

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC

N° : 200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209
(200-05-020126-152) (200-17-021337-142) (200-17-021682-158)
(200-17-022941-157)

N° : 500-09-029043-205, 500-09-029044-203, 500-09-029045-200,
500-09-029046-208, 500-09-029047-206, 500-09-029048-204,
500-09-029049-202, 500-09-029050-200, 500-09-029053-204,
500-09-029100-203
(500-17-086764-159) (500-17-087969-153) (500-17-087899-152)
(500-17-088735-157) (500-17-086494-153) (500-17-086490-151)
(500-17-088180-156) (500-17-086906-156) (500-17-093732-165)
(500-17-089514-155)

DATE : 10 mai 2023

**FORMATION : LES HONORABLES ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.
JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.
SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.**

N° : 200-09-010209-200 (200-05-020126-152)

**ALLIANCE DES PROFESSIONNELS ET DES PROFESSIONNELLES DE LA VILLE
DE QUÉBEC**

MICHEL PLANTE

DAVE KALLIS

MICHEL RAYMOND

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 2

VILLE DE QUÉBEC

MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

N° : 200-09-010213-202 (200-17-021337-142)

**FÉDÉRATION INDÉPENDANTE DES SYNDICATS AUTONOMES (FISA)
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE COWANSVILLE (FISA)
MANON MOREAU
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE LA BIBLIOTHÈQUE GABRIELLE-GIROUX-
BERTRAND (FISA)
JOCELYNE CHAREST
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE MATANE
JOCELYN PELLETIER
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE RIVIÈRE-DU-LOUP (FISA)
PIERRE RACINE
SYNDICAT DES INSPECTEURS ET DES RÉPARTITEURS DU RÉSEAU DE
TRANSPORT DE LA CAPITALE (FISA)
ÉRIC POIRIER
SYNDICAT NATIONAL DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE SALABERRY-DE-
VALLEYFIELD
SONNY CARRIÈRE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX ET PROFESSIONNELS DE LA
VILLE DE SHERBROOKE (COLS BLANCS)
CARL VEILLEUX
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE SOREL-TRACY (FISA)
DANIELLE MATTON
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE THETFORD MINES
(FISA)
DONALD DROUIN
SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU DE LA VILLE DE THETFORD MINES
MICHEL PLANTE
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MANUELS DE LA VILLE DE TROIS-RIVIÈRES (FISA)
SIMON LAPIERRE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE QUÉBEC (FISA)**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 3

JEAN GAGNON
SYNDICAT DU PERSONNEL OCCASIONNEL DE QUÉBEC
HUGUES DUPONT
GASTON VERREAULT
HÉLÈNE PELLETIER
JEAN-MARC ROBERT
JACQUES LAVOIE
FRANÇOIS LANDRY
RÉJEAN GOSSELIN

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE
INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – intervenante

et

VILLE DE QUÉBEC
MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

et

VILLE DE COWANSVILLE
VILLE DE MATANE
VILLE DE RIVIÈRE-DU-LOUP
VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE (RTC)
VILLE DE SHERBROOKE
VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE THETFORD MINES
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES

MIS EN CAUSE – mis en cause

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 4

N° : 200-09-010214-200 (200-17-021682-158)

CENTRALE DES SYNDICATS DÉMOCRATIQUES (CSD)
SYNDICAT DÉMOCRATIQUE DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE LA
TUQUE (CSC)
MÉLANIE HÉBERT
SYNDICAT DES SALARIÉS-E-S DE LA VILLE DE SAINT-HYACINTHE (CSD)
MARCEL ROBIDOUX
SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE GRANBY (CSD)
BENOIT PARENT
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE GRANBY (CSD)
ANNIE LEMONDE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE VICTORIAVILLE
(CSD)
MARTIN GRÉGOIRE
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE BEAUCE (SECTION : EMPLOYÉS
DE BUREAU)
FRANCE LESSARD
SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE BEAUCE C.S.D. – SECTION
EMPLOYÉS MANUELS
FABIEN GIGUÈRE

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE
INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

et

VILLE DE GRANBY
VILLE DE SAINT-HYACINTHE
VILLE DE LA TUQUE
VILLE DE VICTORIAVILLE
VILLE DE SAINT-JOSEPH-DE-BEAUCE
MISES EN CAUSE – mises en cause

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 5

N° : 200-09-010238-209 (200-17-022941-157)

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

APPELANT – défendeur

c.

**ASSOCIATION DU PERSONNEL RETRAITÉ DE LA VILLE DE QUÉBEC (APRVQ)
ANDRÉ JOBIDON
ASSOCIATION QUÉBÉCOISE DES RETRAITÉS(ES) DES SECTEURS PUBLICS ET
PARAPUBLICS (AQRP)
ANDRÉ TREMBLAY
ORGANISATION DES RETRAITÉS(ES) DE L'ENTRETIEN ET DU TRANSPORT DE
MONTRÉAL (ORE-TM)
JACQUES BEAUDOIN
ASSOCIATION DES RETRAITÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SAINT-LAURENT
(ARMSL)
RENÉ TREMBLAY**

INTIMÉS – demandeurs

et

**VILLE DE QUÉBEC
VILLE DE MONTRÉAL
UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC**
MISES EN CAUSE – mises en cause

et

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL
MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029043-205 (500-17-086764-159)

**CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX (CSN)
FÉDÉRATION DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS DE SERVICES PUBLICS (CSN)
SYNDICAT DE LA MRC DE LA HAUTE-CÔTE-NORD (CSN)
SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS MUNICIPAUX DE LA VILLE
DE GASPÉ (CSN)
LINE COTTON
ALAIN CLOUTIER**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 6

SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DES ÎLES – CSN
**SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA M.R.C. VALLÉE-DE-
LA-GATINEAU – CSN**
SYNDICAT DES COLS BLEUS DE GATINEAU (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)
PATRICE CARLE
GAÉTAN SYLVESTRE
**SYNDICAT DES TRAVAILLEUSES ET TRAVAILLEURS DE LA VILLE DE MIRABEL
(CSN)**
SYNDICAT DU TRANSPORT DE MONTRÉAL (CSN)
**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 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)
ANDRÉ MARCHAND
BERTRAND PERRON
RICHARD TREMBLAY
SYLVAIN TREMBLAY
ANDRÉ JANELLE
SYNDICAT DES TRAVAILLEURS MUNICIPAUX DE NEW RICHMOND (CSN)

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 7

SYNDICAT DU PERSONNEL DU TRANSPORT ADAPTÉ DE LA STS (CSN)

JACQUES MARQUIS

CLAUDE VAILLANCOURT

YVES MONTOUR

SYNDICAT DES TRAVAILLEURS D'ENTRETIEN DE LA STS (CSN)

JEAN-MICHEL PELLETIER

SERGE MARCOUX

MICHEL VALLIÈRES

SYNDICAT DU PERSONNEL DE BUREAU DE LA STS

SYNDICAT MANUEL DES TRAVAILLEURS ET TRAVAILLEUSES DE VAUDREUIL-DORION

JACQUES CORMIER

PHILIPPE BRUN

SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LA VILLE DE FARNHAM (CSN)

LOUIS MAYNARD

RAYMOND LAPLANTE

SYNDICAT NATIONAL DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE CHAMBLY (CSN)

ANDRÉ RANCOURT

SYNDICAT DES EMPLOYÉS D'ENTRETIEN DE LA SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LA RIVE-SUD DE MONTRÉAL (CSN)

DANIEL LEDUC

CLAUDE THERRIEN

SYLVAIN BOUCHARD

RAYMOND DUFOUR

ÉRIC TREMBLAY-SERRE

SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

GINO MARCIL

SYNDICAT DES EMPLOYÉS-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 SAINT-BONIFACE (CSN)

SYNDICAT RÉGIONAL DES EMPLOYÉS(ES) MUNICIPAUX 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)

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 8

**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 (CSN)

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – défendeur

et

VILLE DE GASPÉ

VILLE DE FARNHAM

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LONGUEUIL

VILLE DE BEAUPRÉ

VILLE DE RIMOUSKI

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE LA HAUTE-CÔTE-NORD

MUNICIPALITÉ DES ÎLES-DE-LA-MADELEINE

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE LA VALLÉE-DE-LA-GATINEAU

VILLE DE GATINEAU

VILLE DE SAINTE-THÉRÈSE

VILLE DE MONT-TREMBLANT

VILLE DE MIRABEL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE

CANTONS-UNIS DE STONEHAM-ET-TEWKESBURY

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE RIMOUSKI-NEIGETTE

VILLE DE RIVIÈRE-DU-LOUP

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DU LAC-SAINT-JEAN EST

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DU FJORD-DU-SAGUENAY

VILLE DE SAGUENAY

VILLE DE NEW RICHMOND

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE SHERBROOKE

VILLE DE VAUDREUIL-DORION

VILLE DE CHAMBLY

VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 9

VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE L'ÎLE-PERROT
MUNICIPALITÉ DE SAINT-BONIFACE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DE MÉKINAC
VILLE DE SHAWINIGAN
VILLE DE DRUMMONDVILLE
VILLE DE MONT-JOLI
MUNICIPALITÉ DE PRICE
MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ DU HAUT-RICHELIEU
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LÉVIS
MIS EN CAUSE – mis en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029044-203 (500-17-087969-153)
Appel incident du procureur général du Québec

FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
BENOÎT FORTIN
APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE
INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL
ASSOCIATION DE BIENFAISANCE ET DE RETRAITE DES POLICIERS ET
POLICIÈRES DE LA VILLE DE MONTRÉAL
MISES EN CAUSE / MISES EN CAUSE INCIDENTES – mises en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 10

N° : 500-09-029044-203 (500-17-087969-153)
Appel incident de la Ville de Montréal

**FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL
BENOÎT FORTIN**

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

C.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**
INTIMÉS – défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE / APPELANTE INCIDENTE – mise en cause

et

**ASSOCIATION DE BIENFAISANCE ET DE RETRAITE DES POLICIERS ET
POLICIÈRES DE LA VILLE DE MONTRÉAL**

MISE EN CAUSE – mise en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029045-200 (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.**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 11

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.
ANDRÉ POTVIN
STÉPHANE CHEVRIER
FRANÇOIS LEMAY
MICHEL ROY
GUY THERRIEN
MARC RICHARD
PIERRE CHAPADOS
BERNARD LERHE

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE
INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 12

VILLE DE QUÉBEC

MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

et

VILLE DE CHÂTEAUGUAY

VILLE DE LÉVIS

VILLE DE LAVAL

VILLE DE BLAINVILLE

VILLE DE BROMONT

VILLE DE DEUX-MONTAGNES

VILLE DE GATINEAU

VILLE DE GRANBY

VILLE DE L'ASSOMPTION

VILLE DE LONGUEUIL

VILLE DE MASCOUCHE

RÉGIE DE POLICE DE MEMPHRÉMAGOG

VILLE DE MIRABEL

VILLE DE MONT-TREMBLANT

MUNICIPALITÉ RÉGIONALE DE COMTÉ 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 – mises en cause

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 13

N° : 500-09-029046-208 (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 DU QUÉBEC, SECTION LOCALE RIMOUSKI
SYNDICAT DES POMPIERS DU QUÉBEC, SECTION LOCALE RIMOUSKI (TEMPS
PARTIEL)
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)
JEAN-FRANÇOIS HAMEL
SYLVAIN CHARBONNEAU
SYLVAIN CÔTÉ
SIMON GILBERT

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 14

ALAIN LABEL
ÉRIC LALONDE
MARTIN DE GRANDPRÉ
SYLVAIN LÉVESQUE
ALAIN ROCHETTE
MATHIEU TARDIF
ROBERT FOURNIER
STÉPHANE CHARTRAND
MARTIN MERCIER
LUC POIRIER
SERGE DAUPHINAIS
GINO HARNOIS
ÉRIC LAFLEUR
KRISTIAN FORTIN CHARTIER

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE
INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

VILLE DE RIMOUSKI
MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

et

VILLE DE CHÂTEAUGUAY
VILLE DE LÉVIS
VILLE DE SAGUENAY
VILLE DE SAINT-JÉRÔME
VILLE DE SHERBROOKE
VILLE DE BAIE-COMEAU
VILLE DE JOLIETTE
VILLE DE ROUYN-NORANDA
VILLE DE SAINTE-THÉRÈSE

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 15

VILLE DE SALABERRY-DE-VALLEYFIELD
VILLE DE SOREL-TRACY
VILLE DE TROIS-RIVIÈRES
VILLE DE VAL-D'OR

MISES EN CAUSE – mises en cause

N° : 500-09-029047-206 (500-17-086494-153)
Appel incident du procureur général du Québec

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 128
CHRISTIAN DUSSAULT

SYNDICAT DES COLS BLEUS REGROUPÉS DE MONTRÉAL (SCFP 301)

MICHEL PARENT

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 305
DANIEL LAVOIE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 306
ANDRÉ DUVAL

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 307
MARIO GAUTHIER

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 308
GABRIEL PLOUFFE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 348
MICHEL LESAGE

SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL (SCFP)
ALAIN FUGÈRE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 928
HÉLÈNE DORÉ

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 961
CLAUDE FUGÈRE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 985
RENÉ CUSSON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1017
CÉLINE PICARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1054
PIERRE BENOÎT

SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU EN SERVICE TECHNIQUE ET
PROFESSIONNEL DE LA VILLE DE LAVAL (SCFP, SECTION LOCALE 1113)
RICHARD NADON

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 16

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1114
DENIS FRÉCHETTE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1152
STEVE LÉPINE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1299
STÉPHANE DUGUAY**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1322
(FTQ)
DANY LAROCHELLE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1377
JEAN BOURBONNAIS**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1432
(FTQ)
BRIGITTE MASSICOTTE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1619
RICHARD LANOUE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1620
PAUL PAQUETTE**
**SYNDICAT DES EMPLOYÉS MANUELS DE LA VILLE DE QUÉBEC, SECTION
LOCALE 1638 – SCFP
DANIEL SIMARD**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1677
DANY LAMOTHE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1690
STÉPHANE BOLOGNA**
**SYNDICAT DES SALARIÉS DE LA VILLE DE SEPT-ÎLES, SECTION LOCALE 1930
(SCFP)
MATHIEU GINGRAS**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1962
(FTQ)
HANS WHELAN GÜNTHER**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1963
(FTQ)
PASCAL LEBLANC**
**SYNDICAT DES CHAUFFEURS D'AUTOBUS, OPÉRATEURS DE MÉTRO ET
EMPLOYÉS DES SERVICES CONNEXES AU TRANSPORT DE LA STM, SECTION
LOCALE 1983, SCFP
CARLONE RENATO**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 17

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2055
(FTQ)**

SERGE PRAIRIE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2118

GINETTE BOUDREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2168

PATRICK GLOUTNEY

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2229
(FTQ)**

LINDA TINING

**SYNDICAT DU PERSONNEL DE BUREAU, TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL DU
RTC, SECTION LOCALE 2231 DU SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION
PUBLIQUE**

NATHALIE LÉVESQUE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2294

CHRISTIAN CAHUAZA

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2301

DOMINIC OUELLET

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2326

CHANTAL RIOPEL

**SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LÉVIS, SECTION LOCALE 2334,
SCFP**

GÉRARD POIRIER

**SYNDICAT DES EMPLOYÉS COLS BLANCS DE VILLE DE SAGUENAY, SCFP,
SECTION LOCALE 2466**

RENÉ CLOUTIER

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2541
(FTQ)**

ROBIN CÔTÉ

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2589

PASCAL LANGLOIS

**SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU ET DE LOISIRS DE LA VILLE DE BAIE-
COMEAU, LOCAL 2641 – SCFP**

SYLVIE GAUDREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2729

MARIO BERNARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2736

ANDRÉE MATHIEU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2738

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 18

LUC DUMULON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2755

MARC ROMÉO
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2777

SYLVAIN KENNEDY
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2804

JOHANNE PARENT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2811
(FTQ)

MARTIN RAYMOND
SYNDICAT DU PERSONNEL ADMINISTRATIF, TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL
DU TRANSPORT EN COMMUN SCFP – 2850

MARTIN GAGNON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2912

PATRICK HENRI
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2915

ÉRIC ST-GELAIS
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2927

HÉLÈNE ST-PIERRE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3055

MARC LORRAIN
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3332

MARC ROCHON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3333

SYLVIE CHAMPAGNE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3423

JULIE-ANN PLEAU
SYNDICAT DES CHAUFFEURES ET CHAUFFEURS DE LA SOCIÉTÉ DE
TRANSPORT DE SHERBROOKE, SECTION LOCALE 3434 DU SCFP

JEAN-PIERRE GUAY
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3672

DENISE HOULE
SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE
(SCFP – SECTION LOCALE 3696)

ALAIN GAREAU
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4115

DONALD SIMARD
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4121

SÉBASTIEN PRIVÉ

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 19

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4134
JOCELYN BOURDON**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4205
CHRISTIAN LAPRISE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4238
ÉRIC LABELLE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4264
VICKY GIONET**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4483
THÉRÈSE BOULANGER**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4503
MARIE-NATHALIE TROTTIER**
**SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE LAVAL, SCFP, SECTION LOCALE
4545**
MARTIN GAGNON
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4636
LOUIS FAFARD**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4667
PATRICE TREMBLAY**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4708
(FTQ)**
MICHELLE BRIDEAU
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4750
MARC HALLÉE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4756
KARINE PAQUETTE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4821
MARCEL CANUEL**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4929
MARTIN BOUCHARD**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5002
SYLVIE THÉRIAULT**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5125
YAN GOSSELIN**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5134
NICOLAS CARIGNAN**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5197
ÉRIC GENESSE**
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5223

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 20

FRANÇOIS GOUBOUT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5303
SOPHIE MELANÇON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5400
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5959
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5960
DANIELLE LACROIX

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – défendeur

et

VILLE DE MONTRÉAL
VILLE DE QUÉBEC
VILLE DE BEACONSFIELD
VILLE DE DORVAL
VILLE DE MONT-ROYAL
VILLE DE POINTE-CLAIRE
VILLE DE SAINTE-CATHERINE

MISES EN CAUSE / MISES EN CAUSE INCIDENTES – mises en cause

et

VILLE DE LÉVIS
VILLE DE CHÂTEAUGUAY
VILLE DE CÔTE SAINT-LUC
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LONGUEUIL
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL
COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE LA VILLE DE MONTRÉAL
MUNICIPALITÉ DE BOISCHATEL
OFFICE D'HABITATION DE LA VILLE DE SEPT-ÎLES
OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION HAUT-RICHELIEU
OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL
PAROISSE DE LA DORÉ
RÉGIE DE POLICE DE MEMPHRÉMAGOG
RÉGIE DE POLICE DU LAC DES DEUX-MONTAGNES
RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE RICHELIEU-SAINT-LAURENT
RÉGIE INTERMUNICIPALE DE POLICE STE-THÉRÈSE-DE-BLAINVILLE

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 21

**RÉGIE INTERMUNICIPALE DE ROUSSILLON
RÉSEAU DE TRANSPORT DE LA CAPITALE
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 BÉCANCOUR
VILLE DE BELOEIL
VILLE DE BLAINVILLE
VILLE DE BOISBRIAND
VILLE DE CANDIAC
VILLE DE COATICOOK
VILLE DE DELSON
VILLE DE DEUX-MONTAGNES
VILLE DE DOLLARD-DES-ORMEAUX
VILLE DE DRUMMONDVILLE
VILLE DE GATINEAU
VILLE DE HAMPSTEAD
VILLE DE JOLIETTE
VILLE DE KIRKLAND
VILLE DE LA PRAIRIE
VILLE DE L'ASSOMPTION
VILLE DE LAVAL
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE MAGOG
VILLE DE MASCOUCHE
VILLE DE MONTRÉAL EST
VILLE DE MONTRÉAL OUEST
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**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 22

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

MIS EN CAUSE – mis en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029047-206 (500-17-086494-153)
Appel incident de la Ville de Montréal

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 128
CHRISTIAN DUSSAULT
SYNDICAT DES COLS BLEUS REGROUPÉS DE MONTRÉAL (SCFP 301)
MICHEL PARENT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 305
DANIEL LAVOIE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 306
ANDRÉ DUVAL
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 307
MARIO GAUTHIER
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 308
GABRIEL PLOUFFE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 348
MICHEL LESAGE
SYNDICAT DES FONCTIONNAIRES MUNICIPAUX DE MONTRÉAL (SCFP)
ALAIN FUGÈRE

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 23

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 928
HÉLÈNE DORÉ**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 961
CLAUDE FUGÈRE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 985
RENÉ CUSSON**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1017
CÉLINE PICARD**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1054
PIERRE BENOÎT**
**SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU EN SERVICE TECHNIQUE ET
PROFESSIONNEL DE LA VILLE DE LAVAL (SCFP, SECTION LOCALE 1113) RICHARD NADON**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1114
DENIS FRÉCHETTE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1152
STEVE LÉPINE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1299
STÉPHANE DUGUAY**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1322
(FTQ)
DANY LAROCHELLE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1377
JEAN BOURBONNAIS**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1432
(FTQ)
BRIGITTE MASSICOTTE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1619
RICHARD LANOUE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1620
PAUL PAQUETTE**
**SYNDICAT DES EMPLOYÉS MANUELS DE LA VILLE DE QUÉBEC, SECTION
LOCALE 1638 – SCFP
DANIEL SIMARD**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1677
DANY LAMOTHE**
**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1690
STÉPHANE BOLOGNA**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 24

**SYNDICAT DES SALARIÉS DE LA VILLE DE SEPT-ÎLES, SECTION LOCALE 1930
(SCFP)**

MATHIEU GINGRAS

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1962
(FTQ)**

HANS WHELAN GÛNTHÉ

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 1963
(FTQ)**

PASCAL LEBLANC

**SYNDICAT DES CHAUFFEURS D'AUTOBUS, OPÉRATEURS DE MÉTRO ET
EMPLOYÉS DES SERVICES CONNEXES AU TRANSPORT DE LA STM, SECTION
LOCALE 1983, SCFP**

CAROLE RENATO

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2055
(FTQ)**

SERGE PRAIRIE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2118

GINETTE BOUDREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2168

PATRICK GLOUTNEY

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2229
(FTQ)**

LINDA TINING

**SYNDICAT DU PERSONNEL DE BUREAU, TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL DU
RTC, SECTION LOCALE 2231 DU SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION
PUBLIQUE**

NATHALIE LÉVESQUE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2294

CHRISTIAN CAHUAZA

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2301

DOMINIC OUELLET

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2326

CHANTAL RIOPEL

**SYNDICAT DES EMPLOYÉS MUNICIPAUX DE LÉVIS, SECTION LOCALE 2334,
SCFP**

GÉRARD POIRIER

**SYNDICAT DES EMPLOYÉS COLS BLANCS DE VILLE DE SAGUENAY, SCFP,
SECTION LOCALE 2466**

RENÉ CLOUTIER

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 25

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2541
(FTQ)**

ROBIN CÔTÉ

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2589

PASCAL LANGLOIS

**SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE BUREAU ET DE LOISIRS DE LA VILLE DE BAIE-
COMEAU, LOCAL 2641 – SCFP**

SYLVIE GAUDREULT

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2729

MARIO BERNARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2736

ANDRÉ MATHIEU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2738

LUC DUMULON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2755

MARC ROMÉO

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2777

SYLVAIN KENNEDY

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2804

JOHANNE PARENT

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2811
(FTQ)**

MARTIN RAYMOND

**SYNDICAT DU PERSONNEL ADMINISTRATIF, TECHNIQUE ET PROFESSIONNEL
DU TRANSPORT EN COMMUN SCFP-2850**

MARTIN GAGNON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2912

PATRICK HENRI

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2915

ÉRIC ST-GELAIS

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 2927

HÉLÈNE ST-PIERRE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3055

MARC LORRAIN

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3332

MARC ROCHON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3333

SYLVIE CHAMPAGNE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3423

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 26

JULIE-ANN PLEAU

**SYNDICAT DES CHAUFFEURES ET CHAUFFEURS DE LA SOCIÉTÉ DE
TRANSPORT DE SHERBROOKE, SECTION LOCALE 3434 DU SCFP**

JEAN-PIERRE GUAY

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 3672

DENISE HOULE

**SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE SAINT-BRUNO-DE-MONTARVILLE
(SCFP – SECTION LOCALE 3696)**

ALAIN GAREAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4115

DONALD SIMARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4121

SÉBASTIEN PRIVÉ

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4134

JOCELYN BOURDON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4205

CHRISTIAN LAPRISE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4238

ÉRIC LABELLE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4264

VICKY GIONET

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4483

THÉRÈSE BOULANGER

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4503

MARIE-NATHALIE TROTTIER

**SYNDICAT DES COLS BLEUS DE LA VILLE DE LAVAL, SCFP, SECTION LOCALE
4545**

MARTIN GAGNON

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4636

LOUIS FAFARD

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4667

PATRICE TREMBLAY

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4708
(FTQ)**

MICHELLE BRIDEAU

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4750

MARC HALLÉE

SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4756

KARINE PAQUETTE

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 27

**SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4821
MARCEL CANUEL
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 4929
MARTIN BOUCHARD
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5002
SYLVIE THÉRIAULT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5125
YAN GOSSELIN
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5134
NICOLAS CARIGNAN
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5197
ÉRIC GENESSE
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5223
FRANÇOIS GODBOUT
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5303
SOPHIE MELANÇON
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5400
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5959
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE, SECTION LOCALE 5960
DANIELLE LACROIX**

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

C.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ – défendeur

et

VILLE DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE / APPELANTE INCIDENTE – mise en cause

et

VILLE DE CHÂTEAUGUAY

VILLE DE CÔTE SAINT-LUC

VILLE DE LÉVIS

VILLE DE QUÉBEC

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LONGUEUIL

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL

COMMISSION DES SERVICES ÉLECTRIQUES DE LA VILLE DE MONTRÉAL

MUNICIPALITÉ DE BOISCHATEL

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 28

**OFFICE D'HABITATION DE LA VILLE DE SEPT-ÎLES
OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION HAUT-RICHELIEU
OFFICE MUNICIPAL D'HABITATION DE MONTRÉAL
PAROISSE DE LA DORÉ
RÉGIE DE POLICE DE MEMPHRÉMAGOG
RÉGIE DE POLICE DU LAC DES DEUX-MONTAGNES
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 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 COATICOOK
VILLE DE DELSON
VILLE DE DEUX-MONTAGNES
VILLE DE DOLLARD-DES-ORMEAUX
VILLE DE DRUMMONDVILLE
VILLE DE DORVAL
VILLE DE GATINEAU
VILLE DE HAMPSTEAD
VILLE DE JOLIETTE
VILLE DE KIRKLAND
VILLE DE LA PRAIRIE
VILLE DE L'ASSOMPTION
VILLE DE LAVAL
VILLE DE LONGUEUIL
VILLE DE MAGOG
VILLE DE MASCOUCHE
VILLE DE MONTRÉAL EST**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 29

VILLE DE MONTRÉAL OUEST
VILLE DE MONT-ROYAL
VILLE DE POINTE-CLAIRE
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

MIS EN CAUSE – mis en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029048-204 (500-17-086490-151)
Appel incident du procureur général du Québec

ASSOCIATION DES POMPIERS DE LA VILLE DE MONTRÉAL (APM)
ASSOCIATION DES POMPIERS PROFESSIONNELS DE LA VILLE DE QUÉBEC
(APPQ)
ASSOCIATION DES POMPIERS DE VILLE DE LAVAL (APL)

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 30

**ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE GATINEAU
ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE L'AGGLOMÉRATION DE
LONGUEUIL
RÉJEAN HUBERT**

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

**VILLE DE MONTRÉAL
VILLE DE QUÉBEC**

MISES EN CAUSES / MISES EN CAUSE INCIDENTES – mises en cause

et

**UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC
MISE EN CAUSE**

et

**VILLE DE LAVAL
VILLE DE GATINEAU
VILLE DE LONGUEUIL**

MISES EN CAUSE – mises en cause

et

**ALLIANCE DU PERSONNEL PROFESSIONNEL ET ADMINISTRATIF DE LA VILLE
DE LAVAL**

MISE EN CAUSE – intervenante

N° : 500-09-029048-204 (500-17-086490-151)

Appel incident de la Ville de Montréal

**ASSOCIATION DES POMPIERS DE LA VILLE DE MONTRÉAL (APM)
ASSOCIATION DES POMPIERS PROFESSIONNELS DE LA VILLE DE QUÉBEC
(APPQ)
ASSOCIATION DES POMPIERS DE VILLE DE LAVAL (APL)**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 31

**ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE GATINEAU
ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE L'AGGLOMÉRATION DE
LONGUEUIL
RÉJEAN HUBERT**

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

INTIMÉS – défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE / APPELANTE INCIDENTE – mise en cause

et

VILLE DE QUÉBEC

VILLE DE LAVAL

VILLE DE GATINEAU

VILLE DE LONGUEUIL

MISES EN CAUSE – mises en cause

et

**ALLIANCE DU PERSONNEL PROFESSIONNEL ET ADMINISTRATIF DE LA VILLE
DE LAVAL**

MISE EN CAUSE – intervenante

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029049-202 (500-17-088180-156)
Appel incident du procureur général du Québec

**SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS MUNICIPAUX DE
MONTRÉAL (SPPMM)
GISÈLE JOLIN**

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

MICHEL VÉZINA

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

et

**SYNDICAT PROFESSIONNEL DES SCIENTIFIQUES À PRATIQUE EXCLUSIVE DE
MONTRÉAL**

MIS EN CAUSE / MIS EN CAUSE INCIDENT

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

N° 500-029049-202 (500-17-088180-156)

Appel incident de la Ville de Montréal

**SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS MUNICIPAUX DE
MONTRÉAL (SPPMM)**

GISÈLE JOLIN

MICHEL VÉZINA

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

INTIMÉS – défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE / APPELANTE INCIDENTE – mise en cause

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 33

et

**SYNDICAT PROFESSIONNEL DES SCIENTIFIQUES À PRATIQUE EXCLUSIVE DE
MONTRÉAL**

MIS EN CAUSE – intervenant

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029050-200 (500-17-086906-156)
Appel incident du procureur général du Québec

**SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS PROFESSIONNELS-LES ET DE
BUREAU, SECTION LOCALE 571 (SEPB)**

CLAUDE PICOTTE

JEAN-NICOLAS LOISELLE

**SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS PROFESSIONNELS-LES ET DE
BUREAU, SECTION LOCALE 610 (SEPB)**

MARC GLOGOWSKI

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE**

INTIMÉS / APPELANTS INCIDENTS – défendeurs

et

**VILLE DE MONTRÉAL
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL**

MISES EN CAUSE – mises en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 34

N° : 500-09-029050-200 (500-17-086906-156)

Appel incident de la Ville de Montréal

**SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS PROFESSIONNELS-LES ET DE
BUREAU, SECTION LOCALE 571 (SEPB)**

CLAUDE PICOTTE

JEAN-NICOLAS LOISELLE

**SYNDICAT DES EMPLOYÉES ET EMPLOYÉS PROFESSIONNELS-LES ET DE
BUREAU, SECTION LOCALE 610 (SEPB)**

MARC GLOGOWSKI

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ SOCIALE

INTIMÉS – défendeurs

et

VILLE DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE / APPELANTE INCIDENTE – mise en cause

et

SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE MONTRÉAL

MISE EN CAUSE – mise en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029053-204 (500-17-093732-165)

**FÉDÉRATION DES ASSOCIATIONS DES CADRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC
(FACMQ)**

ASSOCIATION PROFESSIONNELLE DES CADRES DE LA VILLE DE BOISBRIAND

CAMIL ADAM

ASSOCIATION DES CADRES DE LA NOUVELLE VILLE DE LÉVIS

SÉBASTIEN ROY

LAWRENCE SIROIS

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 35

**ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE LONGUEUIL
JEAN-PIERRE BOUCHARD**

**ASSOCIATION DES CADRES DE LA VILLE DE MIRABEL
JÉRÔME DUGUAY**

**ASSOCIATION DU PERSONNEL DE GESTION DE VILLE DE SAGUENAY
CHRISTIAN FILLION
HÉLÈNE LAVOIE**

**ASSOCIATION DES EMPLOYÉS CADRES DE LA VILLE DE SALABERRY-DE-
VALLEYFIELD**

**CHARLES PERREAULT
CLAUDE BRIÈRE**

**ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SAINT-JÉRÔME
FRANÇOIS BRISEBOIS**

**DANIEL DESJARDINS
DANIELLE CLÉMENT**

YVON PICOTTE

**ASSOCIATION DES CADRES MUNICIPAUX DE LA VILLE DE SHAWINIGAN
MICHEL MONGRAIN**

MICHEL LACERTE

APPELANTS / INTIMÉS INCIDENTS – demandeurs

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – défendeur

et

VILLE DE LÉVIS

VILLE DE BOISBRIAND

VILLE DE CHAMBLY

VILLE DE GRANBY

VILLE DE L'ASSOMPTION

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

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 36

VILLE DE VICTORIAVILLE

MISES EN CAUSE – mises en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

N° : 500-09-029100-203 (500-17-089514-155)

ASSOCIATION DES CADRES DE LA VILLE DE LAVAL

NANCY McHUGH

APPELANTES / INTIMÉES INCIDENTES – demanderesses

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

INTIMÉ / APPELANT INCIDENT – défendeur

et

VILLE DE LAVAL

MISE EN CAUSE / MISE EN CAUSE INCIDENTE – mise en cause

et

UNION DES MUNICIPALITÉS DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE

ARRÊT

[1] La Cour est saisie d'appels et d'appels incidents portant sur le jugement du 9 juillet 2020 rendu par l'honorable juge Benoit Moulin de la Cour supérieure, rejetant les contestations constitutionnelles des mesures prévues par la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* visant les employés actifs des régimes de retraite du secteur municipal, mais déclarant inconstitutionnelles les mesures de cette loi visant les retraités de ces régimes de retraite.

[2] Pour les motifs du juge Mainville, auxquels souscrit la juge Gagné, et pour les motifs concourants du juge Rancourt, **LA COUR** :

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 37

- [3] **REJETTE** les appels et les appels incidents dans tous les dossiers;
- [4] **LE TOUT**, sans frais de justice en appel.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.

SUZANNE GAGNÉ, J.C.A.

Me Claude Leblanc

PHILION, LEBLANC, BEAUDRY, AVOCATS

Pour Alliance des professionnels et professionnelles de la Ville de Québec, Michel Plante, Dave Kallis, Michel Raymond, Association du personnel retraité de la Ville de Québec, André Jobidon, Association québécoise des retraités(es) des secteurs publics et parapublics (AQRP), André Tremblay, Organisation des retraités(es) de l'entretien et du transport de Montréal (ORE-TM), Jacques Beaudoin, Association des retraités municipaux de la Ville de Saint-Laurent (ARMSL), René Tremblay, Association des pompiers de la Ville de Montréal (APM), Association des pompiers professionnels de la Ville de Québec (APPQ), Association des pompiers de Ville de Laval (APL), Association des pompiers et pompières de Gatineau, Association des pompiers et pompières de l'agglomération de Longueuil, Réjean Hubert, Association des cadres de la Ville de Laval et Nancy McHugh

Me Michel Déom

Me Nathalie Fiset

BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)

Pour le procureur général du Québec et le ministre de l'Emploi et de la Solidarité sociale

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 38

Me Éliane Gobeil
GIASSON & ASSOCIÉS
Pour Ville de Québec

Me Pier-Olivier Fradette
LAVERY, DE BILLY
Pour Union des municipalités du Québec

Me Sophie Cloutier
POUDRIER BRADET, AVOCATS
Pour Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA), Syndicat des fonctionnaires municipaux de Cowansville (FISA), Manon Moreau, Syndicat des employés de la bibliothèque Gabrielle-Giroux-Bertrand (FISA), Jocelyne Charest, Syndicat des employés municipaux de Matane, Jocelyn Pelletier, Syndicat des fonctionnaires municipaux de Rivière-du-Loup (FISA), Pierre Racine, Syndicat des inspecteurs et des répartiteurs du réseau de transport de la Capitale (FISA), Éric Poirier, Syndicat national des fonctionnaires municipaux de Salaberry-de-Valleyfield, Sonny Carrière, Syndicat des fonctionnaires municipaux et professionnels de la Ville de Sherbrooke (cols blancs), Carl Veilleux, Syndicat des fonctionnaires municipaux de Sorel-Tracy (FISA), Danielle Matton, Syndicat des employés municipaux de la Ville de Thetford Mines (FISA), Donald Drouin, Syndicat des employés de bureau de la Ville de Thetford Mines, Michel Plante, Syndicat des employés manuels de la Ville de Trois-Rivières (FISA), Simon Lapierre, Jean Gagnon, Syndicat du personnel occasionnel de Québec, Hugues Dupont, Gaston Verreault, Hélène Pelletier, Jean-Marc Robert, Jacques Lavoie, François Landry, Réjean Gosselin, Centrale des syndicats démocratiques (CSD), Syndicat démocratique des employés municipaux de la Ville de La Tuque (CSD), Mélanie Hébert, Syndicat des salarié-e-s de la Ville de Saint-Hyacinthe (CSD), Marcel Robidoux, Syndicat national des employés municipaux de Granby (CSD), Benoit Parent, Syndicat des fonctionnaires municipaux de Granby (CSD), Annie Lemonde, Syndicat des fonctionnaires municipaux de la Ville de Victoriaville (CSD), Martin Grégoire, Syndicat des employés municipaux de Beauce (Section : employés de bureau), France Lessard, Syndicat des employés municipaux de Beauce C.S.D. – Section employés manuels et Fabien Giguère

Me Robert D. Brisebois
LB AVOCATS
Pour Ville de Cowansville

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 39

Me Benoît Laurin

LAROCHE MARTIN

Pour Confédération des syndicats nationaux (CSN), Fédération des employées et employés de services publics (CSN), Syndicat de la MRC de la Haute-Côte-Nord (CSN), Syndicat des travailleuses et travailleurs municipaux de la Ville de Gaspé (CSN), Line Cotton, Alain Cloutier, Syndicat des employés municipaux des Îles – CSN, Syndicat des travailleuses et travailleurs de la M.R.C. Vallée-de-la-Gatineau – CSN, Syndicat des cols bleus de Gatineau (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), Patrice Carle, Gaétan Sylvestre, Syndicat des travailleuses et travailleurs de la Ville de Mirabel (CSN), Syndicat du transport de Montréal (CSN), 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 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 employé(es) de la MRC du Fjord (CSN), Syndicat des employés municipaux de la Ville de Saguenay (CSN), André Marchand, Bertrand Perron, Richard Tremblay, Sylvain Tremblay, André Janelle, Syndicat des travailleurs municipaux de New Richmond (CSN), Syndicat du personnel du transport adapté de la STS (CSN), Jacques Marquis, Claude Vaillancourt, Yves Montour, Syndicat des travailleurs d'entretien de la STS (CSN), Jean-Michel Pelletier, Serge Marcoux, Michel Vallières, Syndicat du personnel de bureau de la STS, Syndicat manuel des travailleurs et travailleuses de Vaudreuil-Dorion, Jacques Cormier, Philippe Brun, Syndicat national des employés municipaux de la Ville de Farnham (CSN), Louis Maynard, Raymond Laplante, Syndicat national des employés municipaux de Chambly (CSN), André Rancourt, Syndicat des employés d'entretien de la Société de transport de la Rive-Sud de Montréal (CSN), Daniel Leduc, Claude Therrien, Sylvain Bouchard, Raymond Dufour, Éric Tremblay-Serre, Syndicat des cols bleus de la Ville de Salaberry-de-Valleyfield, 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 Saint-Boniface (CSN), Syndicat régional des employé(es) municipaux 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

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 40

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) et Syndicat des chauffeurs d'autobus de la Rive-Sud (CSN)

Me Lahbib Chetaibi
TREMBLAY BOIS MIGNAULT LEMAY
Pour Ville de Gaspé et Ville de Farnham

Me Isabelle Desaulniers
SOCIÉTÉ DE TRANSPORT DE LAVAL
Pour Société de transport de Laval

Me Karine Nadeau-Léveillé
RÉSEAU DE TRANSPORT DE LONGUEUIL (RTL)
Pour Société de transport de Longueuil

Me Claude Gravel
GRAVEL² AVOCATS
Pour Ville de Beauré

Me Julien Légaré-Turcotte
VILLE DE RIMOUSKI
Pour Ville de Rimouski

Me Laurent Roy
ROY BÉLANGER
Pour Fraternité des policiers et policières de Montréal, Benoît Fortin, 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

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 41

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., André Potvin, Stéphane Chevrier, François Lemay, Michel Roy, Guy Therrien, Marc Richard, Pierre Chapados, Bernard Lerhe, 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 et pompières du Québec, section locale Baie-Comeau, Syndicat des pompiers et pompières 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 Rimouski (temps partiel), 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), Jean-François Hamel, Sylvain Charbonneau, Sylvain Côté, Simon Gilbert, Alain Lebel, Éric Lalonde, Martin De Grandpré, Sylvain Lévesque, Alain Rochette, Mathieu Tardif, Robert Fournier, Stéphane Chartrand, Martin Mercier, Luc Poirier, Serge Dauphinais, Gino Harnois, Éric Lafleur et Kristian Fortin Chartier

Me Richard Coutu
BÉLANGER, SAUVÉ
Pour Ville de Montréal

Me Julien Ranger-Musiol
OSLER HOSKIN & HARCOURT
Pour Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 42

Me Andréanne Daoust
CAIN LAMARRE
Pour Ville de Lévis

Me Charles Caza
ASTELL CAZA DE SUA
Pour Ville de Châteauguay

Me Yves Morin
ROY BÉLANGER AVOCATS

Pour Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 128, Christian Dussault, Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP 301), Michel Parent, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 305, Daniel Lavoie, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 306, André Duval, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 307, Mario Gauthier, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 308, Gabriel Plouffe, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 348, Michel Lesage, Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP), Alain Fugère, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 928, Hélène Doré, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 961, Claude Fugère, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 985, René Cusson, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1017, Céline Picard, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1054, Pierre Benoît, Syndicat des employés de bureau en service technique et professionnel de la Ville de Laval (SCFP, section locale 1113), Richard Nadon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1114, Denis Fréchette, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1152, Steve Lépine, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1299, Stéphane Duguay, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1322 (FTQ), Dany Larochelle, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1377, Jean Bourbonnais, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1432 (FTQ), Brigitte Massicotte, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1619, Richard Lanoue, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1620, Paul Paquette, Syndicat des employés manuels de la Ville de Québec, section locale 1638 – SCFP, Daniel Simard, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1677, Dany Lamothe, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1690, Stéphane Bologna, Syndicat des salariés de la Ville de Sept-Îles, section locale 1930 (SCFP), Mathieu Gingras, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1962 (FTQ), Hans Whelan Günther, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 1963 (FTQ), Pascal Leblanc, Syndicat des chauffeurs d'autobus, opérateurs de métro et employés des services connexes au transport de la STM, section locale 1983, SCFP, Carlone Renato, Syndicat

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 43

canadien de la fonction publique, section locale 2055 (FTQ), Serge Prairie, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2118, Ginette Boudreault, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2168, Patrick Gloutney, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2229 (FTQ), Linda Tining, Syndicat du personnel de bureau, technique et professionnel du RTC, section locale 2231 du Syndicat canadien de la fonction publique, Nathalie Lévesque, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2294, Christian Cahuaza, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2301, Dominic Ouellet, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2326, Chantal Riopel, Syndicat des employés municipaux de Lévis, section locale 2334, SCFP, Gérard Poirier, Syndicat des employés cols blancs de Ville de Saguenay, SCFP, section locale 2466, René Cloutier, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2541 (FTQ), Robin Côté, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2589, Pascal Langlois, Syndicat des employés de bureau et de loisirs de la Ville de Baie-Comeau, local 2641 – SCFP, Sylvie Gaudreault, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2729, Mario Bernard, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2736, Andrée Mathieu, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2738, Luc Dumulon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2755, Marc Roméo, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2777, Sylvain Kennedy, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2804, Johanne Parent, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2811 (FTQ), Martin Raymond, Syndicat du personnel administratif, technique et professionnel du transport en commun SCFP-2850, Martin Gagnon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2912, Patrick Henri, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2915, Éric St-Gelais, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 2927, Hélène St-Pierre, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3055, Marc Lorrain, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3332, Marc Rochon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3333, Sylvie Champagne, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3423, Julie-Ann Pleau, Syndicat des chauffeuses et chauffeurs de la Société de transport de Sherbrooke, section locale 3434 du SCFP, Jean-Pierre Guay, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 3672, Denise Houle, Syndicat des cols bleus de la Ville de Saint-Bruno-de-Montarville (SCFP – section locale 3696), Alain Gareau, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4115, Donald Simard, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4121, Sébastien Privé, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4134, Jocelyn Bourdon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4205, Christian Laprise, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4238, Éric Labelle, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4264, Vicky Gionet, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4483, Thérèse Boulanger, Syndicat

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 44

canadien de la fonction publique, section locale 4503, Marie-Nathalie Trottier, Syndicat des cols bleus de la Ville de Laval, SCFP, section locale 4545, Martin Gagnon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4636, Louis Fafard, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4667, Patrice Tremblay, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4708 (FTQ), Michelle Brideau, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4750, Marc Hallée, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4756, Karine Paquette, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4821, Marcel Canuel, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 4929, Martin Bouchard, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5002, Sylvie Thériault, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5125, Yan Gosselin, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5134, Nicolas Carignan, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5197, Éric Genesse, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5223, François Godbout, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5303, Sophie Melançon, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5400, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5959, Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 5960, Danielle Lacroix, Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 610 (SEPB) et Marc Glogowski

Me Jonathan Shecter
VILLE DE CÔTE-SAINT-LUC
Pour Ville de Côte Saint-Luc

Me Katty Duranleau
PHILION, LEBLANC, BEAUDRY, AVOCATS
Pour Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM), Gisèle Jolin et Michel Vézina, Sydicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 571 (SEPB), Claude Picotte et Jean-Nicolas Loïselle

Me Denis Monette
SERVICES JURIDIQUES DENIS MONETTE
Pour Fédération des associations des cadres municipaux du Québec (FACMQ), Association professionnelle des cadres de la Ville de Boisbriand, Camil Adam, Association des cadres de la nouvelle Ville de Lévis, Sébastien Roy, Lawrence Sirois, Association des cadres municipaux de la Ville de Longueuil, Jean-Pierre Bouchard, Association des cadres de la Ville de Mirabel, Jérôme Duguay, Association du personnel de gestion de Ville de Saguenay, Christian Fillion, Hélène Lavoie, Association des employés cadres de la Ville de Salaberry-de-Valleyfield, Charles Perreault, Claude Brière, Association des cadres municipaux de la Ville de Saint-Jérôme, François

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 45

Brisebois, Daniel Desjardins, Danielle Clément, Yvon Picotte, Association des cadres municipaux de la Ville de Shawinigan, Michel Mongrain et Michel Lacerte

Dates des audiences : 21, 22, 23, 24 et 25 novembre 2022

MOTIFS DU JUGE MAINVILLE

[5] La *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* (la « Loi 15 »)¹, entrée en vigueur le 5 décembre 2014, modifie substantiellement les régimes de retraite des employés du secteur municipal. Elle s'applique à la fois aux participants actifs et aux retraités, bien que les modifications diffèrent selon les deux groupes. Dans ses grandes lignes, en ce qui a trait aux participants actifs, cette loi prévoit notamment une formule de partage des coûts des régimes (y compris à l'égard des déficits), l'établissement d'un fonds de stabilisation dont les coûts sont aussi partagés et la fin de l'indexation automatique des rentes. Pour les retraités, la loi permet aux municipalités de suspendre l'indexation automatique des rentes de ces derniers tant que les déficits imputables à ceux-ci ne seront pas résorbés.

[6] Cette loi fait l'objet de vives contestations. Plusieurs recours judiciaires sont intentés par différentes associations d'employés, de cadres et de retraités et leurs représentants, de même que par plusieurs employés eux-mêmes². En tout, ces associations regroupent quelque 75 000 employés municipaux et quelque 30 000 retraités ayant occupé un emploi auprès d'un organisme municipal³. Les recours cherchent à obtenir des déclarations d'invalidité constitutionnelle de la Loi 15 et des réparations fondées sur des atteintes à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés* (la « *Charte canadienne* »)⁴ et par l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne* (la « *Charte québécoise* »)⁵.

[7] Ces recours ont été joints en Cour supérieure pour être instruits en même temps et jugés sur la même preuve. Ils ont également été scindés afin de décider en premier lieu les questions constitutionnelles et, par la suite, si nécessaire, les conclusions en réparation.

[8] L'instruction des demandes jointes sur la validité constitutionnelle de la Loi 15 se déroule devant le juge Benoit Moulin de la Cour supérieure, du 24 septembre 2018 au

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.

² Aux fins de ces motifs, les associations d'employés, de cadres et de retraités, leurs représentants et les employés qui ont intenté des appels seront désignés collectivement « les associations d'employés appelantes ».

³ *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCS 2111, par. 23.

⁴ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, (R.-U.), 1982, c. 11.

⁵ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

30 août 2019, pour un total de 95 jours d'audience. Le jugement de la Cour supérieure est rendu le 9 juillet 2020⁶. Les contestations constitutionnelles des mesures prévues par la Loi 15 visant les participants actifs sont rejetées, mais la Cour supérieure déclare inconstitutionnels les articles 16 et 17 et la dernière phrase de l'alinéa 3 de l'article 26 portant sur les mesures visant les retraités.

[9] Toutes les conclusions de la Cour supérieure sont portées en appel. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis qu'il y a lieu de rejeter tant les appels que les appels incidents dans tous les dossiers.

LE CONTEXTE

[10] Le contexte dans lequel le litige s'inscrit est longuement décrit dans le jugement de première instance et il n'est ni nécessaire ni utile de le réitérer ici. Il suffit de noter quelques faits saillants aux fins de l'appel.

[11] Les régimes de retraite du secteur municipal sont, pour la plupart, des régimes à prestations déterminées, c'est-à-dire ceux dont la rente de retraite est fixée d'avance selon une formule précise. Cette rente varie habituellement en fonction d'un pourcentage du salaire du participant actif avant sa retraite, calculé selon des formules qui sont différentes d'un régime à un autre. Selon les régimes, la rente peut être fixe ou indexée en fonction de diverses formules.

[12] Ces régimes de retraite ont été l'objet de vives négociations entre les associations d'employés et les organismes municipaux. Les rentes et les autres avantages compris par les régimes, l'indexation des rentes, la part contributive des employés, le partage des surplus et des déficits des régimes, etc., ont, pour la plupart, fait l'objet de discussions et de négociations à un moment ou l'autre dans le cadre des négociations collectives des conditions de travail. Ces régimes de retraite à prestations déterminées constituent d'ailleurs une part importante de la rémunération globale des employés du secteur municipal. Ils forment aussi une charge financière de taille pour les organismes municipaux.

[13] Quoique leur situation financière particulière puisse varier avec le temps et d'un régime à l'autre, pris dans leur ensemble, les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal sont déficitaires. L'Assemblée nationale a d'ailleurs adopté diverses lois à compter de 2003 pour tenter de redresser la situation⁷.

⁶ *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec*, 2020 QCCS 2111 (le « jugement de première instance »).

⁷ *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2003, c. 3; *Loi modifiant de nouveau diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2003, c. 19; *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*, L.Q. 2004, c. 20.

[14] Le 17 juin 2005, entre en vigueur la *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite*⁸ qui prévoit deux mesures d'allègement pour les régimes du secteur municipal, notamment la consolidation des déficits de solvabilité et l'amortissement de ceux-ci sur une période de 10 ans.

[15] La crise financière de 2008 précarise encore plus la santé financière des régimes de retraite du secteur municipal. En 2008 et 2010, différentes dispositions du *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*⁹ sont entrées en vigueur. Celles-ci ont pour effet de permettre la constitution d'une réserve selon l'approche de capitalisation afin de favoriser la stabilité financière des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire. Le règlement stipule également une mesure d'allègement temporaire afin d'atténuer les effets de la crise financière de 2008 en réduisant les cotisations d'équilibre liées à un déficit actuariel déterminé. En 2012, certaines des mesures d'atténuation prévues par le règlement sont prolongées jusqu'au 31 décembre 2013¹⁰.

[16] En 2011, le gouvernement du Québec demande à la Régie des rentes du Québec (maintenant Retraite Québec) de mettre sur pied un comité d'experts avec le mandat de se pencher sur l'avenir du système de retraite québécois. Le comité, présidé par M. Alban D'Amours, est composé de fiscalistes, d'actuaire, d'avocats et d'économistes. Le rapport du comité, plus communément désigné comme le « rapport D'Amours », est déposé en avril 2013.

[17] Le rapport D'Amours survole d'abord les différents niveaux du système de retraite québécois. Il identifie ensuite plusieurs failles qui le fragilisent. Selon le rapport, ce sont les changements démographiques – notamment l'augmentation de l'espérance de vie et la diminution du temps de participation sur le marché du travail – combinés aux faibles taux de rendement des caisses de retraite, qui ont exacerbé la fragilité des régimes de retraite à prestations déterminées. Le rapport brosse un portrait assez alarmant de ces régimes¹¹ :

Illustration de ces menaces, on a assisté au cours des dernières années à une dégradation rapide de la solvabilité des régimes à prestations déterminées.

- En 2007, 12 % des régimes à prestations déterminées avaient un taux de solvabilité inférieur à 80 % - ce qui signifie qu'ils disposaient d'un

⁸ *Loi concernant le financement de certains régimes de retraite*, L.Q. 2005, c. 25, art. 5 et 8.

⁹ *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, RLRQ, c. R-15.1, r. 2.

¹⁰ *Règlement modifiant le Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, D. 115-2012, (2012) 144 G.O.Q. II, 3440.

¹¹ Pièce PGQ-2, Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, *Rapport – Innover pour pérenniser le système de retraite*, Bibliothèque et Archives nationales du Québec 2013, p. 4 et 88 [« Rapport D'Amours »].

niveau d'actifs inférieur à 80 % de leurs engagements au moment de l'évaluation.

- Cette proportion a fait un bond à 75 % en 2008, en raison de la crise financière et de son impact sur la valeur des placements des régimes de retraite. Après avoir diminué en 2009 et en 2010, cette proportion a de nouveau augmenté en 2011 : selon les projections effectuées, 72 % des régimes à prestations déterminées avaient alors un taux de solvabilité inférieur à 80 %.
- Si l'ensemble des régimes s'étaient terminés au 31 décembre 2011, les prestations de moins de 20 000 participants auraient été provisionnées à 100 % sur une base de solvabilité. Par contre, les prestations de plus d'un million de participants auraient été provisionnées à moins des 80 % sur base de solvabilité. Elles auraient donc été à risque en cas de faillite ou d'insolvabilité de l'employeur.

[...]

Si on effectue le calcul, non plus en fonction du nombre de régimes, mais à partir du nombre de participants et de bénéficiaires, la situation est encore plus préoccupante, comme l'indique le tableau 6.

- Au 31 décembre 2011, selon les projections effectuées par le Régie des rentes du Québec, près de 88 % des participants et des bénéficiaires de régimes à prestations déterminées appartenaient à des régimes dont le degré de solvabilité était inférieur à 80 %.
- Cette proportion s'établissait à 86 % pour les régimes assujettis à la solvabilité.
- Elle atteignait un peu plus de 92 % pour les régimes soustraits à la solvabilité, soit essentiellement les régimes des secteurs municipal et universitaire, ainsi que les régimes des CPE et des techniciens ambulanciers.

[18] Le rapport D'Amours dresse aussi un bilan financier des régimes de retraite du secteur municipal. À partir des données de la Régie des rentes du Québec, il constate qu'entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2011, la situation financière de ces régimes s'est dégradée. Le rapport constate aussi qu'ils absorbent une part importante des budgets des organismes municipaux. Ce sont ces derniers qui doivent assumer les déficits des régimes en augmentant le fardeau fiscal des contribuables. Le rapport D'Amours note par ailleurs que la soustraction des organismes municipaux aux règles habituelles de solvabilité et les mesures d'allègement dont ils ont profité au cours du temps ont eu pour effet d'amplifier le sous-financement des régimes de retraite de ce secteur. Le rapport conclut donc que « des mécanismes doivent être mis en place pour

rétablir la situation financière des régimes [du secteur municipal] sur une période de temps raisonnable »¹².

[19] C'est pourquoi la plupart des recommandations du rapport D'Amours ont trait aux régimes de retraite à prestations déterminées, dont ceux du secteur municipal. Les recommandations visent une restructuration en profondeur et permanente de ces régimes de retraite en vue d'en assurer la pérennité. Il est possible de les classer selon trois catégories :

- Les mesures visant à se rapprocher de la vérité des coûts, notamment au moyen de formules de calculs plus appropriés afin de déterminer la santé financière des régimes;
- Les mesures visant le partage des risques entre les participants et les employeurs;
- Les mesures visant l'élimination des déficits.

[20] Bien que plusieurs des recommandations du rapport D'Amours n'aient pas été retenues par le gouvernement, elles ont néanmoins fortement inspiré ce dernier à agir.

[21] C'est ainsi qu'en décembre 2013, le gouvernement annonce la création d'un plan d'action sur l'avenir des régimes de retraite québécois afin de restructurer tout particulièrement les régimes à prestations déterminées¹³. Ce plan prévoit d'abord la mise sur pied de trois forums de travail regroupant des représentants des parties patronales et syndicales des secteurs privé, municipal et universitaire. Ensuite, afin de permettre la restructuration des régimes, le plan prévoit le dépôt de deux projets de loi concernant les régimes du secteur municipal : le premier visant à instaurer le processus de restructuration et le second visant à établir de nouvelles méthodes de financement des régimes de retraite à prestations déterminées.

[22] Au cours du mois de février 2014, la ministre responsable présente à l'Assemblée nationale un projet de loi, autrement désigné comme le projet de loi 79, intitulé *Loi concernant la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal et d'autres modifications à ces régimes*.

[23] Ce projet de loi 79 visait la restructuration obligatoire des régimes de retraite du secteur municipal dont le taux de capitalisation n'atteignait pas 85 % ou qui prévoyaient une subvention pour retraite anticipée avant 55 ans. Pour ces régimes, un processus de restructuration était prévu par le projet de loi par lequel les parties devaient négocier des mesures visant à assainir la situation financière du régime, notamment par le partage des

¹² Rapport D'Amours, p. 93.

¹³ Pièce PGQ-4, Plan d'action du gouvernement, *Vers des régimes de retraite équitables et durables*, septembre 2014.

coûts en parts égales pour le service futur, par la négociation du partage des coûts des déficits passés et par l'abolition de toute subvention pour une retraite anticipée avant l'âge de 55 ans. La restructuration devait s'effectuer par la voie de la négociation collective et, à défaut d'entente, par l'arbitrage de différends devant ce qui était alors la Commission des relations du travail. Dans le cadre de la restructuration, l'indexation de la rente des retraités pouvait être modifiée, mais cette modification ne pouvait s'effectuer si 30 % ou plus des retraités ou des bénéficiaires du régime s'y opposaient.

[24] Le projet de loi 79 visait également à obliger les régimes non visés par le processus obligatoire de restructuration à prévoir, dans le cadre des négociations pour le renouvellement de l'entente collective, des mesures visant le partage des coûts à parts égales pour le service courant, la constitution d'une provision ayant pour but de mettre le régime à l'abri d'écartés défavorables et l'abolition de la prestation additionnelle prévue dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

[25] Ce projet de loi 79 n'a fait l'objet d'aucun débat à l'Assemblée nationale puisque des élections générales ont eu lieu et un changement de gouvernement s'est opéré. Le gouvernement alors nouvellement élu a lui aussi proposé un projet de loi concernant la restructuration des régimes de retraite du secteur municipal, lequel deviendra la Loi 15, qui entrera en vigueur le 5 décembre 2014¹⁴.

[26] Notons enfin que la Loi 15 s'inscrit dans un ensemble de lois adoptées à la suite de la crise financière de 2008 qui reflète l'objectif du gouvernement d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite de plusieurs secteurs d'emploi¹⁵.

LE CONTENU DE LA LOI 15

[27] La Loi 15 est complexe. Il ne s'agit pas de la résumer dans ses moindres détails, mais plutôt d'en décrire les principales dispositions.

[28] Cette loi impose la restructuration obligatoire de tous les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal qui sont régis par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. L'objectif déclaré de cette restructuration importante est d'assainir la santé financière et d'assurer la pérennité de ces régimes¹⁶.

¹⁴ Loi 15, art. 74.

¹⁵ Voir notamment : *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestation déterminée*, L.Q. 2015, c. 29; *Loi sur la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur universitaire et modifiant diverses dispositions législatives*, RLRQ, c. R-26.2.1; *Loi favorisant la santé financière et la pérennité du régime de retraite du personnel d'encadrement et modifiant diverses dispositions législatives*, L.Q. 2017, c. 7.

¹⁶ Loi 15, art. 1.

[29] La Loi 15 introduit certaines mesures pour l'avenir. À ce titre, elle prévoit notamment l'interdiction de prendre des congés de cotisation, sauf si une loi fiscale l'oblige¹⁷; l'obligation de financer en entier toute bonification au régime¹⁸; l'abolition pour les participants actifs de la prestation additionnelle prévue dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*¹⁹; et, surtout, l'abolition de toute indexation automatique de la rente de retraite pour les participants actifs²⁰. L'indexation ponctuelle de la rente est néanmoins permise lorsqu'un excédent, tel que défini dans la loi, est constaté lors des évaluations actuarielles²¹.

[30] La loi prévoit aussi l'établissement, à compter du 1^{er} janvier 2014, d'un fonds de stabilisation ayant pour but de placer le régime à l'abri d'écarts défavorables à l'avenir. Ce fonds est alimenté au moyen d'une cotisation de stabilisation, dont le coût est financé en parts égales par les participants actifs et les organismes municipaux au moyen d'une cotisation de stabilisation qui représente au moins 10 % de la cotisation d'exercice²². Lorsque le fonds de stabilisation atteint un certain seuil selon des évaluations actuarielles, le paiement de la cotisation de stabilisation devient facultatif²³.

[31] La Loi 15 impose aussi, à compter du 1^{er} janvier 2014, le partage en parts égales, entre l'organisme municipal et les participants actifs, de divers coûts du régime de retraite, soit la cotisation d'exercice²⁴, la cotisation de stabilisation et les déficits encourus après le 1^{er} janvier 2014²⁵.

[32] À cette fin, le 1^{er} janvier 2014, la cotisation d'exercice ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs ou 20 % pour les policiers et pompiers, sous réserve de certaines majorations qui tiennent compte de l'âge moyen des participants, du taux de représentation féminine et du taux de capitalisation du régime²⁶. La proportion maximale prévue dans la Loi 15, le 1^{er} janvier 2014, évolue de la même manière que le taux de la règle fiscale fixant le pourcentage maximal des salaires pouvant être versé dans un régime à cotisation déterminée²⁷. C'est le nouveau point de départ au 1^{er} janvier 2014, étant entendu que la différence entre la cotisation d'exercice payée par l'organisme municipal le 31 décembre 2013 et la cotisation d'exercice payable en vertu de la loi doit

¹⁷ Loi 15, art. 20 al. 1.

¹⁸ Loi 15, art. 19 al. 1.

¹⁹ Loi 15, art. 18 al. 4. La prestation additionnelle est un droit accordé aux participants quittant leur emploi avant 55 ans, afin de tenir compte des effets de la mobilité des travailleurs.

²⁰ Loi 15, art. 11 et 13.

²¹ Loi 15, art. 11 et 13.

²² Loi 15, art. 7 al. 1 par. 3 et art. 9.

²³ Loi 15, art. 10.

²⁴ Lorsque les participants actifs contribuent à 35 % ou moins à la cotisation d'exercice le 31 décembre 2013, l'augmentation de la contribution à 50 % peut être introduite graduellement si les parties en conviennent, mais au plus tard le 1^{er} janvier 2020 : Loi 15, art. 7 al. 2.

²⁵ Loi 15, art. 7 et art. 9.

²⁶ Loi 15, art. 8

²⁷ Loi 15, art. 60 al. 4.

être versée, à titre de cotisation d'équilibre, en vue d'accélérer le remboursement des déficits accumulés au 31 décembre 2013²⁸.

[33] Le partage égal des coûts s'étend aussi aux déficits accumulés au 31 décembre 2013²⁹. Exceptionnellement, la loi permet aux participants actifs et à un organisme municipal de convenir que ce dernier prendra à sa charge jusqu'à un maximum de 55 % du coût de ces déficits accumulés³⁰. Ces déficits sont calculés selon une nouvelle évaluation actuarielle établie en fonction d'une table de mortalité identifiée et d'un taux d'intérêt maximal prescrit. Cette évaluation doit être complétée au plus tard le 31 décembre 2014³¹.

[34] La part des participants actifs aux déficits accumulés au 31 décembre 2013 qui leur est imputable est financée par la valeur de l'abolition de l'indexation automatique de la rente prévue par la loi³². Lorsque cette mesure est insuffisante à cette fin ou si le régime ne prévoit pas d'indexation automatique de la rente, les participants actifs assument le solde de leur part, soit par la réduction de leurs prestations, soit par le versement d'une cotisation additionnelle d'un maximum de 3 % de la masse salariale sur une période maximale de cinq ans ou soit par une combinaison de ces mesures³³. Si la valeur de l'abolition de l'indexation automatique de la rente est supérieure aux coûts des déficits imputables aux participants actifs, l'excédent est comptabilisé sous forme de gains dans la réserve et ne peut être utilisé qu'aux fins de l'indexation ponctuelle de la rente ou tel qu'autrement convenu entre l'organisme municipal et les participants actifs³⁴.

[35] Quant à la part des organismes municipaux aux déficits accumulés au 31 décembre 2013 imputables aux participants actifs, elle peut être remboursée sur une période maximale de 15 ans et ne peut être consolidée lors des évaluations actuarielles subséquentes³⁵. 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 municipal³⁶.

[36] Le partage des déficits accumulés au 31 décembre 2013 peut aussi s'appliquer aux retraités – ce qui comprend les participants qui ont commencé à recevoir une rente de retraite ou qui ont fait une demande en ce sens entre le 1^{er} janvier 2014 et le 12 juin 2014³⁷ – à la discrétion de l'organisme municipal³⁸. Ainsi, un organisme municipal peut

²⁸ Loi 15, art. 8 al. 4.

²⁹ Loi 15, art. 12 al. 1 et 2.

³⁰ Loi 15, art. 12 al. 1.

³¹ Loi 15, art. 4 al. 2.

³² Loi 15, art. 14 al. 1.

³³ Loi 15, art. 14 al. 2.

³⁴ Loi 15, art. 14 al. 1.

³⁵ Loi 15, art. 12 al. 3.

³⁶ Loi 15, art. 15.

³⁷ Loi 15, art. 62 al. 1.

³⁸ Loi 15, art. 16 al. 1.

choisir d'assumer en entier le déficit imputable aux retraités ou, à sa discrétion, peut plutôt choisir d'imposer aux retraités d'en prendre la charge entre 45 % et 50 % lorsqu'il est démontré que le régime n'est pas entièrement capitalisé dans une évaluation actuarielle établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2015. Le déficit utilisé à cette fin est alors la valeur la plus basse entre l'évaluation au 31 décembre 2013 et celle au 31 décembre 2015³⁹. De manière similaire au cas des déficits accumulés imputables aux participants actifs, tout nouveau déficit afférent au service antérieur au 1^{er} janvier 2014 constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2015 est à la charge de l'organisme municipal⁴⁰. La part de ces déficits imputables à ce dernier peut être remboursée sur une période maximale de 15 ans et ne peut être consolidée lors des évaluations actuarielles subséquentes⁴¹.

[37] Lorsque l'organisme municipal impose le partage des déficits accumulés aux retraités, la part de ceux-ci dans le déficit qui leur est imputable est financée par la suspension, en tout ou en partie, de l'indexation automatique de la rente des retraités à compter du 1^{er} janvier 2017⁴². L'organisme municipal est tenu d'en informer les retraités préalablement à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire au moyen d'une séance d'information convoquée à cette fin. Il est également tenu de transmettre sa décision motivée et un compte rendu de la séance à Retraite Québec⁴³.

[38] Lorsque la suspension de l'indexation de la rente des retraités est imposée par l'organisme municipal, elle doit être rétablie, en tout ou en partie, lorsqu'un excédent d'actif est constaté lors des évaluations actuarielles subséquentes, et ce, jusqu'au moment où une évaluation actuarielle ne montre plus un excédent d'actif⁴⁴. L'effet de cette dernière mesure est de faire en sorte que l'indexation automatique de la rente des retraités devient, de fait, une indexation ponctuelle lorsque l'organisme municipal suspend l'indexation automatique en application des dispositions de la Loi 15.

[39] Les nouvelles mesures structurantes de la Loi 15 doivent être intégrées à chacun des régimes de retraite au moyen d'un processus de négociation d'une durée de 12 mois débutant au plus tard le 1^{er} février 2015, laquelle période de négociation peut être prolongée de trois mois à deux reprises⁴⁵. Ces négociations ne peuvent remettre en cause les mesures prévues dans la Loi 15, lesquelles sont retirées en permanence du champ de la négociation collective.

[40] Cependant, bien que la loi soit silencieuse à ce sujet, dans le cadre de ces ententes de restructuration, rien n'empêche les associations représentant des

³⁹ Loi 15, art. 16 al. 2.

⁴⁰ Loi 15, art. 16 al. 7.

⁴¹ Loi 15, art. 16 al. 6.

⁴² Loi 15, art. 16 al. 1.

⁴³ Loi 15, art. 17.

⁴⁴ Loi 15, art. 16 al. 3 à 5.

⁴⁵ Loi 15, art. 25, 28 et 29.

participants actifs de revendiquer des compensations pour ces derniers afin de pallier les mesures imposées dans la Loi 15⁴⁶. Cependant, les organismes municipaux ne sont pas tenus de négocier des compensations et plusieurs ont refusé d'en consentir⁴⁷.

[41] Puisque les négociations de restructuration des régimes de retraite prévues dans la Loi 15 se déroulent généralement en dehors des périodes habituelles de négociation pour le renouvellement des ententes collectives régissant les conditions de travail, les employés n'ont pas, dans la plupart des cas, la liberté d'exercer la grève dans le cadre de ce processus de négociation⁴⁸. Le rapport de force des parties dans le cadre de ces négociations n'est donc pas le même que celui d'une négociation habituelle portant sur les conditions de travail et menée en vertu du *Code du travail*.

[42] La signature d'une entente de restructuration ne peut avoir lieu qu'après avoir été autorisée lors d'un scrutin secret par un vote majoritaire des membres représentant les participants actifs qui exercent leur droit de vote⁴⁹. Les voix des retraités ne sont donc pas prises en compte.

[43] Pour les participants actifs visés par un régime de retraite établi autrement que par une entente collective ou qui ne sont pas représentés par une association, l'organisme municipal doit prendre des mesures leur permettant de formuler des observations sur les modifications du régime de retraite afin de le rendre conforme à la Loi 15⁵⁰. Si 30 % ou plus de ces participants actifs s'opposent, les modifications sont alors établies par arbitrage de différend⁵¹.

[44] À tout moment durant la période de négociation, les parties peuvent demander la conciliation⁵² ou l'arbitrage⁵³. À défaut d'entente à l'expiration de la période de négociation, un arbitre est nommé pour régler le différend⁵⁴. À moins d'entente à l'effet contraire, l'arbitre est assisté d'assesseurs désignés par chaque partie⁵⁵. L'arbitre doit rendre sa décision dans les six mois de la date où il est saisi du différend⁵⁶.

[45] L'arbitre est tenu de décider conformément aux règles de droit et en prenant en compte certains facteurs, notamment : la capacité de payer des contribuables; l'équité intergénérationnelle; la pérennité du régime de retraite; le respect du partage des coûts

⁴⁶ Jugement de première instance, par. 357.

⁴⁷ *Id.*, par. 428.

⁴⁸ *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 107. Notons qu'en vertu de l'art. 105 du *Code du travail*, les policiers et pompiers ne peuvent en aucun cas faire la grève.

⁴⁹ Loi 15, art. 54.

⁵⁰ Loi 15, art. 55 al. 1.

⁵¹ Loi 15, art. 55 al. 2.

⁵² Loi 15, art. 31-36.

⁵³ Loi 15, art. 37 al. 2.

⁵⁴ Loi 15, art. 37 al. 1.

⁵⁵ Loi 15, art. 40.

⁵⁶ Loi 15, art. 43.

et des objectifs de la loi; les congés de cotisation; les améliorations apportées au régime; et les concessions antérieures consenties par les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération globale⁵⁷. Cela étant, les arbitres agissant dans le cadre de la Loi 15 ont interprété leur compétence comme ne portant strictement que sur les modifications des régimes de retraite afin de les rendre conformes aux prescriptions de la Loi 15, ce qui exclut des compensations pour pallier les effets financiers de la Loi 15 sur les employés⁵⁸.

[46] L'entente de restructuration ou la décision arbitrale en tenant lieu doit être transmise à Retraite Québec aux fins d'enregistrement⁵⁹. Cette dernière peut refuser de l'enregistrer en raison de sa non-conformité à la Loi 15 ou à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*⁶⁰.

[47] L'entente de restructuration (ou la décision arbitrale en tenant lieu) a l'effet d'une modification de l'entente collective ou, si l'entente collective fait l'objet d'une négociation pour son renouvellement, elle est réputée faire partie de la dernière entente collective⁶¹.

[48] Enfin, la Loi 15 s'applique malgré toutes dispositions inconciliables⁶², notamment celles d'une convention collective ou de toute autre entente en cours de validité⁶³, et malgré les dispositions des articles 20 et 21 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* interdisant, notamment, de modifier les droits acquis des retraités⁶⁴.

⁵⁷ Loi 15, art. 46.

⁵⁸ *Ville de Montréal et Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal*, 2017 QCTA 22, par. 76-77, 299-305 (René Beupré), confirmée par *Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) c. Beupré*, 2020 QCCS 568, requête pour permission d'appeler rejetée, 28 août 2020, 2020 QCCA 1092; *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP 429) et Ville de Hampstead*, 2017 QCTA 658, par. 77-85, 93, 136, 156, 170 (Me Joëlle L'Heureux); *Ville de Terrebonne et Association des cadres de la Ville de Terrebonne*, 2017 QCTA 998, par. 133, 138-139, 143-145 (Me Claire Brassard); *Ville de Montréal et Association des chefs pompiers de Montréal inc.*, 2018 QCTA 155/2018 QCTA 359, par. 139-141 (Me François Hamelin); *Ville de Longueuil et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 307 (cols bleus)*, 2018 QCTA 819, par. 18, 119-121, 126-129 (René Beupré); *Ville de Longueuil et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 307 (cols bleus)*, 2018 QCTA 820, par. 18, 122-124, 129-132 (René Beupré); *Ville de Longueuil et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 307 (cols bleus)*, 2018 QCTA 821, par. 18, 122-124, 129-132 (René Beupré); *Ville de Beupré et Syndicat des employés municipaux de la Côte de Beupré (CSN)*, 2020 QCTA 485, par. 5-8 (Me Claire Brassard).

⁵⁹ Loi 15, art. 50.

⁶⁰ Loi 15, art. 52.

⁶¹ Loi 15, art. 56.

⁶² Loi 15, art. 71.

⁶³ Loi 15, art. 53.

⁶⁴ Loi 15, art. 21.

LE JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE

[49] Le jugement de première instance est étoffé. Il s'étend sur 177 pages comprenant 556 paragraphes. Aux fins de l'appel, il n'est pas utile de le résumer dans ses moindres détails. Il suffit d'en décrire les grandes lignes.

[50] Le juge identifie comme suit les questions que les demandeurs lui soumettent⁶⁵ :

[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?

⁶⁵ Jugement de première instance, par. 43.

- 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?

[51] Dans un premier temps, le juge répond aux questions qu'il qualifie de préliminaires et périphériques :

- bien qu'il reconnaisse que certaines dispositions de la Loi 15 sont soit rétroactives, rétrospectives, d'application immédiate ou prospectives, le juge conclut que cela n'affecte en rien la validité constitutionnelle de la Loi 15, mais peut constituer un critère dans l'analyse constitutionnelle⁶⁶;
- le juge rejette aussi les prétentions fondées sur l'article 7 de la *Charte canadienne* (droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne) au motif que les droits économiques ne relèvent pas de la garantie y prévue⁶⁷;
- il rejette de même celles fondées sur l'article 46 de la *Charte québécoise*, garantissant des conditions de travail justes et raisonnables, puisque la preuve ne permet pas de conclure que la Loi 15 compromet de tels droits pour les participants actifs, tandis que les retraités ne sont pas visés par la disposition⁶⁸;
- les moyens fondés sur l'expropriation sont également rejetés puisque ni les participants actifs ni les retraités ne sont propriétaires des caisses de retraite, lesquelles constituent des patrimoines d'affectation distincts⁶⁹;
- le juge rejette l'argument fondé sur la discrimination dont les retraités feraient l'objet puisqu'il conclut que le statut de ces derniers ne constitue pas une « condition sociale » permettant d'invoquer l'article 10 de la *Charte*

⁶⁶ Jugement de première instance, par. 55-56.

⁶⁷ *Id.*, par. 75.

⁶⁸ *Id.*, par. 76.

⁶⁹ *Id.*, par. 79.

*québécoise*⁷⁰. Il ajoute que toute distinction que crée la Loi 15 entre les participants actifs et les retraités serait plutôt favorable à ces derniers⁷¹;

- quant à l'article 16 de la *Charte québécoise* qui protège un employé contre la discrimination dans les conditions de travail, le juge énonce qu'il ne s'applique pas à un retraité⁷².

[52] S'attaquant à la question centrale du litige, soit les violations alléguées à la liberté d'association garantie par le paragraphe 2d) de la *Charte canadienne* et l'article 3 de la *Charte québécoise*, et après une longue analyse, le juge conclut, dans un premier temps, que les régimes de retraite du secteur municipal font partie des conditions de travail des employés de ce secteur et se trouvent inclus dans le concept de la négociation collective, constituant une condition de travail importante et une composante de la rémunération globale⁷³.

[53] Toujours en s'appuyant sur une longue analyse du contexte ayant mené à l'adoption de la Loi 15, le juge conclut, dans un deuxième temps, que l'objet de cette loi vise à assainir la santé financière et à assurer la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal et non pas à imposer une réduction des coûts de main-d'œuvre⁷⁴.

[54] Il conclut aussi que la Loi 15 ne constitue pas une atteinte substantielle à la liberté d'association des participants actifs⁷⁵, notamment puisqu'elle n'empêche pas toute négociation au sujet des régimes de retraite du secteur municipal⁷⁶. Bien que certains aspects de ces régimes ne puissent plus faire l'objet de négociation puisque les dispositions impératives de la Loi 15 les soustraient de la table de négociation, pour le juge, il ne s'agit pas là d'une entrave substantielle puisque des mesures compensatoires peuvent être éventuellement négociées afin de pallier les effets financiers de la loi sur les participants actifs.

[55] Le juge s'exprime comme suit à ces égards⁷⁷ :

[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

⁷⁰ Jugement de première instance, par. 84-88.

⁷¹ *Id.*, par. 90-92.

⁷² *Id.*, par. 89.

⁷³ *Id.*, par. 141-142.

⁷⁴ *Id.*, par. 246-247.

⁷⁵ *Id.*, par. 290 et 313.

⁷⁶ *Id.*, par. 324.

⁷⁷ *Id.*, par. 355-359 et 362-364.

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, [...] 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 est ponctuelle. Tout nouveau déficit demeure à la charge de l'organisme municipal ^[78]. 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.

[...]

[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 liées aux conditions de travail.

[56] Le juge prend notamment appui sur les négociations subséquentes à la Loi 15 menées par la Fédération des policiers et policières de Montréal et la Ville de Montréal,

⁷⁸ Ce commentaire du juge mérite certaines explications. Comme déjà noté, la Loi 15 prévoit que les participants actifs doivent contribuer en parts égales aux déficits encourus par leur régime de retraite à compter 1^{er} janvier 2014 : art. 7 al. 1 par. 2. (volet postérieur) et art. 12 (volet antérieur). Pour les participants actifs, c'est seulement à l'égard du déficit passé que l'organisme municipal doit prendre à sa charge un nouveau déficit, soit le déficit qui pourrait être établi dans une évaluation actuarielle future pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 qui serait supérieur à celui établi en vertu de la loi au 31 décembre 2013 : art. 15. Une règle similaire est établie pour les retraités : art. 16 al. 7.

lesquelles ont permis de réduire à 2,25 % la perte de 7,25 % de la rémunération globale des policiers résultant de la Loi 15⁷⁹ :

[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'entente, 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* ».

[384] Ainsi, la perte de rémunération globale des policiers et policières de la Ville de Montréal est réduite à 2,25 %.

[...]

[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.

[57] Le juge reconnaît que plusieurs associations représentant des participants actifs ont essuyé des refus de leurs employeurs pour négocier des mesures compensatoires aux effets de la Loi 15⁸⁰. L'arbitrage prévu par la Loi 15 dans de tels cas n'a été d'aucun secours puisque les arbitres ont conclu qu'ils ne pouvaient se prononcer que sur les seuls sujets prévus par la Loi 15, sans agir sur les autres composantes de la rémunération globale. Cela étant, le juge réfute la prétention voulant que l'arbitrage prévu dans la Loi 15 ne constitue pas un substitut valable à la grève au sens de *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*⁸¹, puisque les parties sont toujours libres de négocier des mesures pour compenser financièrement les effets de la Loi 15 lors du renouvellement de l'entente collective de travail⁸².

⁷⁹ Jugement de première instance, par. 381-384 et 388-389.

⁸⁰ *Id.*, par. 428.

⁸¹ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245.

⁸² Jugement de première instance, par. 434-437.

[58] En somme, le juge conclut que la Loi 15 ne porte donc pas atteinte de façon substantielle à la liberté d'association des participants actifs⁸³.

[59] Bien que cette conclusion dispense le juge de s'attarder à la question de la justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*, il analyse tout de même cette question. Il réitère que l'objectif poursuivi est d'assainir la santé financière et d'assurer la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal, ce qui justifie l'intervention du législateur dans le contexte en cause⁸⁴. La preuve, considérée dans son ensemble, permet au juge de conclure que l'objectif de la Loi 15 se rapporte à des préoccupations urgentes et réelles, que les mesures prévues par la loi ont un lien rationnel avec ces préoccupations et qu'elles constituent une atteinte minimale afin d'atteindre l'objectif voulu⁸⁵. Il conclut ainsi⁸⁶ :

[498] Sur le tout, les mesures visent à protéger les [régimes de retraite à prestations déterminées] 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 [régimes de retraite à prestations déterminées] 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 [régimes de retraite à prestations déterminées] 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.

⁸³ *Id.*, par. 445-446.

⁸⁴ *Id.*, par. 450-451.

⁸⁵ *Id.*, par. 472-475 et 476-480.

⁸⁶ *Id.*, par. 498-502.

[60] Le juge tire une conclusion fort différente quant aux mesures de la Loi 15 visant les retraités.

[61] Dans un premier temps, il constate de la preuve que 61,8 % des participants aux régimes de retraite du secteur municipal jouissent d'une prestation d'indexation automatique et que 38,2 % des participants n'ont pas une telle mesure dans leur régime de retraite. Le juge constate aussi que lorsqu'une formule d'indexation de la rente est prévue par un régime, dans la plupart des cas, il ne s'agit pas d'une pleine indexation préservant l'entière du pouvoir d'achat des retraités⁸⁷. Il conclut de son analyse de la preuve que plus la formule d'indexation automatique protège le pouvoir d'achat du retraité, moins la rente de retraite de départ, est importante⁸⁸. Il en découle qu'en vertu de la Loi 15, ce sont les retraités qui ont accepté une rente de retraite moins élevée au départ, mais assortie d'une indexation automatique, qui participent au renflouement du déficit accumulé de leur régime de retraite⁸⁹.

[62] Le juge établit une distinction entre l'abolition de l'indexation automatique de la rente pour un participant actif prévue dans la Loi 15 et la suspension de l'indexation automatique de la rente des retraités, puisqu'il s'agit, dans ce dernier cas, de droits acquis⁹⁰. De plus, alors que les participants actifs peuvent possiblement négocier des compensations afin de pallier les effets de cette loi, ce n'est pas le cas des retraités⁹¹.

[63] Le juge de première instance conclut qu'il s'agit là d'une atteinte substantielle à la liberté d'association qui n'est pas justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*⁹² :

[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 décès. Elle porte atteinte à un droit acquis sans que soit préservé le processus de négociation.

⁸⁷ Jugement de première instance, par. 505.

⁸⁸ *Id.*, par. 510-511.

⁸⁹ *Id.*, par. 512-513.

⁹⁰ *Id.*, par. 514 et 517-519.

⁹¹ *Id.*, par. 515.

⁹² *Id.*, par. 522-530, 532 et 544-545.

[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.

[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.

[...]

[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 préserver le droit à la négociation collective est « nécessaire » à la santé financière et à la pérennité de leurs régimes de retraite.

[...]

[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.

[...]

LES QUESTIONS EN APPEL

[64] Les associations d'employés appelantes invoquent en appel la liberté d'association garantie par l'aliéna 2d) de la *Charte canadienne* et l'article 3 de la *Charte québécoise*. Cependant, elles conviennent que l'analyse doit surtout porter sur la *Charte canadienne* vu sa similarité avec l'analyse en vertu de la *Charte québécoise*, la liberté d'association étant la même conformément aux deux dispositions⁹³. Ainsi, dans leur mémoire commun, celles-ci identifient deux questions en appel, soit⁹⁴ :

- Les mesures contestées de la Loi 15 comportent-elles des ingérences, des contraintes et des entraves substantielles au sens où l'entend la jurisprudence élaborée dans le cadre du paragraphe 2d) de la *Charte canadienne*?
- La défense de justification est-elle bien fondée en fait et en droit et prend-elle appui sur l'un ou l'autre des critères élaborés par la jurisprudence dans le cadre de l'article premier de la *Charte canadienne*?

[65] Dans le cadre de ces deux questions, les associations d'employés appelantes invitent la Cour à reprendre en entier l'analyse de la preuve par le juge de première instance⁹⁵. Elles n'identifient pas moins de 25 moyens d'appel dans leur mémoire commun⁹⁶, auxquels s'ajoutent ceux soulevés dans les nombreux mémoires propres à chaque partie appelante.

[66] Pour leur part, le procureur général du Québec et la Ville de Montréal soulèvent les deux questions suivantes dans leurs appels respectifs des conclusions du juge portant sur l'inconstitutionnalité des dispositions de la Loi 15 concernant les retraités⁹⁷ :

- Le juge de première instance a-t-il erré en droit en concluant que les articles 16, 17 et 26 *in fine* de la Loi 15 constituent une entrave substantielle à la liberté d'association des retraités?
- A-t-il erré en droit en concluant que les articles 16, 17 et 26 *in fine* de la Loi 15 ne peuvent se justifier en regard de l'article premier de la *Charte canadienne*?

⁹³ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 3-4. Voir à cet égard *Québec (Commission des normes, de l'équité de la santé et de la sécurité du travail) c. Caron*, 2018 CSC 3, par. 98; *Ville de Montréal c. Astral Media Affichage*, 2019 QCCA 1609, par. 103 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 7 mai 2020, n° 38911); *Procureur générale du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 60 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 14 octobre 2021, n° 39695).

⁹⁴ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, p. 20-21.

⁹⁵ *Id.*, par. 7-10.

⁹⁶ *Id.*, p. 21-25.

⁹⁷ Mémoire d'appel du PGQ, par. 42-45.

ANALYSE

[67] L'analyse se divisera en quatre parties. La première traitera de la norme de contrôle. La seconde partie portera sur un bref survol de la jurisprudence sur la liberté d'association. L'analyse des deux premières parties permettra d'aborder la validité constitutionnelle des dispositions de la Loi 15 visant les participants actifs (la troisième partie) et ensuite celles visant les retraités (la quatrième partie).

PREMIÈRE PARTIE DE L'ANALYSE – LA NORME DE CONTRÔLE

[68] Il est bien établi que la norme de contrôle applicable en appel dans les affaires constitutionnelles est celle de la décision correcte⁹⁸.

[69] Toutefois, les conclusions de fait qui sous-tendent l'analyse constitutionnelle proprement dite commandent la retenue judiciaire et ne peuvent être révisées en appel que suivant la norme de l'erreur manifeste et déterminante⁹⁹. Ajoutons que, dans l'arrêt *Bedford*, la Cour suprême a unanimement précisé qu'en matière constitutionnelle, il n'y a pas lieu de faire de distinction entre, d'une part, les faits en litige et, d'autre part, les faits sociaux et législatifs et qu'en conséquence, il ne convient pas d'appliquer aux seconds une norme de contrôle autre que celle de l'erreur manifeste et déterminante¹⁰⁰.

[70] La Cour suprême souligne également, dans l'arrêt *Nelson (City) c. Mowatt*, que même si une conclusion différente pourrait être tirée par un autre juge en attribuant un poids différent à l'un ou l'autre des éléments de preuve, cela ne signifie pas qu'une erreur manifeste et déterminante a été commise par le juge des faits¹⁰¹.

[71] En vertu de la norme d'intervention de l'erreur manifeste et déterminante, le rôle d'une cour d'appel ne consiste donc pas à réexaminer la preuve dans son ensemble et à tirer ses propres conclusions de fait de celle-ci, mais simplement de s'assurer que les conclusions de fait du juge du procès trouvent raisonnablement appui dans la preuve. Il ne s'agit donc pas de réévaluer la preuve, mais plutôt d'un exercice fort différent : celui de s'assurer que la preuve permet de raisonnablement soutenir la conclusion du juge de première instance, bien que d'autres conclusions aient pu en être tirées¹⁰².

⁹⁸ *Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, [2009] 3 R.C.S. 407, par. 26; *Merck Canada inc. c. Procureur général du Canada*, 2022 QCCA 240, par. 132; *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications sans fil*, 2021 QCCA 730, par. 62.

⁹⁹ *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications sans fil*, 2021 QCCA 730, par. 62-63 et 75.

¹⁰⁰ *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 50-53, 55-56.

¹⁰¹ *Nelson (City) c. Mowatt*, 2017 CSC 8, [2017] 1 R.C.S. 138, par. 38.

¹⁰² *Construction Blenda inc. c. Office municipal d'habitation de Rosemère*, 2020 QCCA 149, par. 38.

[72] À la lumière de l'abondante jurisprudence sur cette question¹⁰³, une erreur est dite « manifeste » lorsqu'elle peut être identifiée avec une grande économie de moyens, sans que la chose provoque un long débat de sémantique et sans qu'il soit nécessaire de revoir des pans entiers d'une preuve documentaire et testimoniale qui est partagée et contradictoire. L'erreur manifeste est celle qui saute aux yeux, qui peut être montrée du doigt et qui tient non pas de « l'aiguille dans une botte de foin », mais de la « poutre dans l'œil ». Il doit s'agir d'autre chose que d'inviter la Cour à porter un regard panoramique sur l'ensemble de la preuve. Il faut plutôt diriger son attention vers un point déterminé où un élément de preuve univoque fait tout simplement obstacle à la conclusion de fait attaquée.

[73] Une erreur manifeste est dite « déterminante » lorsqu'elle a un impact tel sur une conclusion de fait, ou mixte de fait et de droit, qu'elle vicie cette conclusion dans son entier, c'est-à-dire qu'elle doit faire obstacle à la conclusion du juge sur une question de fait et qu'elle est de nature à influencer sur l'issue du litige. C'est le jugement en entier ou à tout le moins une conclusion importante de ce jugement qui doit tomber en raison de cette erreur.

[74] Ainsi, contrairement à ce que nous invitent à faire les associations d'employés appelantes dans leur mémoire commun, il ne saurait être question « que la Cour d'appel se livre dans un premier temps à une analyse strictement factuelle des preuves versées en première instance »¹⁰⁴. Il appartient plutôt aux parties qui contestent une ou plusieurs conclusions de fait du juge de première instance de démontrer en quoi celles-ci sont erronées selon la norme de contrôle de l'erreur manifeste et déterminante, et non pas de reprendre en entier l'analyse de l'abondante preuve soumise en première instance afin d'y substituer d'autres conclusions. En l'absence d'une erreur à la fois manifeste et déterminante, la Cour ne peut pas et ne doit pas intervenir¹⁰⁵.

[75] Cette mise en garde étant énoncée, il y a lieu maintenant de traiter brièvement de la jurisprudence portant sur la liberté d'association.

¹⁰³ *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, par. 1, 4, 22-23; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, [2013] 3 R.C.S. 1101, par. 55; *Construction Blenda inc. c. Office municipal d'habitation de Rosemère*, 2020 QCCA 149, par. 39-40; *Cloutier c. Bussière*, 2019 QCCA 2014, par. 21-23; *M.G. c. Pinsonneault*, 2017 QCCA 607, par. 140-141; *J.G. c. Nadeau*, 2016 QCCA 167, par. 76-77; *P.L. c. Benchetrit*, 2010 QCCA 1505, par. 24.

¹⁰⁴ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 10.

¹⁰⁵ Voir notamment *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia*, 2015 BCCA 184, par. 278, 324-328 (motifs du juge Donald), ces motifs sont confirmés par *British Columbia Teachers' Federation c. Colombie-Britannique*, 2016 CSC 49, [2016] R.C.S. 407, par. 1.

DEUXIÈME PARTIE DE L'ANALYSE – LA LIBERTÉ D'ASSOCIATION

[76] L'article premier et l'alinéa 2*d*) de la *Charte canadienne* disposent que la liberté d'association est une liberté fondamentale protégée et garantie comme droit constitutionnel :

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.

1 The *Canadian Charter of Rights and Freedoms* guarantees the rights and freedoms set out in it subject only to such reasonable limits prescribed by law as can be demonstrably justified in a free and democratic society.

2 Chacun a les libertés fondamentales suivantes :

2 Everyone has the following fundamental freedoms:

[...]

[...]

d) liberté d'association.

(d) freedom of association.

[77] Le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982* ajoute que la Constitution du Canada, dont l'alinéa 2*d*) de la *Charte canadienne*, rend inopérante toutes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit :

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

52 (1) The Constitution of Canada is the supreme law of Canada, and any law that is inconsistent with the provisions of the Constitution is, to the extent of the inconsistency, of no force or effect.

[78] La jurisprudence sur la liberté d'association s'est principalement développée en matière de relations de travail et a beaucoup évolué au fil du temps. Dans une première période, elle s'est caractérisée par une interprétation restrictive¹⁰⁶. Plus récemment, la Cour suprême a plutôt privilégié une interprétation généreuse fondée sur l'objet de la garantie constitutionnelle¹⁰⁷, écartant ainsi sa jurisprudence antérieure.

[79] La jurisprudence contemporaine reconnaît trois aspects principaux à la liberté d'association dans le contexte des relations de travail :

¹⁰⁶ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313; *AFPC c. Canada*, [1987] 1 R.C.S. 424; *SDGMR c. Saskatchewan*, [1987] 1 R.C.S. 460.

¹⁰⁷ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 30.

- a) la liberté¹⁰⁸ des employés de s'associer entre eux afin de faire valoir, dans un cadre efficace, leurs revendications liées à leur milieu de travail et à leurs conditions de travail¹⁰⁹; et
- b) la liberté des employés de négocier collectivement dans le cadre d'un processus véritable pour réaliser des objectifs communs concernant des questions liées à leur milieu du travail et à leurs conditions de travail¹¹⁰; et
- c) la liberté des employés d'exercer la grève comme moyen de pression sur l'employeur dans la négociation de leurs conditions de travail ou, dans les cas qui se prêtent à restreindre la grève, le droit des employés à des mécanismes justes, efficaces, indépendants et impartiaux de règlement des différends liés à leurs conditions de travail comme substituts à la grève¹¹¹.

[80] Ce sont principalement les deux derniers aspects de la liberté d'association qui sont invoqués en regard de la Loi 15. Il y a lieu de s'y attarder.

La liberté de négocier collectivement

[81] La liberté de négocier collectivement vise à protéger la capacité des employés de participer à des activités associatives et leur capacité d'agir collectivement pour réaliser des objectifs communs concernant des questions liées au milieu du travail et leurs conditions de travail¹¹². Cependant, l'alinéa 2*d*) de la *Charte canadienne* ne protège pas tous les aspects de la négociation collective.

¹⁰⁸ À l'instar du juge Dickson dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 361-362, il y a lieu de préciser que l'alinéa 2*d*) garantit une « liberté » fondamentale et non un « droit ». Sans entrer dans un débat sur les distinctions conceptuelles entre une « liberté » et un « droit », il m'apparaît préférable de s'en tenir au vocabulaire de la *Charte canadienne* et de référer aux composantes de la liberté d'association comme étant elles-mêmes des « libertés ».

¹⁰⁹ *Dunmore c. Ontario (Procureur général)*, 2001 CSC 94, [2001] 3 R.C.S. 1016, par. 30, 37-38, 48.

¹¹⁰ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 2, 19, 87-89; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 42; *Association de la police montée de l'Ontario, c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 44, 67-68.

¹¹¹ *Saskatchewan Federation of Labour, c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 24-25, 61, 75, 93-94; *Renvoi relatif à la Public Service Employee Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 371, 380-381 (motifs dissidents du juge Dickson); *Procureur général du Québec c. Les avocat et notaires de l'État*, 2021 QCCA 559, par. 112, 116-117.

¹¹² *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 89.

[82] Premièrement, il ne concerne qu'un processus et non pas un résultat quant au fond de la négociation ou à ses effets économiques¹¹³. Ainsi, ce n'est pas le contenu d'une entente collective qui est protégé par la garantie constitutionnelle, mais uniquement le processus permettant de négocier une entente collective, quel qu'en soit le résultat. En l'occurrence, ce n'est pas le régime de retraite prévu par une entente collective qui est protégé, mais le processus afin de convenir d'un tel régime.

[83] Deuxièmement, la liberté d'association permet de participer à un processus général de négociation collective et ne garantit donc pas un modèle particulier de négociation¹¹⁴. L'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* ne permet donc pas de maintenir le *statu quo* à l'égard d'un processus de négociation que les employés ou leurs associations représentatives peuvent préférer. Il garantit simplement que le processus de négociation établi par le législateur, quelle qu'en soit la forme, doit permettre de véritables négociations concernant les questions liées au milieu du travail et aux conditions de travail.

[84] Troisièmement, seule une atteinte substantielle permet d'invoquer la garantie constitutionnelle. L'atteinte doit sérieusement compromettre la liberté de négocier collectivement « au point de constituer une entrave, non seulement à la réalisation des objectifs des syndiqués (laquelle n'est pas protégée), mais aussi au processus même qui leur permet de poursuivre ces objectifs en s'engageant dans de véritables négociations avec l'employeur »¹¹⁵. Elle protège uniquement contre ce que la Cour suprême qualifie « d'entrave substantielle » à l'activité associative et à la négociation¹¹⁶. Cela étant, ce que constitue une « entrave substantielle » n'est pas toujours évident à établir puisque ce concept se prête mal à une définition précise. C'est plutôt le contexte propre à chaque cas qui permet d'en définir les pourtours selon les circonstances particulières en cause¹¹⁷.

¹¹³ *Id.*, par. 19, 91; *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125, par. 25; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 73.

¹¹⁴ *Health Services, and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 91; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 42-47; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 67, 93, 97; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 73.

¹¹⁵ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 91. Voir au même effet *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 72.

¹¹⁶ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 90.

¹¹⁷ *Id.*, par. 92, 109; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 93; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 12.

[85] C'est donc une analyse factuelle et contextuelle particulière à chaque cas qui s'impose afin de déterminer s'il y a ou non atteinte substantielle à la liberté d'association. Les juges McLachlin et LeBel s'expriment ainsi à cet égard dans *Health Services*¹¹⁸ :

[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. 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.

[Soulignement ajouté; italiques dans l'original]

[86] Si une atteinte substantielle à la liberté d'association est établie, il appartient alors au gouvernement de justifier celle-ci selon l'article premier de la *Charte canadienne*, à défaut de quoi on pourra conclure à une violation de la garantie constitutionnelle qui donne ouverture à une intervention judiciaire.

[87] L'arrêt *Oakes* établit la méthode d'analyse qui permet de déterminer si une loi contraire à la *Charte canadienne* peut se justifier comme limite raisonnable au sens de l'article premier de celle-ci¹¹⁹. Cette méthode d'analyse s'applique aussi lorsqu'une atteinte substantielle à la liberté d'association est établie¹²⁰. Il faut alors vérifier les quatre principaux éléments que comporte la méthode d'analyse pour décider s'il s'agit d'une limite raisonnable dont la justification peut se démontrer dans le cadre d'une société libre et démocratique, soit : 1) l'objectif de la loi doit être urgent et réel; 2) il doit exister un lien

¹¹⁸ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 92. Outre l'arrêt *Health Services*, dans son analyse de l'atteinte substantielle, le juge de première instance accorde un poids considérable à l'arrêt *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125 de la Cour suprême du Canada et à celui de la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 25 août 2016, n° 36914). J'y reviendrai plus bas.

¹¹⁹ *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103.

¹²⁰ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 108, 137-141.

rationnel entre l'objectif urgent et réel et les moyens choisis pour atteindre cet objectif; 3) la loi contestée ne doit porter qu'une atteinte minimale au droit garanti; et 4) il doit y avoir proportionnalité entre l'objectif et les mesures adoptées dans la loi et, plus particulièrement, entre ses effets bénéfiques et ses effets préjudiciables¹²¹.

[88] Dans l'arrêt *Frank*, le juge en chef Wagner résume en ces termes le test justificatif, en notant plus particulièrement que l'analyse de la proportionnalité qui comporte les trois derniers éléments doit être à la fois normative et contextuelle et oblige les tribunaux à soupeser les intérêts de la société et ceux des particuliers et des groupes qui invoquent la protection constitutionnelle¹²²:

[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. 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. L'examen de la proportionnalité se veut à la fois normatif et contextuel, et oblige les tribunaux à soupeser les intérêts de la société et ceux de particuliers et de groupes.

[Renvoi omis]

La liberté d'exercer la grève comme moyen de pression sur les négociations

[89] De pair avec le droit de s'associer, de s'exprimer par l'entremise d'un agent négociateur de leur choix et de négocier collectivement avec l'employeur par l'entremise de cet agent, la liberté des employés de faire la grève fait aussi partie du processus véritable de négociation collective protégé par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*¹²³.

[90] Cela étant, la liberté de faire la grève n'est pas absolue. Elle peut être réglementée sans que le droit constitutionnel soit nécessairement enfreint. Ainsi, c'est seulement lorsque la réglementation de l'exercice du droit de grève « entrave substantiellement » le processus véritable de négociation que la garantie de l'alinéa 2d) peut alors être

¹²¹ *Id.*, par. 138.

¹²² *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 38. Voir aussi *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 138-139; *Association des cadres de la Société des casinos du Québec c. Société des casinos du Québec*, 2022 QCCA 180, par. 178 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême accueillie, 29 septembre 2022, n° 40123).

¹²³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 24.

invoquée¹²⁴. Le test consiste alors à déterminer si, dans un cas donné, l'entrave législative au droit de grève équivaut ou non à une entrave substantielle à la négociation collective¹²⁵.

[91] C'est ainsi que la réglementation de l'exercice de la grève ne constitue pas nécessairement une entrave substantielle à la liberté d'association. D'ailleurs, la plupart des législations canadiennes portant sur les relations de travail, notamment le *Code canadien du travail*¹²⁶ et le *Code du travail*¹²⁷, réglementent la grève sans qu'il s'agisse là nécessairement d'une entrave substantielle¹²⁸. Tout dépend du contexte et de la portée de la réglementation.

[92] De même, bien que le fait d'interdire aux membres de certains corps d'emplois d'exercer la grève puisse constituer une entrave substantielle à la liberté d'association, une telle mesure peut être justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*, notamment lorsqu'un mécanisme véritable de règlement des différends liés à la convention collective est substitué à la grève¹²⁹. Ainsi, il est généralement reconnu que les tâches des policiers et des pompiers sont des services essentiels à la sécurité publique qui sont d'une telle importance qu'il est justifié d'interdire à ceux-ci de faire la grève¹³⁰. Dans de tels cas, un mécanisme véritable de règlement des différends doit alors être établi pour ces derniers.

[93] Dans l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour*, la juge Abella n'a pas traité directement de la question méthodologique à savoir si l'analyse de la validité constitutionnelle du mécanisme de règlement des différends comme substitut à l'interdiction d'exercer la grève s'effectue au premier stade portant sur l'entrave substantielle ou au stade de la justification. Toutefois, certains passages de ses motifs laissent entendre que l'analyse doit plutôt se faire au stade de la justification¹³¹. Dans cette affaire, les dispositions du *Public Service Essential Services Act*¹³² de la Saskatchewan interdisaient la grève dans certains secteurs jugés essentiels. La juge

¹²⁴ *Id.* par. 25.

¹²⁵ *Id.*, par. 78.

¹²⁶ *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2, art. 87.2, 87.3, 88.1 et 89.

¹²⁷ *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 58, 58.1, 106 et 107.

¹²⁸ *Syndicat des professionnelles et professionnels du gouvernement du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2018 QCCA 2161, par. 71, 90 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 9 mai 2019, n° 38519); *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État*, 2021 QCCA 559, par. 112.

¹²⁹ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 380-381, 386 (bien que le juge Dickson était dissident lorsqu'il a écrit ces passages, comme je le signale plus loin, cette dissidence fait maintenant jurisprudence); *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 25; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État*, 2021 QCCA 559, par. 112

¹³⁰ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 376.

¹³¹ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 25, 78-80 et 84.

¹³² *Public Service Essential Services Act*, S.S. 2008, c. P-42.2.

Abella, écrivant pour la majorité, conclut qu'il y avait là une entrave substantielle à la liberté d'association puisque la loi empêchait les salariés concernés « de se livrer à *tout* arrêt de travail »¹³³, ce qui obligeait alors le gouvernement de la Saskatchewan à justifier cette interdiction au regard de l'article premier de la *Charte canadienne*. La justification proposée ne fut pas retenue, notamment au stade de l'atteinte minimale, puisqu'aucun véritable mécanisme de règlement n'était prévu par la loi comme substitut à la grève¹³⁴.

[94] Certains, dont le procureur général du Québec, estiment que les propos de la juge Abella dans cet arrêt doivent être compris à la lumière des circonstances propres à l'affaire, où le droit de grève était totalement retiré sans qu'aucun substitut ne soit prévu. Selon cette perspective, lorsque le législateur prévoit effectivement un mécanisme de règlement comme substitut à la grève, l'analyse devrait alors porter sur la mesure législative prise dans son ensemble. Ainsi, l'analyse constitutionnelle portant sur le retrait du droit de grève et celle sur son remplacement par un substitut approprié devraient s'effectuer simultanément afin de déterminer, dans un premier temps, si les mesures législatives en cause, prises dans leur ensemble, constituent effectivement une entrave substantielle à la liberté d'association. Si le mécanisme de règlement des différends constitue un substitut approprié à la grève, il serait justifié de conclure que la négociation collective n'est pas substantiellement entravée. La liberté d'association serait alors préservée et il n'y aurait pas alors d'entrave substantielle à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*.

[95] Je ne peux souscrire à cette approche. Voici pourquoi.

[96] Les propos du juge Dickson dans sa dissidence portant sur le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, lesquels « font maintenant jurisprudence »¹³⁵, établissent clairement que l'analyse s'effectue plutôt au stade de l'atteinte minimale dans le cadre du test de la justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*¹³⁶ :

Comme je l'ai noté précédemment, les dispositions relatives aux agents de police et aux pompiers satisfont au premier critère de la proportionnalité: il y a un lien rationnel entre l'interdiction de la grève dans ces services et l'objectif législatif de garantie des services essentiels. Il est donc utile d'examiner si les mesures adoptées sont de nature à porter atteinte le moins possible à la liberté d'association des intéressés. 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 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

¹³³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 78 (caractères en italiques dans l'original).

¹³⁴ *Id.*, par. 79-81.

¹³⁵ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État*, 2021 QCCA 559, par. 69.

¹³⁶ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S 313, p. 380.

que l'interdiction législative de la grève doit s'accompagner d'un mécanisme de règlement des différends par un tiers. [...]

[Soulignement ajouté]

[97] Il est d'ailleurs logique que l'analyse du caractère adéquat du substitut à la grève s'effectue dans le cadre du volet portant sur la justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*. C'est l'interdiction du droit de grève qui porte une atteinte substantielle à l'alinéa 2d). C'est donc dans le cadre de la justification de cette atteinte substantielle à la liberté d'association que le gouvernement doit démontrer qu'il a prévu un mécanisme satisfaisant comme substitut à la grève.

[98] Par ailleurs, pour être un substitut valable au droit de grève, il doit s'agir d'un mécanisme à la fois juste, efficace, indépendant et impartial de règlement des différends. Il y a lieu encore une fois de se référer aux propos du juge Dickson dans le *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*¹³⁷ :

[...] 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.

Comme je l'ai dit plus haut, le but de l'interdiction de toute grève par les agents de police et les pompiers est d'empêcher les interruptions de services essentiels. Si l'interdiction de faire la grève doit être le moyen le moins draconien d'atteindre ce but, elle doit, à mon avis, être assortie de garanties adéquates de sauvegarde des intérêts des travailleurs. Toutes les procédures de conciliation ou d'arbitrage doivent être justes et efficaces ou, pour reprendre les termes du Comité de la liberté syndicale du B.I.T. « adéquates, impartiales et rapides à chaque étape desquelles les parties devraient pouvoir participer ».

[Soulignement ajouté, référence omise]

[99] Des propos similaires sont tenus par la juge Abella dans l'affaire *Saskatchewan Federation of Labour*¹³⁸ :

[92] Tous ces éléments s'ajoutent à l'inexistence d'un processus de règlement des différends à la fois impartial et efficace qui permette de contester les désignations de l'employeur public fondées sur le par. 9(2) de la

¹³⁷ *Renvoi relatif à la Public Service Employee Relations Act (Alb.)*, [1987] 1 R.C.S. 313, p. 381-382 (par. 116-117 de la version électronique), 1987 CanLII 88.

¹³⁸ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245, par. 92 et 96.

loi, une inexistence particulièrement préoccupante au vu de la grande latitude accordée à l'employeur public pour définir les services essentiels. [...]

[...]

[96] Vu l'ampleur des services essentiels que l'employeur peut désigner unilatéralement à l'exclusion de tout contrôle indépendant et l'absence d'un autre moyen à la fois adéquat, indépendant et efficace de mettre fin à l'impasse de la négociation collective, le juge de première instance a certes raison de conclure que le régime ne porte pas atteinte le moins possible aux droits constitutionnels en cause. En somme, elle porte atteinte aux droits que l'al. 2d) garantit aux salariés désignés de manière bien plus étendue et marquée qu'il n'est nécessaire pour atteindre son objectif d'assurer la prestation ininterrompue de services essentiels.

[Soulignement ajouté]

[100] Ces caractéristiques essentielles au mécanisme de substitution à la grève, dont notamment les éléments d'indépendance et d'impartialité, ont été récemment reprises par le juge Morissette dans l'arrêt *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État*¹³⁹.

TROISIÈME PARTIE DE L'ANALYSE – LES DISPOSITIONS DE LA LOI 15 VISANT LES PARTICIPANTS ACTIFS

L'entrave substantielle

[101] Les régimes de retraite du secteur municipal font partie des conditions de travail des participants actifs et se trouvent inclus dans le concept de la négociation collective, constituant une condition de travail importante et une composante de la rémunération globale de ces employés¹⁴⁰, ce qu'aucune partie ne conteste¹⁴¹. Les parties ne contestent

¹³⁹ *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État*, 2021 QCCA 559, par. 116-117. Voir aussi *Canadian Union of Postal Workers v. Her Majesty in Right of Canada*, 2016 ONSC 416, par. 215.

¹⁴⁰ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304, par. 39-41 (demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 20 octobre 2005, n° 30926); *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*, 2020 QCCA 399, par. 26.

¹⁴¹ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 55-56; Mémoire du PGQ, par. 81. Voir aussi : Mémoire complémentaire de l'appelante la Fédération indépendante des syndicats autonomes, par. 12-25; Mémoire complémentaire de l'appelante la Centrale des syndicats démocratiques, par. 4-8; Mémoire complémentaire de l'appelante la Fraternité des policiers et policières de Montréal, par. 4-6; Mémoire complémentaire de l'appelante la Fédération des associations des cadres municipaux du Québec, par. 8, 11-17; Mémoire complémentaire de l'appelante l'Association des pompiers de la Ville de Montréal, par. 5-7; Mémoire complémentaire des appelants le Syndicat des employés et employées professionnels(les) et de bureau et le Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal, par. 5-8; Mémoire complémentaire de l'appelante la Fédération des policiers et policières municipaux du Québec, par. 1-14.

pas non plus que les principales mesures imposées par la Loi 15 constituent des entraves à la liberté d'association des participants actifs.

[102] Ainsi, la question qui se pose est celle de savoir si les mesures prévues par la Loi 15 visant les participants actifs constituent des entraves substantielles à la liberté d'association.

[103] Le juge de première instance a conclu qu'il n'y avait pas d'entrave substantielle, principalement parce que la Loi 15 n'empêche pas toute négociation au sujet du régime de retraite, dont notamment la négociation de mesures compensatoires afin d'en pallier les effets financiers sur les participants actifs, soit lors des négociations des ententes de restructuration prévues dans la Loi 15, soit lors des négociations pour le renouvellement des ententes collectives régissant les conditions de travail.

[104] Les associations d'employés appelantes soutiennent que le juge de première instance a commis des erreurs de droit et mixtes de droit et de fait en décidant ainsi. Ont-elles raison?

[105] Selon les enseignements de *Health Services*, qu'il convient de suivre ici, pour déterminer si une mesure gouvernementale qui a des répercussions sur le processus de négociation collective protégé par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* constitue une entrave 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 employés d'agir collectivement en vue de réaliser des objectifs communs est compromise. Puis, dans un deuxième temps, il faut étudier l'impact de la mesure sur le droit collectif à une négociation menée de bonne foi¹⁴². C'est à ces deux examens qu'il y a donc lieu de s'attarder.

Premier volet de l'analyse de l'entrave substantielle : l'importance des aspects touchés pour le processus de négociation collective

[106] Dans le cadre de l'analyse de l'importance que les aspects touchés revêtent pour le processus de négociation collective, il faut 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. Plus le sujet de la négociation importe, plus probable deviendra l'existence d'une atteinte substantielle au droit garanti par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*¹⁴³.

¹⁴² *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 93.

¹⁴³ *Id.*, par. 95.

Les juges McLachlin et LeBel donnent d'ailleurs les orientations suivantes sur cette question¹⁴⁴ :

[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. Par contre, les mesures relatives à des sujets moins importants comme la conception des uniformes, l'aménagement et l'organisation des cafétérias ou bien l'emplacement ou la quantité des espaces de stationnement offerts demeurent beaucoup moins susceptibles de constituer une atteinte substantielle au droit à la liberté d'association garanti par l'al. 2d). En effet, on concevrait difficilement qu'une ingérence dans la négociation collective de telles questions pourrait empêcher les syndiqués de poursuivre collectivement des objectifs communs. Ainsi, il devient moins probable, selon le critère énoncé dans *Dunmore*, qu'une interférence dans la négociation collective de ces questions constitue une atteinte à l'al. 2d).

[Soulignement ajouté]

[107] Ainsi, dans *Health Services*, les dispositions d'une loi accordant en permanence aux employeurs un pouvoir plus étendu pour sous-traiter des services malgré les dispositions contraires des conventions collectives, de même que celles portant sur la mise en disponibilité et la supplantation, constituaient des entraves substantielles au droit d'association en « évaluant dans une perspective globale à quel point la loi entrave l'exercice de ces droits essentiels » pour les travailleurs¹⁴⁵. Par ailleurs, les dispositions de cette même loi portant sur les transferts et les nouvelles affectations imposées aux employés, bien que constituant des entraves au processus de négociation, n'étaient pas des entraves substantielles puisque « d'importantes protections subsistaient »¹⁴⁶, notamment une réglementation permettait « de maintenir des protections analogues en partie à celles dont bénéficiaient les employés selon les conventions collectives existantes »¹⁴⁷.

[108] De même, dans l'affaire *British Columbia Teachers' Federation*¹⁴⁸, la majorité de la Cour suprême a accueilli un appel confirmant les motifs dissidents du juge Donald de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique¹⁴⁹. Ce dernier a conclu que les dispositions d'une loi provinciale soustrayant du champ de la négociation collective avec les

¹⁴⁴ *Id.*, par. 96.

¹⁴⁵ *Id.*, par. 130.

¹⁴⁶ *Id.*, par. 131.

¹⁴⁷ *Id.*, par. 118.

¹⁴⁸ *British Columbia Teachers' Federation c. Colombie-Britannique*, 2016 CSC 49, [2016] 2 R.C.S. 407.

¹⁴⁹ *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia*, 2015 BCCA 184.

enseignants les questions comme le nombre d'élèves par classe et les horaires de travail constituaient une entrave substantielle au droit d'association puisqu'elles érodaient sérieusement le rapport de force des enseignants dans la négociation collective¹⁵⁰.

[109] Qu'en est-il en l'espèce?

[110] Les associations d'employés appelantes font valoir que le juge n'a pas accordé suffisamment de poids au fait que plusieurs des mesures prévues par la Loi 15 sont d'une importance capitale pour les employés du secteur municipal puisqu'elles touchent de façon significative à des aspects fondamentaux de leurs conditions de travail négociées, tout en soustrayant en permanence ces mesures du champ de la négociation collective.

[111] Elles ont raison. Voici pourquoi.

[112] Le caractère permanent d'une mesure peut s'avérer utile dans l'évaluation de l'importance de l'aspect touché, de même que sur la possibilité de véritablement influencer les conditions de travail. Toutefois, le caractère permanent d'une mesure n'équivaut pas automatiquement à une entrave substantielle au droit d'association. Empêcher dans tous les cas le législateur de faire des changements permanents à des conditions de travail ayant déjà fait l'objet de négociations reviendrait à leur accorder une protection constitutionnelle, ce que les tribunaux refusent de faire, comme le soulignait la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*¹⁵¹.

[113] Ainsi, l'entrave substantielle doit s'évaluer contextuellement en tenant compte notamment du caractère permanent ou temporaire de la mesure contestée. C'est une affaire de degré ou d'intensité qui s'évalue selon le contexte global dans lequel la mesure s'inscrit. Bien que ce ne soit pas toujours le cas, une mesure qui porte atteinte de façon permanente au processus de négociation est plus susceptible d'être considérée substantielle au regard de l'aliéna 2d) de la *Charte canadienne* qu'une mesure temporaire. C'est le cas de la Loi 15, puisque les mesures qui y sont prévues sont effectivement permanentes, dont le retrait du champ de la négociation collective de plusieurs aspects importants des régimes de retraite, comme le partage en parts égales des coûts des régimes de retraite, l'abolition de l'indexation automatique des prestations et plusieurs autres dispositions pour lesquelles le juge de première instance reconnaît, avec raison, qu'il s'agit de mesures qui constituent des ingérences dans la négociation collective¹⁵². Le caractère permanent de celles-ci renforce le caractère substantiel de ces ingérences.

¹⁵⁰ *Id.*, par. 305-308, 311 (motifs du juge Donald).

¹⁵¹ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, par. 31.

¹⁵² Jugement de première instance, par. 340-343.

[114] L'imposition du partage en parts égales des coûts du régime de retraite a pour effet d'augmenter de façon significative les contributions des participants actifs, ce qui se traduit, de fait, par une diminution de la rémunération globale pour les employés visés. Nous sommes donc ici fort éloignés des circonstances de *Meredith* ou de *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675* (que je traiterai de façon plus approfondie ci-après) où la mesure contestée ne visait qu'à limiter temporairement le taux d'augmentation de la rémunération sans diminuer la rémunération déjà acquise. De plus, la formule de partage des coûts des régimes de retraite est retirée en permanence de la table de négociation, les employés ne pouvant la remettre en question dans le cadre de négociations futures.

[115] Quant à l'annulation de l'indexation automatique des rentes de retraite pour les participants actifs, elle touche ultimement à la valeur de la rente de retraite et à la protection contre les aléas de l'augmentation des prix pendant la retraite future envisagée des employés, et ce, non seulement pour ceux pour qui une telle indexation est déjà prévue dans leur régime de retraite, mais aussi pour ceux qui auraient voulu obtenir une telle indexation dans le cadre d'une négociation future. La preuve retenue par le juge de première instance révèle d'ailleurs que, par le passé, certains syndicats ont accepté des concessions quant à d'autres aspects de leur rémunération ou quant au montant de base de la rente de retraite, et ce, afin d'obtenir ou de préserver l'indexation automatique de la rente ou d'autres avantages de retraite¹⁵³. L'annulation des clauses d'indexation automatique équivaut donc à diminuer de façon significative la valeur des régimes de retraite pour les employés qui en bénéficiaient déjà et qui ont souvent fait des concessions pour l'obtenir.

[116] Pour reprendre les propos de la Cour dans l'affaire *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, « on peut affirmer sans se tromper que les questions salariales », ou ici, les questions de rémunération globale liées aux régimes de retraite, sont « assurément de celles qui importent aux travailleurs engagés, par l'intermédiaire de leur syndicat, dans le processus de négociation collective qui fait partie intégrante de la liberté d'association que garantit l'al. 2d) de la *Charte* »¹⁵⁴. Ainsi, « [i]l s'agit là de questions centrales à l'exercice de cette liberté en milieu de travail

¹⁵³ Jugement de première instance, par. 507-512. Le procureur général du Québec soutient que le juge aurait commis là une erreur manifeste et déterminante, mais l'analyse du dossier permet de constater qu'une preuve convaincante permettait au juge de conclure ainsi. Pour prendre un exemple parmi d'autres, à la suite du constat d'un déficit en 2012, les cols blancs de Rivière-du-Loup ont fait des concessions afin de réduire le coût du régime. Ils ont notamment choisi de diminuer la rente au conjoint survivant à 10 ans en remplacement d'une rente viagère. Ces mesures ont été négociées afin de préserver l'indexation de la rente prévue dans la convention collective : Voir Transcription de l'interrogatoire de France Richard, 15 octobre 2018, p. 141 à 144 et Pièce P-57, Entente de principe – modification du régime complémentaire de retraite – Groupe de salariés – cols blancs (Syndicat des fonctionnaires municipaux de Rivière-du-Loup (FISA), 9 février 2012.

¹⁵⁴ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, par. 43.

et qui sont ordinairement l'un des chefs de discussion cruciaux lors d'une négociation collective »¹⁵⁵.

[117] Pour les employés du secteur municipal, les régimes de retraite ont toujours été des sujets importants de négociation. La Loi 15 touche donc de façon déterminante à des aspects cruciaux du régime de négociation dans le secteur municipal.

Second volet de l'analyse de l'entrave substantielle : l'impact des mesures sur le droit collectif à une négociation menée de bonne foi

[118] Le deuxième volet de l'analyse porte sur l'impact de la mesure sur le droit collectif à une négociation menée de bonne foi. En l'occurrence, cet examen porte sur la façon dont les mesures imposées par la Loi 15 influent sur le processus de négociation mené de bonne foi¹⁵⁶. Si la Loi 15 respecte le précepte fondamental de la négociation collective, on ne conclura pas à une violation de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* même si la mesure peut sembler en elle-même importante pour le processus de négociation collective¹⁵⁷.

[119] Par exemple, dans *Health Services*, les juges McLachlin et LeBel ont conclu que l'interdiction permanente de recourir à la sous-traitance, de même que l'interdiction de consulter un syndicat avant une mise en disponibilité ou une supplantation constituaient des négations du précepte fondamental de la négociation collective et constituaient donc des atteintes substantielles à la liberté d'association¹⁵⁸.

[120] Dans le présent dossier, en s'appuyant largement sur l'arrêt de la Cour suprême dans *Meredith* et celui de la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*¹⁵⁹, le juge de première instance a plutôt conclu que la Loi 15 ne constituait pas une atteinte substantielle à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* vu que les employés a) peuvent toujours négocier d'autres aspects des régimes de retraite que ceux imposés par la loi; et b) que rien dans cette loi n'empêche les employés de tenter de négocier des mesures compensatoires dans le cadre des négociations entourant les ententes de restructuration ou, à défaut, lors des négociations futures entourant le renouvellement des ententes collectives de travail.

[121] Avec égards, il n'y a pas lieu d'entériner cette approche, et ce, pour les motifs qui suivent.

¹⁵⁵ *Ibid.*, renvoi omis.

¹⁵⁶ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 133.

¹⁵⁷ *Id.*, par. 97.

¹⁵⁸ *Id.*, par. 135-136.

¹⁵⁹ Jugement de première instance, par. 345-354.

[122] S'il est vrai que les employés peuvent toujours négocier certains aspects des régimes de retraite, comme je l'ai déjà noté, plusieurs aspects importants de ces régimes, dont notamment les formules de partage des coûts et l'indexation automatique des rentes, sont dorénavant soustraits de la négociation collective de façon permanente.

[123] De plus, bien qu'il soit effectivement loisible aux employés de faire des demandes auprès de l'employeur pour des mesures compensatoires, les ententes où l'employeur a consenti à de telles demandes ne prévoient que des compensations partielles¹⁶⁰. Par ailleurs, comme le constate le juge de première instance¹⁶¹, dans de nombreux cas, aucune compensation n'a pu être convenue¹⁶². Ce n'est pas l'effet du hasard.

[124] En effet, si la Loi 15 prévoit des mécanismes de négociation afin de modifier les régimes de retraite conformément à ses dispositions, ces négociations s'effectuent dans la plupart des cas sans que les employés puissent exercer la grève. En effet, le processus de négociation pour assurer la restructuration des régimes prévus par la Loi 15 doit, dans la plupart des cas, s'effectuer en cours de convention collective, c'est-à-dire pendant une période où, selon le *Code du travail*, la grève est interdite¹⁶³.

[125] Le rapport de force des employés dans le cadre de telles négociations s'en trouve considérablement réduit. Ce constat est renforcé du fait que les arbitres de différends agissant en vertu de la Loi 15 sont strictement liés par les prescriptions de cette loi et ne peuvent traiter des mesures compensatoires pour alléger les impacts financiers importants des mesures qui y sont prévues. Il en résulte que le rapport de force des parties à la négociation de l'entente de restructuration est aussi ici modifié en défaveur des employés. L'employeur n'a rien à craindre d'un refus de considérer des mesures autres que celles strictement prévues par la Loi 15, vu l'impossibilité de grève dans la plupart des cas et le fait que l'arbitre de différends ne pourra s'écarter de cette loi en cas d'échec des négociations.

[126] Il y a là, il me semble, un impact non négligeable sur le droit collectif à une négociation menée de bonne foi, du moins au stade de l'entente de restructuration. Les mesures compensatoires dans le cadre de ces ententes dépendent ainsi largement de la seule bonne volonté de l'employeur.

[127] Il est vrai que la Loi 15 n'empêche pas que des demandes soient formulées pour obtenir des compensations en lien avec les pertes subies par les employés à la suite de

¹⁶⁰ Par exemple, dans le cas des policiers de Montréal, les effets de la Loi 15 ont mené à une diminution de leur rémunération globale de 7,25 %. La mesure compensatoire négociée (ici, l'introduction d'une prime salariale non cotisable pour le régime de retraite) n'a permis de récupérer que 5 % de cette perte; les policiers subissent néanmoins une perte de 2,25 % : Transcription de l'interrogatoire d'Yves Francoeur, 7 novembre 2018, p. 40, ligne 14 à p. 42, ligne 3.

¹⁶¹ Jugement de première instance, par. 428.

¹⁶² Voir notamment la transcription du contre-interrogatoire de Pierre-Alexandre Cyr, 16 octobre 2018, p.145, ligne 10 à p. 149, ligne 11.

¹⁶³ *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 107.

la mise en œuvre de cette loi lors du renouvellement des ententes collectives de travail où le droit de grève peut s'exercer. Cela étant, il ne s'agit pas là de la voie choisie par les employés. L'historique des négociations dans ce secteur établit en effet que les employés du secteur municipal et leurs associations ont toujours voulu mener des négociations sur le partage des coûts des régimes de retraite et, dans plusieurs cas, sur l'indexation automatique de la rente. Les choix des demandes à formuler lors des négociations pour le renouvellement des ententes collectives de travail sont donc définitivement compromis, les employés ne pouvant réclamer que des mesures compensatoires dont le sort s'est avéré fort aléatoire.

[128] Par ailleurs, le fait que des compensations financières peuvent être négociées lors du renouvellement des ententes collectives de travail ne constitue pas, en soi, une panacée permettant d'écarter une conclusion d'entrave substantielle à la liberté d'association. Ainsi, tant dans l'arrêt *Health Services* que dans *British Columbia Teachers' Federation*, rien dans les lois contestées n'empêchait les associations syndicales en cause de formuler des demandes en regard des autres conditions de travail afin d'indemniser les employés du retrait de certains éléments du champ de la négociation collective, ce qui n'a pas empêché la Cour suprême de conclure à une entrave substantielle à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*.

[129] Il faut écarter le raisonnement fondé sur le principe qu'une atteinte à la liberté d'association n'est pas substantielle si un champ de négociation demeure ouvert à des compensations financières futures pour pallier l'atteinte. Ce type de raisonnement risque de devenir un rempart mettant à l'abri du contrôle judiciaire les modifications législatives unilatérales des conventions collectives. En effet, si cet argument était retenu sans réserve, il en résulterait qu'il serait très difficile – sinon impossible – pour les employés, de démontrer qu'une modification non consentie d'une convention collective constitue une entrave substantielle à la liberté d'association, puisqu'il leur faudrait alors aussi démontrer qu'ils ne pourraient jamais obtenir une possible compensation financière dans le cadre d'une éventuelle négociation future. L'atteinte substantielle ne pourrait donc être établie que dans les très rares cas où une interdiction absolue de négocier une compensation est prévue dans la loi. C'est là imposer aux employés un fardeau presque impossible à satisfaire. En somme, il serait selon moi quelque peu incohérent de nier le caractère substantiel d'une entrave dont le caractère non négligeable est établi, au motif que la gravité de l'impact de l'entrave pourrait possiblement être atténuée des suites de possibles futures négociations pour des compensations financières.

[130] C'est plutôt le contexte global propre à chaque affaire qui permet de déterminer si une mesure constitue ou non une entrave substantielle à la liberté d'association. Le fait qu'une compensation pour la mesure entravante puisse ou non être négociée dans le cadre de processus futurs peut être pris en compte dans l'analyse, mais il ne s'agit pas d'un élément déterminant en soi.

[131] C'est ainsi que le juge de première instance, à l'instar du procureur général du Québec, accorde trop de poids aux arrêts *Meredith*¹⁶⁴ et *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*¹⁶⁵, lesquels doivent s'analyser et être compris à la lumière des contextes particuliers dans lesquels ils furent décidés.

[132] Il faut noter que l'arrêt *Association de la police montée de l'Ontario*¹⁶⁶ fut rendu le même jour que l'arrêt *Meredith*. Dans ce premier arrêt, les juges McLachlin et LeBel ont conclu que l'exclusion des membres de la GRC du régime de négociation collective établie dans la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*¹⁶⁷ et l'imposition d'un régime non syndical de relations de travail constituaient des entraves substantielles à la liberté d'association de ces policiers, puisqu'elles ne leur offraient pas « une liberté de choix et une indépendance suffisantes pour leur permettre de décider de leurs intérêts collectifs et de véritablement les réaliser »¹⁶⁸.

[133] C'est donc dans le contexte où les membres de la GRC ne pouvaient se prévaloir d'aucun mécanisme véritable de négociation collective que l'arrêt *Meredith* s'inscrit. Dans *Meredith*, la Cour suprême a conclu que les dispositions de la *Loi sur le contrôle des dépenses*¹⁶⁹ qui écartaient les augmentations salariales déjà consenties aux membres de la GRC afin de les remplacer par des augmentations moins généreuses applicables à l'ensemble du secteur public fédéral, ne constituaient pas une entrave substantielle à la liberté d'association. En effet, ces augmentations prévues par la loi reflétaient les résultats de négociations véritables menées avec d'autres groupes d'employés de la fonction publique fédérale qui eux, contrairement aux membres de la GRC, bénéficiaient d'un véritable régime de négociation collective. De plus, les membres de la GRC pouvaient aussi bénéficier d'un processus de consultation sur d'autres aspects de leurs conditions de travail.

[134] Ainsi, l'arrêt *Meredith* doit être compris dans son contexte particulier. Cet arrêt n'établit pas un principe général voulant que dès qu'une mesure gouvernementale reflète le résultat de négociations véritables menées avec d'autres groupes de travailleurs, celle-ci devient immunisée d'un constat d'entrave substantielle à la liberté d'association. Comme le signalent les juges McLachlin et LeBel, c'est « [e]n évaluant dans une

¹⁶⁴ *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125.

¹⁶⁵ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, demande d'autorisation d'appel à la CSC rejetée le 25 août 2016 (dossier n° 36914).

¹⁶⁶ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3.

¹⁶⁷ *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, édictée par la *Loi sur la modernisation de la fonction publique*, L.C. 2003, c. 22, art. 2.

¹⁶⁸ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 81. Voir aussi par. 105-106.

¹⁶⁹ *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, c. 2, art. 393.

perspective globale à quel point la loi entrave l'exercice de ces droits essentiels »¹⁷⁰ qu'il faut plutôt décider s'il y a ou non une entrave substantielle. En d'autres termes, c'est le contexte global propre à chaque affaire qui compte, y compris dans les cas qui s'y prêtent, le résultat de négociations véritables menées avec d'autres groupes de travailleurs.

[135] Par ailleurs, dans *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*¹⁷¹, la Cour devait décider si les restrictions aux augmentations salariales imposées par la même loi que celle traitée dans l'arrêt *Meredith* (qui limitaient temporairement ces augmentations) portaient une atteinte substantielle à la liberté d'association des membres du personnel d'administration et de soutien administratif et des réalisateurs au service de la Société Radio-Canada au Québec. Dans un premier jugement rendu en 2014, la Cour avait répondu par la négative vu le caractère ponctuel et temporaire des mesures contestées¹⁷². L'affaire fut portée en appel devant la Cour suprême, laquelle renvoya le dossier à la Cour afin qu'elle en décide conformément aux arrêts *Meredith* et *Association de la police montée de l'Ontario*¹⁷³.

[136] La Cour a de nouveau conclu que la loi en cause ne constituait pas une atteinte substantielle à la liberté d'association des employés concernés compte tenu, notamment, qu'elle avait été validée constitutionnellement par la Cour suprême dans l'arrêt *Meredith*, ce qui pesait lourd dans l'analyse¹⁷⁴. La Cour y confirme aussi que l'analyse de l'atteinte substantielle doit s'évaluer contextuellement dans chaque cas¹⁷⁵ :

[...] S'il est concevable que des mesures législatives, réglementaires ou autres prises par un gouvernement afin de modifier ou de neutraliser certaines clauses de conventions collectives puissent avoir un tel impact, c'est affaire de degré ou d'intensité, et la mesure doit être suffisamment invasive du processus pour enfreindre la Charte : c'est ce qu'on observe du reste dans *Health Services* où certaines dispositions législatives, selon la Cour suprême, constituent une entrave substantielle à l'exercice de la liberté d'association, alors que d'autres n'en sont pas.

[Soulignement ajouté; renvoi omis]

[137] Procédant à cette analyse contextuelle, la Cour constate que la loi contestée ne soustrait la question des augmentations salariales du champ de la négociation collective

¹⁷⁰ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie Britannique*, 2007 SCS 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 130.

¹⁷¹ Voir aussi *Federal Government Dockyards Trades and Labour Council v. Canada (Attorney General)*, 2016 BCCA 156; *Gordon v. Canada (Attorney General)*, 2016 ONCA 625.

¹⁷² *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2014 QCCA 1068, par. 62-69.

¹⁷³ Jugements de la Cour suprême du Canada du 29 janvier 2015, dans les dossiers nos 36013 et 35980.

¹⁷⁴ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, par. 11-14, 32 et 61.

¹⁷⁵ *Id.*, par. 31.

que pour un temps limité¹⁷⁶ et permet néanmoins des augmentations salariales correspondant au taux courant établi dans des ententes conclues avec d'autres agents négociateurs de l'intérieur et de l'extérieur de l'administration publique fédérale, reflétant ainsi un résultat conforme aux processus réels de négociation¹⁷⁷. La loi contestée n'empêche pas non plus des négociations salariales ultérieures qui pourraient finir par effacer les effets des restrictions temporaires aux augmentations salariales¹⁷⁸. Par ailleurs, des négociations véritables – avec droit de grève – portant sur les autres conditions de travail non proprement salariales sont maintenues¹⁷⁹.

[138] C'est donc en considérant l'ensemble de ces éléments que la Cour conclut que la loi contestée ne pouvait être qualifiée d'entrave substantielle à la liberté d'association¹⁸⁰, plus particulièrement parce que la loi « n'instaure pas de dépendance envers l'employeur, ne restreint pas le droit de grève et n'a pas les effets structurels dont il est question, par exemple, dans *Health Services* »¹⁸¹. Quoiqu'il en soit, la Cour procède néanmoins à une analyse étoffée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*, pour finalement conclure que les atteintes à la liberté d'association prévues par la loi contestée sont justifiées, tenant compte de l'ensemble des circonstances¹⁸².

[139] Or, le contexte dans lequel s'inscrit la Loi 15 est tout autre et les mesures imposées par cette loi sont d'une nature fondamentalement distincte de celles de la loi fédérale qui était en cause dans les affaires *Meredith et Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*.

[140] Comme je l'ai déjà noté, la Loi 15 impose une réforme structurelle substantielle à la fois des régimes de retraite eux-mêmes, mais aussi du processus de négociation qui les entoure. Ainsi, la Loi 15 restreint de façon significative les sujets qui peuvent être abordés dans le cadre des négociations collectives, notamment le partage des coûts des régimes de retraite et l'indexation automatique de la rente de retraite. De plus, cette réforme structurelle des régimes et du cadre des négociations est permanente. Ces sujets de négociation sont par ailleurs d'une importance capitale pour les employés du secteur municipal.

[141] La Loi 15 modifie aussi le rapport de force des employés dans la négociation des ententes de restructuration, car ces derniers ne peuvent exercer la grève à cette fin. Les mandats des arbitres de différends en cas d'échec des négociations de restructuration sont également fortement balisés et restreints, ce qui modifie aussi le rapport de force des employés dans le cadre des ententes de restructuration. Il en résulte que les

¹⁷⁶ *Id.*, par. 48.

¹⁷⁷ *Id.*, par. 50.

¹⁷⁸ *Id.*, par. 52.

¹⁷⁹ *Id.*, par. 55-56.

¹⁸⁰ *Id.*, par. 58.

¹⁸¹ *Id.*, par. 59, soulignement ajouté.

¹⁸² *Id.*, par. 62-99.

employés dépendent largement de la bonne volonté de l'employeur municipal dans le cadre de ces ententes de restructuration, notamment en regard de possibles mesures de compensation ou d'atténuation.

[142] En conclusion, si l'on tient pleinement compte du contexte de la négociation collective dans le secteur municipal, de même que des effets véritables des mesures prévues par Loi 15, tant sur les ententes collectives existantes que sur les négociations collectives futures, on doit conclure que les mesures prévues par cette loi compromettent substantiellement la liberté des employés du secteur municipal de négocier collectivement dans le cadre d'un processus véritable pour réaliser des objectifs communs concernant plusieurs aspects cruciaux de l'une de leurs principales conditions de travail, soit les régimes de retraite.

La justification

L'objectif urgent et réel

[143] Dans l'arrêt *RJR-MacDonald*, 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 »¹⁸³. L'objectif à considérer est celui de la mesure attentatoire, interprétée dans le contexte du régime législatif dont elle fait partie¹⁸⁴. L'analyse ne se limite pas à considérer l'objet déclaré de la disposition législative contestée, mais s'étend aussi au contexte global dans lequel elle s'inscrit¹⁸⁵.

[144] Lorsque la constitutionnalité d'une loi est contestée dans son ensemble en vertu de la *Charte canadienne*, comme c'est le cas en l'espèce, il faut alors généralement éviter d'entreprendre une analyse pointue de chaque disposition prise isolément en faisant fi de l'économie générale de la loi. Bien qu'on puisse possiblement accoler à chaque mesure prévue par une loi contestée dans son ensemble des objectifs plus spécifiques, il faut les concevoir comme réalisant l'atteinte de l'objectif principal plus général de la loi¹⁸⁶.

¹⁸³ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 143. Voir aussi : *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 43.

¹⁸⁴ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 46; *Québec (Procureure générale) c. Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 CSC 17, [2018] 1 R.C.S. 464, par. 45-46; *R. c. K.R.J.*, 2016 CSC 31, [2016] 1 R.C.S. 906, par. 62; *R. c. Moriarity*, 2015 CSC 55, [2015] 3 R.C.S. 485, par. 24; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 144.

¹⁸⁵ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 46; *R. c. Moriarity*, 2015 CSC 55, [2015] 3 R.C.S. 485, par. 26; *Toronto Star Newspaper Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721, par. 20; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 144.

¹⁸⁶ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 146.

[145] Ainsi, il ne faut pas retenir la prétention des associations d'employés appelantes qui demandent à la Cour de procéder à une analyse pointue de chaque disposition individuelle à l'étape de l'identification de l'objectif réel et urgent¹⁸⁷. Cela est d'autant plus vrai pour la Loi 15, car comme les associations d'employés appelantes le soulèvent elles-mêmes dans leur mémoire commun, « [i]l y a dans cette loi une cohérence interne entre les diverses mesures imposées »¹⁸⁸, une « interrelation évidente entre ces diverses mesures »¹⁸⁹; en bref, « les diverses composantes de la Loi 15 n'existent pas donc de façon autonome »¹⁹⁰. Dans un tel contexte, l'analyse des mesures particulières de la Loi 15 est plus pertinente à l'étape du lien rationnel. J'y reviendrai donc.

[146] Le premier article de la Loi 15 déclare son objet comme étant « d'obliger la modification de tout régime 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 ». L'objectif déclaré des mesures prévues par la Loi est donc d'assainir la santé financière et d'assurer la pérennité des régimes de retraite en cause.

[147] Le juge de première instance a conclu que les objectifs de la Loi 15 sont ceux ainsi énoncés dans la Loi. Il a raison. Cependant, il n'aurait pas dû rejeter la prétention des associations d'employés appelantes voulant que l'objectif de la Loi 15 soit aussi de réduire les coûts pour les organismes municipaux. Cet objectif s'additionne plutôt à ceux déclarés dans la Loi 15 et s'y intègre d'ailleurs, comme nous le verrons.

[148] Il convient d'aborder en premier l'appréciation de la preuve faite par le juge quant au caractère urgent et réel des objets déclarés. Selon les associations d'employés appelantes, la preuve ne démontre pas l'existence d'un problème réel et substantiel concernant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal. Elles ont tort.

[149] Le juge de première instance identifie les préoccupations urgentes et importantes auxquelles font face les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, notamment les pressions financières et démographiques. Il s'appuie sur le rapport D'Amours, lequel les identifie clairement. Le juge s'appuie aussi sur un rapport de la Régie des rentes de 2010¹⁹¹, lequel confirme les pressions causées par l'augmentation de l'espérance de vie et de la diminution de la durée de la participation au marché du travail. Le rapport de l'expert en économie du PGQ, le professeur Marc Van Audenrode, dont l'expertise est retenue par le juge, décrit également l'existence de

¹⁸⁷ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, p. 23, moyen n° 12 et par. 119-120, 127.

¹⁸⁸ *Id.*, par. 67.

¹⁸⁹ *Id.*, par. 69.

¹⁹⁰ *Id.*, par. 71.

¹⁹¹ Jugement de première instance, par. 163, 178-179 et 182.

pressions démographiques¹⁹². Ainsi, on peut raisonnablement conclure de l'ensemble de cette preuve que les régimes de retraite, particulièrement ceux à prestations déterminées qui existent dans le secteur municipal, font face à des changements démographiques importants pouvant influencer de façon déterminante leur santé financière et leur pérennité, lorsque combinés avec d'autres éléments contextuels, telles les pressions dues aux fluctuations imprévues des marchés financiers.

[150] L'augmentation de l'espérance de vie et la diminution de la durée de l'emploi sur le marché du travail font en sorte que les employés participants à un régime de retraite travaillent moins longtemps pour financer une retraite plus longue. De plus, le vieillissement de la population accroît le ratio entre le nombre de retraités et de participants actifs à un régime. Ces facteurs influent de façon déterminante sur les coûts et la santé financière d'un régime à prestations déterminées.

[151] C'est ce qui permet à l'expert Van Audenrode de conclure, comme le rapport D'Amours, à la pertinence de la nécessité d'agir¹⁹³ :

Face à l'ensemble des pressions de nature économique et démographique auxquelles faisaient face les régimes, une intervention visant à assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées était pertinente et nécessaire d'un point de vue économique. D'une part, les régimes à prestations déterminées subissaient des pressions financières de nature plutôt exceptionnelle suite à la crise économique de 2008-2009 – il était difficile dans les années subséquentes de prédire l'horizon et l'ampleur d'une reprise économique future. D'autre part, les régimes à prestations déterminées subissaient des pressions financières de nature plus structurelle suite à certains changements démographiques et économiques persistants. À cet égard, il est de mon avis que les mesures introduites par la Loi 15 ont donné davantage de flexibilité aux régimes pour pallier ces pressions et ainsi assurer adéquatement la viabilité financière à long terme des régimes.

[Transcription textuelle]

[152] Or, les associations d'employés appelantes remettent en cause l'ampleur des problèmes et l'urgence d'agir, notamment à l'égard des pressions démographiques et financières subies par leurs régimes de retraite. Elles s'appuient notamment sur l'opinion de leur expert, le professeur Frédéric Hanin. Ce dernier explique que l'examen des tendances démographiques est plus précis lorsqu'axé sur des cohortes d'âges au lieu des âges moyens, puisque les cohortes d'âges permettent de mieux saisir la relation entre les différents facteurs démographiques. Par exemple, il constate en examinant les

¹⁹² Pièce PGQ-9, Rapport de Marc Van Audenrode, *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15*, 4 avril 2018, p. 5-6.

¹⁹³ *Id.*, p. 6-7.

cohortes d'âges que si les plus jeunes commencent à travailler plus tard, l'âge effectif de retraite de ces groupes croît par le fait même¹⁹⁴.

[153] Le professeur Hanin reconnaît cependant que les tendances démographiques sont en train d'évoluer. Il est simplement d'avis que cette évolution ne mène pas inévitablement à des problèmes financiers pour les régimes de retraite, surtout si les acteurs tiennent compte de ces tendances dans leurs prises de décisions, par exemple en modifiant leurs hypothèses actuarielles ou en adoptant des mesures pour influencer le nombre de participants actifs (par exemple encourager une retraite plus tardive). Or, il ne mentionne pas si ces actions ont été prises ou s'il est réaliste de penser qu'elles le seront. Le professeur Hanin admet aussi que, pour certains métiers, ces problèmes de pressions démographiques existent, notamment en raison des contraintes physiques des travailleurs qui limitent la possibilité de repousser l'âge de la retraite¹⁹⁵.

[154] Bien qu'il n'en traite pas explicitement dans ses motifs, il est manifeste, à la lecture de ceux-ci, que le juge de première instance a implicitement rejeté les prétentions du professeur Hanin, lesquelles laissent entendre que les pressions démographiques n'étaient pas d'une magnitude qui justifiait des interventions du législateur de la nature de celles prévues par la Loi 15. En effet, le juge retient plutôt une abondante preuve à l'effet contraire, dont les conclusions du rapport D'Amours¹⁹⁶. Le juge pouvait choisir de retenir les conclusions du rapport D'Amours plutôt que celles contraires de l'expert Hanin sans pour autant que la Cour puisse intervenir. En effet, devant une preuve contradictoire, il appartient au juge d'instance de choisir celle qu'il retient et la Cour ne peut intervenir que si la décision du juge ne trouve aucun fondement rationnel dans la preuve. Ce n'est clairement pas le cas ici.

[155] Par exemple, lorsque l'expert Van Audenrode est interrogé quant à l'absence de considération de l'effet des cohortes d'âges dans son rapport, il rétorque que même s'il demeure possible, voire probable, que l'âge moyen de la retraite et la durée de la période de retraite changent au fil du temps, cela ne fait qu'illustrer les incertitudes quant aux tendances démographiques à long terme, ce qui confirme les risques auxquels font face les régimes de retraite à prestations déterminées¹⁹⁷.

[156] Le rapport D'Amours discute aussi de l'incertitude liée à l'évolution de l'espérance de vie dans l'avenir. Le rapport note en ce sens que la planification des politiques doit tenir compte de cette incertitude afin d'éviter la possibilité qu'un employé survive à son épargne¹⁹⁸. C'est l'incertitude inhérente à l'évolution des tendances démographiques qui

¹⁹⁴ Transcription du témoignage de Frédéric Hanin, 20 février 2019, p.68, ligne 22, p. 84, ligne 23.

¹⁹⁵ *Id.*, p. 60, ligne 2, p. 67, ligne 14; p. 68, ligne 22, p. 81, ligne 2. Voir aussi Pièce P-71, Rapport d'expertise du professeur Frédéric Hanin, 9 octobre 2018, p. 14-16.

¹⁹⁶ Jugement de première instance, par. 163, 176-179 et 182.

¹⁹⁷ Transcription du témoignage de Marc Van Audenrode, 19 février 2019, p. 40, ligne 2, p. 42, ligne 19.

¹⁹⁸ Rapport D'Amours, p. 3.

contribue à la fois aux risques liés au financement et à la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées¹⁹⁹.

[157] Les associations d'employés appelantes s'appuient aussi sur l'étude stochastique de l'expert St-Aubin. Cette étude utilise des variables aléatoires pour établir la zone attendue du ratio de capitalisation d'un régime de retraite moyen du secteur municipal pour ensuite vérifier si les ratios de capitalisation réels de ces régimes correspondent à cette zone. Les résultats de l'étude démontrent que les ratios de capitalisation de l'ensemble des régimes visés par la Loi 15 se situaient dans la zone de capitalisation attendue. Les appelants prétendent que cela démontre l'absence de problèmes préoccupants de santé financière pour les régimes²⁰⁰.

[158] Le juge de première instance discute de l'étude stochastique dans ses motifs et identifie les raisons pour lesquelles il attribue peu de valeur probante à celle-ci²⁰¹ : l'étude ne prend en compte que les variables aléatoires économiques à l'exclusion des autres variables²⁰²; elle n'envisage aucune amélioration au régime et aucun congé de cotisation en cas d'excédent d'actif²⁰³; elle utilise une limite fiscale de capitalisation de 25 %, alors que pour 2003 à 2010 elle était fixée à 10 %²⁰⁴; elle prévoit une évaluation actuarielle chaque année au lieu de trois ans comme le veut l'usage²⁰⁵; elle utilise une table de mortalité qui ne tient pas compte des changements survenus depuis 2003, malgré que les changements de mortalité puissent grandement modifier les coûts des régimes²⁰⁶.

[159] Les associations d'employés appelantes reprochent au juge de première instance d'avoir dénaturé l'objet de l'étude²⁰⁷. En effet, l'expert St-Aubin explique dans son témoignage pourquoi les limites méthodologiques identifiées par le juge de première instance dans ses motifs ne changent pas les résultats de son étude stochastique de manière significative²⁰⁸. Le juge de première instance aurait donc commis une erreur en s'appuyant sur ces limites pour écarter l'étude de l'expert St-Aubin, vu qu'il n'existe aucun autre élément de preuve qui permet de douter des explications de ce dernier.

[160] Il n'y a pas lieu de retenir cette prétention des associations d'employés appelantes. Le juge a étudié et considéré l'étude stochastique. Malgré ses nombreuses lacunes

¹⁹⁹ *Id.*, p. 3, 80, 86-96.

²⁰⁰ Pièce P-32, Rapport d'expertise de Charles St-Aubin, Étude stochastique, 30 octobre 2018, p. 3, 22.

²⁰¹ Jugement de première instance, par. 452-471.

²⁰² *Id.*, par. 460.

²⁰³ *Id.*, par. 461.

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Id.*, par. 462.

²⁰⁶ *Id.*, par. 463, 466-468.

²⁰⁷ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 174.

²⁰⁸ Transcription de l'interrogatoire de Charles St-Aubin, 22 février 2019, p. 77 ligne 19, p. 79 ligne 12; p. 145, ligne 11 à 147, ligne 4; p. 176, ligne 13 à 178, ligne 8; p. 245, ligne 4 à 20; Transcription du contre-interrogatoire de Charles St-Aubin, 25 février 2019, p. 32, ligne 15, p. 34, ligne 12; p. 124, ligne 1, p. 125, ligne 8.

méthodologiques, il a conclu que celle-ci démontre néanmoins qu'un régime de retraite type du secteur municipal entièrement capitalisé à une date donnée se retrouve dix ans plus tard non suffisamment pourvu pour respecter ses engagements²⁰⁹. En effet, bien que l'étude stochastique démontre que les ratios de capitalisation des régimes de retraite du secteur municipal se situaient dans la zone attendue, cela ne démontre pas que cette zone attendue n'est pas elle-même préoccupante. Dans ce contexte, comme l'a conclu le juge de première instance, l'étude renforce l'idée selon laquelle un problème systémique de sous-capitalisation existait pour ces régimes de retraite et justifiait l'intervention du législateur.

[161] En bref, les associations d'employés appelantes n'établissent pas que le juge de première instance aurait commis une erreur manifeste et déterminante en ne retenant pas le rapport de l'expert Hanin ou l'étude stochastique de l'expert St-Aubin.

[162] Les associations d'employées appelantes soutiennent aussi que l'évolution de la situation financière des régimes de retraite du secteur municipal, depuis la publication du rapport D'Amours, était telle qu'elle n'était plus préoccupante au moment de l'adoption de la Loi 15. Elles reprochent ainsi au juge d'avoir omis de considérer l'état réel de la situation financière des régimes de retraite du secteur municipal au moment de l'adoption de la Loi 15 par l'Assemblée nationale²¹⁰. Elles s'appuient ici aussi sur le rapport de l'expert Hanin qui soutient l'existence d'un débat quant à la véritable situation financière des régimes de retraite du secteur municipal lors de l'adoption de la Loi 15. Selon cet expert, bien qu'en décembre 2011, le déficit global des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal fut estimé à plus de 4 milliards de dollars, le déficit global au 31 décembre 2013 se serait résorbé en partie et se serait donc avéré moindre, soit de l'ordre de 3 à 2,5 milliards de dollars, selon diverses estimations²¹¹.

[163] Or, le fait d'avoir estimé la valeur du déficit global au 31 décembre 2011 plutôt qu'au 31 décembre 2013 n'enlève rien à l'abondante preuve qui établit qu'à l'époque de l'adoption de la Loi 15, une situation préoccupante existait bel et bien. Comme la Cour l'a déjà souligné, « ce que l'on connaît maintenant ne peut permettre de conclure [qu'au moment de l'adoption de la Loi], les objectifs poursuivis par le législateur n'étaient pas urgents, réels et sérieux »²¹². De plus, ce n'est pas comme si le déficit global de ces régimes était inexistant ou sans importance en date du 31 décembre 2013, puisqu'il était alors tout de même de l'ordre de 3 à 2,5 milliards de dollars même si l'on retient les prétentions des experts des associations d'employés appelantes.

²⁰⁹ Jugement de première instance, par. 469.

²¹⁰ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 162-164 et 185.

²¹¹ Pièce P-71, Rapport d'expertise du professeur Frédéric Hanin, 9 octobre 2018, p. 22-23.

²¹² *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, par. 70, citant *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 108.

[164] Les associations d'employés appelantes soutiennent également qu'au moment de l'adoption de la Loi 15, en décembre 2014, les indicateurs économiques laissaient présager de bons rendements financiers pour l'année 2014, cette tendance rendant injustifiable l'intervention urgente du législateur²¹³. Or, c'est précisément en réponse à ce type d'argument que le rapport D'Amours identifie la tendance à croire au « mirage d'une embellie des marchés » qui « règlera les problèmes à long terme » comme l'une des raisons ayant mené aux problèmes structurels touchant la santé financière des régimes de retraite à prestations déterminées²¹⁴.

[165] De même, l'augmentation des taux de capitalisation des régimes vers la fin de 2013 ou une possible hausse des marchés pour 2014 ne rendent pas caduques pour autant les préoccupations liées à des années de pressions financières ni celles liées aux pressions démographiques, ni ne placent à l'abri les régimes de retraite du secteur municipal de diminutions futures des taux de capitalisation ou des revirements des marchés financiers. Rappelons que c'est une réforme structurante que propose le rapport D'Amours et dans laquelle le gouvernement s'est engagé. Les aléas relatifs à la hausse ou à la baisse des taux de capitalisation ou des marchés financiers d'année en année ne permettent pas de conclure qu'une telle réforme structurante n'était pas requise ou qu'elle n'était pas urgente au moment de l'adoption de la Loi 15.

[166] Le PGQ ne présente pas la Loi 15 comme une mesure visant à remédier à une situation ponctuelle, comme c'était le cas de la loi adoptée par le gouvernement fédéral pour contrôler les dépenses dans la foulée immédiate de la crise financière de 2008 et qui était en cause dans l'arrêt *Meredith*. Le PGQ explique plutôt comment la crise financière de 2008 fut l'élément déclencheur qui a instigué l'adoption de mesures structurantes et permanentes visant à protéger à long terme les régimes de retraite, dont ceux du secteur municipal, des effets négatifs de crises potentielles futures liées à la fois aux marchés financiers et aux changements démographiques²¹⁵. Remédier à des faiblesses structurelles sous-jacentes des régimes de retraite à prestations déterminées est un objectif urgent et réel, même en l'absence d'une situation de crise ponctuelle. Il en va de l'intérêt même des employés visés.

[167] Tout compte fait, les associations d'employés appelantes ne démontrent pas que le juge de première instance a commis une erreur manifeste et déterminante en concluant que le gouvernement pouvait invoquer des pressions démographiques et financières pour justifier l'adoption de la Loi 15.

[168] Cela étant, malgré la conclusion contraire du juge de première instance²¹⁶, la Loi 15 vise également à contrôler et à baliser les coûts encourus par les organismes municipaux en lien avec les régimes de retraite de leurs employés. On dénote d'ailleurs

²¹³ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 165-171.

²¹⁴ Rapport D'Amours, p. 59, voir aussi p. 55 et 60-61.

²¹⁵ Mémoire du PGQ, par. 202.

²¹⁶ Jugement entrepris, par. 246-248.

que les prétentions du PGQ dans son mémoire d'appel quant au caractère urgent et réel de la Loi 15 ne se limitent pas à la santé financière et à la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal, mais traitent aussi de l'enjeu des coûts de ces régimes pour les municipalités. À cet égard, le PGQ expose notamment les éléments suivants afin de justifier l'objectif urgent et réel de la Loi 15²¹⁷ :

[...]

- En plus de participer au financement des régimes, les municipalités doivent assumer les déficits. Les dépenses municipales ont considérablement augmenté entre 2009 et 2013 et s'expliquent notamment par une augmentation de la masse salariale des employés municipaux et des coûts d'administration;
- Les dépenses des municipalités quant au financement des régimes progressent plus rapidement que les autres dépenses;
- Pour compenser cette augmentation des coûts des régimes, les municipalités doivent réduire leurs services ou augmenter la taxation;
- Les contribuables se trouvent ainsi à assumer une part importante des responsabilités et du risque.

[Renvois omis]

[169] Le rapport de l'expert du PGQ, M. Van Audenrode, conclut également que, dans une perspective de pérennité, les mesures de la Loi 15 visent aussi à contrôler les coûts des municipalités dans un souci d'équité avec l'ensemble des citoyens qui, ultimement, financent ces régimes. Il écrit²¹⁸:

D'un point de vue économique, les différentes mesures mises en place par la Loi 15 sont raisonnables, adéquates et de nature à assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées, en plus de respecter les contribuables québécois et d'être cohérent avec l'état de la situation au moment où la décision de restructurer les régimes à prestations déterminées a été prise par le gouvernement.

[...]

[...] Une municipalité voyant ses dépenses augmenter considérablement et possédant une capacité de payer déjà limitée n'a d'autre choix que de tenter de réduire ses dépenses ou d'accroître ses entrées de fonds. À cet effet, une municipalité peut tenter, par exemple, de contracter des prêts additionnels,

²¹⁷ Mémoire du PGQ, par. 202.

²¹⁸ Pièce PGQ-9, Rapport de Marc Van Audenrode, *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15*, 4 avril 2018, p. 4 et 58.

d'augmenter la taxation ou de diminuer ses dépenses en coupant dans les services offerts aux citoyens.

Dans ces différents cas, une municipalité qui serait forcée d'agir ainsi se retrouverait indirectement à financer davantage les régimes de retraite à prestations déterminées en pénalisant potentiellement l'ensemble des résidents de la municipalité. Puisque 65 % des Québécois ne participent pas à un régime de retraite à prestations déterminées, le recours à de telles mesures, le cas échéant, pourrait être considéré comme une source d'iniquité entre les employés des municipalités bénéficiant d'un régime à prestations déterminées et les autres citoyens des municipalités qui ne sont pas couverts par ceux-ci. D'un point de vue d'équité économique, la décision du gouvernement d'adopter la Loi 15 semble donc une mesure raisonnable et adéquate permettant à la fois de maintenir les régimes avantageux pour les participants tout en considérant les autres contribuables québécois.

[Soulignement ajouté; renvois omis]

[170] Ces objectifs de contrôle des coûts se reflètent aussi par l'accent mis à plusieurs reprises par le ministre responsable de la Loi 15 lors des débats parlementaires encadrant son adoption. Il est bien établi que les débats parlementaires fournissent des indices permettant d'établir l'objectif du législateur²¹⁹. Lorsque le ministre responsable présente le projet de loi pour étude détaillée à la Commission de l'aménagement du territoire, il énonce les remarques suivantes à son sujet :

Nos intentions sont connues, M. le Président, elles sont claires. Il ne nous reste plus qu'à faire en sorte que les objectifs soient atteints, et ce, au bénéfice des travailleurs, des retraités des générations futures ainsi que des contribuables, dont la capacité de payer, je le rappelle, n'est pas illimitée²²⁰.

[...]

Ce projet de loi est aussi le premier geste d'une série d'actions que nous devons prendre comme gouvernement et comme élus pour mettre à jour et solidifier les régimes de retraite à prestations déterminées. Les promesses de ces régimes, surtout dans le secteur municipal, sont désormais trop coûteuses et imposent un poids trop lourd aux contribuables. Leur structure est viciée. Bref, ces régimes ne tiennent plus la route dans le contexte actuel, marqué par d'importants changements démographiques et économiques. Ni l'embellie des marchés ni une remontée des taux d'intérêt ne constituent des solutions à long terme. En ce qui a

²¹⁹ *Air Canada c. Québec (Procureure générale)*, 2015 QCCA 1789, par. 166; *Dans l'affaire: Renvoi à la Cour d'appel du Québec portant sur la validité constitutionnelle des dispositions de l'article 35 du Code de procédure civile qui fixent à moins de 85 000 \$ la compétence pécuniaire exclusive de la Cour du Québec et sur la compétence d'appel attribuée à la Cour du Québec*, 2019 QCCA 1492, par. 160 (confirmée par *Renvoi relatif au Code de procédure civile (Qc)*, art. 35, 2021 CSC 27); *Imperial Tobacco Canada ltée c. Conseil québécois sur le tabac et la santé*, 2019 QCCA 358, par. 703.

²²⁰ Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 41^e lég., 1^{re} sess., vol. 44, n^o 14, 7 octobre 2014, p. 2 (P. Moreau).

trait à la démographie, le vieillissement de la population est incontestable. Dans plusieurs villes, les dernières années ont été marquées par une croissance exponentielle des coûts des régimes de retraite dans un contexte de rareté des ressources financières disponibles²²¹.

[...]

Vous constaterez que ces ajustements, sans changer les objectifs que nous nous sommes fixés dès le départ, soit assurer la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées, tous tiennent compte de la capacité de payer des contribuables, de l'équité intergénérationnelle, de la priorité à la négociation, du partage des coûts et, finalement, de la protection des rentes des retraités²²².

[...]

D'une part, les employés municipaux, chauffeurs d'autobus, cols bleus, cols blancs, policiers et pompiers du futur ont autant le droit de prétendre à une bonne retraite que ceux qui les ont précédés. D'autre part, les contribuables qui n'ont pas de régime de retraite ont droit de voir leur capacité de payer respectée. La finalité de cette loi est d'assurer le respect de l'un et l'autre de ces principes²²³.

[Soulignement ajouté]

[171] Lors du débat à l'Assemblée nationale portant sur l'adoption de la loi, le ministre responsable formule des commentaires similaires²²⁴:

Les amendements adoptés en commission parlementaire lors de l'étude détaillée du projet de loi ne changent en rien les objectifs initiaux. Nous maintenons le cap, soit d'assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées du secteur municipal, tout en tenant compte de la capacité de payer des contribuables, de l'équité intergénérationnelle, de la priorité à la négociation, du partage des coûts et finalement de la protection des rentes des retraités. Comme promis, nous sommes souples sur les moyens, mais fermes sur les objectifs, soit le partage des déficits passés et futurs, le partage des cotisations futures et la création d'un fonds de stabilisation alimenté par une cotisation.

[...]

Bien qu'il s'agisse là d'un principe louable, la libre négociation en matière de régimes de retraite à prestations déterminées dans le secteur municipal a eu pour effet de créer, au fil des ans et des changements économiques et démographiques, un déficit évalué à plusieurs milliards de dollars. Ces déficits sont financés par des contribuables qui n'en peuvent plus. Si j'avais à proposer un nouveau slogan, ce serait Équilibre négo, car ce que le projet de loi va permettre

²²¹ Assemblée nationale, Commission permanente de l'aménagement du territoire, *Journal des débats*, 41^e lég., 1^{re} sess., vol. 44, n^o 14, 7 octobre 2014, p. 2 (P. Moreau), p. 2 (P. Moreau).

²²² *Ibid.*

²²³ *Id.*, p. 3 (P. Moreau).

²²⁴ Assemblée nationale, *Journal des débats*, 41^e lég., 1^{re} sess., vol. 44, n^o 51, 3 décembre 2014, p. 3138-3140 (P. Moreau).

une fois adopté, c'est l'équilibre dans les négociations entre les parties et surtout la fin des factures refilées aux contribuables.

[Soulignement ajouté]

[172] L'importance de contrôler les coûts pour les contribuables est ainsi mentionnée de manière répétée lors de débats entourant l'adoption de la Loi 15, ce qui laisse à penser que l'Assemblée nationale visait aussi cet objectif, du moins en partie, en adoptant celle-ci.

[173] Il n'y a rien de surprenant à ce qu'une réforme structurante des régimes de retraite du secteur municipal ait aussi pour objectif de contrôler les coûts de ces régimes pour les municipalités. Comme le signale le rapport D'Amours, si les coûts d'un régime de retraite à prestations déterminées deviennent trop lourds pour un employeur, il risque fort d'être remplacé par un régime à contributions déterminées, ce qui semble d'ailleurs être une tendance lourde dans plusieurs secteurs de l'économie²²⁵. C'est notamment afin d'éviter que les régimes à prestations déterminées soient modifiés en régimes à contributions déterminées que le contrôle des coûts s'impose comme mesure structurante.

[174] La rémunération des employés du secteur municipal fait d'ailleurs l'objet d'une analyse par l'expert Van Audenrode. Son mandat consiste à comparer la rémunération des employés dans le secteur municipal au Québec avec celle des autres secteurs publics et du secteur privé québécois²²⁶. L'analyse repose sur les résultats de l'Enquête sur la rémunération globale au Québec (Collecte 2017)²²⁷, une enquête annuelle réalisée par l'Institut de la statistique du Québec pour recueillir des données sur la rémunération des salariés du Québec²²⁸.

[175] À la lumière de son analyse, l'expert Van Audenrode conclut que les employés du secteur municipal ont un salaire moyen et une rémunération globale moyenne supérieure aux secteurs privé et public pour la majorité des catégories d'emploi observées. Les écarts sont plus importants en ce qui a trait à la rémunération globale²²⁹. En d'autres termes, cela implique que c'est surtout à l'égard de la rémunération indirecte (ce qui comprend les régimes de retraite) que les employés municipaux sont, en moyenne, mieux rémunérés dans la plupart des emplois comparativement à leurs homologues des autres secteurs.

²²⁵ Rapport D'Amours, p. 93-95.

²²⁶ Pièce PGQ-9, Rapport de Marc Van Audenrode, *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15*, 4 avril 2018, p. 4.

²²⁷ Pièce P-70, Résultats de l'Enquête sur la rémunération globale au Québec collecte 2017, Institut de la statistique du Québec, juin 2018 (mis à jour 28 juin 2018).

²²⁸ Les informations concernant les salaires annuels moyens et la rémunération globale moyenne dans l'administration municipale se retrouvent au tableau 2.2.9 de la Pièce P-70.

²²⁹ Pièce PGQ-9, Rapport de Marc Van Audenrode, *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15*, 4 avril 2018, p. 71-72.

[176] Bien que l'analyse de l'expert Van Audenrode soit soumise à certaines limites, ses résultats sont cohérents avec des études similaires. L'une d'entre elles, effectuée par l'Institut de la statistique du Québec, qui compare la rémunération de l'administration publique québécoise à d'autres secteurs, est produite en preuve. On constate dans ce rapport que les salariés de l'administration municipale ont un salaire moyen de 25,3 % plus élevé que celui de l'administration provinciale, tandis qu'au niveau de la rémunération globale, les salariés de l'administration municipale ont une compensation moyenne de 39,7 % plus élevée par rapport à l'administration provinciale²³⁰.

[177] Par ailleurs, le rapport D'Amours nous met en garde contre les accroissements importants des coûts des régimes de retraite à prestations déterminées pour les organismes municipaux et la part significative qu'ils représentent dans le budget global de ces organismes.

[178] Dans ce contexte, il n'est pas interdit au gouvernement de tenir compte dans ses décisions des questions de fiscalité et d'équité économique entre les citoyens, sans pour autant que cela constitue nécessairement un objectif illégitime dans le cadre d'une analyse de justification en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne*. Bien que les tribunaux doivent faire preuve d'un grand scepticisme à l'égard de justifications fondées sur les restrictions budgétaires lors d'atteintes à des droits garantis par la *Charte canadienne*²³¹, il ne faut pas non plus que l'analyse de la justification devienne désincarnée des réalités économiques, fiscales et sociales²³², notamment dans le contexte de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*.

[179] Ainsi, la législation sur les régimes complémentaires de retraite, y compris la Loi 15, crée un régime réglementaire complexe qui vise à établir un équilibre financier délicat entre les intérêts des employeurs du secteur municipal et ceux des employés de ce secteur, tout en servant l'intérêt public en favorisant des régimes de retraite viables à long terme²³³. Les mesures structurantes de la Loi 15 pour les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal servent un objectif réel et urgent constitutionnellement valable dans le contexte où ces régimes de retraite sont, pris dans leur ensemble, en difficulté financière et que la pérennité de ce type de régime de retraite vaut d'être assurée par des mesures structurantes nécessaires.

²³⁰ Pièce PGQ-8, Institut de la statistique du Québec, *Travail et rémunération; Rémunération des salariés – État et évolution comparés*, Québec, 2017, p. 10.

²³¹ *Conseil scolaire francophone de la Colombie-Britannique c. Colombie-Britannique*, 2020 CSC 13, par. 152; *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 147; *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.E.*, 2004 CSC 66, [2004] 3 R.C.S., 381, par. 72. Voir aussi *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 120.

²³² *Terre-Neuve (Conseil du Trésor) c. N.A.P.A.*, 2004 CSC 66, [2004] R.C.S. 381, par. 69-72.

²³³ *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, par. 14 et 38; *Nolan c. Kerry (Canada) Inc.*, 2009 CSC 39, [2009] 2 R.C.S. 678, par. 86.

La proportionnalité – l'élément du lien rationnel

[180] La question à cette étape de l'analyse est celle « de savoir si la mesure qui a été adoptée a un lien rationnel avec l'objectif qu'elle vise à atteindre »²³⁴. Pour satisfaire à ce critère, « [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 »²³⁵. L'existence d'un lien rationnel peut se faire par la logique ou la raison; il n'est pas nécessaire d'offrir une preuve de cause à effet, empirique ou scientifique²³⁶. Toutefois, la mesure ne peut pas être arbitraire, inéquitable ou fondée sur des considérations irrationnelles²³⁷.

[181] Les prétentions des associations d'employés appelantes quant à l'absence d'un lien rationnel recourent en grande partie leurs prétentions portant sur l'absence d'un objectif urgent et réel. Quoi qu'il en soit, dans le cadre de l'analyse, il faut traiter du lien rationnel entre les principales mesures prévues par la Loi 15 et l'objectif de cette loi, soit d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal.

[182] Ainsi, s'il n'y a pas de lien rationnel entre les mesures prévues dans la Loi 15 et l'objet urgent et réel de cette loi, le fait que ces mesures soient soustraites du champ de la négociation collective ne serait pas alors justifié. La restriction qui s'ensuit à la négociation collective serait ainsi contraire à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. C'est dans cette optique qu'il faut aborder l'analyse du lien rationnel.

[183] Notons à nouveau que le contexte propre aux régimes de retraite, et surtout ceux à prestations déterminées, comporte un niveau élevé de complexité. Les mesures structurantes afin d'assurer leur santé financière et leur pérennité relèvent de considérations actuarielles et économiques complexes. Il en résulte qu'une certaine

²³⁴ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 59. Voir aussi : *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721, par. 20; *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, [2009] 2 R.C.S. 567, par. 48; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 153; *Procureur général du Québec c. Gallant*, 2021 QCCA 1701, par. 209.

²³⁵ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, par. 48. Voir aussi : *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721, par. 25; *Procureur général du Québec c. Gallant*, 2021 QCCA 1701, par. 209-210; *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 46.

²³⁶ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 59; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 144; *Toronto Star Newspapers Ltd. c. Canada*, 2010 CSC 21, [2010] 1 R.C.S. 721, par. 25; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 1999, par. 153-154; *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 46.

²³⁷ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 59; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, 139.

marge de flexibilité doit être reconnue au législateur lorsqu'il intervient à ces fins. Si les mesures prévues par la Loi 15 se situent à l'intérieur d'une gamme d'options raisonnablement liées aux objectifs de celles-ci, le lien rationnel est établi.

[184] Analysons donc les principales mesures de la Loi 15 afin de déterminer s'il existe un lien rationnel entre celles-ci et les objectifs urgents et réels de cette loi.

L'interdiction de certains types d'avantages

[185] Comme déjà constaté dans la partie de ces motifs portant sur le contenu de la Loi 15, celle-ci proscrit certains types de bénéfices, notamment l'interdiction de prendre des congés de cotisation, l'obligation de financer en entier toute bonification au régime, l'abolition de la prestation additionnelle et, surtout, l'abolition de toute indexation automatique de la rente de retraite pour les participants actifs.

[186] L'interdiction des congés de cotisation, sauf si une règle fiscale l'oblige, vise à pallier les pratiques passées qui ont fragilisé les régimes de retraite à prestations déterminées. De fait, dans la plupart des cas, la législation fiscale interdisait aux régimes de retraite d'être capitalisés à plus de 110 %²³⁸. Lorsque ce niveau de capitalisation était atteint, il s'ensuivait souvent un congé de cotisation. Or, ces congés se sont avérés imprudents lorsque les marchés financiers baissaient significativement puisque les surplus générés s'évaporaient et un déficit de capitalisation s'installait sans qu'un coussin financier adéquat soit provisionné pour s'en prémunir. C'est d'ailleurs pourquoi la règle fiscale fut modifiée afin de maintenant prévoir une capitalisation maximale de 125 %. La mesure de Loi 15 prévoyant l'interdiction des congés de cotisation vise à s'assurer que les régimes de retraite du secteur municipal soient effectivement capitalisés au maximum de la règle fiscale avant qu'un congé de cotisation puisse être envisagé. Il s'agit là d'une règle de prudence qui est rattachée à la santé financière et à la pérennité des régimes de retraite. D'ailleurs, les associations d'employés appelantes ne contestent pas cette mesure structurante²³⁹.

[187] L'obligation de financer en entier toute bonification au régime s'inscrit dans la même logique. Elle vise à prémunir les régimes de retraite contre des engagements futurs, par exemple un régime bonifié d'assurance pour les retraités, qui ne seraient pas entièrement financés. Entre autres, la mesure vise à éviter que des bonifications deviennent un poids financier imprévu pour les régimes en assurant que les fonds nécessaires soient disponibles avant leur mise en œuvre. Le lien rationnel est aussi ici établi.

[188] L'abolition de la prestation additionnelle est aussi liée à l'objectif de la santé financière et de la pérennité des régimes. Cette prestation additionnelle fut introduite par

²³⁸ Pièce PGQ-12, *Vers un meilleur financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, Régie des rentes, 2005, p. 19.

²³⁹ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 40-41.

la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*²⁴⁰. Elle visait à encourager la retraite hâtive des employés en offrant une prestation plus élevée que la rente promise initialement aux participants actifs quittant leur emploi avant l'âge de 55 ans. L'abolition de cette prestation additionnelle fait l'objet de l'une des recommandations du rapport D'Amours, qui énonce l'avis qu'il ne revient pas aux régimes de retraite de subventionner la retraite hâtive des participants²⁴¹. En supprimant cette prestation additionnelle pour le secteur municipal, les coûts des régimes de retraite sont réduits, une marge de manœuvre financière accrue en résulte et les participants actifs sont encouragés à contribuer à leur retraite sur une plus longue période²⁴². Le lien rationnel est ici aussi établi. Qui plus est, cette disposition fut abolie en 2015 pour tous les régimes de retraite²⁴³.

[189] La mesure liée à l'abolition de l'indexation automatique de la rente de retraite pour les participants actifs contribue aussi à limiter l'ampleur des déficits à long terme et elle est ainsi liée à l'objectif d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes. Elle est remplacée par une indexation ponctuelle lorsqu'un excédent d'actif le permet.

[190] Le fait de rendre conditionnelle l'indexation de la rente à l'atteinte d'un certain seuil de capitalisation permet d'éviter que les régimes de retraite du secteur municipal n'accumulent des déficits en lien avec celle-ci. Le rapport D'Amours souligne l'existence de mesures similaires dans d'autres systèmes de retraite, notamment celui des Pays-Bas où l'indexation de la rente est conditionnelle à la santé financière du régime et où des réductions d'indexation sont appliquées lorsque la capitalisation du régime diminue sous un certain seuil²⁴⁴. Dans la même veine, comme l'explique l'expert du PGQ, M. Van Audenrode, l'abolition de l'indexation automatique et son remplacement par une indexation ponctuelle liée aux excédents d'actif permettent aux régimes de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre dans des situations où les rendements sont inférieurs à ceux espérés ou lorsque la valeur de l'actif diminuerait, par exemple dans l'éventualité d'une récession majeure²⁴⁵.

²⁴⁰ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 60.1.

²⁴¹ Rapport D'Amours, p. 58. Voir aussi Pièce PGQ-5, *Orientations gouvernementales: Vers des régimes de retraite équitables et durables - Forum - secteur municipal*, Québec, p.10.

²⁴² D'ailleurs, puisque la prestation additionnelle trouve sa source dans l'article 60.1 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* et qu'elle n'est pas issue du processus de négociation collective, le législateur pouvait supprimer cette disposition sans nécessairement porter atteinte au droit d'association des appelants : *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 301, par. 123-125.

²⁴³ *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, L.Q. 2015, c. 29, art. 15.

²⁴⁴ Rapport D'Amours, p. 113.

²⁴⁵ Pièce PGQ-9, Rapport de Marc Van Audenrode, *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15*, 4 avril 2018, p. 39 et 50-51.

Le fonds de stabilisation

[191] La Loi 15 prévoit aussi l'établissement d'un fonds de stabilisation ayant pour but de placer les régimes de retraite du secteur municipal à l'abri d'écarts défavorables à l'avenir. Il faut souligner que la création d'un fonds de stabilisation était déjà prévue dès 2013 par le *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*²⁴⁶ adopté en vertu de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. La Loi 15 rend un tel fonds obligatoire pour le secteur municipal à compter du 1^{er} janvier 2014. Par ailleurs, depuis le 1^{er} janvier 2016, tout régime de retraite doit prévoir la constitution d'une provision de stabilisation puisque la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* l'exige dorénavant²⁴⁷.

[192] La création d'un fonds de stabilisation constitue une mesure importante afin d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal. On peut retenir des explications des nombreux experts qui ont témoigné à ce sujet que le fonds de stabilisation confère aux régimes une marge de manœuvre en situation d'insuffisance de fonds, limitant ainsi l'ampleur et l'impact des aléas des marchés qui peuvent mener à des déficits cumulés avec le temps²⁴⁸. Par ailleurs, les associations d'employés appelantes ne contestent pas la mesure structurante que constitue le fonds de stabilisation, mais seulement l'imposition d'un partage en parts égales des cotisations à ce fonds²⁴⁹, une question qu'il y a lieu maintenant d'aborder.

Le partage des coûts en parts égales

[193] La Loi 15 impose aussi, à compter du 1^{er} janvier 2014, le partage en parts égales des divers coûts du régime de retraite, soit la cotisation d'exercice, la cotisation de stabilisation et les déficits encourus après le 1^{er} janvier 2014. Elle impose de plus un partage des déficits passés accumulés au 31 décembre 2013.

[194] Les associations d'employés appelantes soutiennent que ce partage en parts égales entre les organismes municipaux et les participants actifs n'a aucun lien rationnel avec la santé financière des régimes de retraite, puisque les sources de financement sont sans importance. Selon les associations d'employés appelantes, que le financement provienne des organismes municipaux ou des participants actifs – peu importe la formule de partage – la santé financière et la pérennité des régimes sont assurées dans la mesure où l'une ou l'autre des parties en assume les coûts. Ainsi, en soustrayant du champ de

²⁴⁶ *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, RLRQ, c. R-15.1, r. 2, art. 38.6.

²⁴⁷ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 125, tel que remplacé par l'art. 24 de la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, L.Q. 2015, c. 29.

²⁴⁸ Voir notamment la transcription du témoignage de Charles St-Aubin, 21 janvier 2019, p.187, ligne 20, p. 189, ligne 2 et la transcription du témoignage de Patrick Létourneau, 21 janvier 2019, p. 73, lignes 14-20.

²⁴⁹ Mémoire commun des associations d'employés appelantes, par. 40-41

la négociation collective la question du partage des coûts des régimes de retraite du secteur municipal, le législateur aurait enfreint la liberté d'association garantie par l'aliéna 2d) de la *Charte canadienne* puisqu'il n'existerait aucun lien rationnel entre cette soustraction du champ de la négociation et les objectifs de la Loi 15. C'est là l'un des fondements principaux de leur contestation de la Loi 15.

[195] Il est exact de soutenir, comme le font les associations d'employés appelantes, que la santé financière des régimes de retraite à prestations déterminées ne dépend pas d'une formule de partage des coûts. Dans la mesure où un agent payeur prend à sa charge ces coûts, les régimes peuvent demeurer viables financièrement.

[196] Il en est toutefois autrement de la pérennité de ces régimes. En effet, un organisme municipal a moins d'intérêt à continuer d'adhérer à un régime à prestations déterminées s'il risque de devoir prendre à son compte la plupart des coûts et des risques financiers associés à ce type de régime, comme c'était d'ailleurs la norme dans le secteur municipal avant la mise en œuvre de la Loi 15.

[197] Soulignons que l'une des principales mesures structurantes recommandées par le rapport D'Amours est justement celle de prévoir le partage en parts égales des coûts des régimes de retraite à prestations déterminées entre l'employeur et les participants actifs²⁵⁰. Le rapport d'Amours recommande d'ailleurs que ce partage en parts égales soit rendu obligatoire pour le secteur municipal à l'égard du service courant et qu'il soit possible à l'égard des déficits futurs qui surviennent après l'introduction de la mesure, mais non à l'égard des déficits accumulés passés²⁵¹. Cette recommandation structurante ne vise pas principalement à assurer la santé financière des régimes, mais plutôt leur pérennité. Bien que l'Assemblée nationale ait choisi d'imposer le partage en parts égales pour l'ensemble des coûts des régimes (service courant, déficits futurs et déficits passés accumulés au 31 décembre 2013), c'est ce même objectif de pérennité qui est visé.

[198] L'asymétrie dans la prise en charge des coûts et des risques des régimes peut mener à des effets pervers à plus ou moins long terme. Elle déresponsabilise les employés par rapport aux coûts réels des régimes et, si elle n'est pas endiguée, peut éventuellement conduire au délaissement de la participation des organismes municipaux aux régimes à prestations déterminées. Le rapport D'Amours note d'ailleurs qu'en 2013, la charge totale des régimes de retraite pour la Ville de Montréal atteint 584 millions de dollars, soit 12 % du budget de fonctionnement de cette Ville²⁵². Dans ces circonstances, une tendance lourde vers le délaissement des régimes à prestations déterminées risque fort de s'installer dans le secteur municipal, une tendance déjà bien ancrée dans d'autres secteurs, comme le constate le rapport D'Amours²⁵³ :

²⁵⁰ Rapport D'Amours, p. 168.

²⁵¹ *Ibid.*

²⁵² Rapport D'Amours, p. 93.

²⁵³ *Id.*, p. 94, 95, 99.

La tendance observée depuis plusieurs années consiste à offrir aux travailleurs nouvellement embauchés, des régimes de retraite dans lesquels ils doivent assumer seuls les risques. On assiste en effet à la transformation de nombreux régimes à prestations déterminées en régimes à cotisation déterminée ou à l'ajout d'un volet à cotisation déterminée pour les services futurs.

[...]

Le délaissement des régimes de retraite à prestations déterminées pour des régimes à cotisation déterminée laisse craindre une diminution des revenus de retraite pour le futur.

[...]

Les menaces pesant sur les régimes à prestations déterminées ont un impact sur leur popularité. Un nombre croissant 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 préoccupations.

[199] Outre ces effets potentiels à plus ou moins long terme, l'asymétrie dans la prise en charge des coûts des régimes de retraite produit aussi des effets pervers sur le comportement des employeurs. Le rapport D'Amours fournit l'exemple suivant²⁵⁴ :

Le problème est le suivant : lorsqu'un excédent d'actif apparaît dans un régime, la pratique consiste à partager l'excédent entre l'employeur, les participants et les bénéficiaires. Par contre, en cas de déficit, seul l'employeur en assume les conséquences financières.

L'asymétrie a été aggravée au cours des années 2000, avec certaines modifications apportées à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

[...]

Ces différentes règles et pratiques, de même que les litiges sur l'utilisation des excédents, ont eu un effet dommageable sur la santé financière des régimes à prestations déterminées. En raison de l'asymétrie existante, les employeurs renoncent à verser des cotisations additionnelles dans les régimes de retraite. Pour les employeurs, en effet, il n'y a aucun intérêt à constituer un coussin de sécurité, alors qu'ils auront que peu de chances de récupérer d'éventuels excédents.

[...]

²⁵⁴ *Id.*, p. 57 et 169.

L'asymétrie entre la prise de risque et le bénéfice de la prise de risque est l'une des raisons pour lesquelles plusieurs employeurs ne versent que des cotisations minimalement requises dans les régimes de retraite.

[200] De plus, le juge de première instance retient les explications des experts de la Ville de Montréal, M. Patrick Létourneau et M. Éric Aubin, selon lesquelles le partage en parts égales des coûts incite les parties à faire des changements qui s'imposent lorsque les prestations du régime deviennent trop coûteuses, ce qui contribue donc à la pérennité du régime²⁵⁵. Rien ne permet de croire que le juge commet une erreur manifeste et déterminante en retenant ces explications. Le commentaire suivant de l'expert du PGQ, M. Van Audenrode, est particulièrement révélateur²⁵⁶ :

Au moment de l'adoption de la Loi 15, la hausse prononcée du coût de financement des régimes pour les municipalités devenait préoccupante, car si elle était soutenue sur le long terme, elle pouvait mettre en péril la pérennité des régimes.

[201] Les associations d'employés appelantes ont donc tort lorsqu'elles font valoir l'absence de lien rationnel entre les objectifs de la Loi 15 et le partage en parts égales des coûts des régimes de retraite à prestations déterminées. Pour les raisons déjà exprimées, il est logique de croire que des mesures destinées à partager les coûts sont liées à l'objectif de la Loi 15 fondé sur la pérennité des régimes.

La cotisation d'exercice établie au 1^{er} janvier 2014

[202] La Loi 15 établit que le 1^{er} janvier 2014 la cotisation d'exercice ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs ou 20 % pour les policiers et pompiers. Bien qu'à première vue il puisse sembler que cette mesure impose un plafond aux cotisations d'exercice, le PGQ et les associations syndicales appelantes conviennent qu'il s'agit d'une mesure applicable seulement le 1^{er} janvier 2014. C'est le nouveau point de départ aux fins de la restructuration des régimes. Les parties sont donc libres de négocier au-delà de ce plafond pour les périodes subséquentes au 1^{er} janvier 2014.

[203] Quoi qu'il en soit, comme dans le cas du partage des coûts du régime, il s'agit d'une mesure qui se rattache rationnellement à la pérennité des régimes de retraite en ce qu'elle vise à responsabiliser les parties aux coûts de ceux-ci.

La proportionnalité – l'élément de l'atteinte minimale

[204] Au stade de l'analyse de l'atteinte minimale, le PGQ « doit établir que la mesure en cause restreint le droit aussi peu que cela est raisonnablement possible aux fins de la

²⁵⁵ Jugement de première instance, par. 288-289.

²⁵⁶ Pièce PGQ-9, Rapport de Marc Van Audenrode, *Analyse du contexte économique entourant l'adoption de la Loi 15*, 4 avril 2018, p. 6.

réalisation de l'objectif »²⁵⁷. La mesure doit être « soigneusement adaptée » pour faire en sorte que l'atteinte ne dépasse pas ce qui est raisonnablement nécessaire²⁵⁸. 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 »²⁵⁹.

[205] En d'autres termes, « 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 »²⁶⁰.

[206] L'analyse qui s'impose donc ici est celle de savoir si l'exclusion permanente du champ de la négociation des mesures prévues dans la Loi 15, notamment le partage en parts égales des coûts des régimes de retraite et l'interdiction d'une indexation automatique de la rente de retraite, constitue une atteinte minimale à la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*.

[207] Les associations d'employés appelantes avancent deux principaux moyens afin de soutenir qu'il s'agit d'une atteinte plus que minimale à la liberté d'association.

[208] Premièrement, elles soutiennent que même si des mesures afin de restructurer les régimes seraient nécessaires pour assurer leur santé financière et leur pérennité – ce qu'elles nient par ailleurs – celles-ci auraient pu et auraient dû être négociées par les parties elles-mêmes lors du renouvellement des conventions collectives applicables ou dans le cadre d'un processus de négociation particulier préservant le rapport de force des parties. Sans affirmer que le projet de loi 79 qui a précédé la Loi 15 soit lui-même constitutionnellement conforme à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*, il s'agirait là d'un modèle de négociation qui serait bien moins attentatoire à la liberté d'association que ce que prévoit la Loi 15.

[209] Deuxièmement, elles avancent aussi que la Loi 15 s'applique à l'ensemble des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, alors que certains de

²⁵⁷ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 66; *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 160; *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, p. 139.

²⁵⁸ *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 66; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 149; *Procureur général du Québec c. Gallant*, 2021 QCCA 1701, par. 213; *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 48.

²⁵⁹ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 149. Voir aussi : *Frank c. Canada (Procureur général)*, 2019 CSC 1, [2019] 1 R.C.S. 3, par. 66; *Procureur général du Québec c. Gallant*, 2021 QCCA 1701, par. 214; *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 49.

²⁶⁰ *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 160.

ces régimes ne sont pas en difficulté financière, dont le plus important, soit celui des policiers de la Ville de Montréal. Si le législateur voulait intervenir, cette intervention devait se restreindre aux régimes en difficulté afin de satisfaire le critère de l'atteinte minimale, sans restreindre la liberté de négocier des parties aux régimes en santé financière.

[210] Qu'en est-il?

[211] Il faut retenir que, dans le contexte du secteur municipal, la capacité des employés municipaux de poursuivre des objectifs communs liés à leurs régimes de retraite a toujours été fortement limitée par des règles législatives, et ce, malgré l'importance de cette matière comme condition de travail liée à la rémunération globale. Il ne suffit donc pas de simplement invoquer l'importance générale des régimes de retraite comme matière négociable et effectivement négociée pour parvenir à la conclusion que l'exclusion du champ de la négociation collective des mesures prévues dans la Loi 15 serait une atteinte plus que minimale à la liberté d'association. En effet, tous les régimes de retraite, y compris ceux du secteur municipal, sont fortement balisés par la législation et la réglementation tant fédérale que provinciale. Celles-ci restreignent considérablement tant les sujets de négociation que la marge de négociation des parties, et ce, dans le but très légitime d'assurer la saine gestion et la pérennité des régimes de retraite. Les mesures prévues par la Loi 15 s'inscrivent largement dans ce cadre avec, par ailleurs, des mécanismes particuliers de négociation pour les participants actifs.

[212] Ainsi, la *Loi sur l'impôt sur le revenu*²⁶¹ et le *Règlement de l'impôt sur le revenu*²⁶² prévoient des normes impératives pour les régimes de retraite qui limitent la négociation que les parties à un régime de retraite peuvent mener à son sujet, notamment en balisant les cotisations salariales maximales, les prestations maximales et le montant du surplus actuariel qu'un régime peut accumuler. De même, la *Loi sur les régimes complémentaires de retraites*²⁶³ établit un régime complexe de règles applicables à tous les régimes de retraite dont l'objectif est d'établir des normes minimales en ce qui concerne les droits des participants de même qu'à l'administration et à la surveillance de ces régimes, ce qui a nécessairement pour effet d'exclure plusieurs sujets du champ de la négociation.

[213] Il n'y a donc rien d'inusité à ce que la négociation des régimes de retraite du secteur municipal soit encadrée par une législation imposant des règles impératives restreignant les sujets qui peuvent faire l'objet de la négociation.

[214] Par ailleurs, assurer la pérennité des régimes à prestations déterminées est un enjeu pour l'ensemble du secteur municipal, même pour les régimes en bonne santé financière comme celui des policiers de la Ville de Montréal, puisque la pérennité de l'ensemble du système de retraite du secteur municipal ne peut être déduite de la santé financière ponctuelle d'un régime particulier. L'Assemblée nationale a consciemment

²⁶¹ *Loi sur l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1, 5^e suppl., art. 147.1-147.3.

²⁶² *Règlement de l'impôt sur le revenu*, C.R.C. ch. 945, art. 8500-8520.

²⁶³ *Loi sur les régimes complémentaires de retraites*, RLRQ, c. R-15.1.

choisi de favoriser des mesures structurantes qui assurent la pérennité des régimes pour l'ensemble du secteur municipal et non pas des solutions au cas par cas.

[215] Il s'agit d'un choix qu'on peut certes contester, surtout dans le cas du régime de retraite des policiers de Montréal qui est depuis longtemps bien géré et adéquatement financé²⁶⁴. Cela étant, les tribunaux doivent ultimement déférer au choix du législateur. Ainsi, bien que la Cour ait exclu du champ d'application de la Loi 15 le régime de retraite des policiers de Montréal vu la rédaction initiale de cette loi²⁶⁵, l'Assemblée nationale a néanmoins décidé de corriger la loi afin de permettre qu'elle s'applique à ce régime de retraite²⁶⁶, favorisant ainsi une solution sectorielle sans égard aux situations particulières de chaque régime pris individuellement.

[216] La Cour doit déférer à ce choix puisque le législateur bénéficie d'une certaine marge de manœuvre constitutionnelle. Cette déférence s'accroît d'autant plus lorsque la mesure concerne des questions sociales complexes pour lesquelles le législateur est mieux placé que les tribunaux pour choisir parmi un éventail de mesures alternatives²⁶⁷. C'est manifestement le cas lorsqu'il s'agit des régimes de retraite puisque l'environnement réglementaire et les facteurs démographiques et financiers en cause sont très complexes²⁶⁸. De fait, selon la Cour suprême, « le critère de l'atteinte minimale est respecté dès lors que la solution retenue fait partie de celles qui sont raisonnablement défendables »²⁶⁹.

[217] La Loi 15 ne cherche pas à imposer aux employés l'ensemble des risques des régimes à prestations déterminées du secteur municipal, mais plutôt à les partager avec les organismes municipaux. Le but est d'éviter les problèmes qui se sont révélés au cours des dernières décennies qui ont mené à des déficits importants entraînant d'énormes obligations financières pour les organismes municipaux et qui risquaient fort de mener à une réforme encore plus radicale, soit l'abandon des régimes à prestations déterminées au profit de régimes à contributions déterminées.

[218] L'Assemblée nationale a donc opté pour une réforme structurante pour l'ensemble du secteur municipal. Les associations d'employés appelantes ne présentent pas des

²⁶⁴ *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal*, 2018 QCCA 858, par. 94-100.

²⁶⁵ *Id.*, par. 100.

²⁶⁶ *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divisée, le remplacement de la dénomination de la Régie du 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*, 2019, c. 28, art. 141.

²⁶⁷ *Alberta c. Hutterian Brethren of Wilson Colony*, 2009 CSC 37, par. 53; *Procureur général du Québec c. Gallant*, 2021 QCCA 1701, par. 215 et 217.

²⁶⁸ *Canada (Procureur général) c. JTI-Macdonald Corp.*, 2007 CSC 30, [2007] 2 RCS 610, par. 40-43.

²⁶⁹ *Saskatchewan (Human Rights Commission) c. Whatcott*, 2013 CSC 11, [2013] 1 R.C.S. 467, par. 101. Voir au même effet : *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 94. Voir aussi : *Procureur général du Canada c. Union of Canadian Correctional Officers — Syndicat des agents correctionnels du Canada - CSN (UCCO-SACC-CSN)*, 2019 QCCA 979, par. 46.

arguments convaincants voulant qu'une telle réforme structurante devait nécessairement être abandonnée au profit d'une intervention ponctuelle au cas par cas afin de protéger la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*.

[219] Il faut garder à l'esprit que la plupart des associations d'employés refusent de reconnaître le caractère urgent et réel du problème – un refus qui s'est manifesté même devant cette Cour. Dans ce contexte, le législateur a conclu que les solutions requises afin de parvenir à la restructuration nécessaire des régimes ne pourraient être convenues pour l'ensemble du secteur municipal par la voie de négociations régulières menées dans le cadre du *Code du travail*. Il n'appartient pas aux tribunaux de remettre en cause ce choix dans le contexte où les associations d'employés refusent pour la plupart de reconnaître l'existence même du problème pourtant sérieux.

[220] Ainsi, tenant compte de l'ensemble des circonstances, la décision de soustraire les mesures de la Loi 15 du champ de la négociation collective tout en préservant une certaine marge de négociation dans le cadre des ententes de restructuration prévues par la loi satisfait au critère de l'atteinte minimale.

La proportionnalité – l'élément de la pondération

[221] Une modification structurelle importante des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal était nécessaire, urgente et justifiée. L'Assemblée nationale a écarté la solution la plus radicale, efficace et simple, soit leur remplacement par des régimes à contributions déterminées. Ce faisant, une pléiade de mesures pouvaient être envisagées pour atteindre les objectifs voulus. Celles finalement retenues s'inspirent du rapport D'Amours.

[222] En tenant compte de l'historique des négociations dans le secteur municipal et de l'ensemble des circonstances, le PGQ convainc que la réforme nécessaire et urgente de ces régimes de retraite n'aurait pu s'effectuer dans le cadre de négociations menées en vertu du *Code du travail* lors du renouvellement des ententes collectives de travail.

[223] En somme, la Loi 15 préserve et renforce le système des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal en imposant des mesures structurantes visant à favoriser leur santé financière et leur pérennité à long terme. Comme le souligne le PGQ, cela profite ultimement aux employés du secteur municipal, en leur assurant de pouvoir continuer de bénéficier de régimes de retraite à prestations déterminées. Bien que la réforme structurante prévue dans la Loi 15 entraîne le retrait des mesures y prévues du champ de la négociation collective, cela se justifie en tenant compte de l'ensemble des circonstances. En fin de compte, cette réforme, bien qu'elle porte atteinte à la liberté d'association, profite tant aux participants actifs – qui s'assurent de la pérennité de leurs régimes de retraite à prestations déterminées – qu'aux contribuables – qui s'assurent que les coûts de ces régimes soient soutenables à long terme. En

conclusion, dans le cas des participants actifs, l'atteinte à la liberté d'association est justifiée dans le cadre d'une société libre et démocratique.

QUATRIÈME PARTIE – LES DISPOSITIONS DE LA LOI 15 VISANT LES RETRAITÉS

[224] Le juge de première instance conclut que les dispositions de la Loi 15 qui permettent aux organismes municipaux de suspendre l'indexation automatique des rentes des retraités constituent une entrave à la liberté d'association parce qu'elles autorisent les organismes municipaux à modifier unilatéralement les droits acquis des retraités prévus dans les conventions collectives antérieures librement négociées. Ainsi, l'organisme municipal décide seul s'il applique la suspension et, le cas échéant, le pourcentage du déficit entre 45 % et 50 % qu'il impose aux retraités d'assumer.

[225] L'entrave est substantielle selon le juge car, contrairement aux participants actifs, les retraités n'ont pas accès aux processus de négociation et d'arbitrage prévus dans la Loi 15. Le juge de première instance conclut aussi que cette entrave substantielle à la liberté d'association n'est pas justifiée en vertu de l'article premier de la *Charte canadienne* : la modification des droits acquis des retraités, sans aucune forme de négociation ou d'arbitrage, ne se situe pas à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables. Le juge de première instance déclare donc inconstitutionnels, invalides et inopérants les articles 16 et 17 et une partie du 3^e alinéa de l'article 26 de la Loi 15.

[226] Le PGQ s'attaque à ces conclusions sous plusieurs volets : a) premièrement, les droits acquis des retraités à leurs régimes de retraite ne bénéficieraient d'aucune protection constitutionnelle ni sous l'aliéna 2d) de la *Charte canadienne* ni autrement²⁷⁰; b) deuxièmement, même si ces droits acquis bénéficiaient d'une telle protection, ceux-ci pourraient être écartés par le législateur sans que cela provoque une entrave substantielle à la liberté d'association, vu qu'ils ne sont pas le fruit de la négociation collective, mais du droit statutaire²⁷¹; c) troisièmement, les mesures de la Loi 15 visant les retraités sont justifiées, notamment par l'équité envers à la fois les participants actifs et les contribuables, et aussi parce qu'elles sont raisonnables vu que seule l'indexation et non la rente est touchée, avec une possibilité de la rétablir ultérieurement²⁷².

[227] Qu'en est-il?

²⁷⁰ Mémoire d'appel du PGQ, par. 108.

²⁷¹ *Id.*, par. 105.

²⁷² *Id.*, par. 126 et 147.

Les droits acquis des retraités et l'alinéa 2d) de la Charte canadienne

[228] Dans l'affaire *Dayco*²⁷³, la Cour suprême devait décider si un arbitre était compétent pour entendre un grief concernant un avantage consenti à des retraités par une convention collective malgré l'expiration de celle-ci à la suite de la fermeture d'une usine. L'avantage en cause ne portait pas sur les rentes de retraite, mais plutôt sur une disposition de la convention collective expirée par laquelle l'employeur s'engageait à fournir aux retraités une police d'assurance-vie de 2 500 \$. La Cour suprême a confirmé la compétence de l'arbitre. Ce faisant, elle enseigne qu'un retraité jouit d'un droit acquis à son régime de retraite et des avantages qui y sont rattachés, tels qu'ils étaient au début de la prise de la retraite, dans la mesure où ce régime est le fruit d'une négociation collective.

[229] S'appuyant sur l'abondante jurisprudence américaine sur la question, de même que sur les décisions canadiennes en traitant, le juge La Forest note que, tant qu'un employé continue d'appartenir à une unité de négociation, il est nécessairement soumis aux vicissitudes du processus de la négociation collective, y compris à l'égard de modifications ou même de l'abolition du régime de retraite auquel il participe, puisque comme membre de l'unité de négociation, il est en mesure d'influer sur le déroulement de la négociation et sur son agent négociateur²⁷⁴.

[230] Toutefois, il n'en est pas de même pour le retraité, lequel ne fait plus partie de l'unité de négociation²⁷⁵. Ses droits dans le régime de retraite sont alors cristallisés sous forme de droits acquis que ni l'employeur ni l'association d'employés ne peuvent modifier à la baisse²⁷⁶ :

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.

[...]

En résumé, je suis d'avis que les droits accordés aux retraités peuvent, si les conditions d'une convention collective le stipulent, survivre à cette convention. De plus, quoiqu'il ne soit pas strictement nécessaire de statuer sur ce point dans le présent pourvoi, je conclurais que ces droits subsistants deviennent acquis à la date où l'employé prend sa retraite et qu'ils survivraient à toutes négociations collectives subséquentes qui auraient pour objet de les faire cesser. J'ai conclu

²⁷³ *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230.

²⁷⁴ *Id.*, p. 274 et 288.

²⁷⁵ *Id.*, p. 274. Voir aussi *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*, 2020 QCCA 399, par. 45.

²⁷⁶ *Id.*, p. 274 et 305.

ainsi que les propositions générales de l'arbitre à cet égard étaient exemptes d'erreur et que l'arbitre était compétent pour entendre le grief du syndicat. [...]

[Soulignement ajouté]

[231] L'état du droit a d'ailleurs été repris par la Cour dans l'affaire *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*²⁷⁷ :

[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. [...]

[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 [de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*].

[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* [...].

[...]

[57] Cette absence de voix des retraités en matière d'amendements au régime de retraite, hormis les quelques situations particulières actuellement prévues à la [*Loi sur les régimes complémentaires de retraite*], ne rend pas leurs prestations de retraite et autres droits à la merci des rapports entre l'employeur et les participants actifs.

[58] En effet, comme 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. [...]

[Soulignement ajouté]

[232] Ces principes issus du droit commun sont d'ailleurs en partie codifiés dans la législation québécoise portant sur les régimes de retraite. Ainsi, l'article 21 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* prévoit qu'aucune modification d'un régime de

²⁷⁷ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304, par. 49-51, 57-58.

retraite ne peut réduire une prestation dont le service a débuté avant la date de prise d'effet de cette modification²⁷⁸ :

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.

21. No amendment to a pension plan may reduce a pension benefit the payment of which began prior to the date on which the amendment became effective.

[233] C'est précisément afin d'écarter ces droits acquis que l'article 21 de la Loi 15 prévoit que l'article 21 précité de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* ne s'applique pas à une modification apportée en application de ses dispositions. Les mesures de la Loi 15 permettent donc aux organismes municipaux de porter atteinte aux droits acquis des retraités du secteur municipal.

[234] La première question qui se pose en l'occurrence est celle de savoir si ces retraités peuvent invoquer la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*. Il faut répondre par l'affirmative à cette question.

[235] Les droits des retraités aux avantages d'un régime de retraite prévu par une entente collective de travail, comme c'est le cas en l'espèce pour la plupart des retraités du secteur municipal, découlent d'une négociation collective menée alors qu'ils étaient des employés membres d'une unité de négociation. Comme l'a conclu la Cour suprême dans l'affaire *Dayco*, l'objet même de la cristallisation de droits compris dans un régime de retraite lors de la prise de la retraite vise à protéger, pour les retraités, les droits issus pour eux d'une négociation collective.

[236] Cela étant, ces droits acquis découlant d'un processus de négociation collective n'empêchent pas les associations d'employés de négocier à l'avenir des bonifications pour les retraités, ce qu'elles font d'ailleurs²⁷⁹, ou de déposer des griefs en leur nom. Certes, le devoir de représentation des associations d'employés est fort rétréci du fait que les retraités bénéficient d'un droit acquis, mais ce devoir perdure néanmoins sous la forme d'une obligation résiduelle de représentation. Comme en a conclu le juge LeBel dans l'affaire *Tremblay*, cette obligation résiduelle de représentation s'étend aux situations juridiques constituées pendant la période d'emploi, y compris à l'égard de celles qui se sont cristallisées lors du départ de l'emploi²⁸⁰ :

[21] Cette obligation [de représentation] résulte d'un mandat légal de représentation qui vaut pour l'ensemble d'une unité de négociation, dont la composition varie nécessairement dans le temps. La nature continue de cette

²⁷⁸ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 21.

²⁷⁹ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304, par. 51.

²⁸⁰ *Tremblay c. Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 57*, 2002 CSC 44, [2002] 2 R.C.S. 627, par. 21.

obligation à l'égard de l'ensemble d'unités susceptibles de se modifier continuellement ne permet pas de conclure que le départ d'un salarié fait disparaître toute conséquence de l'exécution de l'obligation de représentation à son endroit. Une situation juridique peut s'être constituée de telle façon que le syndicat devra continuer à agir et à représenter le salarié pour en régler les conséquences. La reconnaissance d'une telle obligation découlant à l'origine de l'exécution du devoir de représentation s'imposerait d'autant plus que le syndicat continue alors à détenir le pouvoir exclusif de négociation à l'égard de l'employeur et, le plus souvent, à contrôler l'accès à la procédure de grief ainsi que son déroulement. La persistance, sous une telle forme, d'une obligation résiduelle de représentation à l'égard des employés qui cessent de travailler dans l'entreprise, au sujet de problèmes découlant de leur période d'emploi, correspond à l'économie générale de ce système de représentation exclusive et collective. Par ailleurs, dans le cadre d'une négociation collective, en exécutant son obligation de représentation, le syndicat accrédité fait souvent face aux conséquences de l'histoire et des problèmes vécus par le groupe qu'il représente. Certains intérêts peuvent s'être constitués, des situations juridiques s'être cristallisées, des engagements avoir été pris. Dans ce contexte, bien que l'obligation de représentation s'exécute dans le présent, mais dans la perspective de l'avenir prévisible de l'entente à négocier, il arrivera parfois que le syndicat doive prendre en compte ces intérêts ou ces droits dans la définition des solutions auxquelles la convention donnera forme et effet pour le futur.

[Soulignement ajouté]

[237] Cette obligation résiduelle de représentation s'étend aux retraités du secteur municipal, comme en a conclu la juge Savard, maintenant juge en chef du Québec, dans l'arrêt *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*²⁸¹. Dans cette affaire, certains retraités du secteur municipal avaient entrepris une action collective contre la Ville de Montréal à la suite de la décision de cette dernière de suspendre l'indexation de leurs prestations de retraite en application de la Loi 15, invoquant que cette mesure contrevenait à une entente conclue en 1982 entre la Ville et les associations d'employés. La Cour supérieure a décliné compétence au motif que le recours relevait de l'arbitrage de griefs. La juge Savard a confirmé ce jugement au nom de la Cour en énonçant, notamment, que les associations d'employés étaient astreintes à une obligation résiduelle de représentation à l'égard des retraités²⁸² :

[35] Je partage donc l'opinion de Me Claude Tardif lorsqu'il écrit qu' « [i]l est donc possible de soutenir que les syndicats ont l'obligation de représenter leurs retraités en ce qui concerne les situations juridiques constituées à l'époque où ceux-ci étaient actifs au sein de l'entreprise ». J'en conclus donc que, sur ces questions, les retraités, tout comme les participants actifs dans l'arrêt *Bisaillon*,

²⁸¹ *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*, 2020 QCCA 399.

²⁸² *Id.*, par. 35 et 37. Voir aussi *Bédard c. Unifor inc.*, 2020 QCCA 657, par. 78-79.

perdent « [...] [leur] droit d'agir sur une base individuelle, indépendamment du syndicat qui [les] représente ».

[...]

[37] En somme, tout comme le juge de première instance, j'estime que le litige allégué dans la demande d'autorisation d'exercer une action collective se rattache aux droits des retraités en vertu du Régime. Il relève, dans son essence, de l'inexécution alléguée des conventions collectives en vigueur au moment du départ à la retraite des retraités. En principe, le litige relèverait donc de la compétence exclusive de l'arbitre de griefs.

[Soulignement ajouté; renvois omis]

[238] C'est ainsi que bien que les retraités ne bénéficient pas de la protection constitutionnelle de leurs droits acquis – l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* ne protégeant pas le résultat d'une négociation collective²⁸³ – lorsque le législateur vise à réduire ces droits acquis, ils bénéficient néanmoins d'un droit à un processus de négociation mené par l'association d'employés agissant pour eux sous son obligation résiduelle de représentation. En ce sens, la liberté d'association garantie par l'alinéa 2d) peut être invoquée lorsque le législateur porte atteinte ou permet de porter atteinte aux droits acquis des retraités sans prévoir un processus de négociation collective ou un substitut valable à celui-ci.

L'atteinte substantielle

[239] La Loi 15 permet de réduire de façon importante les droits acquis des retraités qui bénéficient d'une indexation automatique de la rente de retraite. Comme le souligne avec raison le juge de première instance, c'est l'organisme municipal qui décide seul s'il applique ou non la suspension de l'indexation automatique des rentes de retraite et le pourcentage du déficit (entre 45 % et 50 %) qu'il impose à ces retraités de financer lorsque le régime n'est pas pleinement capitalisé selon les données arrêtées au 31 décembre 2015²⁸⁴. L'organisme municipal n'a d'ailleurs aucune obligation de négocier quoi que ce soit à ce sujet, son seul devoir en vertu de la Loi 15 se bornant à simplement « informer » les retraités lors d'une « séance d'information »²⁸⁵. Bien que l'organisme municipal doit donner aux retraités l'occasion de se faire entendre lors de cette unique séance d'information, rien n'oblige l'organisme à tenir compte de leurs doléances.

²⁸³ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, [2007] 2 R.C.S. 391, par. 19, 89, 91; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3, par. 45, 47; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3, par. 67; *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125, par. 25; *Procureur général du Québec c. Les avocats et notaires de l'État québécois*, 2021 QCCA 559, par. 73.

²⁸⁴ Loi 15, art. 16 al. 1. Voir le jugement de première instance, par. 514-516.

²⁸⁵ Loi 15, art. 17. Voir le jugement de première instance, par. 521.

[240] Pour les retraités concernés, le retrait de l'indexation automatique constitue une perte significative. La valeur de leur rente de retraite se trouve réduite de façon unilatérale selon une décision essentiellement discrétionnaire de l'organisme municipal. Leurs droits acquis garantis par la loi sont ainsi mis au rancart.

[241] Dans ce contexte, le retrait unilatéral d'un droit issu de la négociation collective, soit l'indexation automatique de la rente, et ce, sans égard aux droits acquis des retraités, combiné à l'absence d'un processus de négociation et d'arbitrage de différends constituent des entraves substantielles à la liberté d'association.

La justification

[242] Comme déjà noté, les droits acquis des retraités ne sont pas protégés en soi par l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*; c'est plutôt le processus pour leur porter atteinte qui est visé par la garantie constitutionnelle. Puisqu'il s'agit de droits acquis issus d'une négociation collective antérieure, une intervention du législateur permettant de les réduire doit reposer sur une justification constitutionnelle. Ainsi, le PGQ assume l'obligation d'établir, par une preuve prépondérante, que le retrait des droits acquis des retraités sans négociation et sans arbitrage de différends présente un caractère urgent et réel et que la mesure entreprise est proportionnelle à l'objectif visé, c'est-à-dire que la mesure est rationnellement rattachée à l'objectif, qu'elle n'atteint les droits acquis que dans la mesure minimale et qu'elle est pondérée.

[243] En d'autres termes, dans le contexte de la présente affaire, il appartient au PGQ d'établir que le retrait du droit acquis des retraités à l'indexation automatique de la rente est nécessaire aux fins d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal et que cette mesure est pondérée en tenant compte de toutes les circonstances, y compris l'impossibilité pour les retraités d'exercer la grève afin de faire valoir leurs droits. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce.

[244] La preuve n'établit pas que la suspension de l'indexation automatique des rentes des retraités soit nécessaire afin d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal. Tout au plus, la preuve permet de constater qu'une telle mesure vise à libérer les organismes municipaux d'une portion (45 % à 50 %) de la part du déficit attribuable aux retraités, que ce déficit soit la résultante de l'indexation automatique ou non. D'ailleurs, dans son mémoire, le PGQ ne renvoie à aucune preuve convaincante permettant d'établir que les déficits attribuables aux retraités résultent de l'indexation automatique de leurs rentes, ni même que ces déficits soient la cause déterminante des problèmes financiers contribuant à mettre en péril la pérennité des régimes de retraite du secteur municipal.

[245] Au contraire, le juge de première instance a conclu de l'abondante preuve devant lui que l'indexation automatique de la rente de retraite n'était pas une cause déterminante des problèmes financiers des régimes de retraite du secteur municipal²⁸⁶ :

[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 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.

[246] C'est pourquoi la mesure permettant de suspendre l'indexation automatique des rentes des retraités n'est pas justifiée par le PGQ au motif qu'elle met en péril la santé financière et la pérennité des régimes de retraite. Aucune preuve dans le dossier ne permet d'ailleurs de l'établir. Ce ne sont donc pas des considérations financières que le PGQ invoque afin de justifier la mesure. Il invoque plutôt l'équité. Le PGQ s'exprime comme suit dans son mémoire²⁸⁷ :

147. Ce sont les participants actifs et les contribuables qui supportent aujourd'hui les erreurs du passé. Le législateur a décidé de répartir le fardeau financier que les participants actifs et les contribuables assumaient depuis un certain temps. Par conséquent, le législateur a introduit une mesure assurant une forme d'équité en incluant les retraités à l'effort collectif. En allégeant le fardeau des participants actifs et [des] contribuables le législateur a rendu l'exercice de restructuration plus équitable et acceptable socialement.

[Soulignement ajouté; renvoi omis]

²⁸⁶ Jugement de première instance, par. 509-511.

²⁸⁷ Mémoire d'appel du PGQ, par. 147.

[247] Or, si l'on invoque l'équité pour justifier l'atteinte aux droits acquis des retraités, encore faut-il établir que la mesure en cause sert effectivement cette fin. La preuve est bien mince à cet égard. L'argument du PGQ se résume largement à des jugements de valeur plutôt qu'à des faits précis. Le concept d'équité invoqué par le PGQ ne repose pas sur des éléments de preuve. Par ailleurs, la mesure retenue, soit la suspension discrétionnaire de l'indexation automatique de la rente des retraités, n'est pas elle-même une mesure équitable. Examinons cela de plus près.

[248] Dans la plupart des régimes de retraite, la question de l'équité en regard des droits acquis des retraités ne se pose pas. En effet, lors du départ à la retraite, la rente du retraité doit être provisionnée d'un point de vue actuariel. Il existe bien sûr un risque que la provision financière soit inadéquate si l'espérance de vie des retraités s'avère plus longue que celle prévue par les études actuarielles qui ont servi à l'établissement de la rente ou si le rendement prévu des investissements ne se matérialise pas. Ces risques sont assumés par le régime de retraite et l'employeur sous le principe bien ancré de longue date fondé sur les droits acquis des retraités²⁸⁸. Il s'agit d'une assurance qui profite à tous les participants du régime, puisque le participant actif d'aujourd'hui sera le retraité de demain. Ainsi, tous les participants actifs bénéficieront un jour ou l'autre de cette assurance lorsqu'ils deviendront des retraités. Dans cette perspective, les droits acquis des retraités ne sont pas en soi inéquitables puisqu'en principe tous les participants en bénéficieront un jour ou l'autre.

[249] De plus, les rentes des retraités qui sont partiellement indexées à un facteur d'inflation – c'est le cas de la plupart des rentes assujetties à une indexation automatique²⁸⁹ – protègent de moins en moins le niveau de vie des retraités plus la retraite est longue. Il en résulte qu'en règle générale, les retraités voient leur niveau de vie diminuer avec le temps, alors que les revenus d'emploi des participants actifs s'accroissent, tout comme la future rente de retraite de ces derniers, laquelle est fondée sur ces revenus supérieurs. On pourrait voir là une iniquité envers les retraités que la règle des droits acquis vise à pallier en partie. Un constat similaire s'applique aux retraités dont la rente est pleinement indexée, puisque les salaires s'accroissent généralement plus rapidement que l'inflation; le niveau de vie des participants actifs s'accroît donc avec le temps, tandis que celui des retraités dont les rentes sont pleinement indexées demeure tout au plus stable.

[250] Les déficits actuariels relatifs aux retraités ne sont pas non plus nécessairement imputables à ces derniers. Ils peuvent en effet résulter d'une mauvaise gestion du régime de retraite par les participants actifs et l'employeur ou être causés par d'autres facteurs qui n'ont rien ou peu à voir avec les retraités. Sans une preuve permettant d'établir la cause du déficit, il est impossible de conclure que celui-ci constitue en soi une iniquité envers les participants actifs ou les contribuables.

²⁸⁸ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 21.

²⁸⁹ Jugement de première instance, par. 505.

[251] Par ailleurs, la mesure prévue dans la Loi 15 est en elle-même inéquitable. En effet, ce ne sont pas tous les retraités qui participent à l'effort requis par le législateur, mais seulement ceux qui bénéficient d'une indexation automatique de leurs rentes, soit 61,8 % des retraités selon la preuve dans le dossier²⁹⁰. S'il s'agit d'une mesure d'équité, elle est fort boiteuse en ce qu'une bonne proportion des retraités, soit 38,2 %, ne participeront jamais à l'effort, soit ceux dont la rente n'est pas sujette à une indexation automatique, et ce, même si leurs régimes de retraite sont déficitaires. En principe, les retraités d'un régime de retraite peu déficitaire, mais prévoyant une indexation automatique des rentes, se verraient obligés de contribuer à l'effort de résorption du déficit, alors que ceux assujettis à un régime beaucoup plus déficitaire n'auraient aucune contribution à faire si leurs rentes ne sont pas indexées automatiquement. Ce constat rend les mesures de la Loi 15 visant les retraités difficilement justifiables, comme en a d'ailleurs conclu le juge de première instance²⁹¹.

[252] L'iniquité de la mesure s'étend aussi entre les retraités qui bénéficient d'une indexation automatique de la rente, puisque la décision de suspendre ou non cette indexation relève de la seule discrétion de l'organisme municipal. Certains retraités pourraient voir leur indexation automatique suspendue si l'organisme municipal dont ils relèvent en décide ainsi, alors que d'autres conserveront ce droit bien que le déficit afférent puisse être plus élevé dans leur cas, encore ici à l'entière discrétion de l'organisme municipal qui fut leur employeur.

[253] De plus, comme déjà noté, la Loi 15 ne prévoit aucun mécanisme de négociation et d'arbitrage de différends pour les retraités, contrairement à ce qui est prévu pour les participants actifs. En effet, même si la preuve établissait qu'une intervention législative sur les droits acquis des retraités serait nécessaire afin d'assurer la santé financière et la pérennité des régimes – ce qui n'est pas le cas en l'espèce –, encore faudrait-il alors que cette mesure soit accompagnée d'un processus de négociation portant sur la nature de l'intervention et d'un processus d'arbitrage de différends en cas d'échec de la négociation vu que les retraités ne peuvent faire la grève. Or, aucun tel processus n'est prévu dans la loi.

[254] Le PGQ fait néanmoins valoir que les mesures de la Loi 15 visant les retraités sont assimilables aux résultats d'une négociation²⁹², mais cette prétention ne s'appuie sur aucune preuve convaincante. Si un processus de négociation avait été aménagé dans la loi, il est fort possible que les parties auraient pu alors convenir d'autres solutions lors des négociations, par exemple la suspension partielle de l'indexation automatique ou la réduction d'autres avantages, comme les assurances pour les retraités ou la rente des conjoints survivants.

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ *Id.*, par. 513.

²⁹² Mémoire d'appel du PGQ, par. 82-85.

[255] Alors que le rapport D'Amours suggère qu'il devrait être possible de réviser les droits acquis des retraités, dont l'indexation automatique de la rente, il importe de noter que ce rapport propose aussi d'entreprendre une modification des droits acquis par la voie d'une négociation, plus particulièrement par la mise en œuvre d'un processus analogue à celui prévu dans la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* quant à l'utilisation d'excédents d'actifs. Le rapport D'Amours propose donc de permettre la suspension ou la réduction de l'indexation automatique de la rente des retraités seulement dans les cas où moins de 30 % des retraités s'opposent à une telle modification²⁹³. Il s'agit essentiellement d'un processus consensuel incluant un droit de veto des retraités²⁹⁴. Le rapport D'Amours n'entrevoit pas la possibilité d'autoriser les employeurs à agir unilatéralement pour suspendre l'indexation des rentes des retraités qu'après une période minimale de trois années de négociations, et même alors, il ne s'agirait que « [d'] une mesure de dernier recours [...] » dans le « but d'inciter les parties à la négociation »²⁹⁵.

[256] En l'espèce, le PGQ ne convainc pas que les mesures visant les retraités, prévues dans la Loi 15, sont justifiées ni soigneusement adaptées ou de dernier recours ni que la loi préserve à leur égard un processus de négociation et d'arbitrage de différends. Il n'y a donc pas lieu d'intervenir dans les conclusions du juge de première instance déclarant inconstitutionnelles les mesures de la Loi 15 visant les retraités.

CONCLUSION

[257] Je propose donc à la Cour de rejeter les appels et les appels incidents dans tous les dossiers. Le juge d'instance a ordonné que chaque partie supporte ses frais²⁹⁶. Je propose à la Cour de faire de même en n'octroyant pas de frais de justice en appel.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

²⁹³ Rapport D'Amours, p. 175 *in fine*.

²⁹⁴ Voir à cet effet *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 146.1 à 146.5.1.

²⁹⁵ Rapport D'Amours, p. 178.

²⁹⁶ Sauf à l'égard d'une des expertises : voir le jugement de première instance, par. 546-550.

MOTIFS DU JUGE RANCOURT

[258] J'ai lu avec attention les motifs de mon collègue le juge Mainville. À la différence de ce qu'il écrit, je suis d'avis que la Loi 15 n'entrave pas de façon substantielle la liberté d'association des participants actifs²⁹⁷. Il n'y a donc pas matière à infirmer le jugement de première instance sur cet aspect. Voici pourquoi.

[259] Avant de fournir les raisons pour lesquelles je parviens à cette conclusion, j'aborderai les arrêts marquants de la Cour suprême qui ont tracé les contours de l'expression « entrave substantielle à la liberté d'association »²⁹⁸. Une fois cela fait, je traiterai de la norme de contrôle applicable aux conclusions d'ordre factuel qui sous-tendent l'analyse d'un litige constitutionnel. Puis, mon attention sera dirigée vers les motifs retenus par le juge Moulin sur le sujet, pour finalement préciser pourquoi ceux-ci devraient être à l'abri d'une intervention de la Cour.

L'entrave substantielle à la liberté d'association

[260] Pour déterminer si une mesure gouvernementale constitue une atteinte substantielle à la liberté d'association, il faut, comme l'écrit la Cour suprême dans *Health Services*²⁹⁹, examiner successivement deux questions.

[261] La première condition exige de savoir si la mesure a des incidences sur un sujet d'importance pour le droit à un processus de négociation collective et pour la capacité des syndicats d'unir leurs efforts et de poursuivre des objectifs communs³⁰⁰.

[262] Je tiens pour acquis ici, comme l'a du reste décidé le juge Moulin, que la Loi 15 renferme des mesures imposant des modifications aux conventions collectives ou à des ententes en vigueur qui portent atteinte au processus de négociation collective³⁰¹. Et bien

²⁹⁷ Je reconnais toutefois, tout comme mon collègue le juge Mainville, que la Loi 15 entrave substantiellement la liberté d'association des retraités.

²⁹⁸ L'expression « atteinte substantielle » à la liberté d'association est également utilisée de façon indistincte.

²⁹⁹ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, paragr. 93.

³⁰⁰ *Id.*, paragr. 95-97.

³⁰¹ Jugement entrepris, paragr. 342.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 122

que je ne sois pas d'accord avec le fait que les mesures de la Loi 15 ont dans leur ensemble affaibli la capacité des appelants d'unir leurs efforts et de poursuivre des objectifs communs, je ne remets pas en cause le respect de cette première condition.

[263] Qu'en est-il cependant de la seconde condition?

[264] Dans *Health Services*, la Cour suprême écrit que cette seconde condition requiert de 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 »³⁰².

[265] Dans cet arrêt, la Cour suprême a conclu qu'une loi 1) interdisant de façon absolue d'intégrer dans les conventions collectives ultérieures des dispositions protégeant les salariés contre la sous-traitance ou les obligeant à les consulter préalablement au recours à celle-ci; 2) empêchant l'intégration dans les conventions collectives de dispositions restreignant le pouvoir des employeurs de mettre les salariés en disponibilité et leur permettant d'être préavisés et; 3) limitant considérablement les choix offerts à un salarié en cas de supplantation, était inconstitutionnelle. Selon la Cour suprême, « les mesures adoptées par le gouvernement constituent pratiquement une négation du droit garanti par l'al. 2d) à un processus de consultation et de négociation menée de bonne foi »³⁰³.

[266] En 2011, dans *Fraser*³⁰⁴, le gouvernement ontarien adopte la *Loi de 2002 sur la protection des employés agricoles*³⁰⁵ qui crée un régime particulier de relations du travail pour des travailleurs agricoles. La validité constitutionnelle de cette loi est contestée. La Cour suprême conclut que la loi ne porte pas atteinte de façon substantielle à la liberté d'association puisqu'elle prévoit un processus de dialogue entre les parties auquel l'employeur doit répondre de bonne foi. La tenue d'une négociation de bonne foi exige selon la Cour suprême que les parties se rencontrent et qu'elles engagent un véritable dialogue. Elle n'impose aucun processus en particulier. Elle n'oblige pas les parties à conclure une entente et ne garantit pas davantage un mécanisme légal de différends pour dénouer les impasses. Elle ne permet pas la revendication d'un modèle de négociation collective en particulier³⁰⁶.

³⁰² *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, paragr. 97[Soulignement ajouté].

³⁰³ *Id.*, paragr. 135.

³⁰⁴ *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20.

³⁰⁵ L.O. 2002, c. 16.

³⁰⁶ *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, paragr. 41.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 123

[267] En 2015, dans *Association de la police montée de l'Ontario*³⁰⁷, la Cour suprême est appelée à jauger la constitutionnalité du régime des conditions de travail des membres de la GRC qui ne peuvent se syndiquer ni négocier collectivement leurs conditions de travail. Le Programme de représentants des relations fonctionnelles (« **PRRF** ») est le principal mécanisme par lequel les membres de la GRC peuvent présenter leurs observations à l'employeur, mais ultimement la décision concernant les conditions de travail appartient en tout à l'employeur.

[268] La Cour suprême souligne que le processus de négociation doit être véritable. Le sera celui qui donne aux travailleurs l'occasion de véritablement participer aux choix de leurs objectifs collectifs et leur assure une véritable indépendance par rapport à la direction pour qu'ils puissent contrôler les activités de l'Association³⁰⁸. Ne le sera toutefois pas celui qui empêche les employés de poursuivre leurs objectifs³⁰⁹.

[269] Elle est d'avis que le PRRF entrave la réalisation des objectifs relatifs au travail et souffre de lacunes qui empêchent la tenue de véritables négociations collectives³¹⁰. Il n'est manifestement pas indépendant de la GRC et demeure sous le contrôle de cette dernière³¹¹. Il s'agit selon la Cour suprême d'un régime interne de relations humaines imposé aux membres de la GRC par la direction, si bien que la liberté de choix de l'employé devient pratiquement inexistante³¹².

[270] Dans *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, la Cour suprême invalide une loi qui interdisait à des salariés du secteur public assurant des services essentiels de prendre part à une grève. Elle décide que le droit de grève constitue un élément essentiel d'un processus véritable de négociation collective. S'agissant d'une composante indispensable du droit à la négociation collective, il jouit de la protection constitutionnelle de l'al. 2d)³¹³.

[271] Dans *Meredith*³¹⁴, la Cour suprême conclut que la *Loi sur le contrôle des dépenses* (« *LCD* »)³¹⁵, adoptée en 2009 dans la foulée de la crise financière mondiale de 2008, ne porte pas atteinte de façon substantielle à la liberté d'association. Alors que des augmentations salariales de 3,32 %, 3,15 % et 2 % avaient été consenties aux salariés

³⁰⁷ *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1.

³⁰⁸ *Id.*, paragr. 99.

³⁰⁹ *Id.*, paragr. 71.

³¹⁰ *Id.*, paragr. 105.

³¹¹ *Id.*, paragr. 113 et 119.

³¹² *Id.*, paragr. 118.

³¹³ *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, paragr. 24, 54 et 75.

³¹⁴ *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2.

³¹⁵ *Loi sur le contrôle des dépenses*, L.C. 2009, ch. 2.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 124

de la fonction publique pour les années 2008, 2009 et 2010³¹⁶, la *LCD* plafonnait les augmentations salariales à 1,5 % par année pendant trois ans, interdisant toute autre augmentation de la rémunération tout en permettant, exceptionnellement, aux membres de la GRC de négocier des allocations additionnelles³¹⁷.

[272] La Cour suprême applique les enseignements de *Health Services* et se livre à une analyse contextuelle de la *LCD*. Pour justifier que l'atteinte à la liberté d'association n'était pas substantielle, elle met l'accent sur les éléments suivants : 1) le niveau des augmentations salariales des membres de la GRC prévues dans la *LCD* correspondait aux taux courants établis dans des ententes conclues avec d'autres agents négociateurs de l'administration publique et reflétaient un résultat conforme aux processus réels de négociation; 2) la *LCD* n'interdisait pas la consultation sur d'autres questions salariales, tant pour le passé que pour l'avenir; 3) la *LCD* n'empêchait pas la poursuite du processus de consultation; 4) une disposition de la *LCD* permettait aux membres de la GRC de négocier des allocations additionnelles, ce qu'ils ont fait avec comme résultante l'obtention d'importants avantages par suite de propositions présentées ultérieurement dans le cadre du processus du conseil de la solde; et 5) les résultats concrets mis en preuve étaient liés à une conclusion selon laquelle l'adoption de la *LCD* aurait eu des répercussions mineures sur les activités associatives des membres de la GRC³¹⁸.

[273] En résumé, l'évaluation de l'atteinte substantielle à la liberté d'association doit être faite d'une manière contextuelle. La capacité des syndiqués d'unir leurs efforts et de poursuivre des objectifs communs, le devoir de consultation, l'obligation de négocier de bonne foi et le processus véritable de négociation collective sont des concepts dont l'évaluation est indissociable du contexte dans lequel les mesures gouvernementales sont adoptées et appliquées.

La norme d'intervention applicable

[274] C'est ce qui m'amène à discuter de la norme d'intervention applicable à l'espèce.

[275] À ce titre, je reconnais que la norme de contrôle applicable en matière de litige constitutionnel est celle de la décision correcte³¹⁹. J'estime toutefois qu'une grande

³¹⁶ *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, paragr. 7.

³¹⁷ *Id.*, paragr. 9.

³¹⁸ *Id.*, paragr. 28-29.

³¹⁹ *Consolidated Fastfrate inc. c. Western Canada Council of Teamsters*, 2009 CSC 53, paragr. 26; *Merck Canada inc. c. Procureur général du Canada*, 2022 QCCA 240, paragr. 132; *Procureur général du Québec c. Murray-Hall*, 2021 QCCA 1325, paragr. 25, confirmée par *Murray-Hall c. Québec (Procureur général)*, 2023 CSC; *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications*

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 125

déférence est due aux conclusions d'ordre factuel qui sous-tendent cette analyse constitutionnelle³²⁰.

[276] Dans l'affaire de la *Société des casinos*, cette Cour écrivait que la retenue à l'égard des constats de fait est d'autant plus importante alors que les examens fondés sur l'alinéa 2d) requièrent une analyse contextuelle³²¹.

[277] Il importe de rappeler, à l'égard de la norme de l'erreur manifeste et déterminante, qu'« il n'appartient pas aux cours d'appel de remettre en question le poids attribué aux différents éléments de preuve »³²². De plus, l'erreur doit être évidente et avoir eu une incidence sur le résultat³²³. Elle doit être identifiable « sans qu'il soit nécessaire de revoir des pans entiers »³²⁴ de la preuve puisque le rôle de la Cour est « simplement de s'assurer que les conclusions de fait du juge du procès trouvent raisonnablement appui dans la preuve »³²⁵.

Le jugement de première instance et les ententes intervenues

[278] Il n'est pas vain de rappeler que le juge Moulin a recueilli une preuve s'étalant sur 95 jours d'audience au cours desquels 111 témoins, dont 11 experts, ont été entendus³²⁶.

[279] Le juge Moulin explique avec force détails sur 91 paragraphes (paragraphes 355 à 446) les motifs pour lesquels il juge que l'entrave à la liberté d'association n'est pas substantielle.

[280] Il précise que la Loi 15 :

sans fil, 2021 QCCA 730, paragr. 62, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 24 mars 2022, n° 39774.

³²⁰ *Merck Canada inc. c. Procureur général du Canada*, 2022 QCCA 240, paragr. 132; *Procureur général du Québec c. Association canadienne des télécommunications sans fil*, 2021 QCCA 730, paragr. 62, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 24 mars 2022, n° 39774.

³²¹ *Association des cadres de la Société des casinos du Québec c. Société des casinos du Québec*, 2022 QCCA 180, paragr. 79, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême accueillie, 29 septembre 2022, n° 40123.

³²² *Nelson (City) c. Mowatt*, 2017 CSC 8, paragr. 38.

³²³ *Hydro-Québec c. Matta*, 2020 CSC 37, paragr. 33; *Nelson (City) c. Mowatt*, 2017 CSC 8, paragr. 38.

³²⁴ *J.G. c. Nadeau*, 2016 QCCA 167, paragr. 76, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 2 mars 2017, n° 36924.

³²⁵ *Construction Blenda inc. c. Office municipal d'habitation de Rosemère*, 2020 QCCA 149, paragr. 38, demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 1^{er} octobre 2020, n° 39142.

³²⁶ Jugement entrepris, paragr. 42.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 126

280.1.1.1.1. Préserve un processus véritable de négociation collective entre les parties³²⁷;

280.1.1.1.2. Respecte l'obligation de consultation impartie à l'État³²⁸;

280.1.1.1.3. Respecte l'obligation de négociation de bonne foi³²⁹;

280.1.1.1.4. Limite la rétroactivité à une année³³⁰;

280.1.1.1.5. Plafonne la cotisation d'exercice pour une journée seulement, soit le 1^{er} janvier 2014³³¹;

280.1.1.1.6. Permet aux parties, dès le 2 janvier 2014, de négocier un pourcentage plus élevé de cette cotisation d'exercice pour adapter le régime de retraite aux véritables besoins des parties³³²;

280.1.1.1.7. N'empêche aucunement les parties de négocier tout autre élément de la rémunération globale (salaires – avantages de nature pécuniaire) pour compenser la réduction des droits ou l'augmentation des coûts du régime de retraite³³³;

280.1.1.1.8. Oblige les participants actifs, jusqu'au 1^{er} janvier 2014, à participer au remboursement d'une partie du déficit actuariel du régime de retraite, mais que cette obligation est ponctuelle et que ceux-ci peuvent négocier de façon parallèle à l'entente de restructuration ou ultérieurement des mesures visant à compenser les impacts de la Loi³³⁴;

280.1.1.1.9. Permet aux parties de s'entendre sur la cotisation d'un fonds de stabilisation plus important que celui prévu à la Loi, afin de maximiser la probabilité d'une indexation de la rente de retraite³³⁵;

³²⁷ *Id.*, paragr. 355.

³²⁸ *Ibid.*

³²⁹ *Ibid.*

³³⁰ *Id.*, paragr. 356.

³³¹ *Ibid.*

³³² *Ibid.*

³³³ *Id.*, paragr. 357.

³³⁴ *Id.*, paragr. 358.

³³⁵ *Id.*, paragr. 359.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 127

280.1.1.1.10. Permet aux parties de négocier des aspects du régime de retraite qui ne sont pas visés par la Loi, comme les règles de gouvernance³³⁶;

280.1.1.1.11. Ne limite pas le droit de négocier toute autre disposition de la convention collective pour faire contrepoids à la réduction des bénéfices et à l'augmentation de la cotisation dans le régime de retraite³³⁷.

[281] Une fois ces jalons juridiques posés, le juge Moulin démontre, au moyen de plusieurs exemples, que les syndicats ont réussi, par la négociation collective, à conclure des ententes avec les municipalités.

[282] Il présente, de façon particularisée, la situation de la Fraternité des policiers et policières de Montréal et de la Ville de Montréal. Il spécifie que, malgré les réticences du président de la Fraternité au sujet de la Loi 15, les parties sont parvenues à conclure une entente, ratifiée par 95,3 % de ses membres³³⁸. Il met notamment l'accent sur une présentation aux membres de la Fraternité en août 2017 au cours de laquelle son président fait valoir l'entente issue de la négociation collective, en décrivant les objectifs qu'elle s'était fixée. Il cite au texte la présentation de la Fraternité :

Les principaux objectifs que la Fraternité s'était fixée sont les suivants

- Sauver notre régime de retraite
- 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.³³⁹

[283] À propos de cette entente, le juge Moulin fait état d'une perte de la rémunération globale de 2,25 % pour les membres de la Fraternité, une perte qualifiée de spéculative puisque reposant sur des hypothèses actuarielles³⁴⁰. C'est ce qui lui fait conclure que :

³³⁶ *Id.*, paragr. 361.

³³⁷ *Id.*, paragr. 363.

³³⁸ *Id.*, paragr. 368.

³³⁹ *Id.*, paragr. 369.

³⁴⁰ *Id.*, paragr. 386.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 128

« par la négociation, la FPPM a obtenu la compensation d'une perte potentielle par une prime certaine »³⁴¹.

[284] Le juge Moulin s'attarde également aux ententes intervenues à la suite d'une négociation collective entre l'Association des pompiers de la Ville de Montréal et la Ville de Montréal, dont celle du 16 mai 2017 portant sur l'application de l'article 40.02 de la convention collective, une disposition prévoyant l'obligation de procéder à un réaménagement des bénéfices prévus dans la convention collective dans l'hypothèse où une loi, un règlement ou une règle administrative en découlant diminuerait les avantages dont bénéficient les pompiers en vertu de leur régime de retraite³⁴².

[285] Il fait part de quatre ententes intervenues à Salaberry-de-Valleyfield permettant aux employés de compenser l'obligation faite aux participants actifs de rembourser une partie du déficit actuariel par l'octroi d'une prime salariale³⁴³.

[286] Il poursuit en soulignant qu'à Sherbrooke des employés ont reçu, à la suite d'une négociation collective, une prime spéciale pour compenser le versement antérieur de sommes effectué par la Ville dans leur régime de retraite³⁴⁴.

[287] Il énonce que, dans les municipalités de Beaconsfield, Dorval, Ville Mont-Royal, Pointe-Claire et Sainte-Catherine, les parties ont négocié et conclu une entente portant sur l'instauration d'un fonds de stabilisation. Sauf dans le cas de Pointe-Claire, les parties se sont entendues pour verser une cotisation plus élevée dans le fonds de stabilisation que celle requise par la Loi 15³⁴⁵.

[288] Il insiste en outre sur les demandes formulées par la CSN à ses partenaires patronaux lors des négociations entreprises dans le contexte de l'entente de restructuration prévue par la Loi 15. Ces demandes portaient sur le financement du fonds de stabilisation au-delà de ce que la Loi obligeait en ayant comme objectif, selon Francis Brossoit, conseiller syndical à la CSN, « de prévenir en fin de compte les demandes des municipalités aux tables de négociation de compenser des augmentations du régime dans le cadre de renouvellement de convention collective »³⁴⁶.

[289] Le juge Moulin indique que l'Association des pompiers des Villes de Québec, Longueuil et Laval ont négocié des ententes avec les municipalités aux termes

³⁴¹ *Id.*, paragr. 388.

³⁴² *Id.*, paragr. 406.

³⁴³ *Id.*, paragr. 409.

³⁴⁴ *Id.*, paragr. 410.

³⁴⁵ *Id.*, paragr. 411.

³⁴⁶ Notes sténographiques du 19 juin 2019, p. 40, ligne 20 à p. 42, ligne 14.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 129

desquelles une disposition prévoyait que les mesures négociées seraient maintenues, et ce, même si la Loi 15 était invalidée sur le plan constitutionnel³⁴⁷.

[290] Dans la même veine, le PGQ fait état dans son mémoire d'une myriade d'ententes intervenues entre les parties. Ces ententes sont le fruit exprès de négociation collective portant sur les paramètres de restructuration prévus dans la Loi 15 ou de négociation collective entourant le renouvellement des conventions collectives de travail.

[291] J'estime utile d'en faire l'énumération :

291.1.1.1.1. Ententes dans le cadre de l'application de la Loi 15 pour bonifier le régime³⁴⁸;

291.1.1.1.2. Ententes dans le cadre de l'application de la Loi 15 pour restructurer au-delà des paramètres de la Loi³⁴⁹;

291.1.1.1.3. Ententes ayant permis d'introduire une formule d'indexation ou de bonifier les formules d'indexation existantes³⁵⁰;

³⁴⁷ Jugement entrepris, paragr. 420-421.

³⁴⁸ À titre d'exemples : LONGUEUIL – pompier – déplafonnement de la rente – entente de restructuration (PGQ-239); TERREBONNE – cols bleus CSN – augmentation de la cotisation d'exercice pour l'employeur – rapport l'expert Bouchard (CSN-62), et entente de restructuration clause 1.2.1 (CSN-6F); SAINTE-THERÈSE – cols bleus et cols blancs CSN et pompier – augmentation globale du coût du régime 13,48% à 17,27 % – entente de restructuration (CSN-7F), et rapport de l'expert Bouchard (CSN-62); SOREL-TRACY – cols bleus et blancs CSN et cadres – augmentation de la cotisation d'exercice de la Ville – Rapport de l'expert Bouchard (CSN-62); LONGUEUIL – policier – augmentation de la cotisation d'exercice, elle passe de 17% en 2016 à 24% à compter de 2021 – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); Régie inter. de police RICHELIEU-SAINT-LAURENT – déplafonnement de la limite de 111 111 \$ relativement à l'établissement du salaire final, clause 17 – entente de restructuration (P-20.2 annexe i- 2); BELOEIL – SCFP – revalorisation des rentes (PGQ-217 en liasse), témoignage de Cathy Goyette – 14 juin 2019; POINTE-CLAIRE, cols blancs SCFP – bonification du régime entraînant une augmentation de la cotisation d'exercice payable par la Ville – Rapport de l'experte Charest, par. 74 (VMR-63); DORVAL – cols blancs et cols bleus SCFP – Rapport de l'experte Charest (VMR-63).

³⁴⁹ LONGUEUIL – policier – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2) et pompiers – entente de restructuration clause 10 (PGQ-239); BOISBRIAND – cadres – entente de restructuration, clause 6 (FACMQ-19); RTL – chauffeurs SCFP – entente de restructuration (PGQ-166); JOLIETTE – pompiers – entente de restructuration, clause 8 (PGQ-135); RTL – entretien CSN, inspecteur et répartiteur FISA et cols blancs SCFP – lettre d'opposition (CSN18F); DORVAL – cols blancs et cols bleus SCFP – Rapport de l'experte Charest (VMR-63).

³⁵⁰ JOLIETTE – fonctionnaire municipaux – SCFP – ancienne formule IPC-3,5% – nouvelle formule : ne doit pas excéder le minimum entre 1% et l'augmentation de IPC – entente de restructuration (PGQ-135); MONTRÉAL – témoignage de Yves Francoeur le 8 novembre 2018 (Fraternité des policiers de

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 130

291.1.1.1.4. Ententes portant sur la règle de gouvernance pour les régimes de retraite³⁵¹;

291.1.1.1.5. Ententes permettant aux parties de continuer de verser la cotisation de stabilisation pour générer plus rapidement des excédents d'actifs³⁵²;

291.1.1.1.6. Ententes prévoyant des compensations lors des négociations enclenchées par la Loi 15 ou lors des négociations de la convention collective³⁵³;

291.1.1.1.7. Ententes concernant le partage des coûts de la cotisation d'exercice³⁵⁴;

Montréal), M.C.A., vol. p .24 et Entente de principe (VM-121); LAVAL – entente de restructuration – (PGQ-281).

³⁵¹ BOISBRIAND – entente de restructuration – clause 6.4 (R-47 SCFP), LAVAL – pompier – entente de restructuration, clause 19 (PGQ-281); BAIE-COMEAU – entente de restructuration (PGQ-274).

³⁵² POINTE-CLAIRE – Rapport de l'experte Charest, par. 77 (VMR-63); SAGUENAY – pompiers, policiers et cadres – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); SAINT-JÉRÔME – policiers – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); TERREBONNE – CSN – entente de restructuration (CSN-6F); RIVIÈRE-DU-LOUP – cols bleus et loisir CSN et cols blancs FISA – entente de restructuration (CSN-23F); STS – personnel transport adapté CSN – entente de restructuration (CSN-28G); L'ASSOMPTION – policiers – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); COWANSVILLE – FISA – entente de restructuration (PGQ-257 a); SAINT-JEAN-SUR-RICHELIEU – policier – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2).

³⁵³ LAVAL – cadre ACVL – entente de restructuration – (PGQ-280), pompiers (PGQ-281), cols blancs SCFP – entente de restructuration – (PGQ-282), policiers – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); MONTRÉAL – pompiers APM (VM-70); SAINTE-THÉRÈSE – cols bleus et cols blancs CSN – et pompiers – entente de restructuration – (CSN-7F); STL – cols bleus et cols blancs CSN – entente de restructuration – (CSN-12F et CSN-13F); SAGUENAY – cols bleus CSN, cols blancs SCFP et Cadre (CSN- 26J); VAUDREUIL-DORION – cols bleus CSN, cols blancs SCFP et cadre – entente de restructuration (CSN-31H); RTL – entretien CSN – entente de restructuration (CSN-34H); LONGUEUIL – policier – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); SALABERRY-DE-VALLEYFIELD - cols bleus CSN, cols blancs FISA et Pompiers (CSN-36H); L'ÎLE-PERROT – cols bleus et cols blancs CSN et cadres – entente de restructuration (CSN-38G); SAINT-JÉRÔME – policiers – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); TROIS-RIVIÈRES – policiers – entente de restructuration (P-20.2 annexe i-2); BELOEIL – SCFP – entente de restructuration (PGQ-216); JOLIETTE – cols bleus et blancs SCFP, cadres – entente de restructuration (PGQ-134); POINTE-CLAIRE – cols blancs SCFP – Rapport de l'experte Charest (VMR-63); BEACONSFIELD – cols bleus SCFP – témoignage de Diane Lépine 2 avril 2019.

³⁵⁴ À titre d'exemples : BELOEIL, les employés cotisent à raison de 50% du coût du régime jusqu'à un maximum de 9% – lettre d'entente n° 06-02 du 21 juin 2013 (R-2 SCFP); COATICOOK – partage 50/50 de la cotisation d'exercice à compter de 2013 – témoignage de François Fréchette, 13 juin 2019 et texte du régime de retraite, article 4 (PGQ- 222); COWANSVILLE – considérant que les parties désirent assurer la pérennité du régime de retraite actuel, elles prévoient le partage de la cotisation d'exercice depuis 2012 – Conv. col. 2013-2016 (P-43 FISA); GRANBY – lors des états généraux, les parties

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 131

291.1.1.1.8. Ententes concernant le partage des déficits³⁵⁵;

291.1.1.1.9. Ententes pour instaurer un fonds de stabilisation³⁵⁶;

291.1.1.1.10. Ententes pour abolir le caractère automatique de l'indexation³⁵⁷.

[292] Puis, abordant les règles de gouvernance des comités de retraite, le juge Moulin spécifie que, dans de nombreux cas, les syndicats et associations ont obtenu à la suite de la négociation collective une amélioration de la composition du comité de retraite. Dans certains cas, affirme-t-il, ceux-ci ont pu obtenir la parité ce qui avant la Loi 15 constituait une exception³⁵⁸.

conviennent de partager les déficits 50/50 à compter du 31 décembre 2010 (à l'exception des policiers qui refusent d'assumer une part des déficits) – règlement n° 0335-2011, article 5.5.1 (P-21 CSD) et témoignage de Jean-Pierre Renaud, 5 avril 2019, La ville voulait mettre fin au régime de retraite, donc les employés ont accepté d'augmenter leur cotisation; Ville de MONTRÉAL – cols bleus SCFP – compte tenu des difficultés liées au financement du régime – partage de la cotisation d'exercice 45/55 – entente cadre, 2012 (R-5 SCFP).

³⁵⁵ COATICOOK – témoignage de François Fréchette, 13 juin 2019 et texte du régime de retraite (PGQ-222); GRANBY – lors des états généraux les parties conviennent de partager les déficits 50/50 à compter du 31 décembre 2010 (à l'exception des policiers qui refusent d'assumer une part des déficits) – règlement n° 0335-2011, article 5.5.1 (P-21 CSD) et témoignage de Jean-Pierre Renaud, 5 avril 2019, la ville voulait mettre fin au régime de retraite, donc les employés ont accepté de partager le coût des déficits passés; Ville de RIMOUSKI – Rapport de l'expert Bouchard (CSN-61); SHERBROOKE – les employés conviennent de participer à l'équivalent de 50% des déficits actuariels déterminés par les évaluations actuarielles au 31 décembre 2001 et au 31 décembre 2004 (R-15 SPPQ); VICTORIAVILLE – Les coûts totaux du Régime (coût pour le service courant et l'amortissement des déficits) sont partagés en parts égales entre les participants actifs et l'employeur (applicable à compter du 1^{er} janvier 2014) – Évaluation actuarielle au 31 décembre 2012 (PGQ-139); MONTRÉAL, les cols bleus et autres groupes acceptent de laisser des augmentations salariales sur la table pour qu'elles soient attribuées aux déficits – Marc Ranger – journal des débats, 26 août 2014 (PGQ-7); SOREL-TRACY, les cols blancs – FISA – participent au financement du déficit en renonçant à la protection d'une assurance-vie qui était entièrement financée par la ville (P- 50).

³⁵⁶ COATICOOK – témoignage de François Fréchette, 13 juin 2019 et texte du régime de retraite, article 6 (PGQ-222); LAVAL – Conv. Col. annexe K (P-8 APL); MONTRÉAL – cols bleus SCFP – compte tenu des difficultés liées au financement du régime – création d'un fonds de stabilisation dont le coût est partagé avec les participants au régime – entente cadre, 2012 (R-5 SCFP); QUÉBEC – (PGQ- 192), (PGQ-211), (P-67 FISA); SAGUENAY – (FACMQ-1); BOISBRIAND (FACMQ-1); VALD'OR – en vue d'assurer la pérennité de leur régime, les cols blancs, cols bleus, pompiers et cadre proposent la création d'un fond de stabilisation (R-17 SCFP).

³⁵⁷ LAVAL – Convention collective annexe K (P-8 APL); QUÉBEC – élimination de l'indexation garantie – cols blancs FISA – Communiqué de la Ville de Québec du 10 juillet 2014 (P-67 FISA); SAINT-HYACINTE – renonciation à l'indexation automatique des rentes – plan de redressement du 6 décembre 2010 (PGQ-102).

³⁵⁸ Jugement entrepris, paragr. 422.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 132

[293] Après avoir traité de la question de l'arbitrage et des pouvoirs dévolus à Retraite Québec³⁵⁹, le juge Moulin clôt le chapitre de l'atteinte substantielle à la liberté d'association de la façon suivante :

[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)* :

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 1er 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.

[Italiques dans l'original; renvoi omis]

Les motifs pour lesquels une intervention de la Cour n'est pas requise

[294] Le juge Moulin ne commet aucune erreur révisable en concluant que les mesures de la Loi 15 ne portent pas atteinte de façon substantielle à la liberté d'association.

[295] Ces mesures respectent, pour reprendre les propos de la Cour suprême dans *Health Services*, le précepte de la négociation collective, soit l'obligation de consulter et de négocier de bonne foi³⁶⁰.

[296] Le processus de restructuration du régime de retraite prévu dans la Loi 15 s'engage obligatoirement par une négociation collective entre les organismes municipaux et les participants actifs au terme de laquelle les paramètres du régime sont revus.

[297] L'article 25 prescrit que la négociation collective doit être entreprise dans un délai imparti et décrit les modalités afférentes à cette obligation de négocier. L'article 28 édicte

³⁵⁹ *Id.*, paragr. 428-442.

³⁶⁰ *Id.*, paragr. 355; *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, paragr. 97.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 133

que les négociations doivent se commencer et se poursuivre avec diligence et bonne foi, l'objectif étant que les parties concluent une entente dans les 12 mois suivant l'amorce des négociations. Le législateur offre aux parties la possibilité de prolonger de trois mois la période de négociation collective selon l'article 29, avec la possibilité de prolonger ce délai une seule fois. À l'issue de la négociation, si une entente intervient, elle est transmise au ministre (art. 30). Les parties peuvent également recourir aux services de la conciliation pour leur permettre de résoudre leurs difficultés (art. 31). À défaut d'entente, le législateur a prévu un mécanisme d'arbitrage (art. 37 et s.) permettant aux parties de faire valoir leurs points de vue respectifs devant un arbitre qui rendra une décision arbitrale (art. 43).

[298] La kyrielle d'ententes conclues entre les organismes municipaux et les participants actifs³⁶¹ témoignent du fait que les syndicats et les associations appelants ont pu, avec la vitalité qu'il faut leur reconnaître, négocier, exercer un rapport de force et obtenir des résultats découlant directement de ce mécanisme de négociation collective mis en place par la Loi 15.

[299] La Loi 15 a également permis aux parties de négocier collectivement des mesures compensatoires pour pallier le manque à gagner découlant de l'introduction des mesures structurantes³⁶². Dit autrement, cette loi n'a jamais empêché les parties de se consulter et de négocier tous les éléments (salaire et autres avantages ayant une valeur pécuniaire) faisant partie de la rémunération globale et, au besoin, dans l'hypothèse où une impasse aurait persisté, d'exercer en temps opportun, pour les syndicats, leur droit de grève.

[300] En aménageant un mécanisme de négociation collective et en autorisant les parties à négocier des mesures compensatoires, je n'ai aucune hésitation à affirmer que la Loi 15 établit un processus véritable de négociation pour les participants actifs. Ce processus ne les a pas empêchés de véritablement participer aux choix et à la poursuite de leurs objectifs collectifs, tant s'en faut. L'intégrité fondamentale du processus de négociation collective protégée par l'al. 2d) n'a certes pas été compromise.

[301] En outre, la preuve recueillie ne permet aucunement de soutenir que les négociations collectives ont été marquées au sceau de la mauvaise foi. Il n'y a pas davantage de preuve permettant de soutenir que la Loi 15 a nui à la capacité des syndiqués et des associations d'unir leurs efforts et de poursuivre des objectifs communs, les nombreux exemples d'ententes conclues témoignant plutôt du contraire.

³⁶¹ Voir à ce titre les ententes énumérées aux notes infrapaginales 349 à 358 de mes motifs.

³⁶² Voir à ce titre les ententes de restructuration énumérées à la note infrapaginale 354 de mes motifs.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 134

[302] Les appelants plaident aussi que le juge Moulin a commis une erreur révisable en omettant de considérer le caractère permanent de plusieurs mesures introduites par la Loi 15.

[303] Je ne suis pas d'accord. Le juge Moulin examine ces mesures sans cependant conclure, comme le souhaiteraient les appelants, qu'elles ont un caractère permanent. Il affirme à propos de celles-ci qu'elles 1) sont limitées temporellement; 2) n'empêchent pour l'avenir aucune négociation collective de mesures compensatoires; 3) impliquent une obligation ponctuelle de participer au remboursement d'une partie du déficit actuariel; 4) autorisent la négociation collective des mesures structurantes; et 5) permettent la constitution d'un fonds de stabilisation afin, notamment, d'augmenter la probabilité d'une indexation de la rente de retraite³⁶³.

[304] Qui plus est, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, la Cour rejette l'idée que « toute modification législative de clauses librement négociées et contenues dans une convention collective constitue inéluctablement une entrave substantielle à la capacité de négocier des détenteurs de la liberté d'association »³⁶⁴. Une telle proposition conférerait une immuabilité constitutionnelle au contenu de la convention collective, ce que la jurisprudence n'autorise manifestement pas³⁶⁵.

[305] La Cour ajoute que les mesures gouvernementales ayant pour effet de neutraliser certaines clauses d'une convention collective doivent être suffisamment invasives du processus véritable de négociation collective pour constituer une entrave substantielle. C'est « affaire de degré ou d'intensité » pour citer la Cour au texte³⁶⁶.

[306] Le juge Moulin estime que les mesures de la Loi 15 n'atteignent pas ce seuil, ce degré, cette intensité invasive. Il s'en explique :

[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 1er janvier 2014. Les parties

³⁶³ Jugement entrepris, paragr. 357-359.

³⁶⁴ *Canada (Procureur général) c. Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 675*, 2016 QCCA 163, paragr. 31 [Italiques dans l'original], demande d'autorisation d'appel à la Cour suprême rejetée, 25 août 2016, n° 36914.

³⁶⁵ *Ibid.*

³⁶⁶ *Ibid.*

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 135

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 1er janvier 2014, l'obligation qui leur est faite de participer au remboursement d'une partie du déficit actuariel de leur régime de retraite 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 SCFP, 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'Amours 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 3, le SCFP 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.³⁶⁷

[307] Cette conclusion, solidement ancrée dans la preuve, ne comporte aucune erreur évidente justifiant l'intervention de la Cour.

³⁶⁷ Jugement entrepris, paragr. 355-362.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 136

[308] Les appelants reprochent également la perte de droits acquis relatifs à l'indexation automatique de la rente et à la prestation additionnelle. Deux remarques s'imposent. D'abord, bien que les clauses d'indexation automatiques de la rente de retraite ne soient plus autorisées, une indexation ponctuelle demeure permise et envisageable³⁶⁸. La preuve retenue démontre, comme on l'a constaté plus haut, que les parties ont convenu d'ententes favorisant une indexation éventuelle, notamment par la modification des formules d'indexation, l'utilisation des excédents d'actif et la surcotisation au fonds de stabilisation³⁶⁹. Puis, quant à la prestation additionnelle, le juge Moulin a raison d'affirmer qu'il ne s'agit pas d'une mesure résultant de la négociation collective, mais plutôt d'une mesure imposée en 2001 par la *Loi modifiant les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives*³⁷⁰.

[309] Par ailleurs, je ne crois pas que le corridor étroit emprunté par les arbitres dans l'interprétation de la Loi 15³⁷¹ change la donne. S'il est vrai que les arbitres refusent à ce jour d'élargir leur compétence au-delà des mesures structurantes de cette Loi, ils écrivent en revanche que les autres sujets pourront être assurément réglés par la voie de la négociation collective³⁷². Ainsi, les syndicats conservent la liberté entière de négocier collectivement toute mesure compensatoire pour pallier les effets des mesures structurantes sans que leur rapport de force soit minoré en raison de la Loi 15.

³⁶⁸ Article 11 de la Loi 15.

³⁶⁹ Voir les ententes énumérées à la note infrapaginale 351.

³⁷⁰ *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 2000, c. 41. Voir jugement entrepris, paragr. 327.

³⁷¹ Voir notamment : *Ville de Beaupré et Syndicat des employés municipaux de la Côte-de-Beaupré (CSN)*, 2020 QCTA 485, 2020 CanLII 80332, paragr. 6; *Ville de Longueuil et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 307 (cols bleus)*, 2018 QCTA 819, 2018 CanLII 139514, paragr. 120; *Ville de Terrebonne et Association des cadres de la Ville de Terrebonne (grief syndical)*, 2017 QCTA 998, 2017 CanLII 79339, paragr. 138 et 143-144; *Syndicat des fonctionnaires municipaux (SCFP section locale 429) et Syndicat des cols bleus regroupés de Montréal (SCFP section locale 301) c. Ville de Hampstead*, 2017 QCTA 92, paragr. 24; *Ville de Montréal et Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal*, 2017 QCTA 22, 2017 CanLII 1536, paragr. 75-77, infirmée en partie par *Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) c. Beaupré*, 2020 QCCS 568, requête pour permission d'appeler rejetée, 28 août 2020, 2020 QCCA 1092.

³⁷² *Ville de Beaupré et Syndicat des employés municipaux de la Côte-de-Beaupré (CSN)*, 2020 QCTA 485, 2020 CanLII 80332, paragr. 6 et 8; *Ville de Longueuil et Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 307 (cols bleus)*, 2018 QCTA 819, 2018 CanLII 139514, paragr. 119 et 129; *Ville de Montréal et Association des chefs pompiers de Montréal inc. (grief patronal)*, 2018 QCTA 155, 2018 CanLII 28900, paragr. 141; *Ville de Terrebonne et Association des cadres de la Ville de Terrebonne (grief syndical)*, 2017 QCTA 998, 2017 CanLII 79339, paragr. 145; *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP 429) et Ville de Hampstead*, 2017 QCTA 658, 2017 CanLII 61038, paragr. 82.

200-09-010209-200, 200-09-010213-202, 200-09-010214-200,
200-09-010238-209, 500-09-029043-205, 500-09-029044-203,
500-09-029045-200, 500-09-029046-208, 500-09-029047-206,
500-09-029048-204, 500-09-029049-202, 500-09-029050-200,
500-09-029053-204, 500-09-029100-203

PAGE : 137

[310] En définitive, les mesures structurantes de la Loi 15 répondent aux graves préoccupations portant sur la santé financière des régimes de retraite à prestations déterminées, révélées avec acuité dans le Rapport D'Amours en avril 2013.

[311] Elles n'interdisent pas de façon absolue la négociation de dispositions contenues dans les conventions collectives sans possibilité de compensation. Elles n'empêchent pas la participation des participants actifs aux choix de leurs objectifs collectifs de travail. Elles n'ont pas comme dessein de contrôler les activités des syndicats et associations appelants.

[312] Comme le précise la Cour suprême dans *Meredith* : « 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 étayaient une conclusion selon laquelle l'adoption de la LCD a eu des répercussions mineures sur les activités associatives des appelants »³⁷³. Je fais ici écho à ces propos.

[313] Voici les raisons pour lesquelles je suis d'avis que la liberté d'association des participants actifs n'est pas substantiellement entravée par les mesures contenues dans la Loi 15.

[314] Je propose donc de maintenir intactes les conclusions figurant aux paragraphes 551 à 556 du jugement de première instance.

JOCELYN F. RANCOURT, J.C.A.

³⁷³ *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, paragr. 29.