-Rivières (500-17-086494-153)

M^e Annie Aubin

Avocate de la Ville d'Alma (500-17-086494-153)

M^e Claudyne Maurice

Avocate de la Ville d'Amos (500-17-086494-153)

M^e Karl Delwaide

FASKEN MARTINEAU DuMOULIN

Avocats de la Ville de Beaconsfield, Ville de Dorval, Ville de Kirkland, Ville de La Prairie, Ville de Mont-Royal, Ville de Pointe-Claire, Ville de Saint-Bruno-de-Montarville, Ville de Sainte-Catherine (500-17-086494-153)

Avocats de la Ville de Vaudreuil-Dorion (500-17-086494-153)

M^e Charles Caza

TERRIEN, COUTURE AVOCATS

Avocats de la Ville de Châteauguay (500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-088735-157)

M^e Audrey Toupin-Couture

CAIN LAMARRE

Avocats de la Ville de Coaticook (500-17-086494-153)

M^e Jonathan Schecter

Avocat de la Ville de Côte St-Luc (500-17-086494-153)

M^e Nancy Gagnon

Avocate de la Ville de Dollard-des-Ormeaux

M^e Claude Proulx

PROULX, DESFOSSÉS, PROVENCHER

Avocats de la Ville de Drummondville (500-17-086494-153, 500-17-086764-159)

M^e Jean Houle

CAIN LAMARRE

Avocats de la Ville de Lévis (500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-088735-157)

M^e Marie-Pierre Gauthier

Avocate de la Ville de Magog (500-17-086494-153)

M^e Guillaume Jobin

CAIN LAMARRE

Avocats de la Ville de Val d'Or (500-17-086494-153, 500-17-088735-157)

Me Pier-Olivier Fradette

Lavery, De Billy

Avocats de l'intervenante Union des municipalités du Québec (200-17-021337-142)

M^e Claude Gilbert

Avocat de la Ville de Montréal-Ouest (500-17-086494-153)

M^e Jean-Jacques Rainville

M^e Louis-Philippe Bourgeois

DUNTON RAINVILLE

Avocats de la Ville de Repentigny (500-17-086494-153, 500-17-087899-152, 500-17-093732-165)

M^e Émilie Morin-Gravel

COULOMBE, BOIVIN, MORIN-GRAVEL

Avocats de la Ville de Saguenay (500-17-086494-153, 500-17-086764-159, 500-17-087899-152, 500-17-088735-157, 500-17-093732-165)

M^e Mario Paul-Hus

MUNICONSEIL AVOCATS

Avocats de la Ville de Sainte-Marthe-sur-le-Lac (500-17-086494-153)

M^e Louise Ménard

Avocate de la Ville de Saint-Félicien (500-17-086494-153)

200-05-020126-152 – 200-17-021337-142 – 200-17-021682-158 – 200-17-022941-157 – 500-17-086490-151
500-17-086494-153 – 500-17-086764-159 – 500-17-086906-156 – 500-17-087899-152 – 500-17-087969-153
500-17-088180-156 – 500-17-088735-157 – 500-17-089514-155 – 500-17-093732-165

PAGE : 182

M^e Magali Plourde

Avocate de la Ville de Saint-Georges (500-17-086494-153)

M^e Karell Langevin

Avocate de la Ville de Mirabel (500-17-086764-159, 500-17-087899-152)

M^e Luc Jobin

TREMBLAY, BOIS, MIGNAULT, LEMAY

Avocats de la Ville de Sainte-Anne-de-Beaupré (500-17-086764-159)

Avocats de la Ville de Farnham (500-17-086764-159)

M^e Chantal Gagnon

Avocate de la Ville de Rimouski (500-17-086764-159)

M^e William Assels

ST-ONGE & ASSELS

Avocats de la Ville de New Richmond (500-17-086494-159)

M^e Manon Lafontaine

Avocate de la Ville de Blainville (500-17-087899-152)

M^e Julien Ranger-Musiol

OSLER, HOSKIN & HARCOURT

Avocats de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal (500-17-087969-153)

Dates d'audience : 24 septembre 2018 au 30 août 2019 (95 jours d'audience)

TABLE DES MATIÈRES

1.	PRÉSENTATION	2
2.	LES PRESCRIPTIONS DE LA LOI	3
3.	LES RECOURS	10
4.	LES GRIEFS DES DEMANDEURS	13
5.	LES MOYENS DE DÉFENSE	16
6.	LES MOYENS DE PREUVE	17
7.	LES QUESTIONS EN LITIGE SELON LES PARTIES	18
8.	LES DISPOSITIONS DES CHARTES	20
9.	L'APPLICATION TEMPORELLE DE LA LOI	22
10.	LE CADRE LÉGISLATIF ET RÉGLEMENTAIRE APPLICABLE À UN RÉGIME DE RETRAITE	28
11.	DIVERS RÉGIMES DE RETRAITE	29
12.	LA CAISSE DE RETRAITE : UN PATRIMOINE FIDUCIAIRE	31
13.	SUJETS PÉRIPHÉRIQUES AU DROIT D'ASSOCIATION	33
13.1	La sécurité juridique et l'intégrité des employés municipaux	33
13.2	La question de l'expropriation	34
13.3	L'argument de discrimination	35
14.	LES QUESTIONS AU CENTRE DU LITIGE	40
15.	LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION	40
16.	LE FARDEAU DE PREUVE	46
17.	LES LIMITES DU DÉBAT	48
18.	LE RÔLE DU TRIBUNAL	51
19.	LE RÉGIME DE RETRAITE, UNE COMPOSANTE DE LA RÉMUNÉRATION GLOBALE DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX	55
20.	LES MOTIFS JUSTIFIANT L'INTERVENTION DU LÉGISLATEUR	62
20.1	Historique législatif	62
20.2	Les avis de la RRQ	70
20.3	Le rapport d'Amours	73
20.4	Le suivi au rapport d'Amours	82
21.	LES RÉACTIONS DES DEMANDEURS À L'ÉVOLUTION DES RÉGIMES DE RETRAITE	85
22.	L'OBJET DE LA LOI 15	96
22.1	Des ententes pré-Loi 15	102
22.2	Le lien entre le partage des cotisations et la pérennité d'un régime de retraite	109
23.	LES EFFETS DE LA LOI	114
23.1	Les effets à l'égard des organismes municipaux	115

23.2	Les directives aux actuares	117
23.3	Les effets à l'égard des participants actifs	120
23.4	Les ententes entre la FPPM et la Ville de Montréal	132
23.5	Autres exemples de négociation.....	141
23.6	La question de l'arbitrage et du pouvoir de Retraite Québec.....	147
23.7	Conclusion quant aux effets de la Loi à l'égard des participants actifs...	151
23.8	La question de la justification.....	151
24.	LES EFFETS À L'ÉGARD DES RETRAITÉS	166
25.	LES FRAIS DE JUSTICE.....	175
26.	LES CONCLUSIONS	175
TABLE DES MATIÈRES.....		183
ANNEXE 1 - DÉSIGNATIONS INTÉGRALES DES PARTIES.....		185
ANNEXE 2 -LEXIQUE.....		205
ANNEXE 3 - PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LRCR PERTINENTES AU LITIGE.....		216

ANNEXE 1

N° : 200-17-021337-142

**FÉDÉRATION INDÉPENDANTE DES SYNDICATS AUTONOMES (FISA)
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE COWANSVILLE (FISA)
MADAME MANON MOREAU
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE LA BIBLIOTHÈQUE GABRIELLE-GIROUX-BERTRAND (FISA)
MADAME JOCELYNE CHAREST
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE MATANE
MONSIEUR JOCELYN PELLETIER
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE RIVIÈRE-DU-LOUP (FISA)
MONSIEUR PIERRE RACINE
SYNDICAT DES INSPECTEURS ET DES RÉPARTITEURS DU RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE (FISA)
MONSIEUR ÉRIC POIRIER
SYNDICAT NATIONAL DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
MONSIEUR SONNY CARRIÈRE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX ET PROFESSIONNELS DE LA VILLE DE SHERBROOKE (COLS BLANCS)
MONSIEUR CARL VEILLEUX
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE SOREL-TRACY (FISA)
MADAME DANIELLE MATON
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE THETFORD MINES (FISA)
MONSIEUR DONALD DROUIN
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU DE LA VILLE DE THETFORD MINES
MONSIEUR MICHEL PLANTE
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MANUELS DE LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (FISA)
MONSIEUR SIMON LAPIERRE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE QUÉBEC (FISA)
MONSIEUR JEAN GAGNON
SYNDICAT DU PERSONNEL OCCASIONNEL DE QUÉBEC
MONSIEUR HUGUES DUPONT
MONSIEUR GASTON VERREAULT
MADAME HÉLÈNE PELLETIER
MONSIEUR JEAN-MARC ROBERT
MONSIEUR JACQUES LAVOIE
MONSIEUR FRANÇOIS LANDRY
MONSIEUR RÉJEAN GOSSELIN**

Demandeurs

C.

**PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

Défendeurs

et

**VILLE DE COWANSVILLE
VILLE DE MATANE
VILLE DE RIVIÈRE-DU-LOUP
RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE
VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
VILLE DE SHERBROOKE
VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE THETFORD MINES
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES
VILLE DE QUÉBEC**

Mises en cause

et

L'UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

Intervenante

N° : 200-17-021682-158

**CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES (CSD)
SYNDICAT DÉMOCRATIQUE DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE LA
TUQUE (CSD)
MADAME MÉLANIE HÉBERT
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE JOLIETTE (CSD)
MADAME KARINE ST-GEORGES
SYNDICAT DES SALARIÉS-E-S DE LA VILLE DE SAINT-HYACINTHE (CSD)
MONSIEUR MARCEL ROBIDOUX
SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE GRANBY (CSD)
MONSIEUR BENOIT PARENT
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE GRANBY (CSD)
MADAME ANNIE LEMONDE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE VICTORIAVILLE
(CSD)
MONSIEUR MARTIN GRÉGOIRE
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE BEAUCE (SECTION : EMPLOYÉS DE
BUREAU)
MADAME FRANCE LESSARD**

SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE BEAUCE C.S.D. – SECTION EMPLOYÉS MANUELS

MONSIEUR FABIEN GIGUÈRE

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Défendeurs

et

VILLE DE LA TUQUE

VILLE DE JOLIETTE

VILLE DE SAINT-HYACINTHE

VILLE DE GRANBY

VILLE DE VICTORIAVILLE

VILLE DE SAINT-JOSEPH-DE-BEAUCE

Mises en cause

N° : 200-17-022941-157

ASSOCIATION DU PERSONNEL RETRAITÉ DE LA VILLE DE QUÉBEC (APRVQ)

MONSIEUR ANDRÉ JOBIDON

ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES RETRAITÉS(ES) DES SECTEURS PUBLICS ET PARAPUBLICS (AQRP)

MONSIEUR ANDRÉ TREMBLAY

ORGANISATION DES RETRAITÉS(ES) DE L'ENTRETIEN ET DU TRANSPORT DE MONTRÉAL (ORE-TM)

MONSIEUR JACQUES BEAUDOIN

L'ASSOCIATION DES RETRAITÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SAINT-LAURENT (ARMSL)

MONSIEUR RENÉ TREMBLAY

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

VILLE DE QUÉBEC

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

VILLE DE MONTRÉAL

Mises en cause

DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-17-086490-151

ASSOCIATION DES POMPIERS DE LA VILLE DE MONTRÉAL (APM)
ASSOCIATION DES POMPIERS PROFESSIONNELS DE LA VILLE DE QUÉBEC (APPO)
ASSOCIATION DES POMPIERS DE LA VILLE DE LAVAL (APL)
ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE GATINEAU
ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE L'AGGLOMÉRATION DE LONGUEUIL

MONSIEUR RÉJEAN HUBERT

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL
VILLE DE QUÉBEC
VILLE DE LAVAL
VILLE DE GATINEAU
VILLE DE LONGUEUIL

Mises en cause

et

L'ALLIANCE DU PERSONNEL PROFESSIONNEL ET ADMINISTRATIF DE LA VILLE DE LAVAL

Intervenante

N° : 500-17-086494-153

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE
MONSIEUR CHRISTIAN DUSSAULT
SYNDICAT DES COLS BLEUS REGROUPÉS DE MONTRÉAL (SCFP 301)
MONSIEUR MICHEL PARENT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 305
MONSIEUR DANIEL LAVOIE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 306
MONSIEUR ANDRÉ DUVAL
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 307
MONSIEUR MARIO GAUTHIER
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 308
MONSIEUR GABRIEL PLOUFFE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 348
MONSIEUR MICHEL LESAGE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL (SCFP)
MONSIEUR ALAIN FUGÈRE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 928
MADAME HÉLÈNE DORÉ
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 961
MONSIEUR CLAUDE FUGÈRE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 985
MONSIEUR RENÉ CUSSON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1017
MADAME CÉLINE PICARD
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1054
MONSIEUR PIERRE BENOÎT
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU EN SERVICE TECHNIQUE ET
PROFESSIONNEL DE LA VILLE DE LAVAL (SCFP, SECTION LOCALE 1113)
MONSIEUR RICHARD NADON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1114
MONSIEUR DENIS FRÉCHETTE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1152
MONSIEUR STEVE LÉPINE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1299
MONSIEUR STÉPHANE DUGUAY
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1322 (FTQ)
MONSIEUR DANY LAROCHELLE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1377
MONSIEUR JEAN BOURBONNAIS
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1432 (FTQ)
MADAME BRIGITTE MASSICOTTE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1619
MONSIEUR RICHARD LANOUE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1620
MONSIEUR PAUL PAQUETTE
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MANUELS DE LA VILLE DE QUÉBEC, SECTION LOCALE
1638 – SCFP
MONSIEUR DANIEL SIMARD
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1677
MONSIEUR DANY LAMOTHE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1690
MONSIEUR STÉPHANE BOLOGNA

SYNDICAT DES SALARIÉS DE LA VILLE DE SEPT-ÎLES, SECTION LOCALE 1930 (SCFP)

MONSIEUR MATHIEU GINGRAS

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1962 (FTQ)

MONSIEUR HANS WHELAN GÜNTHER

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1963 (FTQ)

MONSIEUR PASCAL LEBLANC

SYNDICAT DES CHAUFFEURS D'AUTOBUS, OPÉRATEURS DE MÉTRO ET EMPLOYÉS DES SERVICES CONNEXES AU TRANSPORT DE LA STM, SECTION LOCALE 1983, SCFP

MONSIEUR CARLONE RENATO

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2055 (FTQ)

MONSIEUR SERGE PRAIRIE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2118

MADAME GINETTE BOUDREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2168

MONSIEUR PATRICK GLOUTNEY

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2229 (FTQ)

MADAME LINDA TINING

SYNDICAT DU PERSONNEL DE BUREAU, TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL DU RTC, SECTION LOCALE 2231 DU SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE

MADAME NATHALIE LÉVESQUE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2294

MONSIEUR CHRISTIAN CAHUAZA

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2301

MONSIEUR DOMINIC OUELLET

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2326

MADAME CHANTAL RIOPEL

SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LÉVIS, SECTION LOCALE 2334, SCFP

MONSIEUR GÉRARD POIRIER

SYNDICAT DES EMPLOYÉS COLS BLANCS DE VILLE DE SAGUENAY, SCFP, SECTION LOCALE 2466

MONSIEUR RENÉ CLOUTIER

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2541 (FTQ)

MONSIEUR ROBIN CÔTÉ

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2589

MONSIEUR PASCAL LANGLOIS

SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU ET DE LOISIRS DE LA VILLE DE BAIE-COMEAU, LOCAL 2641 – SCFP

MADAME SYLVIE GAUDREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2729

MONSIEUR MARIO BERNARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2736

MADAME ANDRÉE MATHIEU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2738

MONSIEUR LUC DUMULON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2755

MONSIEUR MARC ROMÉO

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2777

MONSIEUR SYLVAIN KENNEDY

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2804

MADAME JOHANNE PARENT

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2811 (FTQ)

MONSIEUR MARTIN RAYMOND

**SYNDICAT DU PERSONNEL ADMINISTRATIF, TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL DU
TRANSPORT EN COMMUN SCFP-2850**

MONSIEUR MARTIN GAGNON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2912

MONSIEUR PATRICK HENRI

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2915

MONSIEUR ÉRIC ST-GELAIS

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2927

MADAME HÉLÈNE ST-PIERRE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3055

MONSIEUR MARC LORRAIN

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3332

MONSIEUR MARC ROCHON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3333

MADAME SYLVIE CHAMPAGNE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3423

MADAME JULIE-ANN PLEAU

**SYNDICAT DES CHAUFFEURES ET CHAUFFEURS DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT
DE SHERBROOKE, SECTION LOCALE 3434 DU SCFP**

MONSIEUR JEAN-PIERRE GUAY

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3672

MADAME DENISE HOULE

**SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE
(SCFP – SECTION LOCALE 3696)**

MONSIEUR ALAIN GAREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4115

MONSIEUR DONALD SIMARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4121

MONSIEUR SÉBASTIEN PRIVÉ
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4134
MONSIEUR JOCELYN BOURDON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4205
MONSIEUR CHRISTIAN LAPRISE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4238
MONSIEUR ÉRIC LABELLE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4264
MADAME VICKY GIONET
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4483
MADAME THÉRÈSE BOULANGER
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4503
MADAME MARIE-NATHALIE TROTTIER
SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE LAVAL, SCFP, SECTION LOCALE 4545
MONSIEUR MARTIN GAGNON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4636
MONSIEUR LOUIS FAFARD
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4667
MONSIEUR PATRICE TREMBLAY
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4708 (FTQ)
MADAME MICHELLE BRIDEAU
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4750
MONSIEUR MARC HALLÉE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4756
MADAME KARINE PAQUETTE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4821
MONSIEUR MARCEL CANUEL
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4929
MONSIEUR MARTIN BOUCHARD
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5002
MADAME SYLVIE THÉRIAULT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5125
MONSIEUR YAN GOSSELIN
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5134
MONSIEUR NICOLAS CARIGNAN
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5197
MONSIEUR ÉRIC GENESSE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5223
MONSIEUR FRANÇOIS GODBOUT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5959

MADAME DANIELLE LACROIX
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5960
MADAME DANIELLE LACROIX

Demandeurs

c.
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE LA VILLE DE MONTRÉAL
MUNICIPALITÉ DE BOISCHATEL

OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL

PAROISSE DE LA DORÉ

RÉGIE DE POLICE DE MEMPHRÉMAGOG

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE RICHELIEU-SAINT-LAURENT

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE STE-THÉRÈSE-DE-BLAINVILLE

RÉGIE INTERMUNICIPALE DE ROUSSILLON

RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LONGUEUIL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE SHERBROOKE

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE TROIS-RIVIÈRES

VILLE D'ALMA

VILLE D'AMOS

VILLE DE BAIE-COMEAU

VILLE DE BEACONSFIELD

VILLE DE BÉCANCOUR

VILLE DE BELOEIL

VILLE DE BLAINVILLE

VILLE DE BOISBRIAND

VILLE DE CANDIAC

VILLE DE CHÂTEAUGUAY

VILLE DE COATICOOK

VILLE DE CÔTE ST-LUC

VILLE DE DELSON

VILLE DE DEUX-MONTAGNES

VILLE DE DOLLARD-DES-ORMEAUX

VILLE DE DORVAL

VILLE DE DRUMMONDVILLE

VILLE DE HAMPSTEAD

VILLE DE JOLIETTE

200-05-020126-152 – 200-17-021337-142 – 200-17-021682-158 – 200-17-022941-157 – 500-17-086490-151
500-17-086494-153 – 500-17-086764-159 – 500-17-086906-156 – 500-17-087899-152 – 500-17-087969-153
500-17-088180-156 – 500-17-088735-157 – 500-17-089514-155 – 500-17-093732-165

PAGE : 194

**VILLE DE KIRKLAND
VILLE DE LA PRAIRIE
VILLE DE L'ASSOMPTION
VILLE DE LAVAL
VILLE DE LÉVIS
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE MAGOG
VILLE DE MASCOUCHE
VILLE DE MONTRÉAL
VILLE DE MONTRÉAL EST
VILLE DE MONTRÉAL OUEST
VILLE DE MONT-ROYAL
VILLE DE POINTE-CLAIRE
VILLE DE QUÉBEC
VILLE DE REPENTIGNY
VILLE DE ROSEMÈRE
VILLE DE ROUYN-NORANDA
VILLE DE SAGUENAY
VILLE DE SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE
VILLE DE SAINTE-ANNE-DES-PLAINES
VILLE DE SAINTE-CATHERINE
VILLE DE SAINTE-JULIE
VILLE DE SAINTE-MARTHE-SUR-LE-LAC
VILLE DE SAINT-EUSTACHE
VILLE DE SAINT-FÉLICIEN
VILLE DE SAINT-GEORGES
VILLE DE SAINT-HYACINTHE
VILLE DE SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU
VILLE DE SAINT-JÉRÔME
VILLE DE SEPT-ÎLES
VILLE DE SHERBROOKE
VILLE DE TERREBONNE
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES
VILLE DE VAL-D'OR
VILLE DE VAUDREUIL-DORION
VILLE DE WESTMOUNT**
Mises en cause

N° : 500-17-086764-159

CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN)

FÉDÉRATION DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS DE SERVICES PUBLICS INC. (CSN)
SYNDICAT DE LA MRC DE LA HAUTE-CÔTE NORD (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE GASPÉ (CSN)
MADAME LINE COTTON
MONSIEUR ALAIN CLOUTIER
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DES ÎLES – CSN
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA MRC VALLÉE-DE-LA-GATINEAU-CSN
SYNDICAT DES COLS BLEUS DE GATINEAU (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉ-ES MANUELS DE LA VILLE DE TERREBONNE-CSN
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE LA VILLE DE SAINTE-THÉRÈSE (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA VILLE DE MONT-TREMBLANT (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE MIRABEL (CSN)
MONSIEUR PATRICE CARLE
MONSIEUR GAÉTAN SYLVESTRE
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA VILLE DE MIRABEL (CSN)
SYNDICAT DU TRANSPORT DE MONTRÉAL
SYNDICAT DES EMPLOYÉS D'ENTRETIEN DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA STM – CSN
FRATERNITÉ DES CONSTABLES ET AGENTS DE LA PAIX DE LA STM-CSN
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DU TRANSPORT PUBLIC DU QUÉBEC MÉTROPOLITAIN INC.
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA CÔTE DE BEAUPRÉ (CSN)
SYNDICAT DES SALARIÉS (ÉES) D'ENTRETIEN DU RTC, CSN INC.
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS MUNICIPAUX DES CANTONS-UNIS STONEHAM-TEWKESBURY – CSN
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES COLS BLEUS DE RIMOUSKI (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS DE BUREAU DE LA VILLE DE RIMOUSKI
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA MRC RIMOUSKI-NEIGETTE (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE RIVIÈRE-DU-LOUP
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE LA MRC LAC-SAINT-JEAN EST (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉS(ES) DE LA MRC DU FJORD (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SAGUENAY (CSN)

MONSIEUR ANDRÉ MARCHAND
MONSIEUR BERTRAND PERRON
MONSIEUR RICHARD TREMBLAY
MONSIEUR SYLVAIN TREMBLAY
MONSIEUR ANDRÉ JANELLE
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS MUNICIPAUX DE NEW RICHMOND (CSN)
SYNDICAT DU PERSONNEL DU TRANSPORT ADAPTÉ DE LA STS (CSN)
MONSIEUR JACQUES MARQUIS
MONSIEUR CLAUDE VAILLANCOURT
MONSIEUR YVES MONTOUR
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS D'ENTRETIEN DE LA STS (CSN)
MONSIEUR JEAN-MICHEL PELLETIER
MONSIEUR SERGE MARCOUX
MONSIEUR MICHEL VALLIÈRE
SYNDICAT DU PERSONNEL DE BUREAU DE LA STS
SYNDICAT MANUEL DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DE VAUDREUIL-DORION
MONSIEUR JACQUES CORMIER
MONSIEUR PHILIPPE BRUN
SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE FARNHAM (CSN)
MONSIEUR LOUIS MAYNARD
MONSIEUR RAYMOND LAPLANTE
SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE CHAMBLY (CSN)
MONSIEUR ANDRÉ RANCOURT
SYNDICAT DES EMPLOYÉS D'ENTRETIEN DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA RIVE-SUD DE MONTRÉAL (CSN)
MONSIEUR DANIEL LEDUC
MONSIEUR CLAUDE THERRIEN
MONSIEUR SYLVAIN BOUCHARD
MONSIEUR RAYMOND DUFOUR
SYNDICAT DES COLS BLANCS DE LA VILLE DE CHAMBLY
MONSIEUR ÉRIC TREMBLAY-SERRE
SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
MONSIEUR GINO MARCIL
SYNDICAT DES EMPLOYÉ-ES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SOREL-TRACY-CSN
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA VILLE DE L'ÎLE PERROT – CSN
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS MUNICIPAUX DE ST-BONIFACE (CSN)
SYNDICAT RÉGIONAL DES EMPLOYÉ(ES) DE LA MAURICIE (CSN)

SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA NOUVELLE VILLE DE SHAWINIGAN (CSN)
SYNDICAT DES COLS BLANCS DE LA VILLE DE SHAWINIGAN (CSN)
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX COLS BLANCS DE DRUMMONDVILLE (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA VILLE DE MONT-JOLI (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS DE LA MUNICIPALITÉ DE PRICE (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA MRC DU HAUT-RICHELIEU (CSN)
SYNDICAT DES CHAUFFEURS D'AUTOBUS DE LA RIVE-SUD (CNS)
Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC,
Défenderesse

et

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DE LA HAUTE-CÔTE-NORD
VILLE DE GASPÉ
MUNICIPALITÉ DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DE LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU
VILLE DE GATINEAU
VILLE DE TERREBONNE
VILLE DE SAINTE-THÉRÈSE
VILLE DE MONT-TREMBLANT
VILLE DE MIRABEL
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL
RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE
VILLE DE BEAUPRÉ
CANTONS-UNIS-DE-STONEHAM-ET-TEWKESBURY
VILLE DE RIMOUSKI
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DE RIMOUSKI-NEIGETTE
VILLE DE RIVIÈRE-DU-LOUP
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DE LAC SAINT-JEAN EST
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DU FJORD DU SAGUENAY
VILLE DE SAGUENAY
VILLE DE NEW RICHMOND
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE SHERBROOKE
VILLE DE VAUDREUIL-DORION
VILLE DE FARNHAM
VILLE DE CHAMBLY
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LONGUEUIL

**VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE L'ÎLE-PERROT
MUNICIPALITÉ DE SAINT-BONIFACE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DE MÉKINAC
VILLE DE SHAWINIGAN
VILLE DE DRUMMONDVILLE
VILLE DE MONT-JOLI
MUNICIPALITÉ DE PRICE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DU HAUT-RICHELIEU
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LÉVIS**

Mises en cause

N° : 500-17-086906-156

**SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS PROFESSIONNELS-LES ET DE
BUREAU, SECTION LOCALE 571 (SEPB) CTC-FTQ
MONSIEUR CLAUDE PICOTTE
MONSIEUR JEAN-NICOLAS LOISELLE
SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS PROFESSIONNELS-LES ET DE
BUREAU, SECTION LOCALE 610 (SEPB) CTC-FTQ
MONSIEUR MARC GLOGOWSKI**

Demandeurs

**c.
PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**

Défenderesse

**et
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL
VILLE DE MONTRÉAL**

Mises en cause

N° : 500-17-087899-152

**FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE LAVAL
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE CHÂTEAUGUAY INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA VILLE DE QUÉBEC
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE BLAINVILLE INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE BROMONT INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA RÉGIONALE DEUX-
MONTAGNES INC.**

FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE GATINEAU
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE GRANBY INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE L'ASSOMPTION INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE LÉVIS INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE LONGUEUIL INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MASCOUCHE INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MEMPHRÉMAGOG INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE MIRABEL INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE VILLE DE MONT-TREMBLANT
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA MRC DES COLLINES-DE-
L'OUTAOUAIS
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE REPENTIGNY INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE RICHELIEU SAINT-LAURENT
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE LA RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE
ROUSSILLON INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA VILLE DE SAGUENAY INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE SAINT-EUSTACHE INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU INC.
ASSOCIATION DES POLICIERS DE SAINT-JÉRÔME MÉTROPOLITAIN INC.
ASSOCIATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE SHERBROOKE
FRATERNITÉ DES POLICIERS DE TERREBONNE INC.
FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE LA RÉGIE DE POLICE THÉRÈSE-
DE-BLAINVILLE INC.
ASSOCIATION DES POLICIERS DE THETFORD MINES
ASSOCIATION DES POLICIERS POMPIERS DE LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES INC.
MONSIEUR ANDRÉ POTVIN
MONSIEUR STÉPHANE CHEVRIER
MONSIEUR FRANÇOIS LEMAY
MONSIEUR MICHEL ROY
MONSIEUR GUY THERRIEN
MONSIEUR MARC RICHARD
MONSIEUR PIERRE CHAPADOS
MONSIEUR BERNARD LERHE

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Défendeurs

et

VILLE DE LAVAL
VILLE DE CHÂTEAUGUAY

VILLE DE QUÉBEC
VILLE DE BLAINVILLE
VILLE DE BROMONT
VILLE DE DEUX-MONTAGNES
VILLE DE GATINEAU
VILLE DE GRANBY
VILLE DE L'ASSOMPTION
VILLE DE LÉVIS
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE MASCOUCHE
LA RÉGIE DE POLICE DE MEMPHRÉMAGOG
VILLE DE MIRABEL
VILLE DE MONT-TREMBLANT
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTE DES COLLINES-DE-L'OUTAOUAIS
VILLE DE REPENTIGNY
RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE RICHELIEU SAINT-LAURENT
RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE ROUSSILLON
VILLE DE SAGUENAY
VILLE DE SAINT-EUSTACHE
VILLE DE SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU
VILLE DE SAINT-JÉRÔME
VILLE DE SHERBROOKE
VILLE DE TERREBONNE
RÉGIE DE POLICE THÉRÈSE DE BLAINVILLE
VILLE DE THETFORD MINES
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

Mises en cause

N° : 500-17-087969-153

FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
MONSIEUR BENOÎT FORTIN

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC
MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Défendeurs

Et

VILLE DE MONTRÉAL

**ASSOCIATION DE BIENFAISANCE ET DE RETRAITE DES POLICIERS ET POLICIÈRES
DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

Mises en cause

et

**SYNDICAT PROFESSIONNEL DES SCIENTIFIQUES À PRATIQUE EXCLUSIVE DE
MONTRÉAL**

Intervenant

N°: 500-17-088180-156

**SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS MUNICIPAUX DE
MONTRÉAL**

MADAME GISÈLE JOLIN

MONSIEUR MICHEL VÉZINA

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

VILLE DE MONTRÉAL

Mise en cause

N°: 500-17-088735-157

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC

**SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE
SHERBROOKE**

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE LÉVIS

**SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE SAINT-
JÉRÔME**

**SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE
SAGUENAY**

SYNDICAT DES POMPIERS DU QUÉBEC, SECTION LOCALE BAIE-COMEAU

SYNDICAT DES POMPIERS DU QUÉBEC, SECTION LOCALE CHÂTEAUGUAY

**SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE
JOLIETTE**

**SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE
RIMOUSKI**

**SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE ROUYN-
NORANDA**

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE ROUYN-NORANDA (temps partiel)

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE SAINTE-THÉRÈSE

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE SOREL-TRACY

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE SOREL-TRACY (temps partiel)

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE TROIS-RIVIÈRES

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE VAL-D'OR

SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC, SECTION LOCALE VAL-D'OR (temps partiel)

MONSIEUR JEAN-FRANÇOIS HAMEL

MONSIEUR SYLVAIN CHARBONNEAU

MONSIEUR SYLVAIN CÔTÉ

MONSIEUR SIMON GILBERT

MONSIEUR ALAIN LEBEL

MONSIEUR ÉRIC LALONDE

MONSIEUR MARTIN DE GRANDPRÉ

MONSIEUR SYLVAIN LÉVESQUE

MONSIEUR ALAIN ROCHETTE

MONSIEUR MATHIEU TARDIF

MONSIEUR ROBERT FOURNIER

MONSIEUR STÉPHANE CHARTRAND

MONSIEUR MARTIN MERCIER

MONSIEUR LUC POIRIER

MONSIEUR SERGE DAUPHINAIS

MONSIEUR GINO HARNOIS

MONSIEUR ÉRIC LAFLEUR

MONSIEUR KRISTIAN FORTIN CHARTIER

Demandeurs

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

Défendeurs

et

VILLE DE LÉVIS

VILLE DE SAGUENAY
VILLE DE SAINT-JÉRÔME
VILLE DE SHERBROOKE
VILLE DE BAIE-COMEAU
VILLE DE CHÂTEAUGUAY
VILLE DE JOLIETTE
VILLE DE RIMOUSKI
VILLE DE ROUYN-NORANDA
VILLE DE SAINTE-THÉRÈSE
VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES
VILLE DE VAL-D'OR

Mises en cause

N° : 500-17-089514-155

ASSOCIATION DES CADRES DE LA VILLE DE LAVAL
MADAME NANCY McHUGH

Demanderesses

c.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

VILLE DE LAVAL

Mises en cause

N° : 500-17-093732-165

FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DES CADRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC
(FACMQ)

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES CADRES DE LA VILLE DE BOISBRIAND
MONSIEUR CAMIL ADAM

ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE LA TUQUE
MONSIEUR YVES MARTEL

ASSOCIATION DES CADRES DE LA NOUVELLE VILLE DE LÉVIS
MONSIEUR SÉBASTIEN ROY

MONSIEUR LAWRENCE SIROIS

ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE LONGUEUIL
MONSIEUR JEAN-PIERRE BOUCHARD

ASSOCIATION DES CADRES DE LA VILLE DE MIRABEL

MONSIEUR JÉRÔME DUGUAY
ASSOCIATION DU PERSONNEL DE GESTION DE VILLE DE SAGUENAY
MONSIEUR CHRISTIAN FILLION
MADAME HÉLÈNE LAVOIE
**ASSOCIATION DES EMPLOYÉS CADRES DE LA VILLE DE SALABERRY-DE-
VALLEYFIELD**
MONSIEUR CHARLES PERREAULT
MONSIEUR CLAUDE BRIÈRE
ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SAINT-JÉRÔME
MONSIEUR FRANÇOIS BRISEBOIS
MADAME DANIELLE CLÉMENT
MONSIEUR DANIEL DESJARDINS
MONSIEUR YVON PICOTTE
ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SHAWINIGAN
MONSIEUR MICHEL MONGRAIN
MONSIEUR MICHEL LACERTE
ASSOCIATION DU PERSONNEL CADRE DE LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (2002)
MONSIEUR LOUIS-FRANÇOIS CARON
MONSIEUR YVON VERRETTE

Demandeurs

C.

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

Défenderesse

et

VILLE DE BOISBRIAND
VILLE DE CHAMBLY
VILLE DE GRANBY
VILLE DE L'ASSOMPTION
VILLE DE LA TUQUE
VILLE DE LÉVIS
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE MIRABEL
VILLE DE REPENTIGNY
VILLE DE SAINT-JÉRÔME
VILLE DE SAGUENAY
VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
VILLE DE SHAWINIGAN
VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES
VILLE DE VICTORIAVILLE

Mises en cause

ANNEXE 2

LEXIQUE²⁷³

RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE

Bénéficiaire	Personne qui reçoit une prestation en vertu d'un régime de retraite à la suite du décès d'un participant. Cela inclut principalement le conjoint survivant.
Capitalisation (régime de retraite financé par)	Régime dans lequel les cotisations sont mises en réserve et capitalisées, afin de verser aux participants et aux bénéficiaires des rentes et des prestations.
Capitalisé (régime de retraite à prestations déterminées)	Régime dont la valeur de l'actif est égale à la valeur du passif selon l'approche de capitalisation. Le niveau de capitalisation d'un régime s'apprécie en fonction du compte général.
Clause banquier	Mesure qui permet à un employeur, qui a versé à la caisse de retraite des sommes pour amortir des déficits, de récupérer ces sommes par la suite en utilisant un congé de cotisation lorsque la situation du régime s'améliore.

²⁷³ Sources : Régimes complémentaires de retraite – types de régimes et notions de base quant à leur financement; Annexe 3, lexique, août 2018, PBI actuaire et conseillers, pièce R-44, dossier *FPPM* – 500-17-087969-153; Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées – glossaire – p. 76 et suiv., Régie des rentes du Québec, 2005, pièce PGQ-12.

Comité de retraite	Regroupement de personnes qui a pour mandat d'administrer un régime complémentaire de retraite. Selon la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, le comité agit à titre de fiduciaire de la caisse de retraite.
Compte général	L'actif d'un régime est comptabilisé entre deux comptes. Les gains actuariels sont comptabilisés dans la réserve. Le solde de l'actif constitue le compte général.
Congé de cotisation	Cessation temporaire du versement de cotisation. Il peut y avoir congé de cotisation de la part de l'employeur ou des travailleurs. Le congé peut être partiel ou total.
Consolider des déficits	Combinaison du solde des déficits établis antérieurement avec le nouveau déficit pour former un déficit global. Les paiements d'amortissement seront déterminés en fonction du déficit global.
Cotisation d'équilibre	Cotisation servant à financer le déficit d'un régime de retraite à prestations déterminées.
Cotisation de stabilisation	Une cotisation de stabilisation est versée soit par l'employeur seul, les participants seuls, soit les 2 selon ce que prévoit le régime. Cette cotisation vise à approvisionner le fonds de stabilisation.
Cotisation d'exercice ou cotisation pour service courant	Cotisation qui correspond à la partie de la valeur actuarielle des engagements d'un régime de retraite qui est attribuable à l'exercice en cours selon la méthode d'évaluation actuarielle.
Cotisations	La cotisation patronale est la quote-part que l'employeur est tenu de verser. La cotisation salariale est la quote-part que le participant actif

	est tenu de verser ou la somme qu'il choisit de verser, avec contrepartie de l'employeur. Dans certains régimes, le participant actif peut également choisir de verser une cotisation volontaire, sans contrepartie de l'employeur.
Cotisation patronale	Cotisation versée par l'employeur. Elle inclut la cotisation d'exercice et les paiements d'amortissement.
Cotisation patronale minimale	Cotisation que l'employeur est tenu d'assumer en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et qui doit être au moins égale à 50 % de la valeur de la prestation acquise par un participant ou un bénéficiaire.
Cotisation salariale	Cotisation versée par les participants actifs.
Crédit de rente	Prestations de retraite auxquelles un participant acquiert droit au titre d'un régime de retraite au fur et à mesure de sa participation.
Déficit actuariel de capitalisation	Excédent de la valeur des engagements (passif) d'un régime à prestations déterminées sur la valeur de son actif, calculé selon l'approche de capitalisation (continuité). Ce déficit comprend un déficit technique, relatif à l'expérience du régime, et de modification, relatif aux engagements supplémentaires qui découlent d'une amélioration du régime.
Déficit de modification	Déficit issu d'améliorations des prestations du régime.
Déficit de solvabilité	Déficit résultant de changements apportés à la méthode d'évaluation ou aux hypothèses actuarielles.

Déficit technique ou d'expérience	Déficit issu de la révision des hypothèses et méthodes actuarielles ou de pertes d'expérience.
Engagements d'un régime de retraite à prestations déterminées (ou passif ou provision actuarielle)	Valeur de l'ensemble des prestations accumulées qu'un régime de retraite à prestations déterminées aura à verser dans l'avenir en lien avec les droits accumulés en date de l'évaluation.
Engagements supplémentaires résultant d'une modification	Valeur de l'amélioration des prestations accumulées octroyées par une modification à un régime de retraite à prestations déterminées et qu'il aura à verser dans l'avenir.
Évaluation actuarielle	<p>Évaluation périodique par un actuaire de la situation financière d'un régime de retraite à prestations déterminées, consistant à déterminer la valeur de l'actif du régime et celle de ses engagements (passif). L'évaluation actuarielle permet notamment d'établir le montant des cotisations requises, les gains actuariels ou les pertes actuarielles subies depuis la dernière évaluation ainsi que l'excédent d'actif (surplus) ou le déficit accumulé.</p> <p>Cet exercice est normalement effectué tous les 3 ans.</p>
Excédent d'actif (surplus) du régime	Un régime à prestations déterminées a un excédent d'actif (surplus) lorsque l'évaluation actuarielle détermine que la valeur de son actif excède celle de son passif. Il est donc supérieur au montant requis pour acquitter la valeur de tous les engagements du régime. L'excédent peut être déterminé selon l'approche de solvabilité et selon l'approche de capitalisation. Des règles particulières s'appliquent quant à leur détermination et utilisation potentielle.

Financement ordonné	Financement stable et prévisible d'un régime de retraite.
Fonds de stabilisation	Un fonds alimenté par des cotisations de stabilisation. Une séparation de la caisse de retraite doit être effectuée afin de créer ce fonds dans le nouveau volet du régime. Ce fonds ne peut servir qu'à l'amélioration des prestations ainsi qu'à l'acquittement des déficits actuariels techniques, ou de toute cotisation d'équilibre relative à de tels déficits, et uniquement relativement aux engagements nés du nouveau volet du régime.
Hypothèses actuarielles	Hypothèses utilisées dans le cadre de l'évaluation actuarielle d'un régime de retraite à prestations déterminées. Les principales hypothèses économiques sont le taux d'intérêt, le taux d'inflation et le taux d'augmentation des salaires. Les principales hypothèses démographiques sont les taux de mortalité, les taux de retraite et les taux de cessation de participation.
Indexation	Ajustement des versements de rente en fonction d'un indice de référence, reflétant normalement l'inflation. L'indexation peut être versée automatiquement en fonction des modalités prévues au régime. Elle peut aussi être ponctuelle et être accordée sur base ad hoc à une date donnée.
Inflation	Augmentation du prix des biens et des services. Des données officielles sont publiées par Statistiques Canada.
Lettre de crédit	Promesse d'une institution financière, habituellement une banque, de verser un montant prévu dans certaines circonstances. Une lettre de crédit pourrait notamment prévoir

	que la banque versera un certain montant à la caisse de retraite en cas de terminaison du régime.
Marge pour écarts défavorables	Marge de sécurité déduite, règle générale, du rendement attendu à long terme aux fins de l'évaluation actuarielle. L'objectif visé est d'augmenter la probabilité d'atteindre celui-ci. Une marge peut être incorporée à d'autres hypothèses.
Maturité d'un régime	Ratio du nombre de retraités sur le nombre de participants actifs d'un régime.
Méthode stochastique	Contrairement aux évaluations généralement effectuées où un seul résultat est présenté, une évaluation actuarielle selon la méthode stochastique présente un éventail de résultats possibles et associe une probabilité de réalisation à chaque résultat.
Paieement d'amortissement	Montant versé dans la caisse pour combler les déficits du régime. Les paiements d'amortissement peuvent être déterminés selon la base de solvabilité et selon la base de capitalisation.
Participant	Participant actif ou participant non actif. Cela inclut les retraités et les personnes ayant droit à une rente différée, mais exclut les bénéficiaires (conjoints survivants).
Participant actif	Travailleur qui cotise à un régime de retraite ou pour lequel des cotisations sont versées par l'employeur.
Participant non actif	Participant qui ne cotise pas au régime de retraite. Cela inclut les retraités et les personnes ayant droit à une rente différée.

Passif ou engagement ou provision actuarielle	Valeur de l'ensemble des prestations accumulées qu'un régime de retraite à prestations déterminées aura à verser dans l'avenir en lien avec les droits accumulés en date de l'évaluation.
Poids d'un régime	Ratio de la valeur des engagements du régime par rapport à la masse salariale des participants actifs. Ce ratio vise à mesurer l'importance d'un régime de retraite, en termes financiers, par rapport aux opérations d'une entreprise. Le poids d'un régime de retraite est fonction du niveau des prestations qui y sont consenties ainsi que du degré de maturité.
Politique de financement	Énoncé des politiques, des normes et des procédures concernant le financement d'un régime de retraite à prestations déterminées. La politique de financement peut notamment traiter du niveau de cotisation que les participants et l'employeur doivent verser au régime, de la répartition des risques, de l'attribution des surplus entre les parties au régime ainsi que du niveau d'excédent qu'un régime doit atteindre avant que soit accordé un congé de cotisation ou que soient apportées des améliorations aux prestations.
Politique de placement	Énoncé des politiques, des normes et des procédures de placement d'un régime complémentaire de retraite. La politique de placement comprend notamment les objectifs de placements, les classes d'actifs admissibles, le portefeuille de référence, la politique de rééquilibrage, les contraintes de placement ainsi que les stratégies admissibles et les objectifs des gestionnaires de chacune des catégories d'actif.

Prestation	Somme versée à un participant ou à un bénéficiaire, que ce soit sous forme de rente ou en un seul versement.
Prestation de rattachement	Prestation supplémentaire accordée aux employés qui touchent leur rente avant l'âge normal de la retraite. La prestation de rattachement est versée pour une période temporaire. Elle a normalement pour objectif de compléter la rente de retraite anticipée du régime de retraite jusqu'au début du service des rentes publiques.
Promoteur de régime de retraite	Employeur ou syndicat qui parraine un régime de retraite.
Provision actuarielle ou passif ou engagements	Valeur de l'ensemble des prestations accumulées qu'un régime de retraite à prestations déterminées aura à verser dans l'avenir en lien avec les droits accumulés en date de l'évaluation.
Provision pour écarts défavorables	Sommes additionnelles requises dans le provisionnement d'un régime de retraite servant à amoindrir l'effet d'événements imprévus qui affectent la sécurité des prestations.
Ratio de capitalisation	Ratio de la valeur de l'actif d'un régime de retraite sur la valeur de ses engagements, déterminés selon l'approche de capitalisation.
Ratio de solvabilité	Ratio de la valeur de l'actif d'un régime de retraite sur la valeur de ses engagements, déterminés selon l'approche de solvabilité.

Régime à cotisation déterminée	Régime d'accumulation de capital en vertu duquel les cotisations sont créditées à un compte associé à chaque participant. Les cotisations (employé et employeur) sont généralement déterminées selon un pourcentage fixe du salaire. Le montant des prestations est déterminé en fonction des sommes accumulées dans le compte du participant.
Régime à prestations déterminées	Régime dont la rente est calculée selon une formule propre au régime. La rente correspond généralement à un pourcentage du salaire multiplié par le nombre d'années de service reconnues par le régime. Ce type de régime inclut notamment le régime à rente forfaitaire, le régime à salaire de carrière et le régime à salaire final.
Régime à rente forfaitaire	Régime dont la rente est égale à un montant fixe multiplié par le nombre d'années de participation au régime.
Régime à salaire de carrière	Régime dont la rente est calculée en fonction du salaire moyen de l'ensemble des années de participant au régime.
Régime à salaire final	Régime dont la rente est calculée en fonction du salaire du participant pendant une période qui précède immédiatement la retraite. Peut aussi inclure les régimes dont la rente est basée sur le salaire des meilleures années de carrière.
Régime complémentaire de retraite (RCR)	Régime de retraite privé, assujetti à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, à une loi particulière ou à une loi équivalente. Les régimes de participation aux bénéfices et les régimes enregistrés d'épargne-retraite ne sont pas des RCR.

Régime de retraite à prestations cibles	<p>Le régime de retraite à prestations cibles est un régime à prestations déterminées où :</p> <ul style="list-style-type: none"> • La cotisation patronale et, le cas échéant, la cotisation salariale sont fixées à l'avance • La rente normale est fonction de la situation financière du régime
Rente normale ou anticipée ou ajournée	<p>Rente payable à l'âge normal de retraite (habituellement 65 ans) prévu au régime lorsque cet âge est atteint. La rente anticipée est celle payable lors d'une retraite avant l'âge normal et la rente ajournée est celle payable pour une retraite après cet âge.</p>
Rente réversible	<p>Au décès du participant, son conjoint, s'il y en a un au moment considéré et qu'il ne renonce pas, doit recevoir une rente. Le montant de cette rente est d'au moins 60 % du montant de la rente que recevait le participant.</p>
Rente viagère	<p>Rente payable à un participant ou conjoint survivant sa vie durant.</p>
Réserve	<p>Une des composantes de l'actif du régime de retraite (secteur municipal) dans laquelle sont transférés les gains actuariels techniques déterminés lors d'une évaluation actuarielle jusqu'à concurrence de la PED et de laquelle sont transférés au compte général 50 % du montant des cotisations d'équilibre dues.</p>
Sécurité des prestations	<p>Garantie que les prestations acquises à une date donnée en vertu d'un régime de retraite seront versées.</p>
Service courant	<p>Service accumulé pour l'année en cours.</p>

Surplus excédentaire	Portion du surplus d'un régime de retraite qui excède le niveau de surplus qui peut être maintenu dans un régime en vertu des règles fiscales.
Table de mortalité CPM2014	Résulte de l'étude de l'ICA sur les régimes de retraite agréés (RRA) canadiens qui renfermait un examen de l'expérience de mortalité d'un sous-ensemble des RRA des secteurs public et privé du Canada, entre 1999 et 2008. Deux sous-ensembles sont possibles soit la table relative au secteur public et celle relative au secteur privé.

ANNEXE 3

PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LRRCR PERTINENTES AU LITIGE

5. Toute disposition d'un régime de retraite qui est inconciliable avec la présente loi est sans effet.

Cependant, un régime de retraite peut prévoir pour le participant ou bénéficiaire des dispositions plus avantageuses que celles prévues par la présente loi.

1989, c. 38, a. 5; 1999, c. 40, a. 254.

6. Un régime de retraite est un contrat en vertu duquel le participant bénéficie d'une prestation de retraite dans des conditions et à compter d'un âge donnés, dont le financement est assuré par des cotisations à la charge soit de l'employeur seul, soit de l'employeur et du participant.

À moins qu'il ne soit garanti, tout régime de retraite doit avoir une caisse de retraite où sont notamment versés les cotisations ainsi que les revenus qui en résultent. Cette caisse constitue un patrimoine fiduciaire affecté principalement au versement des remboursements et prestations auxquels ont droit les participants et bénéficiaires.

1989, c. 38, a. 6.

7. Le régime de retraite est à cotisation déterminée s'il détermine à l'avance les cotisations patronales et, le cas échéant, les cotisations salariales, ou la méthode pour les calculer, et si la rente normale est fonction des sommes portées au compte du participant.

Il est à prestations déterminées si la rente normale est soit un montant déterminé, indépendant de la rémunération du participant, soit un montant qui correspond à un pourcentage de cette rémunération.

Il est à cotisation et prestations déterminées s'il détermine à l'avance les cotisations patronales et, le cas échéant, les cotisations salariales, ainsi que la rente normale, ou la méthode pour les calculer.

1989, c. 38, a. 7.

8. Le régime de retraite est contributif si le participant y verse des cotisations salariales.

1989, c. 38, a. 8

9. Est garanti le régime de retraite dont les remboursements et prestations sont à tout moment garantis par un assureur.

1989, c. 38, a. 9.

(...)

19. Aucune modification d'un régime de retraite ne peut entrer en vigueur avant la date de son enregistrement auprès de la Régie, sauf dans les cas suivants:

1° lorsque la modification a pour objet l'adhésion d'un employeur à un régime de retraite, elle entre en vigueur à la date déterminée en application de l'article 13;

1.1° lorsque la modification a pour objet le retrait du régime interentreprises d'un employeur devenu failli, elle entre en vigueur à la date de la faillite;

2° lorsque la modification prévoit avoir effet à compter d'une date donnée qui est antérieure à son enregistrement, elle peut, à condition d'être enregistrée, entrer en vigueur à cette date.

1989, c. 38, a. 19; 2000, c. 41, a. 7.

(...)

24. Tout régime de retraite doit être enregistré auprès de la Régie, ainsi que chacune de ses modifications.

1989, c. 38, a. 24; 2000, c. 41, a. 12; 2006, c. 42, a. 3.

(...)

31. L'enregistrement d'un régime de retraite ou d'une modification ne fait pas foi de sa conformité avec la présente loi.

1989, c. 38, a. 31.

32. (...)

Elle peut aussi, après avoir donné aux intéressés l'occasion de présenter leurs observations, radier l'enregistrement de toute partie du régime ou d'une modification qui n'est pas conforme à la présente loi.

(...)

1989, c. 38, a. 32; 1997, c. 43, a. 650; 2000, c. 41, a. 17.

(...)

37. La cotisation salariale est la quote-part que le participant actif est tenu de verser ou la somme qu'il choisit de verser, avec contrepartie de l'employeur.

La cotisation patronale est la quote-part que l'employeur est tenu de verser. La cotisation volontaire est la somme que le participant choisit de verser, sans contrepartie de l'employeur.

1989, c. 38, a. 37.

38. La cotisation d'exercice est la somme que doivent verser l'employeur et, le cas échéant, les participants actifs pour permettre l'acquittement des remboursements et prestations prévus par le régime de retraite au titre de services effectués pendant un exercice financier du régime et reconnus par ce dernier.

1989, c. 38, a. 38.

39. L'employeur doit, au cours de chaque exercice financier du régime de retraite, verser une cotisation patronale qui, ajoutée aux cotisations salariales, égale au moins:

1° dans le cas d'un régime garanti, la cotisation d'exercice telle qu'établie à l'article 40;

2° dans le cas d'un régime non garanti, la somme des montants suivants:

a) la cotisation d'exercice établie conformément aux articles 138 et 139;

b) le plus élevé des montants suivants: la cotisation d'équilibre déterminée relativement au déficit actuariel de capitalisation ou le total des cotisations d'équilibre déterminées relativement aux déficits actuariels de solvabilité et des cotisations d'équilibre spéciales exigibles au cours de l'exercice.

Dans le cas d'un régime interentreprises, cette cotisation patronale est versée par l'ensemble des employeurs parties au régime.

1989, c. 38, a. 39; 2006, c. 42, a. 5; 2008, c. 21, a. 30.

(...)

60. Les cotisations salariales versées par un participant, avec les intérêts accumulés, établies lorsque survient la première des éventualités suivantes, ne peuvent servir à acquitter plus de 50% de la valeur:

1° de toute prestation à laquelle il acquiert droit et des droits qui en sont dérivés;

1.1° dans le cas où une prestation est versée en application de la sous-section 0.1 de la section III du chapitre VI, de toute prestation à laquelle le participant aurait acquis droit, et des droits qui en seraient dérivés, s'il avait pris sa retraite à la date où il a demandé le versement de cette prestation ;

2° si le participant est décédé sans avoir acquis droit à une rente, de toute prestation à laquelle un bénéficiaire acquiert droit en application du paragraphe 2° du premier alinéa de l'article 86.

Le présent article ne s'applique pas:

1° aux prestations acquises au titre d'un régime de retraite à cotisation déterminée;

2° aux prestations acquises au titre de dispositions qui, dans un régime de retraite à prestations déterminées, sont identiques à celles d'un régime à cotisation déterminée;

3° aux prestations qui résultent de droits ou d'actifs ayant fait l'objet d'un transfert, même non visé au chapitre VII;

4° à la rente additionnelle visée au troisième alinéa de l'article 58, au deuxième alinéa de l'article 67.4 ou à l'article 78 ou 83;

5° à la partie de toute prestation acquise au titre de services qui, bien que se rapportant à une période de travail au cours de laquelle aucune cotisation patronale ne fut versée pour le compte du participant, sont néanmoins reconnus en raison de l'exercice par le participant d'une option que lui offre le régime à cette fin, pour autant qu'il soit prévu que les engagements nés de cette option, tels qu'estimés à la date où elle est exercée, sont entièrement à la charge du participant; dans un tel cas, la valeur de ces engagements, établie suivant les hypothèses visées à l'article 61, doit être égale, à cette date, à la somme versée par le participant;

6° à une prestation qui, visée au paragraphe 1° du premier alinéa, a été constituée à partir de sommes à rembourser, ou est résultée de la conversion d'une prestation non viagère;

7° à une prestation additionnelle visée à l'article 60.1;

8° à une rente prévue à l'article 67.2.

1989, c. 38, a. 60; 1992, c. 60, a. 9; 1994, c. 24, a. 4; 2000, c. 41, a. 31;

2008, c. 21, a. 5.

60.1. Un participant qui cesse d'être actif a droit à une prestation additionnelle qui, déterminée de la manière prévue par règlement, est au moins égale en valeur à la différence entre A et B. Dans le présent alinéa,

« A » représente la valeur de la rente déterminée en application du deuxième alinéa et des droits qui en sont dérivés, augmentée de celle des cotisations salariales qui, en supposant que le participant aurait eu droit à une telle rente en vertu du régime, auraient excédé le plafond fixé à l'article 60;

« B » représente la valeur de la prestation à laquelle le participant aurait droit sans égard au deuxième alinéa et des droits qui en sont dérivés, augmentée des cotisations salariales qui excèdent le plafond fixé à l'article 60.

Aux fins du calcul de cette prestation additionnelle, la valeur d'une rente comportant les mêmes caractéristiques que celles de la rente normale, à l'exception du complément de rente prévu par le régime de retraite pour le versement d'une rente minimale, est déterminée en supposant que le service de cette rente débute à l'âge normal de la retraite et en prévoyant l'indexation de cette rente entre le moment où le participant cesse d'être

actif et la date où le participant atteindra un âge inférieur de 10 ans à l'âge normal de la retraite.

Cette indexation doit être de 50% de l'évolution de l'indice d'ensemble des prix à la consommation pour le Canada, non désaisonnalisé, publié par Statistique Canada, entre le mois au cours duquel le participant a cessé d'être actif et celui au cours duquel cessera l'indexation; le taux annualisé de cette indexation ne peut toutefois être inférieur à 0% ni supérieur à 2%.

Si le participant est décédé sans avoir acquis droit à une rente, la valeur de la prestation additionnelle doit être établie en supposant que le participant a cessé d'être actif le jour du décès pour une raison autre que le décès.

Le présent article ne s'applique pas aux prestations visées aux paragraphes 1° à 6° du deuxième alinéa de l'article 60.

2000, c. 41, a. 32.

(...)

134. Pour la détermination de la capitalisation d'un régime de retraite, le passif du régime doit, à la date de l'évaluation, être égal à la somme des valeurs suivantes:

1° celle des engagements nés du régime, compte tenu des services reconnus aux participants;

2° celle des engagements résultant de toute modification du régime considérée pour la première fois à la date de l'évaluation, calculée en faisant l'hypothèse que la date de prise d'effet de telle modification est celle de l'évaluation.

Une lettre de crédit fournie par l'employeur en vertu de l'article 42.1 ne fait pas partie de l'actif du régime aux fins d'en déterminer la capitalisation.

1989, c. 38, a. 134; 1994, c. 24, a. 9; 2000, c. 41, a. 80; 2006, c. 42, a. 11.

134.1. Est capitalisé le régime de retraite dont la valeur de l'actif est, à la date de l'évaluation actuarielle, au moins égale à la valeur du passif.

Est partiellement capitalisé le régime de retraite dont la valeur de l'actif augmentée du déficit de capitalisation déterminé à la date de l'évaluation actuarielle est, à cette date, au moins égale à la valeur du passif.

2006, c. 42, a. 11.

(...)

138. La cotisation d'exercice doit être au moins égale à la valeur des engagements nés du régime de retraite et relatifs aux services reconnus effectués au cours de l'exercice ou de la partie d'exercice visés au paragraphe 1° de l'article 137. Toutefois, elle peut être moindre si elle résulte d'une méthode de capitalisation qui, à tout moment, maintient le régime capitalisé ou partiellement capitalisé.

1989, c. 38, a. 138; 2000, c. 41, a. 81; 2006, c. 42, a. 11.

139. La valeur des engagements visés à l'article 134 ou 138 et dont le régime de retraite prévoit l'augmentation suivant notamment l'évolution de la rémunération des participants, doit comprendre le montant estimé de ces engagements lorsqu'ils deviendront payables, en présumant que se réaliseront les éventualités déterminées au moyen d'hypothèses actuarielles relatives, entre autres, à la survie, la morbidité, la mortalité, l'attrition ou l'admissibilité aux prestations.

Cette valeur doit en outre être déterminée en tenant compte de toute augmentation des prestations que le régime prévoit après le début de leur service.

1989, c. 38, a. 139; 2006, c. 42, a. 11.

140. Tout déficit actuariel doit être amorti en l'étalant en autant de mensualités qu'il y a de mois complets dans la période d'amortissement.

1989, c. 38, a. 140; 1994, c. 24, a. 10; 2000, c. 41, a. 82; 2006, c. 42, a. 11.

141. Les mensualités relatives à la cotisation d'équilibre à verser pour tout exercice financier du régime de retraite, ou pour toute partie d'un tel exercice, compris dans la période d'amortissement doivent être établies à la date de détermination du déficit actuariel sous la forme d'une somme fixe.

1989, c. 38, a. 141; 2006, c. 42, a. 50; 2006, c. 42, a. 11.

142. La période d'amortissement d'un déficit actuariel débute à la date de l'évaluation actuarielle qui détermine le déficit. Elle expire à la fin d'un exercice financier du régime de retraite qui se termine:

1° au plus tard cinq ans après la date de l'évaluation, en tant qu'elle concerne un déficit actuariel de solvabilité;

2° au plus tard 15 ans après la date de l'évaluation, en tant qu'elle concerne un déficit actuariel de capitalisation.

1989, c. 38, a. 142; 1997, c. 19, a. 15; 2006, c. 42, a. 50; 2008, c. 21, a. 17;
2006, c. 42, a. 11.

(...)

147. Tout régime de retraite doit, à compter de son enregistrement, être administré par un comité de retraite composé au moins d'un membre qui, désigné dans les conditions et délais prévus au régime, n'est ni partie au régime ni un tiers à qui l'article 176 interdit de consentir un prêt, et des membres suivants:

1° un membre désigné par les participants actifs lors de l'assemblée tenue en application de l'article 166 ou, à défaut de telle désignation, un participant désigné dans les conditions et délais prévus au régime;

2° un membre désigné par les participants non actifs et les bénéficiaires lors de cette assemblée ou, à défaut de telle désignation, un participant ou un bénéficiaire désigné dans les conditions et délais susmentionnés.

1989, c. 38, a. 147; 2000, c. 41, a. 85.

(...)

150. Sauf dans le cas d'un régime de retraite garanti, le comité de retraite agit à titre de fiduciaire.

1989, c. 38, a. 150.

(...)

183. La Régie peut, pour la période qu'elle fixe, assumer l'administration provisoire de tout ou partie d'un régime de retraite, ou la confier à celui qu'elle désigne:

1° lorsqu'elle-même, ou l'enquêteur qu'elle a désigné, enquête sur la conformité du régime avec la loi ou sur son administration;

2° lorsqu'elle estime que le régime ou son administration n'est pas conforme à la présente loi;

3° lorsqu'elle estime qu'il y a malversation, abus de confiance ou autre inconduite du comité de retraite, d'un membre de ce comité, d'un délégataire ou, lorsque ce membre ou délégataire est une personne morale ou un groupement dépourvu de la personnalité juridique, d'un de ses administrateurs;

4° lorsqu'elle constate que le comité de retraite ou celui à qui a été délégué des pouvoirs omet de se conformer à une ordonnance qu'elle a rendue.

1989, c. 38, a. 183; 2000, c. 41, a. 104.

(...)

244. La Régie peut, par règlement:

(...)

9° limiter ou prohiber le placement de l'actif d'un régime de retraite dans certaines formes de placement;

(...)

11° déterminer les méthodes, hypothèses, règles ou facteurs qui s'appliquent ou qui sont prohibés pour le calcul de toute cotisation ou prestation, de tout remboursement, taux d'intérêt ou taux de rendement et, le cas échéant, de leur valeur actuarielle;

12° déterminer les méthodes, hypothèses, règles ou facteurs qui s'appliquent ou qui sont prohibés pour le calcul de l'actif et du passif d'un régime, pour leur répartition entre des groupes de droits notamment lors du retrait d'un employeur partie à un régime interentreprises ou lors de la terminaison d'un tel régime, pour l'évaluation des droits des participants et bénéficiaires notamment aux fins des chapitres XIII et XIV.1, pour toute transformation du type de régime, pour la scission de l'actif et du passif d'un régime entre plusieurs régimes ainsi que pour la fusion des actifs et des passifs de plusieurs régimes;

(...)

15° déterminer, parmi les dispositions d'un règlement pris en vertu du présent article, celles dont la contravention est punissable aux termes du chapitre XVII.

(...)

Dans la mesure où il vise l'application, avec ou sans modification, d'une norme de pratique établie par l'Institut canadien des actuaires, un règlement pris en vertu du présent article n'est pas soumis à l'obligation de publication ni au délai d'entrée en vigueur prévus aux articles 8 et 17 de la Loi sur les règlements (chapitre R-18.1) et peut, s'il en dispose ainsi, rétroagir à une date antérieure à celle de son entrée en vigueur, mais non antérieure à celle de l'approbation de la norme par le Conseil des normes actuarielles de l'Institut canadien des actuaires.

Les règlements pris par la Régie sont soumis au gouvernement pour approbation.

1989, c. 38, a. 244; 1992, c. 60, a. 38; 1993, c. 45, a. 3; 1994, c. 24, a. 24; 1997, c. 19, a. 16; 1997, c. 43, a. 661; 2000, c. 41, a. 162; 2006, c. 42, a. 40; 2008, c. 21, a. 22; 2009, c. 1, a. 3; 2008, c. 21, a. 35.

245. Outre les autres fonctions que lui attribue la présente loi, la Régie s'assure que l'administration et le fonctionnement des régimes de retraite sont conformes à cette loi.

1989, c. 38, a. 245; 2011, c. 36, a. 25.

(...)

248. La Régie peut rendre une ordonnance prescrivant au comité de retraite, à celui à qui a été délégué des pouvoirs ou à toute partie au régime de retraite de prendre, dans les délais et conditions fixés, toute mesure régulatrice qu'elle indique lorsqu'elle est d'avis que:

1° sa conduite est contraire à de saines pratiques financières;

2° ne sont pas conformes aux principes actuariels ou comptables généralement reconnus les hypothèses, méthodes ou scénarios utilisés:

— pour l'évaluation actuarielle du régime;

— pour la fixation du taux d'intérêt applicable aux cotisations;

— pour l'élaboration d'un rapport ou de tout autre document qu'elle exige;

3° ces hypothèses, méthodes ou scénarios ne sont pas appropriés, notamment au type de régime en cause, à ses engagements, à la situation financière de la caisse de retraite ou à la politique de placement de l'actif;

4° (paragraphe abrogé);

5° le régime ou son administration n'est pas conforme à la présente loi, notamment en raison du fait que la liquidation du régime ne s'effectue pas en conformité avec les dispositions du chapitre XIII ou du chapitre XIV.1;

6° le contenu d'un document prévu par la présente loi ou exigé par la Régie n'est pas conforme aux exigences de cette loi ou à celles de la Régie.

La Régie peut aussi, lorsqu'elle l'estime nécessaire dans l'intérêt des participants et des bénéficiaires, ordonner à une personne qui a en sa possession, sous sa garde ou sous son contrôle des fonds, titres ou autres biens qui font partie de l'actif d'un régime de retraite, de ne s'en départir qu'avec son autorisation et aux conditions qu'elle fixe.

1989, c. 38, a. 248; 2000, c. 41, a. 164; 2006, c. 42, a. 41.

(...)

257. Est passible d'une amende de 500 \$ à 25 000 \$ celui qui:

(...)

2° contrevient à une disposition réglementaire prise en vertu du paragraphe 9° de l'article 244 lorsque, par application du paragraphe 15° dudit article, cette contravention est passible d'une peine;

3° contrevient à une ordonnance de la Régie rendue en application de l'article 35, 240.4 ou 248;

(...)

1989, c. 38, a. 257; 1992, c. 60, a. 42; 1997, c. 19, a. 18; 2000, c. 41, a. 169; 2006, c. 42, a. 44.

258. Est passible d'une amende d'au plus 2 000 \$ celui qui:

(...)

2° contrevient à une disposition réglementaire, autre que celle visée au paragraphe 2° de l'article 257, lorsque, par application du paragraphe 15° de l'article 244, cette contravention est passible d'une peine.

1989, c. 38, a. 258; 1992, c. 60, a. 43; 2000, c. 41, a. 170; 2006, c. 42, a. 45.