lavery
Avocats

# Décisions des tribunaux portant sur la Loi 15 : Où en sommes-nous?

14 septembre 2016

**La Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (la « Loi 15 ») a été adoptée le 5 décembre 2014.**

**Largement débattue au cours des sessions parlementaires qui ont précédé son adoption, la Loi 15 a continué de faire couler beaucoup d'encre à la suite de son adoption, en plus de faire l'objet de multiples contestations constitutionnelles déposées en Cour supérieure du Québec par plusieurs syndicats.**

**Par ailleurs, les tribunaux ont été saisis de litiges soulevant des questions d'interprétation de certaines dispositions de la Loi 15, y compris celles relatives à la compétence de l'arbitre ayant pour mission de décider des modifications au régime de retraite. Nous vous proposons donc un résumé des décisions rendues par les tribunaux à ce sujet.**

## *St-Jean-sur-Richelieu (Ville de)* c. *Fraternité des policières et policiers de Saint-Jean-sur-Richelieu inc.*[1]

Dans cette affaire, la Ville de St-Jean-sur-Richelieu (la « Ville ») demandait notamment au tribunal d'émettre une injonction interlocutoire ordonnant à la Fraternité des policières et policiers de Saint-Jean-sur-Richelieu inc. (la « Fraternité ») de se rendre disponible pour amorcer immédiatement le processus de négociation et de restructuration du régime de retraite des policiers.

De l'avis de la Ville, le régime n'était pas dans une situation de report du processus de négociation et de restructuration puisque la convention collective était échue depuis le 31 décembre 2011. L'une des conditions du report n'étant pas satisfaite (soit l'existence d'une entente en vigueur le 31 décembre 2013 et toujours en vigueur le 5 décembre 2014), les négociations devaient donc, conformément au régime général prévu à la Loi 15, être entreprises au plus tard le 1er février 2015.

La Fraternité était en désaccord avec cette position et soulevait qu'une clause de la convention collective avait pour effet de maintenir celle-ci en vigueur jusqu'à son renouvellement, faisant ainsi en sorte que toutes les conditions du report étaient satisfaites.

Dans sa décision du 21 septembre 2015, la Cour supérieure rappelle tout d'abord qu'au stade de l'injonction interlocutoire, elle n'a pas à trancher la question au fond soulevée par les parties, soit celle de savoir si les conditions du report sont entièrement satisfaites en l'espèce[2]. La Cour procède ensuite à l'évaluation des trois critères de l'injonction interlocutoire, c'est-à-dire : l'apparence de droit, l'existence d'un préjudice sérieux ou irréparable et la balance des inconvénients.

*Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.*

À cet égard, le critère de la balance des inconvénients s'est avéré être déterminant pour la Cour qui a conclu que celui-ci ne favorisait pas la Ville. La Cour mentionne que si les négociations devaient être entreprises le 1er février 2015, l'évaluation actuarielle de référence devant être utilisée aux fins du processus de négociation serait celle préparée avec les données arrêtées au 31 décembre 2013 alors que s'il y a report en vertu de l'article 26 de la Loi 15, l'évaluation actuarielle de référence serait plutôt, conformément à l'article 60 de la Loi 15, celle préparée avec les données arrêtées au 31 décembre 2014.

De l'avis de la Cour, ordonner à la Fraternité d'entamer le processus de négociation à ce stade, sans savoir quelle évaluation actuarielle de référence doit être utilisée aux fins de ce processus, constitue une difficulté non négligeable, sans compter les coûts et efforts liés à une négociation fondée sur une évaluation actuarielle qui pourrait s'avérer non pertinente à la lumière de la décision au fond. Elle refuse donc d'accorder la demande d'injonction interlocutoire de la Ville.

## *Sherbrooke (Ville de)* c. *Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2729 et al.*[3]

Cette affaire s'inscrit également dans le cadre d'un débat entre les parties quant à la date à laquelle le processus de négociation et de restructuration devait débuter. Rappelons que l'une des conditions pouvant permettre le report de ce processus est que l'évaluation actuarielle démontre que la cotisation d'exercice du régime n'excède pas 18 % de la masse salariale des participants actifs et 20 % pour les pompiers et policiers.

Le régime de retraite en cause dans cette affaire couvre différents groupes d'employés. La cotisation d'exercice du groupe des pompiers est inférieure à 20 %, mais celle des autres participants actifs dépasse 18 %. La Ville de Sherbrooke (la « Ville ») est d'avis que cela fait en sorte que les conditions de report ne sont pas satisfaites et que le processus de négociation aurait donc dû débuter le 1er février 2015. Les syndicats sont plutôt d'avis que le report est possible, puisqu'il suffit que la limite relative à la cotisation d'exercice soit respectée pour un seul groupe, soit en l'occurrence le groupe des pompiers.

La Ville s'adresse à la Cour supérieure afin, notamment, qu'il soit ordonné aux syndicats de se présenter à la table de négociation. En réponse à la procédure déposée par la Ville, les syndicats déposent des griefs et demandent à la Cour supérieure de décliner compétence au motif que la question à trancher relève plutôt de la compétence exclusive de l'arbitre de griefs.

Dans sa décision du 5 février 2016, la Cour supérieure conclut que l'essence du litige découle de la convention collective et que l'arbitre de griefs détient tous les pouvoirs pour accorder les remèdes demandés. Elle décline donc compétence en l'espèce.

Un arbitre de griefs a entendu les parties en avril 2016 et dans une décision rendue le 13 juin dernier[4], cet arbitre[5] a rejeté les griefs des syndicats. Après analyse de plusieurs dispositions de la Loi 15, des débats parlementaires et d'une directive publiée par Retraite Québec, l'arbitre conclut notamment que la Loi 15 exprime une volonté pressante et même impérieuse d'agir en ce qui concerne la restructuration des régimes à prestations déterminées du secteur municipal et que l'article 26 de la Loi 15, qui permet dans certains cas le report du processus de négociation et de restructuration d'un régime, constitue une disposition d'exception qui doit être interprétée restrictivement.

L'arbitre ajoute que rien dans cet article ne permet raisonnablement de soutenir que le législateur voulait scinder les participants actifs d'un régime en deux groupes étanches de la façon demandée par les syndicats. Il est d'avis que l'article 26 pose comme condition au report que la cotisation

*Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.*

d'exercice soit au maximum 18 % pour tous et exceptionnellement 20 % pour les policiers et pompiers. Cette règle vise l'ensemble des participants actifs d'un régime et puisque la limite n'est pas respectée pour l'ensemble des participants actifs, les conditions de report prévues à l'article 26 ne sont pas entièrement satisfaites en l'espèce.

Une demande en révision judiciaire de cette décision de l'arbitre de griefs a été déposée par les syndicats.

## *Arseneault* c. *Québec (Procureure générale)*[6]

L'article 62 de la Loi 15 prévoit que les participants d'un régime qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande « entre le 1er janvier 2014 et le 12 juin 2014 » sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013.

Le 12 juin 2014, soit le jour même de la présentation du Projet de loi no3[7], 35 membres de l'Association des pompiers professionnels de Montréal ont communiqué à leur employeur leur décision de prendre immédiatement leur retraite.

Par le biais d'une requête en jugement déclaratoire, ces 35 pompiers et leur Association ont demandé à la Cour supérieure de déclarer que ceux-ci se qualifient de retraités au 31 décembre 2013 au sens de l'article 62 de la Loi 15.

Retraite Québec et la Procureure générale ont contesté cette requête. À leur avis, la demande de recevoir une rente de retraite devait avoir été faite avant le 12 juin 2014 pour que les pompiers soient considérés être des retraités au 31 décembre 2013. Retraite Québec avait d'ailleurs publié une directive selon laquelle un participant devait avoir demandé de recevoir une rente avant le 12 juin 2014 pour être considéré comme un retraité au sens de l'article 62. Dans sa décision du 7 mars 2016, la Cour supérieure déclare que les 35 pompiers sont des retraités au 31 décembre 2013 aux fins de l'application de la Loi 15[8].

Selon la Cour, le texte de l'article 62 a l'apparence de la clarté et le sens courant des mots utilisés par le législateur ne pose aucun problème. Le texte de la loi est un élément déterminant de la communication entre le législateur et la population et, pour donner raison à Retraite Québec et à la Procureure générale, il faudrait ajouter le mot « avant » au texte de l'article 62 afin qu'il se lise « […] entre le 1er janvier 2014 et avant le 12 juin 2014 ». La Cour conclut que, dans le cadre de l'analyse, il n'y a pas lieu d'avoir recours à d'autres méthodes d'interprétation des lois pour réformer ce que le législateur a écrit à l'article 62.

Cette décision n'a pas été portée en appel.

## Ville de Montréal et Fraternité des policiers et policières de Montréal et Procureure générale[9]

Dans cette affaire, l'arbitre désigné par les parties conformément aux dispositions de la Loi 15 a été saisi d'une demande préliminaire de la Fraternité des policiers et policières de Montréal (la « Fraternité »). Plus précisément, la Fraternité demandait à l'arbitre de suspendre l'instruction du débat relatif à la restructuration du régime de retraite en raison de l'existence de recours entrepris par la Fraternité devant la Cour supérieure du Québec, dont un recours mettant en cause la constitutionalité de la Loi 15. Selon la Fraternité, même si l'arbitre avait compétence pour se prononcer sur la question de la constitutionalité de la Loi 15, il était dans l'intérêt de la justice et des justiciables que l'instruction de l'arbitrage soit suspendue dans l'attente des décisions de la Cour

*Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.*

supérieure.

La Ville et la Procureure générale ont contesté cette demande.

L'arbitre a tout d'abord conclu qu'il n'avait pas le pouvoir de trancher une question de droit ni celui de se prononcer sur la question de la constitutionalité de la Loi 15. Il s'est ensuite déclaré d'avis qu'il avait cependant le pouvoir d'accorder une suspension d'instruction telle celle demandée par la Fraternité et que les critères retenus dans l'arrêt *Metropolitan Stores*[10] devaient être utilisés pour déterminer si la suspension demandée devait être accordée. Mentionnons que ces critères sont similaires à ceux applicables à l'injonction interlocutoire, c'est-à-dire : l'apparence de droit, l'existence d'un préjudice sérieux ou irréparable et la balance des inconvénients.

Dans le cas du critère de l'apparence de droit, l'arbitre indique que ni la Procureure générale, ni la Ville ne contestent que les questions soulevées par la Fraternité dans le cadre de ses recours entrepris devant la Cour supérieure sont sérieuses. Quant au préjudice sérieux ou irréparable, l'arbitre mentionne entre autres qu'entreprendre l'arbitrage et le mener à terme serait susceptible de causer un préjudice sérieux ou créer un état de fait qu'un jugement final sur la question de la constitutionalité de la Loi 15 ne pourrait corriger. Enfin, concernant la balance des inconvénients, elle favorise selon lui la Fraternité. À son avis, la Fraternité s'expose à plusieurs inconvénients si l'arbitrage devait procéder en dépit des recours devant la Cour supérieure. L'arbitre considère que les intérêts des parties et de la justice seront mieux servis s'il n'entreprend l'arbitrage que lorsque la Cour supérieure aura rendu ses décisions sur les recours de la Fraternité. Il accueille donc la demande de la Fraternité et suspend l'instruction de l'arbitrage de la Loi 15 jusqu'à ce que les jugements de la Cour supérieure sur les recours entrepris par la Fraternité soient rendus.

Cette décision a fait l'objet d'une demande en révision judiciaire auprès de la Cour supérieure.

## Ville de Montréal et Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal et al.[11]

Moins d'un mois après la décision rendue par l'arbitre dans l'affaire *Ville de Montréal* dont il est question ci-dessus, un autre arbitre désigné conformément aux dispositions de la Loi 15 a rendu une décision concernant une demande de suspension similaire présentée par plusieurs syndicats.

Ce second arbitre a également conclu qu'il n'avait pas le pouvoir de trancher une question de droit ni celui de se prononcer sur la question de la constitutionalité de la Loi 15. Toutefois, contrairement à son collègue, il a statué qu'il n'avait pas le pouvoir, en vertu de la Loi 15, d'accorder la demande de suspension. À son avis, une telle demande ne constitue pas une simple demande de gestion d'instance assimilable à une remise, en raison notamment des effets inévitables qu'aurait une telle suspension sur l'application de la Loi 15 et de ses objectifs. L'arbitre souligne que les audiences devant la Cour supérieure sur la constitutionalité de la Loi 15 ne débuteront pas avant l'automne 2017 au plus tôt et que leur durée est évaluée à entre 60 et 135 jours. Il ajoute notamment que si elle est accordée, la demande des syndicats aura pour conséquence de paralyser l'application de la Loi 15 pendant au moins deux ans alors que le législateur a prévu un mécanisme qui exige la célérité.

L'arbitre indique que la demande des syndicats doit plutôt être assimilée à une mesure provisionnelle telle qu'une suspension d'instance et qu'il n'a pas le pouvoir, en vertu des dispositions de la Loi 15, d'octroyer une telle mesure provisionnelle.

L'arbitre mentionne également que même s'il avait cette compétence, il devrait alors analyser la demande des syndicats à la lumières des critères retenus dans l'arrêt *Metropolitan Stores*. Or, à son avis, la preuve ne révèle pas de préjudice irréparable pour les syndicats si leur demande n'est pas

*Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.*

accordée. De plus, la balance des inconvénients ne favorise pas, selon lui, les syndicats puisque l'intérêt public exige la réalisation des objectifs de la Loi 15. Or, les délais pour procéder au processus de restructuration font partie intégrante des objectifs fixés par le législateur. L'arbitre rejette donc la demande de suspension des syndicats.

Cette décision a également fait l'objet d'une demande en révision judiciaire auprès de la Cour supérieure.

## Conclusion

Tel qu'il appert de ce qui précède, les débats portant sur la Loi 15 sont loin d'être terminés. En plus des divers litiges mentionnés ci-dessus, il semble que peu d'ententes ont été conclues à ce jour dans le cadre du processus de négociation prévu à la Loi 15[12] et que l'arbitrage imposé en vertu de cette loi risque donc de s'avérer nécessaire dans plusieurs cas.

Il sera certes intéressant de suivre l'évolution de la jurisprudence portant sur cette Loi.

---

1. 2015 QCCS 4350.
2. Cette question devant être tranchée au stade de l'injonction permanente.
3. 2016 QCCS 676.
4. *Ville de Sherbrooke et Syndicat des pompiers et pompières du Québec, section locale Sherbrooke et al.*, **2016 CanLII 39704 (QC SAT)**.
5. M$^{e}$ Serge Brault.
6. 2016 QCCS 917.
7. Qui, une fois adopté, est devenu la Loi 15.
8. Le juge Yergeau déclare également que la directive de Retraite Québec est contraire à l'article 62 de la Loi 15.
9. Décision arbitrale rendue le 1$^{er}$ juin 2016 par l'arbitre Claude Martin (2016 CanLII 39703).
10. *Manitoba (Procureur général)* c. *Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110.
11. Décision arbitrale rendue le 27 juin 2016 par l'arbitre René Beaupré (2016 CanLII 39705).
12. Dans les cas où les négociations devaient être entreprises au plus tard le 1$^{er}$ février 2015, la période de négociation expirait le 31 juillet 2016.

*Copyright (c) Lavery, de Billy, S.E.N.C.R.L. - L.L.P.*