

Un jugement de la Cour supérieure favorable aux retraités du secteur municipal

Suivi du dossier de contestation de la Loi 15

Québec, août 2020

Quelques mots pour vous faire part de l'évolution de la contestation de la Loi 15, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*.

RAPPEL

Il faut se rappeler que la Loi 15 a été adoptée par l'Assemblée nationale du Québec le 4 décembre 2014 et que suite à son adoption 14 requêtes en déclaration d'inconstitutionnalité et en nullité distinctes ont été déposées devant la Cour supérieure du Québec.

L'***Association du personnel de direction de la Ville de Québec*** (APDVQ) n'avait pas déposé de requête, mais sa direction a suivi de près les consultations publiques tenues au mois d'août 2014 devant la Commission de l'aménagement du territoire. Les auditions devant cette commission ont porté sur le projet de projet de loi n°3 ayant précédé l'adoption de la Loi 15.

La direction de l'APDVQ est demeurée régulièrement informée du débat (preuve et plaidoiries) devant l'Honorable juge Benoit Moulin de la Cour supérieure du Québec.

Selon la Procureure générale du Québec, ces recours concernaient 129 des 170 régimes de retraite du secteur municipal visés par la Loi 15 (villes, réseaux de transport en commun, régies inter-municipales).

Tous les demandeurs, incluant l'*Association du personnel retraité de la Ville de Québec*, recherchaient des conclusions similaires selon la Cour, à savoir et principalement :

- Déclarer la Loi 15 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 15 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.

Les audiences devant la Cour ont débuté le 24 septembre 2018 et se sont poursuivies jusqu'au 30 août 2019. Au total, il a fallu quatre-vingt-quinze (95) jours d'audition sur une période de 11 mois, incluant les 10 jours pour les plaidoiries. Ces audiences ont été tenues, tantôt à Québec, tantôt à Montréal selon les besoins exprimés, mais les plaidoiries quant à elles ont eu lieu au Palais de justice de Québec.

Le juge Moulin résume les moyens de preuve comme suit :

« À l'appui de leurs prétentions respectives, les parties ont présenté 111 témoins, les demandeurs 52, dont 6 experts, (4 actuaire, 1 économiste et 1 historien) et les défendeurs et les mises en cause 59 témoins, dont 5 experts, 4 actuaire et 1 économiste). Elles ont aussi administré une volumineuse preuve documentaire : plus de 1 770 pièces en demande, plus 500 en défense auxquelles s'ajoutent plusieurs centaines de pièces que les experts invoquent au soutien de leurs rapports. »

JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE

Participants actifs

Concernant les participants actifs au 1^{er} janvier 2014 et retraités après le 12 juin 2014, les dispositions de la Loi 15 ne sont pas inconstitutionnelles selon la Cour et, bien que certaines de ses dispositions représentent des ingérences dans la négociation collective, elles ne portent pas atteinte, de façon substantielle, à la liberté d'association. Le juge écrit que selon la preuve apportée par la Procureure générale du Québec une telle entrave est justifiée en vertu de l'article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés¹.

Retraités au 31 décembre 2013

Précisons que les participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui en ont fait la demande à l'administrateur du régime entre le 1^{er} janvier 2014 et le 12 juin 2014 sont considérés être des retraités au 31 décembre 2013. (Article 62 de la Loi 15).

À l'égard de ces retraités, la Cour en vient à une conclusion différente. Après avoir analysé la preuve des demandeurs, la Cour conclut que certains articles de la Loi 15 (articles 16 et 17) portent atteinte à leur droit au processus de négociation collective et cette atteinte constitue une entrave substantielle à la liberté d'association.

Sommairement, l'article 16 permet à un organisme municipal concerné de suspendre de manière discrétionnaire, en totalité ou en partie, l'indexation de la rente des retraité(e)s. L'article 17 prévoit quant à lui que l'organisme municipal qui désire se prévaloir du pouvoir de suspendre l'indexation doit informer les retraité(e)s de son intention et doit leur donner l'occasion de se faire entendre.

Dans son jugement, le juge Moulin mentionne, entre autres :

« 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 ».

« Le terme « suspension » peut permettre de penser que l'effet de la mesure n'est que temporaire. »

« 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 des 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. »

« Autrement dit, ce qui était un droit acquis est ramené au rang de probabilité. »

« 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. »

« Cette atteinte, contrairement à ce que déterminé dans le cas des participants actifs, constitue une entrave substantielle à la liberté d'association ».

LES CONCLUSIONS

Principalement, la Cour :

- **déclare** les articles 16 et 17 inconstitutionnels, invalides et inopérants, ainsi que la dernière phrase de l'article 26 de la Loi 15 qui se lit comme suit : *L'indexation de la rente des retraités au 31 décembre 2013 peut être suspendue conformément à la section III du chapitre II.*
- **rejette** les demandes quant à leurs conclusions visant à faire déclarer inconstitutionnelles, invalides et inopérantes les autres dispositions de la Loi.
- **demeure** donc saisi du dossier pour statuer sur les demandes en réparation en faveur des retraité(e)s.

LA SUITE ...

Si le juge demeure saisi du dossier, c'est qu'il avait rendu une décision, le 8 septembre 2017, ayant pour effet de scinder l'instance afin que l'instruction de la demande porte d'abord sur les questions constitutionnelles 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 15.

Ce jugement tant attendu est sans doute une première étape dans le processus de contestation de la Loi 15. Au moment de la rédaction de ce bulletin, des indications nous amènent à penser que la décision concernant les participants actifs sera portée en appel par certains demandeurs, séparément ou collectivement. Aussi, on peut penser que le Procureur général du Québec introduira un appel sur la décision qui est favorable aux retraités au 31 décembre 2013 ou d'une ou de municipalités mises en cause. Si appel il devait y avoir, la date limite pour en appeler devant la Cour d'appel est le 15 novembre 2020.

La direction
APDVQ

¹ Article 1 de la Charte canadienne des droits et libertés

La Charte canadienne des droits et libertés garantit les droits et libertés qu'ils 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.