

# COUR D'APPEL

CANADA  
PROVINCE DE QUÉBEC  
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-026571-174  
(500-17-094487-165, 500-17-094491-167, 500-17-094499-160)

DATE : 1<sup>er</sup> juin 2018

---

**CORAM : LES HONORABLES ALLAN R. HILTON, J.C.A.  
FRANÇOIS DOYON, J.C.A.  
ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.**

---

**FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL**  
APPELANTE – mise en cause – demanderesse

c.

**VILLE DE MONTRÉAL**  
INTIMÉE – demanderesse – mise en cause  
-et-

**PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC**  
INTIMÉE – mise en cause – demanderesse  
-et-

**FÉDÉRATION DES POLICIERS ET POLICIÈRES MUNICIPAUX DU QUÉBEC  
SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE  
ASSOCIATION DES POMPIERS DE MONTRÉAL (APM)  
ASSOCIATION DES POMPIERS DE LA VILLE DE LAVAL (APL)  
ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE GATINEAU  
ASSOCIATION DES POMPIERS ET POMPIÈRES DE L'AGGLOMÉRATION DE  
LONGUEUIL  
ASSOCIATION DES POMPIERS PROFESSIONNELS DE QUÉBEC  
CONFÉDÉRATION DES SYNDICATS NATIONAUX  
SYNDICAT DES POMPIERS ET POMPIÈRES DU QUÉBEC (SPQ)  
SYNDICAT DES PROFESSIONNELLES ET PROFESSIONNELS MUNICIPAUX DE  
MONTRÉAL  
FÉDÉRATION INDÉPENDANTE DES SYNDICATS AUTONOMES (FISA)**

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

MIS EN CAUSE – intervenants – mis en cause

-et-

**CLAUDE MARTIN**, ès qualités d'arbitre

MIS EN CAUSE – défendeur

---

ARRÊT

---

[1] L'appelante se pourvoit, avec autorisation, contre un jugement du 4 janvier 2017 de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Chantal Lamarche), qui se prononce sur trois recours en contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Me Claude Martin : un premier recours de l'appelante la Fraternité des policiers et policières de Montréal (dossier C.S. n° 500-17-094499-160), un second de la Ville de Montréal (dossier C.S. n° 500-17-094487-165) et un troisième de la procureure générale du Québec (dossier C.S. n° 500-17-094491-167).

[2] Pour les motifs du juge Mainville, auxquels souscrivent les juges Hilton et Doyon,  
**LA COUR :**

[3] **ACCUEILLE** l'appel;

[4] **INFIRME** les conclusions énoncées dans les paragraphes 175 à 178 du jugement du 4 janvier 2017 de la Cour supérieure, district de Montréal;

[5] **ACCUEILLE** en partie le pourvoi en contrôle judiciaire du 30 juin 2016 de l'appelante, la Fraternité des policiers et policières de Montréal, dans le dossier C.S. n° 500-17-094499-160 à la seule fin de **DÉCLARER** que l'arbitre de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* a compétence pour décider des questions de droit et de sa propre compétence, y compris pour décider des questions constitutionnelles qui peuvent survenir dans le cadre de son mandat;

[6] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire du 29 juin 2016 de l'intimée la Ville de Montréal dans le dossier C.S. n° 500-17-094487-165;

[7] **REJETTE** le pourvoi en contrôle judiciaire du 29 juin 2016 de l'intimée la procureure générale du Québec dans le dossier C.S. n° 500-17-094491-167;

[8] **MAINTIENT** les conclusions énoncées à la décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Me Claude Martin, lesquelles sont ici reproduites :

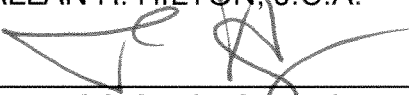
**ACCUEILLE** la demande de suspension de la Fraternité;

**SUSPEND** l'instruction du différend qui oppose la Ville à la Fraternité jusqu'aux jugements de la Cour supérieure sur les recours entrepris par la Fraternité dans les dossiers 500-17-089286-150 et 500-17-087969-153;

**RÉSERVE** les droits des parties quant au renouvellement de cette suspension une fois que la Cour supérieure aura rendu ses jugements dans ces affaires.

[9] **LE TOUT** avec frais de justice en faveur de l'appelante la Fraternité des policiers et policières de Montréal, tant en première instance qu'en appel.

  
ALLAN R. HILTON, J.C.A.

  
FRANÇOIS DOYON, J.C.A.

  
ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

M<sup>e</sup> Laurent Roy  
ROY BÉLANGER AVOCATS  
Pour Fraternité des policiers et policières de Montréal et Syndicat des pompiers et pompières du Québec (SPQ)

M<sup>e</sup> Richard Coutu  
BÉLANGER, SAUVÉ  
Pour Ville de Montréal

M<sup>e</sup> Michel Déom  
BERNARD ROY (JUSTICE QUÉBEC)  
DIRECTION GÉNÉRALE DES AFFAIRES JURIDIQUES ET LÉGISLATIVES  
Pour la procureure générale du Québec

M<sup>e</sup> Maude Pépin Hallé  
LAROUCHE MARTIN  
Pour Confédération des syndicats nationaux

M<sup>e</sup> Yves Morin  
LAMOUREUX MORIN AVOCATS INC.  
Pour Syndicat canadien de la fonction publique

M<sup>e</sup> Katty Duranleau  
TRUDEL AVOCATS  
Pour Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal

M<sup>e</sup> Claude Leblanc  
PHILION, LEBLANC, BEAUDRY, AVOCATS  
Pour Association des pompiers de Montréal (APM), Association des pompiers professionnels de Québec (APPQ), Association des pompiers de Laval (APL), Association des pompiers et pompières de Gatineau et Association des pompiers et pompières de l'agglomération de Longueuil

M<sup>e</sup> Sophie Cloutier  
POUDRIER BRADET, AVOCATS  
Pour Fédération indépendante des syndicats autonomes et al.

Date d'audience : 6 novembre 2017

---

## MOTIFS DU JUGE MAINVILLE

---

[10] La Fraternité des policiers et policières de Montréal (la « **Fraternité** ») est le syndicat accrédité selon la loi pour représenter l'ensemble des policiers de l'intimée, la Ville de Montréal. Elle se pourvoit, avec autorisation, contre un jugement du 4 janvier 2017 de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Chantal Lamarche) (2017 QCCS 12), qui se prononce sur trois recours en contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Me Claude Martin (2016 QCTA 484) : un premier recours de la Fraternité (dossier C.S. n° 500-17-094499-160), un second de la Ville de Montréal (la « **Ville** ») (dossier C.S. n° 500-17-094487-165) et un troisième de la procureure générale du Québec (la « **PGQ** ») (dossier C.S. n° 500-17-094491-167).

[11] Par sa décision interlocutoire, l'arbitre Claude Martin (l'« **arbitre Martin** ») accueille la demande de la Fraternité de suspendre l'instruction du différend qui l'oppose à la Ville portant sur les régimes de retraite des policiers de Montréal jusqu'à ce que la Cour supérieure se prononce sur les recours entrepris par la Fraternité sur (a) la question de l'assujettissement de ces régimes de retraite à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*<sup>1</sup> (la « **Loi 15** ») entrée en vigueur le 5 décembre 2014; et (b) sur la question de la validité constitutionnelle de la Loi 15 au regard de l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*<sup>2</sup> (« **Charte canadienne** ») garantissant la liberté d'association.

[12] Par son jugement du 4 janvier 2017, la Cour supérieure casse la décision interlocutoire de l'arbitre Martin sur ce point et rejette la demande de suspension de la Fraternité. Pour les motifs qui suivent, je propose d'accueillir l'appel de la Fraternité et de rétablir la décision de l'arbitre Martin.

### LE CONTEXTE

#### *Les régimes de retraite des policiers de la Ville de Montréal*

[13] Les policiers de la Ville se sont dotés d'un régime de retraite en 1892. Ce régime a évolué considérablement depuis et s'est aussi scindé en deux régimes de retraite distincts, soit le *Régime de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal* (le « **Régime de retraite #1** ») qui régit les retraites de la plupart des policiers de la Ville et le *Régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de*

---

<sup>1</sup> *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, RLRQ, c. S-2.1.1.

<sup>2</sup> *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

Montréal (le « **Régime de retraite #2** ») protégeant les droits des policiers découlant du régime de retraite antérieur au Régime de retraite #1.

[14] Le Régime de retraite #2 est né de la *Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*<sup>3</sup> de 1892 (la « **Loi de 1892** »). L'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal (l'« **Association** ») y est fondée sous le contrôle des policiers de Montréal dans le but de secourir ses membres en cas de maladie ou d'incapacité de travailler, de leur accorder des gratifications et pensions pour services rendus et de procurer des secours et conférer d'autres avantages à leurs héritiers. La Loi de 1892 permet d'ailleurs à l'Association de constituer un fonds de retraite pour ses membres<sup>4</sup>.

[15] La Ville contribue à ce régime de retraite de l'Association de 1935 à 1975 en vertu d'un contrat notarié du 16 août 1935.

[16] Dans la foulée de la création de la Communauté urbaine de Montréal (« **CUM** ») au début des années 1970 et de l'instauration du Régime de retraite #1 qui s'ensuit, une autre entente notariée intervient le 22 juin 1977, laquelle prévoit que les engagements de la Ville envers le régime de retraite de l'Association (le Régime de retraite #2) seront liquidés sur une période de 50 ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1976. Le 12 août 1977, la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*<sup>5</sup> sanctionne les engagements de la Ville à l'entente notariée au moyen d'amendements à la Loi de 1892 et à la *Charte de la Ville de Montréal*.

[17] Le Régime de retraite #1 est le fruit d'une entente intervenue le 2 décembre 1977 entre la CUM et la Fraternité sous la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal* telle que modifiée le 12 août 1977 par la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, précitée. L'Association est d'ailleurs intervenante à cette entente afin d'accepter d'agir à titre d'administrateur du régime de retraite et d'adopter les règlements requis pour mettre sur pied ledit régime. L'entente comprend en annexe le *Règlement du régime de rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal* que s'engage à adopter l'Association à ces fins. L'entente du 2 décembre 1977 exige d'ailleurs que des amendements législatifs soient adoptés dans la Loi de 1892 concernant l'Association afin de permettre à cette dernière de mettre sur pied et de gérer ce nouveau régime de retraite.

[18] À ces fins, la Loi de 1892 est refondue et remplacée le 15 décembre 1977 par la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté*

<sup>3</sup> *Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1892, 55-56 Victoria, c. 90.

<sup>4</sup> *Ibid.*, art. 7.

<sup>5</sup> *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 71, art. 7 et 8.

*urbaine de Montréal*<sup>6</sup>. La nouvelle loi dispose que l'Association est l'administrateur du Régime de retraite #1 et du Régime de retraite #2, lesquels forment chacun un patrimoine dont l'administration est aussi confiée à l'Association, qui en est saisie comme fiduciaire. La nouvelle loi prévoit aussi le remplacement par l'Association de ses règlements antérieurs par ceux requis pour établir tant le Régime de retraite #1 que le Régime de retraite #2, sous réserve du consentement par résolution du comité exécutif de la CUM et du comité exécutif de la Ville. Le *Règlement du régime de rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal* établissant le Régime de retraite #1 est adopté le 13 janvier 1978 par l'Association conformément à la nouvelle loi et ce règlement reçoit toutes les approbations requises.

[19] Les fusions municipales interviennent en 2002, ayant pour résultat l'abrogation de la CUM et son remplacement par une Ville élargie. Le 1<sup>er</sup> janvier 2002 entre en vigueur la nouvelle *Charte de la Ville de Montréal*<sup>7</sup> constituant alors l'Annexe I de la *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*<sup>8</sup>. La *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* est alors abrogée<sup>9</sup> et la nouvelle Ville succède aux droits, obligations et charges de la CUM<sup>10</sup>. Le service de police de la Ville de Montréal est ainsi constitué, dont le directeur est nommé par le gouvernement du Québec<sup>11</sup>. Ce service de police succède à celui institué par la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* et tous les policiers de la CUM deviennent alors des policiers du service de police de la Ville « avec les mêmes droits et privilèges »<sup>12</sup>.

[20] Le Régime de retraite #1 est alors le plus important régime de retraite à prestations déterminées du secteur municipal au Québec. Il l'est toujours, avec plus de 4 milliards de dollars d'actifs sous gestion en date du 31 décembre 2013 et près de 9 500 participants et bénéficiaires.

*La Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (la « Loi 15 »)*

[21] Le 12 juin 2014, le ministre des Affaires municipales et de l'Occupation du territoire présentait à l'Assemblée nationale du Québec le Projet de loi n° 3, *Loi favorisant la santé*

<sup>6</sup> *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 110.

<sup>7</sup> *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4.

<sup>8</sup> *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56.

<sup>9</sup> *Ibid.*, art. 228.

<sup>10</sup> *Ibid.*, art. 253 et *Charte de la Ville de Montréal*, art. 5 et 7. L'article 7 de cette charte prévoit d'ailleurs que les fonctionnaires et les employés de la CUM mutés à la Ville de Montréal « continuent notamment de participer au régime de retraite auquel ils participaient avant la constitution de la ville ».

<sup>11</sup> *Charte de la Ville de Montréal*, art. 106-108.

<sup>12</sup> *Ibid.*, art. 202.

*financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*<sup>13</sup> (la « **Loi 15** »).

[22] La Loi 15, adoptée le 4 décembre 2014 et entrée en vigueur le lendemain, prévoit que les régimes de retraite à prestations déterminées établis par un organisme municipal doivent être restructurés en vue d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité. Le domaine d'application de la Loi 15 est délimité à son article 1 :

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

1. The purpose of this Act is to require the amendment of any defined benefit pension plan governed by the *Supplemental Pension Plans Act* (chapter R-15.1) and established by a municipal body, as well as of the Régime de retraite des employés municipaux du Québec, with a view to improving the plans' financial health and ensuring their sustainability.

Un processus et des règles particulières sont prévus aux fins de la restructuration des régimes de retraite.

A process and special rules are provided for restructuring the pension plans.

[...]

(...)

[Soulignement ajouté]

(Emphasis added)

[23] En somme, un régime de retraite est assujéti à la Loi 15 s'il répond à trois critères : (a) il doit s'agir d'un régime de retraite à prestations déterminées; (b) régi par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*<sup>14</sup>; et (c) établi par un organisme municipal.

[24] La Loi 15 prévoit que les régimes doivent être modifiés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, afin d'y prévoir (a) que la cotisation d'exercice est partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs; (b) que le déficit afférent, le cas échéant, est assumé à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs; et (c) qu'un fonds de stabilisation sera établi, alimenté par une cotisation de stabilisation partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs et ayant pour but de mettre le régime à l'abri d'écarts défavorables<sup>15</sup>.

[25] De plus, la loi précise qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la cotisation d'exercice ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs, sauf le cas des

<sup>13</sup> *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, L.Q. 2014, c. 15 (« Loi 15 »); la Loi 15 fait désormais partie du Recueil des lois et des règlements du Québec : RLRQ, c. S-2.1.1.

<sup>14</sup> *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1.

<sup>15</sup> *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, RLRQ, c. S-2.1.1, art. 7 et 9-11.



policiers et des pompiers, où elle ne doit pas excéder 20 %. Cette cotisation peut être majorée pour tenir compte de l'âge moyen des participants, du taux de représentation féminine et du taux de capitalisation du régime<sup>16</sup>.

[26] Elle interdit l'indexation automatique de la rente de retraite pour le service postérieur au 31 décembre 2013, mais permet une indexation ponctuelle lorsqu'un excédent, défini selon les paramètres établis dans la loi, est constaté dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013<sup>17</sup>.

[27] La loi prévoit également que les régimes doivent être modifiés le 1<sup>er</sup> janvier 2014 afin de prévoir que les déficits imputables aux participants actifs le 1<sup>er</sup> janvier 2014, pour le service accumulé avant cette date, sont assumés à parts égales entre ces participants actifs et l'organisme municipal, à moins qu'ils ne conviennent d'un partage pouvant atteindre un maximum de 55 % pour l'organisme municipal et un minimum de 45 % pour les participants actifs<sup>18</sup>.

[28] Aussi, la loi autorise l'organisme municipal à suspendre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'indexation automatique de la rente des retraités au 31 décembre 2013, en tout ou en partie, lorsque le régime n'est pas entièrement capitalisé au 31 décembre 2015. Les retraités et l'organisme municipal assument alors à parts égales les déficits imputables aux retraités, à moins que l'organisme municipal ne décide d'en assumer une part plus élevée qui peut atteindre 55 %<sup>19</sup>.

[29] La loi établit par ailleurs que tout engagement supplémentaire qui résulte d'une modification à un régime de retraite doit être payé en entier dès le jour qui suit la date de l'évaluation actuarielle établissant la valeur de cet engagement<sup>20</sup>. Elle prévoit également que les excédents d'actifs ne peuvent être affectés à l'acquittement des cotisations, sauf si une règle fiscale l'oblige; ces excédents doivent être plutôt affectés en priorité au rétablissement de l'indexation des rentes des retraités au 31 décembre 2013 et ensuite aux fins d'une indexation ponctuelle aux participants actifs ou à d'autres fins prévues par la loi<sup>21</sup>.

[30] La loi prévoit une période de négociation en vue de permettre aux organismes municipaux et aux participants actifs de convenir d'une entente pour modifier le régime de retraite de façon à s'y conformer<sup>22</sup>. En cas d'échec des négociations à l'expiration de la période de négociation, un arbitre est nommé pour régler le différend<sup>23</sup>. L'entente ou, selon le cas, la décision arbitrale est transmise à Retraite Québec pour enregistrement;

---

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 8.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 11, 13-14 et 19.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. 12.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 16-17 et 20.

<sup>20</sup> *Ibid.*, art. 19.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 20.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 25-30 et 54-55.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 37-49 et 56.

cette dernière peut refuser de l'enregistrer en raison de non-conformité avec la Loi 15 ou à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*<sup>24</sup>.

*Les procédures judiciaires de la Fraternité en contestation de la Loi 15*

[31] La Fraternité considère que plusieurs dispositions de la Loi 15 sont contraires à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne* et à l'article 3 de la *Charte des droits et libertés de la personne*<sup>25</sup> portant sur la liberté d'association. Elle s'appuie à cet égard sur une série de décisions importantes et récentes de la Cour suprême du Canada portant sur l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne*<sup>26</sup>.

[32] Le 22 avril 2015, la Fraternité a intenté un recours en Cour supérieure afin d'obtenir une déclaration d'invalidité constitutionnelle de la Loi 15 (dossier C.S. n° 500-17-087969-153). Plusieurs autres associations de salariés du secteur municipal ont intenté de tels recours, lesquels furent réunis le 23 juin 2015 sous la gestion du juge Benoit Moulin de la Cour supérieure afin qu'ils soient instruits en même temps<sup>27</sup>. Ces recours sont toujours pendants devant la Cour supérieure.

[33] Toutefois, le recours constitutionnel de la Fraternité fut intenté *de bene esse* puisque celle-ci considère que les régimes de retraite des policiers de Montréal ne sont pas assujettis à la Loi 15. La Fraternité prétend que ces régimes de retraite ne sont pas des régimes « établi[s] par un organisme municipal » comme l'exige l'article 1 de la Loi 15 pour son application. À cette fin, le 6 juillet 2015, la Fraternité a entrepris un autre recours (dossier C.S. n° 500-17-089286-150) afin que la Cour supérieure déclare que les régimes de retraite des policiers de Montréal ne sont pas assujettis à la Loi 15.

[34] Une pléiade d'autres recours judiciaires ont été entrepris dans la foulée des arbitrages résultant de la Loi 15, plusieurs syndicats du secteur municipal, y compris la Fraternité, ayant demandé la suspension des arbitrages pour le temps requis afin de résoudre les litiges constitutionnels et celui portant sur le champ d'application de la loi. La Cour est d'ailleurs saisie de deux appels portant sur ces questions, l'un dans le présent dossier d'appel impliquant la Fraternité et la Ville de Montréal et l'autre dans le dossier d'appel n° 500-09-026593-178 impliquant d'autres syndicats représentant des employés de la Ville de Montréal. L'arrêt de la Cour dans cet autre dossier a été rendu en même temps que celui-ci.

---

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 50-52.

<sup>25</sup> *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

<sup>26</sup> *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, [2015] 1 R.C.S. 125; *Saskatchewan Federation of Labour c. Saskatchewan*, 2015 CSC 4, [2015] 1 R.C.S. 245; *British Columbia Teachers' Federation c. Colombie-Britannique*, 2016 CSC 49, [2016] 2 R.C.S. 407.

<sup>27</sup> *Fédération des policières et policiers municipaux du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2015 QCCS 3051 (jugement de l'honorable Benoit Moulin sur requête des demandeurs en réunion de toutes les demandes).

[35] Malgré les recours judiciaires entrepris, l'arbitre Martin fut nommé sous la Loi 15 afin de trancher le différend qui oppose la Fraternité et la Ville quant à l'entente dont elles doivent convenir en vertu de cette loi. Lors de la première séance d'audition tenue le 21 avril 2016, la Fraternité a saisi l'arbitre Martin de ses moyens voulant que ces régimes de retraite ne soient pas assujettis à la Loi 15 et que la Loi 15 soit elle-même inconstitutionnelle parce que contraire à la *Charte canadienne*. La Fraternité estime en effet que l'arbitre désigné pour agir en vertu de la Loi 15 possède une compétence concurrente avec celle de la Cour supérieure pour trancher tant la question de l'assujettissement que la question constitutionnelle. La Fraternité a d'ailleurs transmis à la PGQ un avis suivant l'article 76 du *Code de procédure civile* (« **C.p.c.** ») afin de l'informer que la question constitutionnelle et celle relative à l'assujettissement seraient soulevées devant l'arbitre Martin.

[36] En raison toutefois des recours déjà intentés devant la Cour supérieure tant sur la question de l'assujettissement que sur la question constitutionnelle, la Fraternité a demandé à l'arbitre Martin de suspendre l'arbitrage en attendant que les tribunaux de droit commun statuent sur la question de l'assujettissement de la Loi 15 et celle de sa validité constitutionnelle.

[37] Les syndicats mis en cause représentent divers salariés du secteur municipal dont les régimes de retraite sont touchés par la Loi 15. Ceux-ci ont présenté à l'arbitre Martin une demande d'intervention, laquelle a été accueillie aux fins de l'examen des pouvoirs et de la compétence de l'arbitre de la Loi 15 à décider tant de la demande de suspension de l'arbitrage que de la question de la validité constitutionnelle de la Loi 15.

[38] Le 1<sup>er</sup> juin 2016, l'arbitre Martin a rendu sa décision interlocutoire. Il conclut que l'arbitre de la Loi 15 est un tribunal statutaire exerçant une fonction juridictionnelle<sup>28</sup>. Toutefois, selon lui, la Loi 15 n'attribue ni expressément ni implicitement à l'arbitre de la Loi 15 le pouvoir de trancher une question de droit. Ainsi, à son avis, l'arbitre de la Loi 15 n'a pas la compétence pour trancher ni sur la question de la validité constitutionnelle de la Loi 15 au regard de la *Charte canadienne* ni sur la question de l'assujettissement des régimes de retraite des policiers de Montréal à cette loi<sup>29</sup>. Par contre, l'arbitre Martin estime qu'il a le pouvoir de suspendre l'audience<sup>30</sup>. Il applique à cet égard les critères de la question sérieuse, du préjudice irréparable, de la prépondérance des inconvénients et des conséquences sur le public. Il accueille la demande de la Fraternité de suspendre l'instruction du différend qui l'oppose à la Ville jusqu'à ce que la Cour supérieure se prononce sur la question de l'assujettissement des régimes de retraite des policiers de Montréal à la Loi 15 et sur la question de la validité constitutionnelle de celle-ci au regard de la *Charte canadienne*.

---

<sup>28</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 49-50.

<sup>29</sup> *Ibid.*, par. 65.

<sup>30</sup> *Ibid.*, par. 66-67.

[39] La Fraternité, la Ville et la PGQ se sont toutes les trois pourvues en contrôle judiciaire à l'encontre de la décision interlocutoire de l'arbitre Martin. Tout en étant d'accord avec la suspension de l'arbitrage, la Fraternité est d'avis que l'arbitre Martin a erré en décidant qu'il n'avait pas la compétence pour décider des questions de l'assujettissement des régimes de retraite des policiers à la Loi 15 et de la constitutionnalité de cette loi. La Ville et la PGQ sont d'accord avec l'arbitre Martin quant à l'absence de compétence de ce dernier pour trancher ces questions, mais elles sont d'avis que celui-ci a erré en accordant la suspension de l'arbitrage.

[40] Le 4 janvier 2017, la Cour supérieure rejette le pourvoi en contrôle judiciaire de la Fraternité, déclare que l'arbitre de la Loi 15 n'a pas la compétence pour trancher la question constitutionnelle, accueille en partie les pourvois en contrôle judiciaire de la Ville et de la PGQ et casse la décision interlocutoire de l'arbitre Martin afin de rejeter la demande de suspension de la Fraternité.

[41] La Fraternité a obtenu la permission d'appeler de ce jugement. L'appel a suspendu l'effet du jugement de la Cour supérieure<sup>31</sup> et son exécution provisoire n'a pas été demandée, de sorte que, de fait, l'arbitrage sous la Loi 15 devant l'arbitre Martin n'a toujours pas eu lieu.

[42] Le 6 janvier 2017, le juge Benoit Moulin de la Cour supérieure a rejeté le recours de la Fraternité portant sur la question de l'assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal à la Loi 15<sup>32</sup>. La Fraternité s'est pourvue en appel contre ce jugement dans le dossier d'appel n° 500-09-026591-172. La Cour a accueilli cet appel dans un arrêt rendu le même jour que celui-ci. La Cour y déclare que le Régime de retraite #1 et le Régime de retraite #2 ne sont pas assujettis à la Loi 15 puisqu'ils ne sont pas des régimes de retraite « établi[s] par un organisme municipal » au sens de l'article 1 de la Loi 15.

[43] Il faut aussi souligner que la Fraternité et la Ville ont récemment conclu une nouvelle convention collective de travail comprenant en marge une entente sur le Régime de retraite #1. Une entente de principe a été conclue à cet effet le 23 juin 2017. Cette entente fut approuvée par l'assemblée générale de la Fraternité le 10 août 2017 et par la Ville le 28 septembre 2017. L'entente a été signée par les parties le 11 octobre 2017. Il semble que la Fraternité ait convenu de respecter les dispositions de la Loi 15 sur une base volontaire en échange de concessions financières importantes de la Ville, tout en réservant ses recours pour contester l'assujettissement des régimes de retraite des policiers à cette loi et la constitutionnalité de celle-ci. Lors de l'audition de l'appel le 6 novembre 2017, les dispositions de l'entente portant sur les régimes de retraite n'avaient toujours pas reçu l'aval de Retraite Québec conformément aux articles 50 à 52 de la Loi 15.

---

<sup>31</sup> Art. 355 C.p.c.

<sup>32</sup> *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal*, 2017 QCCS 24.

## LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[44] Étant donné que l'appel porte en large partie sur la compétence de l'arbitre nommé sous la Loi 15, il y a lieu de reproduire ici les articles pertinents de cette loi portant sur l'arbitrage et la décision arbitrale :

**37.** À l'expiration de la période de négociation, un arbitre est nommé pour régler le différend si aucune entente n'a été transmise au ministre.

**37.** At the expiry of the negotiation period, an arbitrator is appointed to settle the dispute if no agreement has been sent to the Minister.

Un arbitre peut aussi être nommé avant la fin de cette période à la demande conjointe des parties ou sur réception du rapport du conciliateur prévu à l'article 36.

An arbitrator may also be appointed before the end of such a period at the joint

**38.** Le ministre dresse, à partir de critères et de profils de compétence et d'expérience qu'il détermine, une liste d'arbitres. Cette liste est publiée à la *Gazette officielle du Québec*.

**38.** The Minister draws up a list of arbitrators on the basis of the criteria and the expertise and experience profiles determined by the Minister. This list is published in the *Gazette officielle du Québec*.

[...]

(...)

**39.** L'arbitre est choisi conjointement par les parties à même la liste prévue à l'article 38. En cas de mésentente entre les parties, le ministre nomme l'arbitre.

**39.** The arbitrator is chosen jointly by the parties from the same list as that provided for in section 38. If the parties cannot agree, the Minister appoints the arbitrator.

[...]

(...)

**43.** L'arbitre doit rendre sa décision dans les six mois suivant la date où il a été saisi du différend.

**43.** The arbitrator must render a decision within six months after the dispute is referred to him or her.

[...]

(...)

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

**46.** The arbitrator renders a decision in accordance with the rules of law.

Il doit prendre en considération, notamment, la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs

The arbitrator must take into account, among other considerations, taxpayers' ability to pay, intergenerational equity, the sustainability of the pension plan, compliance with cost-sharing

visés par la présente loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime.

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

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

**47.** L'arbitre transmet au ministre une copie de sa décision.

**48.** Les chapitres III et V du titre II du livre VII, à l'exception de l'article 643, du *Code de procédure civile* (chapitre C-25.01) s'appliquent à l'arbitrage prévu par la présente loi compte tenu des adaptations nécessaires.

**49.** Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au *Code de procédure civile* (chapitre C-25.01) ne peut être exercé ni aucune injonction accordée contre un arbitre agissant en sa qualité officielle.

[...]

**50.** Dès qu'une entente a été transmise au ministre en application des articles 30 ou 35 ou dès qu'une décision arbitrale lui a été transmise en application de l'article 47, les modifications au régime de retraite qui en découlent sont communiquées à Retraite Québec pour enregistrement.

[...]

**52.** Lorsque Retraite Québec est dans l'impossibilité d'enregistrer une modification au régime découlant

principles and the objectives set out in this Act, contribution holidays and any improvements made to the plan.

In addition, the arbitrator must take into account the past concessions granted by the members with respect to other elements of the overall remuneration.

The arbitrator's decision is binding on the parties from the time it is rendered. No appeal lies from the arbitrator's decision.

**47.** The arbitrator sends a copy of the decision to the Minister.

**48.** Chapters III and V of Title II of Book VII, except article 643, of the *Code of Civil Procedure* (chapter C-25.01) apply, with the necessary modifications, to arbitration provided for in this Act.

**49.** Except on a question of jurisdiction, no applications for judicial review under the *Code of Civil Procedure* (chapter C-25.01) may be exercised, nor any injunction granted, against an arbitrator acting in his or her official capacity.

(...)

**50.** As soon as an agreement has been sent to the Minister under section 30 or 35 or after an arbitration decision has been sent to the Minister under section 47, the resulting amendments to the pension plan are communicated to Retraite Québec for registration.

(...)

**52.** If Retraite Québec is unable to register an amendment to the plan resulting from an agreement or from

d'une entente ou de la décision d'un arbitre en raison de sa non-conformité à la présente loi ou à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1), elle doit en aviser le comité de retraite.

[...]

Lorsque les modifications résultent d'une décision arbitrale, le comité de retraite avise l'arbitre qui a rendu la décision de la décision de Retraite Québec et lui demande de modifier cette décision dans les 30 jours.

an arbitrator's decision because of its non-compliance with this Act or the *Supplemental Pension Plans Act* (chapter R-15.1), the Board must inform the pension committee.

(...)

If the amendments result from an arbitrator's decision, the pension committee notifies the arbitrator that rendered the decision of Retraite Québec's decision and asks the arbitrator to amend his or her decision within 30 days.

[45] Les dispositions pertinentes du *C.p.c.* auxquelles réfère l'article 48 de la Loi 15 sont les suivantes :

**632.** L'arbitre procède à l'arbitrage suivant la procédure qu'il détermine; il est cependant tenu de veiller au respect des principes de la contradiction et de la proportionnalité.

Il a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence, y compris celui de faire prêter serment, de nommer un expert ou de statuer sur sa propre compétence.

Une partie peut, dans les 30 jours après avoir été avisée de la décision de l'arbitre sur sa compétence, demander au tribunal de se prononcer sur la question. La décision du tribunal qui reconnaît la compétence de l'arbitre est sans appel.

Tant que le tribunal n'a pas statué, l'arbitre peut poursuivre la procédure arbitrale et rendre sa sentence.

**632.** Arbitrators conduct the arbitration according to the procedure they determine; they are required, however, to see that the adversarial principle and the principle of proportionality are observed.

Arbitrators have all the necessary powers to exercise their jurisdiction, including the power to administer oaths, the power to appoint an expert and the power to rule on their own jurisdiction.

If an arbitrator rules on the arbitrator's own jurisdiction, a party, within 30 days after being advised of the decision, may ask the court to rule on the matter. A decision of the court recognizing the jurisdiction of the arbitrator cannot be appealed.

For so long as the court has not made its ruling, the arbitrator may continue the arbitration proceedings and make an award.

**636.** La décision prise en cours d'arbitrage doit l'être sur-le-champ ou, si cela ne se peut, dans les plus brefs délais; si elle est écrite, elle doit être signée comme le sera la sentence arbitrale.

[...]

**642.** La sentence arbitrale lie les parties. Elle doit être écrite, motivée et signée par le ou les arbitres; elle indique la date et le lieu où elle a été rendue. La sentence est réputée avoir été rendue à cette date et en ce lieu.

[...]

**636.** Decisions during arbitration proceedings are made immediately or, if they cannot be made immediately, as soon as possible; if they are in writing, they must be signed, as must the arbitration award.

(...)

**642.** The arbitration award is binding on the parties. It must be made in writing and be signed by the arbitrator or arbitrators, and include reasons. It must state its date and the place where it was made. The award is deemed to have been made on that date and at that place.

(...)

## **LA DÉCISION INTERLOCUTOIRE DE L'ARBITRE**

[46] L'arbitre Martin énonce qu'il n'est pas nécessaire de répondre à la question de la compétence de l'arbitre de la Loi 15 pour trancher la question de la validité constitutionnelle de cette loi au regard de la *Charte canadienne* ou la question de l'assujettissement à celle-ci des régimes de retraite des policiers de Montréal. Selon lui, la demande de la Fraternité soulève seulement la question de la suspension de l'arbitrage<sup>33</sup>. Néanmoins, puisque la Fraternité, la Ville et la PGQ ont longuement plaidé sur la compétence de l'arbitre de la Loi 15 pour trancher ces questions de droit, l'arbitre Martin se sent obligé de les aborder. Nul doute que l'intervention de nombreux autres syndicats aux prises avec des questions similaires devant d'autres arbitres a incité l'arbitre Martin à se prononcer sur la question de sa compétence quant à la validité constitutionnelle de la Loi 15.

[47] Il se dit d'avis, sur la base d'une analyse comparative des dispositions de la Loi 15 et de celles du *Code du travail* du Québec<sup>34</sup>, que l'arbitre de la Loi 15, l'arbitre de différends et l'arbitre de griefs s'apparentent l'un à l'autre. Il en conclut que l'arbitre de la Loi 15 est un tribunal statutaire exerçant une fonction juridictionnelle<sup>35</sup>. Il étudie les arrêts de la Cour suprême du Canada qui abordent la question de savoir si un tribunal administratif peut se prononcer sur la constitutionnalité des dispositions de son propre

<sup>33</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 47.

<sup>34</sup> *Code du travail*, RLRQ, c. C-27.

<sup>35</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 49-50.



régime législatif et refuser de les appliquer au motif qu'elles sont inopérantes suivant le paragraphe 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

[48] L'arbitre Martin conclut que la Loi 15 ne lui attribue pas expressément le pouvoir de trancher une question de droit; pour lui, l'article 46 de la Loi 15, selon lequel l'arbitre « statue conformément aux règles de droit », et le renvoi que fait l'article 48 à l'article 632 *C.p.c.* sont « insuffisants pour en venir à une conclusion différente »<sup>36</sup>. Il ajoute que le législateur n'a pas non plus attribué implicitement à l'arbitre de la Loi 15 le pouvoir de trancher une question de droit<sup>37</sup>. Ainsi, si l'arbitre de la Loi 15 n'a pas la compétence pour décider une question de droit, il n'a pas compétence pour décider de la question de l'assujettissement des régimes de retraite à cette loi ou de la validité constitutionnelle de celle-ci au regard de la *Charte canadienne*<sup>38</sup>.

[49] L'arbitre Martin se penche ensuite sur la demande de suspension de l'arbitrage formulée par la Fraternité. Il refuse d'assimiler cette demande à une simple remise de l'audition comme le voudrait la Fraternité. Il est d'avis que l'arbitre de la Loi 15 n'a pas le pouvoir de prononcer des « mesures provisionnelles » ou des « ordonnances provisoires »<sup>39</sup>. Il estime néanmoins que la proposition de la Ville et de la PGQ selon laquelle il n'aurait pas la compétence pour suspendre l'audience est surprenante<sup>40</sup>. Il conclut plutôt, en s'appuyant sur les propos du juge Estey dans *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*<sup>41</sup> auxquels le juge Beetz réfère dans *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*<sup>42</sup> (« **Metropolitan Stores** »), « qu'un tribunal a le pouvoir discrétionnaire d'ordonner une suspension d'instance pendant la contestation d'une disposition législative »<sup>43</sup>. Pour l'arbitre Martin, la question qui se pose est davantage « de savoir à quelles conditions ou dans quelles circonstances un arbitre nommé en vertu de la [Loi 15] peut le faire »<sup>44</sup>. À cet égard, il décide d'appliquer, avec une certaine souplesse, les critères de *Metropolitan Stores*<sup>45</sup>.

[50] Il note que ni la Ville ni la PGQ ne contestent le fait que les recours de la Fraternité en Cour supérieure soulèvent des « questions sérieuses »<sup>46</sup>. Il accepte que mener l'arbitrage à terme puisse causer à la Fraternité « un préjudice sérieux ou créer un état de fait ou de droit qu'un jugement final sur les questions de l'assujettissement ou la

---

<sup>36</sup> *Ibid.*, par. 63.

<sup>37</sup> *Ibid.*, par. 64.

<sup>38</sup> *Ibid.*, par. 65.

<sup>39</sup> *Ibid.*, par. 67.

<sup>40</sup> *Ibid.*, par. 66-67.

<sup>41</sup> *Procureur général du Canada c. The Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, p. 330.

<sup>42</sup> *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, [1987] 1 R.C.S. 110, p. 126.

<sup>43</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 67.

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*, par. 69.

<sup>46</sup> *Ibid.*, par. 74.

constitutionnalité ne pourra corriger »<sup>47</sup>. Quant au préjudice pour la Ville découlant de la suspension, il conclut qu'il est plutôt hypothétique à la lumière de la preuve devant lui<sup>48</sup>.

[51] L'arbitre Martin note que l'intérêt public doit être pris en considération dans l'appréciation de la prépondérance des inconvénients; le tribunal doit aussi tenir pour acquis que la mesure législative contestée a été adoptée pour le bien public et qu'elle sert un objectif d'intérêt général valable<sup>49</sup>. Il souscrit toutefois à l'opinion de la Cour suprême du Canada dans *RJR – MacDonald*<sup>50</sup> selon laquelle « l'atteinte à l'intérêt public est beaucoup moins probable dans le cas où un groupe restreint et distinct de requérants est exempté de l'application de certaines dispositions d'une loi que dans le cas où l'application de la loi est suspendue dans sa totalité »<sup>51</sup>. L'arbitre Martin estime que la demande de suspension de la Fraternité « n'aura pas pour effet de suspendre l'application de la [Loi 15], mais plutôt de faire en sorte que l'arbitrage du différend qui oppose la Ville et la Fraternité soit repoussé à une date ultérieure »<sup>52</sup>. Pour l'arbitre Martin, la prépondérance des inconvénients favorise la Fraternité<sup>53</sup>.

[52] Enfin, l'arbitre Martin se dit d'avis que le délai de six mois prévu par l'article 43 de la Loi 15 à l'intérieur duquel il doit rendre sa décision n'a pas « un caractère absolument impératif »; selon lui, « l'article 43 ne constitue pas un obstacle à la suspension demandée par la Fraternité »<sup>54</sup>.

[53] L'arbitre Martin accueille donc la demande de la Fraternité de suspendre l'instruction du différend qui l'oppose à la Ville jusqu'à ce que la Cour supérieure se prononce sur la question de l'assujettissement des régimes de retraite des policiers de Montréal à la Loi 15 et sur la question de la validité constitutionnelle de celle-ci au regard de la *Charte canadienne*.

## **LE JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE**

[54] La juge de révision était saisie à la fois des demandes de contrôle judiciaire portant sur la décision interlocutoire de l'arbitre Martin et d'une demande de contrôle judiciaire de quatre autres syndicats représentant d'autres employés de la Ville et visant une décision interlocutoire du 27 juin 2016 d'un autre arbitre nommé sous la Loi 15, soit René Beaupré, qui contrairement à l'arbitre Martin avait refusé une demande de suspension de l'arbitrage. La décision de la juge portant sur la décision interlocutoire de l'arbitre Beaupré a fait l'objet d'un appel dans le dossier d'appel n° 500-09-026593-178. Cet appel a été entendu avec celui de la Fraternité et il fait l'objet d'un arrêt de cette Cour rendu en même

---

<sup>47</sup> *Ibid.*, par. 78.

<sup>48</sup> *Ibid.*, par. 82.

<sup>49</sup> *Ibid.*, par. 79.

<sup>50</sup> *RJR – MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1994] 1 R.C.S. 311.

<sup>51</sup> *Ibid.*, p. 346.

<sup>52</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 81.

<sup>53</sup> *Ibid.*, par. 82-83.

<sup>54</sup> *Ibid.*, par. 89.

temps que celui-ci. Seuls les aspects du jugement de la Cour supérieure portant sur la décision interlocutoire de l'arbitre Martin seront traités ici.

[55] La juge énonce trois questions dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision de l'arbitre Martin : (1) l'arbitre détient-il la compétence pour déclarer la Loi 15 inopérante et inapplicable aux régimes de retraite des membres de la Fraternité? (2) détient-il la compétence pour se prononcer sur une demande pour suspendre l'arbitrage? et (3) dans l'affirmative, était-il opportun de suspendre l'arbitrage jusqu'à la décision de la Cour supérieure sur les recours constitutionnels visant la Loi 15?<sup>55</sup>

[56] Curieusement, la juge ne se questionne pas sur l'opportunité de suspendre l'arbitrage jusqu'à la décision des tribunaux de droit commun portant sur le recours de la Fraternité contestant l'assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 à la Loi 15. De fait, elle évacue cette question du litige en soutenant que le juge Moulin de la Cour supérieure avait déjà entendu les parties sur la question de l'assujettissement et que sa décision était alors mise en délibéré. La juge de révision a donc conclu qu'il « n'est pas opportun de se prononcer sur la question du contrôle judiciaire de la décision arbitrale concernant l'assujettissement puisque le juge Moulin se prononcera sur cette question incessamment »<sup>56</sup>.

[57] La juge applique la norme de contrôle de la décision correcte quant à la première question, soit celle de la compétence de l'arbitre pour décider de la validité constitutionnelle de la Loi 15, puisqu'il s'agit d'une véritable question de compétence aux connotations constitutionnelles<sup>57</sup>. Elle applique la norme de contrôle de la décision raisonnable pour les deux autres questions portant sur la compétence de l'arbitre pour se prononcer sur une demande de suspendre l'arbitrage et sur l'opportunité d'y faire droit<sup>58</sup>.

[58] La juge s'attaque alors à la première question portant sur la compétence de l'arbitre pour se prononcer sur la validité constitutionnelle de la Loi 15. Elle estime que la Loi 15 attribue expressément à l'arbitre la compétence pour trancher des questions de droit puisqu'il doit « statue[r] conformément aux règles de droit » en vertu de l'article 46 de celle-ci, lequel doit être lu avec l'article 632 *C.p.c.* selon lequel l'arbitre a « tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence »<sup>59</sup>. Elle ajoute que, si elle avait conclu à l'absence de disposition expresse portant sur la compétence pour décider des questions de droit, elle aurait néanmoins conclu que la Loi 15 attribue implicitement cette compétence à l'arbitre<sup>60</sup>.

[59] La juge rejette l'argument selon lequel les délais auxquels l'arbitre de la Loi 15 est assujetti pour rendre sa décision empêchent de conclure qu'il a compétence pour

---

<sup>55</sup> Jugement de la Cour supérieure, par. 45.

<sup>56</sup> *Ibid.*, par. 75.

<sup>57</sup> *Ibid.*, par. 59-60.

<sup>58</sup> *Ibid.*, par. 63 et 73-74.

<sup>59</sup> *Ibid.*, par. 90-93.

<sup>60</sup> *Ibid.*, par. 94-98.

trancher des questions de droit. Elle note que le législateur impose couramment de tels délais aux tribunaux administratifs sans que cela leur retire leur compétence sur les questions de droit et qu'il serait contre-productif de retirer ce pouvoir à l'arbitre de la Loi 15 dans ce cas-ci<sup>61</sup>. Toutefois, elle opine que la longueur des délais susceptibles de découler d'un débat constitutionnel complexe est un élément qui peut être pris en considération lorsqu'il s'agit de décider si le législateur a voulu exclure les questions relatives à la *Charte canadienne* des questions soumises à l'arbitre de la Loi 15 pour examen<sup>62</sup>.

[60] Puisque l'arbitre de la Loi 15 détient la compétence pour trancher des questions de droit, la juge reconnaît qu'elle doit présumer qu'il peut aussi se prononcer sur la constitutionnalité de sa loi constitutive au regard de la *Charte canadienne*. Elle estime toutefois que cette présomption est repoussée dans ce cas-ci. Pour ce faire, elle se fonde uniquement sur des « considérations pratiques » bien qu'elle reconnaisse que de telles considérations ne sont en général pas suffisantes pour réfuter cette présomption<sup>63</sup>.

[61] La seconde question qu'aborde la juge est celle du caractère raisonnable de la décision de l'arbitre portant sur sa compétence pour se prononcer sur la demande de suspension de l'arbitrage. La juge est d'avis qu'il s'agit là d'une mesure de gestion de l'instance qui relève de la compétence de l'arbitre de la Loi 15 sous l'article 632 *C.p.c.*, auquel réfère l'article 48 de la Loi 15<sup>64</sup>.

[62] La troisième question est celle du caractère raisonnable de la décision interlocutoire de l'arbitre Martin de suspendre l'arbitrage. La juge est d'avis que cette décision est déraisonnable<sup>65</sup>, « puisque pour conclure à un préjudice sérieux, [l'arbitre] tient pour acquis que la Loi 15 sera invalidée et qu'il faudra remettre les parties dans leur situation antérieure »<sup>66</sup>; or, la Loi 15 n'a pas encore été déclarée invalide<sup>67</sup>. Pour la juge, l'arbitre Martin « omet de considérer l'intérêt public et de lui accorder le poids que la jurisprudence enseigne de lui donner »<sup>68</sup>. Notamment, l'arbitre Martin ne mentionne pas que la suspension de l'application de la loi serait elle-même à l'avantage du public<sup>69</sup>. La juge procède à rendre la décision qui aurait dû être rendue puisque, selon elle, la seule issue possible est de refuser de suspendre l'arbitrage<sup>70</sup>.

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, par. 102-104.

<sup>62</sup> *Ibid.*, par. 101.

<sup>63</sup> *Ibid.*, par. 110-118.

<sup>64</sup> *Ibid.*, par. 142-143 et 126-138.

<sup>65</sup> *Ibid.*, par. 151.

<sup>66</sup> *Ibid.*, par. 154.

<sup>67</sup> *Ibid.*, par. 156.

<sup>68</sup> *Ibid.*, par. 161.

<sup>69</sup> *Ibid.*, par. 160.

<sup>70</sup> *Ibid.*, par. 162.

**QUESTION PRÉLIMINAIRE : L'APPEL EST-IL DEVENU THÉORIQUE?**

[63] La doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe général voulant qu'un tribunal puisse refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite qui n'a pas ou ne peut avoir des conséquences pratiques sur les droits des parties. Cette doctrine s'applique en appel lorsque surviennent des événements qui modifient les rapports des parties entre elles, de sorte qu'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties. Si tel est le cas, la Cour doit alors décider si elle doit exercer son pouvoir discrétionnaire pour entendre néanmoins l'affaire, notamment parce qu'il s'agit d'une importante question de droit ou d'intérêt public ou qu'il est peu probable que la question puisse être soumise à nouveau à celle-ci<sup>71</sup>.

[64] La Ville soutient que l'appel est devenu théorique vu l'entente intervenue le 11 octobre 2017 entre elle et la Fraternité afin de restructurer le Régime de retraite #1 des policiers conformément à la Loi 15 à l'occasion du renouvellement de la convention collective de travail des policiers de Montréal. En l'occurrence, vu cette entente, l'arbitrage envisagé sous la Loi 15 entre la Ville et la Fraternité n'aura pas lieu. Les questions de savoir si l'arbitre Martin pouvait décider de la constitutionnalité ou de l'applicabilité de la Loi 15 ou s'il pouvait suspendre l'arbitrage sont donc toutes devenues théoriques selon la Ville.

[65] Il convient de souligner à nouveau que, lors de l'audition de l'appel le 6 novembre 2017, les dispositions de l'entente portant sur les régimes de retraite des policiers n'avaient toujours pas reçu l'aval de Retraite Québec conformément aux articles 50 à 52 de la Loi 15. Aucune des parties n'a avisé depuis la Cour que l'enregistrement de cette entente aurait été effectué par Retraite Québec conformément à cette loi. De plus, lors de l'audition, le procureur de la Fraternité a souligné que certaines des modalités de l'entente reposent sur des interprétations de la Loi 15 qui ne seront peut-être pas retenues par Retraite Québec. En l'occurrence, le simple fait qu'une entente soit intervenue en regard du Régime de retraite #1 ne rend pas en soi l'appel théorique, bien qu'il soit fort possible que ce soit le cas sous peu, advenant l'enregistrement de l'entente.

[66] Les questions de l'assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 à la Loi 15 et la constitutionnalité de cette loi ne sont pas des questions théoriques même si une entente est survenue puisque les dispositions de la Loi 15, si elles s'appliquent, continueront de régir ces régimes de retraite à l'avenir, empêchant ainsi les parties de convenir de modifications qui ne respecteraient pas le cadre établi par cette loi. Par contre, la question de l'arbitrage sous la Loi 15 devient théorique pour les policiers de Montréal si l'entente intervenue le 11 octobre 2017 est finalement enregistrée par Retraite Québec conformément à la loi. Il n'est cependant pas acquis que cet enregistrement sera effectué sans complication.

---

<sup>71</sup> *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342.

[67] Par contre, vu l'arrêt de cette Cour rendu en même temps que celui-ci dans le dossier d'appel n° 500-09-026591-172, lequel établit que les Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal ne sont pas assujettis à la Loi 15, il va de soi que l'appel quant aux pouvoirs de l'arbitre de suspendre l'arbitrage impliquant la Fraternité et la Ville sous cette loi est devenu théorique.

[68] Cependant, je suis néanmoins d'avis que la Cour doit se prononcer à propos de la compétence de l'arbitre de la Loi 15 sur les questions de droit et sur la suspension de l'arbitrage. En effet, ce dossier et le dossier d'appel n° 500-09-026593-178 décidé en même temps sont des dossiers de principe auxquels de nombreux intervenants syndicaux du monde municipal sont intervenus. Ceux-ci sont tous aux prises avec des problèmes similaires dans le cadre de divers arbitrages sous la Loi 15 et ils sont tous intervenus dans le but d'obtenir une réponse aux questions de compétence que soulèvent ces deux appels<sup>72</sup>. En statuant aujourd'hui, la Cour mettra fin à ces controverses au bénéfice des nombreux justiciables du secteur municipal qui se trouvent dans une situation similaire<sup>73</sup>.

[69] Comme le soulignait d'ailleurs la juge Bélanger dans son jugement accordant la permission d'appeler à la Fraternité : « [d]ans le contexte particulier de la Loi 15, la question des pouvoirs de l'arbitre et celle de la façon dont doit être arrimé le débat présentement en cours devant la Cour supérieure avec les nombreux arbitrages qui sont prévus, méritent l'attention de la Cour »<sup>74</sup>.

### **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[70] Je reformulerais comme suit les questions en litige :

- (a) Quelles sont les normes de contrôle applicables?
- (b) L'arbitre de la Loi 15 détient-il la compétence pour décider des questions de droit, y compris la validité constitutionnelle de la Loi 15 et l'assujettissement des régimes de retraite à cette loi?

---

<sup>72</sup> Voir notamment : *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP section locale 429) et Ville de Hampstead*, 2017 QCTA 92 (arbitre Joëlle L'Heureux); *Ville de Gatineau et Syndicat des cols blancs de Gatineau*, 2017 QCTA 159 (arbitre Maureen Flynn); *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP-429) et Ville de Westmount*, 2017 QCTA 199 (arbitre André G. Lavoie); *Terrebonne (Ville de) et Association des cadres de la Ville de Terrebonne*, 2016 QCTA 956 (arbitre Claire Brassard).

<sup>73</sup> *Saskatchewan (Procureur général) c. Lemare Lake Logging Ltd.*, 2015 CSC 53, [2015] 3 R.C.S. 419, par. 13; *Établissement de Mission c. Khela*, 2014 CSC 24, [2014] 1 R.C.S. 502, par. 14; *Divito c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 47, [2013] 3 R.C.S. 157, par. 51; *Mazzei c. Colombie-Britannique (Directeur des Adult Forensic Psychiatric Services)*, 2006 CSC 7, [2006] 1 R.C.S. 326, par. 15; *Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)*, 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3, par. 16-22; *Association québécoise de lutte contre la pollution atmosphérique (AQLPA) c. Compagnie américaine de fer et métaux inc. (AIM)*, 2006 QCCA 1372, par. 12.

<sup>74</sup> 2017 QCCA 319, par. 3 (juge unique).

(c) L'arbitre de la Loi 15 détient-il la compétence pour suspendre la procédure d'arbitrage?

## **ANALYSE**

### Première question : les normes de contrôle

[71] La Cour, saisie de l'appel d'un jugement portant sur une demande de contrôle judiciaire, doit déterminer si la juge de révision a choisi la bonne norme de contrôle et si elle l'a appliquée correctement; il s'ensuit que la Cour doit en réalité porter son attention sur la décision administrative, en l'occurrence, la décision interlocutoire de l'arbitre Martin<sup>75</sup>.

[72] La juge de révision a choisi la norme de la décision correcte comme étant celle qu'il fallait appliquer à la question de savoir si l'arbitre de la Loi 15 a la compétence pour trancher les questions de droit découlant de l'application de cette loi, y compris la question de la validité constitutionnelle de la loi au regard de la *Charte canadienne*. Je suis d'avis qu'elle a raison, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par les parties, puisqu'il s'agit clairement d'une véritable question de compétence telle que définie dans *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*<sup>76</sup> :

[59] Un organisme administratif doit également statuer correctement sur une question touchant véritablement à la compétence. Nous mentionnons la question touchant véritablement à la compétence afin de nous distancier des définitions larges retenues avant l'arrêt *SCFP [Syndicat canadien de la Fonction publique, section locale 963 c. Société des alcools du Nouveau-Brunswick]* [1979] 2 R.C.S. 227]. Il importe en l'espèce de considérer la compétence avec rigueur. Loin de nous l'idée de revenir à la théorie de la compétence ou de la condition préalable qui, dans ce domaine, a pesé sur la jurisprudence pendant de nombreuses années. La « compétence » s'entend au sens strict de la faculté du tribunal administratif de connaître de la question. Autrement dit, une véritable question de compétence se pose lorsque le tribunal administratif doit déterminer expressément si les pouvoirs dont le législateur l'a investi l'autorisent à trancher une question. L'interprétation de ces pouvoirs doit être juste, sinon les actes seront tenus pour *ultra vires* ou assimilés à un refus injustifié d'exercer sa compétence [...]

<sup>75</sup> *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, par. 46-47; *Merck Frosst Canada Ltée c. Canada (Santé)*, 2012 CSC 3, [2012] 1 R.C.S. 23, par. 247; *Unifor, section locale 174 c. Cascades Groupe Papiers fins inc., division Rolland*, 2015 QCCA 1904, par. 28; *Canada (Agence du revenu) c. Telfer*, 2009 CAF 23, par. 18.

<sup>76</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 59. Voir aussi : *Isidore Garon ltée c. Tremblay; Filion et Frères (1976) inc. c. Syndicat national des employés de garage du Québec inc.*, 2006 CSC 2, [2006] 1 R.C.S. 27, par. 90; *Parry Sound (district), Conseil d'administration des services sociaux c. S.E.E.F.P.O., section locale 324*, 2003 CSC 42, [2003] 2 R.C.S. 157, par. 21-22 et 83; *Société Radio-Canada c. Canada (Conseil des relations du travail)*, [1995] 1 R.C.S. 157, par. 49.

[73] La juge a toutefois assujetti à la norme de la décision raisonnable la décision interlocutoire de l'arbitre Martin accueillant la demande de suspension de l'instance, y compris la question de ses pouvoirs d'ordonner une telle suspension. Là encore, je suis d'avis que la juge a raison.

[74] L'article 632, al. 1 *C.p.c.* prévoit que « [l]'arbitre procède à l'arbitrage suivant la procédure qu'il détermine ». Cet article s'applique à l'arbitre de la Loi 15 vu l'article 48 de cette loi. L'arbitre de la Loi 15 est donc maître de la procédure lors de l'arbitrage et il a compétence exclusive à cet égard<sup>77</sup>. Le pouvoir de suspendre pendant un certain temps l'instance engagée devant l'arbitre de la Loi 15 demeure une question relative à la procédure qu'il faut assujettir à la norme du caractère raisonnable.

[75] À titre d'exemple, dans *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*<sup>78</sup>, la Cour suprême du Canada a conclu que la décision du Tribunal canadien des droits de la personne portant sur son pouvoir d'ordonner le paiement total ou partiel des dépens de la victime d'un acte discriminatoire était assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable. Il en est de même ici lorsqu'il s'agit de décider si l'arbitre de la Loi 15 a le pouvoir de suspendre l'instance puisque cette question n'est pas une véritable question de compétence<sup>79</sup>.

*Deuxième question : la compétence pour décider des questions de droit, y compris la validité constitutionnelle de la Loi 15 et l'assujettissement des régimes de retraite à cette loi*

[76] La jurisprudence de la Cour suprême du Canada fait ressortir les raisons sérieuses, tant sur le plan des principes que sur celui de la politique générale, de permettre à un tribunal administratif de se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante afin de refuser d'appliquer une disposition contestée qu'il estime inconstitutionnelle. Bien qu'un tribunal administratif ne puisse formellement déclarer une loi inconstitutionnelle à l'égard de tous, cette compétence étant réservée

---

<sup>77</sup> *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8, [2016] 1 R.C.S. 29, par. 31; *Université du Québec à Trois-Rivières c. Larocque*, [1993] 1 R.C.S. 471, p. 487 et 491.

<sup>78</sup> *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 24-27.

<sup>79</sup> *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 33, 34, 39 et 41; *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, *supra*, note 77, par. 32; *Mouvement laïque québécois c. Saguenay (Ville)*, 2015 CSC 16, [2015] 2 R.C.S. 3, par. 46; *Tervita Corp. c. Canada (Commissaire de la concurrence)*, 2015 CSC 3, [2015] 1 R.C.S. 161, par. 35; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, par. 55; *Front des artistes canadiens c. Musée des beaux-arts du Canada*, 2014 CSC 42, [2014] 2 R.C.S. 197, par. 13; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, par. 25; *Smith c. Alliance Pipeline Ltd.*, 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160, par. 26 et 28.



aux tribunaux supérieurs, il peut néanmoins refuser d'appliquer au litige dont il est saisi une loi qu'il estime inconstitutionnelle<sup>80</sup>.

[77] Dans l'arrêt *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin* (« **Nouvelle-Écosse c. Martin** »), le juge Gonthier explique que, compte tenu du caractère fondamental de la Constitution et de la suprématie de celle-ci, il appartient à tous ceux qui ont le pouvoir d'examiner une question de droit de s'assurer de la validité constitutionnelle des dispositions qu'ils appliquent et interprètent<sup>81</sup> :

[28] Premièrement — ce qui est le plus important —, la Constitution est, aux termes du par. 52(1) de la *Loi constitutionnelle de 1982*, « la loi suprême du Canada » et « elle rend inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit ». L'invalidité d'une disposition législative incompatible avec la *Charte* découle non pas d'une déclaration d'inconstitutionnalité par une cour de justice, mais plutôt de l'application du par. 52(1). Donc, en principe, une telle disposition est invalide dès son adoption, et l'obtention d'un jugement déclaratoire à cet effet n'est qu'un moyen parmi d'autres de protéger ceux et celles qui en souffrent préjudice. En ce sens, la question de la constitutionnalité est inhérente à tout texte législatif en raison du par. 52(1). Les tribunaux judiciaires ne doivent pas appliquer des règles de droit invalides, et il en va de même pour tout niveau ou organe de gouvernement, y compris un organisme administratif de l'État. De toute évidence, un fonctionnaire ne saurait être tenu de s'interroger et de se prononcer sur la constitutionnalité de chaque disposition qu'il est appelé à appliquer. Toutefois, s'il est investi du pouvoir d'examiner les questions de droit liées à une disposition, ce pouvoir englobe habituellement celui d'évaluer la constitutionnalité de cette disposition. Cela s'explique par le fait que la compatibilité d'une disposition avec la Constitution est une question de droit découlant de l'application de cette disposition. À vrai dire, il n'y a pas de question de droit plus fondamentale puisqu'elle permet de déterminer si, dans les faits, la disposition est valide et, par conséquent, si elle doit être interprétée et appliquée, ou s'il y a lieu de ne pas en tenir compte.

[Soulignement ajouté]

[78] Ainsi, selon une jurisprudence abondante de la Cour suprême du Canada depuis *Nouvelle-Écosse c. Martin*, si un tribunal administratif a expressément ou implicitement compétence pour trancher des questions de droit découlant de l'application de la disposition contestée, il peut, en principe, se prononcer sur la validité constitutionnelle de cette disposition<sup>82</sup>. En outre, ainsi que le juge Gonthier l'énonce dans *Nouvelle-Écosse c. Martin*, « [i]l ne s'agit pas de savoir si le Parlement ou la législature a voulu que le

<sup>80</sup> *Centrale des syndicats du Québec c. Procureure générale du Québec*, 2017 QCCA 1288, par. 55-61; Peter W. Hogg, *Constitutional Law of Canada*, 5th ed., vol. 1, Carswell, 2007, par. 40.3(a).

<sup>81</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, 2003 CSC 54, [2003] 2 R.C.S. 504, par. 28.

<sup>82</sup> *R. c. Conway*, 2010 CSC 22, [2010] 1 R.C.S. 765, par. 68; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, [2005] 1 R.C.S. 257, par. 31; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, 2003 CSC 55, [2003] 2 R.C.S. 585, par. 39.

tribunal administratif applique la *Charte* »<sup>83</sup>. Il s'agit plutôt de se demander si le tribunal peut trancher toute question de droit découlant de l'application de la disposition contestée<sup>84</sup>. Dans l'affirmative, le tribunal sera présumé avoir le pouvoir concomitant de se prononcer sur la constitutionnalité de la disposition<sup>85</sup>.

[79] Dès qu'opère la présomption voulant que le tribunal administratif puisse trancher une question constitutionnelle, que ce soit en raison d'une attribution expresse ou d'une attribution implicite du pouvoir de trancher des questions de droit, il faut, en second lieu, se demander si elle est réfutée. Le fardeau de réfuter cette présomption incombe à la partie qui allègue que le tribunal administratif en cause n'a pas compétence pour appliquer la Constitution, dont la *Charte canadienne*<sup>86</sup>. Les commentaires du juge Gonthier, dans *Nouvelle-Écosse c. Martin*, suggèrent d'ailleurs que seul le retrait explicite du pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel ou une intention législative clairement manifestée en ce sens permettrait d'écarter la présomption<sup>87</sup> :

[42] [...] En général, la présomption ne peut être réfutée que par le retrait explicite du pouvoir de trancher des questions de droit constitutionnel ou par ce qui ressort clairement, en ce sens, de la loi elle-même plutôt que de considérations externes. Il faut se demander si l'examen des dispositions législatives amène clairement à conclure que le législateur a voulu exclure la *Charte* ou, de manière plus générale, une catégorie de questions de droit mettant en cause la *Charte* des questions de droit pouvant être abordées par le tribunal administratif en cause. Par exemple, l'attribution expresse à un autre organisme administratif du pouvoir d'examiner les questions relatives à la *Charte* ou certaines questions de droit complexes que le décideur initial aurait, considérerait-on, trop de mal à trancher ou auxquelles il devrait consacrer trop de temps, de concert avec l'existence d'une procédure efficace de renvoi de ces questions à un tel organisme, pourrait impliquer clairement qu'on n'a pas voulu que le décideur initial tranche des questions de droit constitutionnel.

[Soulignement ajouté]

[80] Le juge Gonthier a aussi souligné qu'il n'est pas nécessaire d'établir une distinction entre les questions de droit « générales » et les questions de droit « limitées »<sup>88</sup>.

<sup>83</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, supra, note 81, par. 35; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, supra, note 82, par. 31.

<sup>84</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, supra, note 81, par. 36; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, supra, note 82, par. 31.

<sup>85</sup> *R. c. Conway*, supra, note 82, par. 68; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, supra, note 82, par. 32; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, supra, note 82, par. 39; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, supra, note 81, par. 36.

<sup>86</sup> *R. c. Conway*, supra, note 82, par. 68; *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, supra, note 82, par. 33; *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, supra, note 81, par. 42.

<sup>87</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, supra, note 81, par. 42.

<sup>88</sup> *Ibid.*, par. 45.

Normalement, si un tribunal administratif détient le pouvoir de trancher des questions de droit, on doit présumer qu'il est investi du pouvoir de trancher une question constitutionnelle à moins que l'intention contraire ne soit exprimée ou ne ressorte clairement de la loi. Il résume ainsi le cadre analytique applicable en soulignant que la présomption ne peut être réfutée par des considérations dites « pratiques » ou « externes »<sup>89</sup> :

[48] [...] S'il est jugé que le tribunal a le pouvoir de trancher les questions de droit découlant de l'application d'une disposition législative, ce pouvoir sera présumé inclure celui de se prononcer sur la constitutionnalité de cette disposition au regard de la *Charte*. [...] La partie qui prétend que le tribunal n'a pas compétence pour appliquer la *Charte* peut réfuter la présomption a) en signalant que le pouvoir d'examiner la *Charte* a été retiré expressément, ou b) en convainquant la cour qu'un examen du régime établi par la loi mène clairement à la conclusion que le législateur a voulu exclure la *Charte* (ou une catégorie de questions incluant celles relatives à la *Charte*, telles les questions de droit constitutionnel en général) des questions de droit soumises à l'examen du tribunal administratif en question. En général, une telle inférence doit émaner de la loi elle-même et non de considérations externes.

[Soulignement ajouté]

[81] Cette approche a été reprise par le juge Bastarache dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*<sup>90</sup> :

[39] [...] Il s'agit essentiellement de savoir si la loi habilitante accorde implicitement ou expressément au tribunal administratif le pouvoir d'examiner ou de trancher toute question de droit. Dans l'affirmative, ce tribunal est présumé posséder le pouvoir concomitant d'examiner ou de trancher cette question à la lumière de l'article 35 [de la *Loi constitutionnelle de 1982*] ou de toute disposition constitutionnelle pertinente. En général, les considérations pratiques ne suffisent pas pour réfuter la présomption découlant du pouvoir de trancher des questions de droit. Toutefois, cela ne signifie pas qu'il n'est pas possible de tenir compte de considérations pratiques pour déterminer quelle solution convient le mieux pour régler un différend lorsqu'il existe plusieurs possibilités.

[Soulignement ajouté]

[82] Dans ce cas-ci, la juge de révision a correctement conclu que l'arbitre de la Loi 15 avait le pouvoir de trancher une question de droit. Cependant, en se fondant sur des considérations pratiques, elle a néanmoins décidé de repousser la présomption voulant que ce pouvoir comprenne celui de décider des questions constitutionnelles. Ce faisant, (a) elle a omis de traiter du pouvoir de l'arbitre de décider de l'assujettissement des régimes de retraite en question à la Loi 15, une question de droit qui ne soulève aucun aspect constitutionnel, et (b) elle a repoussé la présomption sur les questions

<sup>89</sup> *Ibid.*, par. 48.

<sup>90</sup> *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, *supra*, note 82, par. 39.

constitutionnelles en se fondant sur des considérations externes ou pratiques, et ce, contrairement aux enseignements de la Cour suprême.

[83] Je suis d'accord avec la juge de révision que l'article 46 de la Loi 15, lequel prévoit que « [l']arbitre statue conformément aux règles de droit », confère explicitement à l'arbitre la compétence pour trancher des questions de droit<sup>91</sup>. Il est d'ailleurs manifeste que la mission que la Loi 15 confère à l'arbitre requiert que ce dernier se prononce sur des questions de droit, ne serait-ce que pour l'interprétation des dispositions souvent hautement techniques de la loi elle-même, de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* dont il doit tenir compte et des divers contrats compliqués que constituent les régimes de retraite du secteur municipal.

[84] Cela étant, l'arbitre de la Loi 15 possède aussi le pouvoir de se prononcer sur sa propre compétence, tel que le prévoit explicitement l'article 632 *C.p.c.* visé par l'article 48 de la Loi 15, et qui prévoit que « [l']arbitre a tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de sa compétence, y compris celui [...] de statuer sur sa propre compétence ». Ainsi, il va de soi que l'arbitre peut décider si le régime de retraite dont il est saisi est assujéti à la Loi 15 puisqu'il s'agit clairement d'une question de droit portant sur sa compétence. D'ailleurs, il m'apparaît inconcevable qu'un arbitre dont la nomination est prévue par une loi ne puisse interpréter sa loi constitutive afin de décider s'il détient une compétence sur le différend dont il est saisi.

[85] La PGQ fait grand cas du fait que les termes « statue conformément aux règles de droit » employés à l'article 46 de la Loi 15 se distinguent des dispositions législatives québécoises qui confèrent à des tribunaux administratifs le pouvoir de décider de questions de droit. Par exemple, sous la *Loi sur la justice administrative* et la *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*<sup>92</sup> : « [l]e Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence » ou sous le *Code du travail*<sup>93</sup> : « [d]ans l'exercice de ses fonctions l'arbitre peut [...] interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d'un grief ».

[86] Pourtant, la compétence pour « statue[r] conformément aux règles de droit » énoncée dans l'article 46 de la Loi 15 m'apparaît largement synonyme avec le pouvoir d'« interpréter et appliquer une loi ou un règlement dans la mesure où il est nécessaire de le faire pour décider d'un grief » sous l'article 100.12 du *Code du travail*. Cela étant, il n'est de toute façon pas nécessaire que le législateur attribue au tribunal administratif une compétence large pour conclure à l'existence d'une compétence expresse pour

---

<sup>91</sup> Jugement de la Cour supérieure, par. 90-93.

<sup>92</sup> *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3, art. 15, al. 1; *Loi instituant le Tribunal administratif du travail*, RLRQ, c. T-15.1, art. 9, al. 1.

<sup>93</sup> *Code du travail*, RLRQ, c. C-27, art. 100.12.

trancher des questions de droit. Le juge Gonthier l'affirme clairement dans *Nouvelle-Écosse c. Martin*<sup>94</sup> :

[37] Souvent, la loi habilite expressément le tribunal administratif à trancher certaines questions de droit. Ainsi, dans l'arrêt *Cuddy Chicks*, précité [*Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)*, [1991] 2 R.C.S. 5], la *Loi sur les relations de travail* de l'Ontario accordait à la Commission des relations de travail le pouvoir de « trancher toutes les questions de fait ou de droit soulevées à l'occasion d'une affaire qui lui est soumise ». La Cour a conclu que cette disposition habilitait clairement la Commission des relations de travail à se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition de la *Loi sur les relations du travail* qui excluait les ouvriers agricoles de son champ d'application. Pourtant, il n'est pas nécessaire — quoiqu'il convienne manifestement de le faire — d'attribuer une compétence aussi large pour qu'un tribunal administratif puisse appliquer la Charte. Il suffit que le législateur habilite le tribunal à trancher les questions de droit découlant de l'application de la disposition contestée et que la question de droit constitutionnel soulevée ait trait à cette disposition.

[Soulignement ajouté]

[87] D'ailleurs, dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*<sup>95</sup>, la Cour suprême du Canada a conclu à l'unanimité qu'une disposition législative qui permettait à une partie de « présenter des observations concernant les faits, le droit et la compétence » octroyait à un tribunal administratif le pouvoir de trancher des questions de droit. Il va de soi qu'une disposition qui permet de « statue[r] conformément aux règles de droit » a le même effet.

[88] La Loi 15 confère donc à l'arbitre la compétence pour décider des questions de droit qui se soulèvent dans l'exercice de son mandat de même que pour décider de sa propre compétence. En l'occurrence, il me semble incontestable que l'arbitre Martin pouvait, dans ce cas-ci, décider des questions de droit et de compétence, y compris la question de savoir si les Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal étaient assujettis à sa compétence. Qu'en est-il maintenant des questions constitutionnelles?

[89] Comme je l'ai déjà signalé, la compétence de l'arbitre de la Loi 15 pour trancher les questions de droit découlant de l'application de cette loi est présumée englober celle de se prononcer sur les questions constitutionnelles. Tel que le souligne la juge Abella dans *Conway*, « sauf rares exceptions, le tribunal administratif investi du pouvoir d'appliquer la loi a compétence pour appliquer la *Charte* aux questions soulevées dans le cadre de l'exercice approprié de ses attributions légales »<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, *supra*, note 81, par. 37.

<sup>95</sup> *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, *supra*, note 82, par. 8 et 41.

<sup>96</sup> *R. c. Conway*, *supra*, note 82, par. 20.

[90] Or, la juge de révision a réfuté cette présomption en s'appuyant sur des considérations erronées, soit des « considérations pratiques »<sup>97</sup>. À cet égard, il faut distinguer, d'une part, entre la compétence de l'arbitre de la Loi 15 pour se prononcer sur les questions constitutionnelles – où les « considérations pratiques » ne sont généralement pas pertinentes – et, d'autre part, la discrétion de l'arbitre de la Loi 15 de ne pas exercer sa compétence sur les questions constitutionnelles lorsqu'un tribunal de droit commun est lui-même saisi de ces mêmes questions constitutionnelles – où les considérations d'ordre pratique pourraient alors être pertinentes à l'exercice de cette discrétion.

[91] Dans le cadre du mandat confié à l'arbitre par la Loi 15, c'est-à-dire celui de rendre le régime de retraite conforme aux dispositions de cette loi, une foule d'options pourraient se présenter, dont des options discriminatoires au sens de la *Charte canadienne*. On n'a qu'à penser à des modifications qui traiteraient différemment les hommes et les femmes quant à leurs contributions au régime ou quant au moment de la retraite ou qui feraient assumer une contribution additionnelle aux jeunes participants actifs qui ne serait pas fondée sur des considérations actuarielles ou, encore, qui imposeraient une retraite tardive à ces derniers. À ces égards, on ne peut douter que l'arbitre de la Loi 15 peut décider si de telles modifications d'un régime de retraite dont il est saisi sont discriminatoires. Quant à moi, aucune « considération pratique » ne permettrait à l'arbitre de sanctionner une discrimination interdite par la *Charte canadienne* au motif qu'il n'aurait pas la compétence voulue. Les mises en garde des juges Gonthier et Bastarache voulant que les considérations pratiques ne suffisent pas pour réfuter la présomption découlant du pouvoir de trancher des questions de droit prennent ici toute leur importance<sup>98</sup>.

[92] Cela étant, bien qu'il ait compétence pour se prononcer sur les questions constitutionnelles, l'arbitre conserve toujours la discrétion de ne pas se prononcer sur ces questions lorsque celles-ci font l'objet d'un recours devant un tribunal de droit commun et qu'il estime préférable de laisser à ce tribunal le soin de trancher ces questions<sup>99</sup>. Dans *Metropolitan Stores*, le juge Beetz a précisé qu'une cour supérieure détenait la compétence pour ordonner la suspension de l'instance engagée devant un tribunal administratif pendant que le demandeur conteste devant la Cour supérieure la constitutionnalité d'une disposition législative<sup>100</sup>; selon moi, ses propos doivent être

<sup>97</sup> Jugement de la Cour supérieure, par. 111.

<sup>98</sup> *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin*, supra, note 81, par. 42 et 48; *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, supra, note 82, par. 39.

<sup>99</sup> Quant à la compétence de la Cour supérieure pour trancher les questions constitutionnelles avant que ne le fasse un tribunal administratif également saisi de ces questions, il est utile de rappeler les propos de la Cour suprême du Canada selon lesquels « les cours supérieures conservent une compétence résiduelle qui leur permet [...] d'examiner, lorsque les circonstances s'y prêtent, une contestation mettant directement en cause la constitutionnalité de la loi » : *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Procureur général)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, supra, note 82, par. 1 et 54.

<sup>100</sup> *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, supra, note 42, p. 126 : « Il convient de faire remarquer qu'aucune partie n'a mis en doute l'existence du pouvoir discrétionnaire d'ordonner une suspension d'instance dans un tel cas et, selon moi, elles ont eu raison de reconnaître que le juge de

compris comme reconnaissant aussi la compétence d'un tribunal administratif pour suspendre l'audition des arguments qu'on souhaite lui présenter sur la constitutionnalité d'une disposition législative lorsque le tribunal administratif est saisi en premier lieu de la demande de suspension et qu'une Cour supérieure est saisie de la même question constitutionnelle (à moins, bien sûr, que le législateur ne lui ait clairement retiré cette compétence, ce qui n'est pas le cas en l'espèce).

[93] Par exemple, le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») a déjà conclu qu'il peut suspendre l'instance engagée devant lui afin de laisser à la Cour supérieure le soin de trancher en premier lieu une question constitutionnelle dont il était également saisi, et ce, en dépit du fait qu'aucune disposition de la *Loi sur la justice administrative*<sup>101</sup> ne lui octroie spécifiquement ce pouvoir<sup>102</sup>. La Cour supérieure a rejeté la requête en révision judiciaire de cette décision du TAQ<sup>103</sup> où le juge Lagacé écrit qu'« [u]n tribunal administratif n'exécède pas sa juridiction en décidant [...] de suspendre l'audition d'une affaire dont il est saisi pour attendre la décision d'un tribunal supérieur sur une question touchant la constitutionnalité de la loi qu'il est appelé à appliquer dans une affaire dont il est saisi ». C'est aussi l'opinion de l'ancienne Commission des relations du travail du Québec<sup>104</sup>.

[94] Ainsi, dans des cas exceptionnels et si les circonstances s'y prêtent, le tribunal administratif pourra préférer attendre la décision des tribunaux de droit commun sur une question constitutionnelle plutôt que se prononcer d'emblée sur la question. C'est alors que les considérations pratiques peuvent devenir pertinentes, non pas pour retirer au tribunal administratif sa compétence sur les questions constitutionnelles, mais plutôt pour lui permettre d'exercer sa discrétion de trancher ou non une question constitutionnelle dont les parties à l'arbitrage ont saisi un tribunal de droit commun. Comme le souligne le juge Bastarache dans *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, il est « possible de tenir compte de considérations pratiques pour déterminer quelle solution convient le mieux pour régler un différend lorsqu'il existe plusieurs possibilités »<sup>105</sup>.

[95] Dans ce cas-ci, je souscris entièrement aux propos suivants de la juge de révision quant aux considérations pratiques qui s'imposent en l'occurrence et qui devaient guider

---

première instance avait compétence pour ordonner la suspension : voir *Procureur général du Canada c. Law Society of British Columbia*, [1982] 2 R.C.S. 307, à la p. 330 ».

<sup>101</sup> *Loi sur la justice administrative*, RLRQ, c. J-3.

<sup>102</sup> *Stopnicki c. Ministre de l'Éducation*, SOQUIJ AZ-50232124 (T.A.Q.).

<sup>103</sup> *Stopnicki c. Leydet*, SOQUIJ AZ-50261431, [2004] J.Q. n° 7699 (QL) (C.S. Qué.), par. 1 de l'éd. QL.

<sup>104</sup> *Association des juristes de l'État et Québec (Gouvernement du) (Direction des relations professionnelles, Conseil du Trésor)*, 2006 QCCRT 0482, par. 18, 19 et 22 : « [...] la Commission est d'avis qu'elle possède la compétence nécessaire pour décider des questions constitutionnelles invoquées [...] Cependant, plusieurs associations requérantes devant la Commission se sont jointes à d'autres en Cour supérieure et contestent cette même Loi devant le tribunal de droit commun. [...] Ainsi, la Commission, tout en conservant sa compétence en cette matière, suspend le volet des audiences portant sur la contestation de la validité de la Loi jusqu'à ce que les tribunaux supérieurs se soient prononcés sur ce sujet [...] ».

<sup>105</sup> *Paul c. Colombie-Britannique (Forest Appeals Commission)*, *supra*, note 82, par. 39.



l'arbitre Martin dans l'exercice de sa discrétion de trancher ou non la question de la validité constitutionnelle de la Loi 15<sup>106</sup> :

[111] Le Tribunal estime qu'ici les considérations pratiques privilégient que le débat sur la constitutionnalité de la Loi 15 se fasse devant la Cour supérieure plutôt que devant un arbitre de la Loi 15.

[112] D'abord, la Cour supérieure est déjà saisie du débat.

[113] De plus, la décision de la Cour supérieure sera applicable à tous alors que la décision arbitrale n'aura d'effet qu'entre les parties. Cet élément est d'autant plus important en l'espèce puisqu'il existe un risque sérieux que plusieurs organisations syndicales puissent soulever le même débat constitutionnel étant donné que les parties impliquées dans les présents dossiers ne sont pas les seules dont le processus prévu à la Loi 15 n'est pas encore terminé. Certaines municipalités et certains syndicats négocient encore et d'autres ont déjà saisi des arbitres.

[114] Il est contraire à l'économie du droit et à la proportionnalité des débats prévues au *Code de procédure civile* que plus d'une audience sur cette question ait lieu en parallèle, surtout que les décisions arbitrales feront fort probablement de nouveau l'objet de demande de contrôle judiciaire.

[115] La Cour supérieure bénéficiera d'une meilleure vue d'ensemble que l'arbitre de la Loi 15 puisque plusieurs parties sont déjà impliquées dans le débat qui se déroulera devant la Cour supérieure.

[116] Par ailleurs, il semble que le litige ne pourra pas procéder plus rapidement devant les Arbitres Martin ou Beupré que devant la Cour supérieure, puisque l'avocat de la Procureure générale responsable de ces dossiers ne semble pas disponible avant l'automne 2017.

[96] Par contre, et contrairement à la juge de révision, j'estime que ces considérations pratiques circonscrivent l'exercice de la discrétion de l'arbitre de la Loi 15 de décider ou non de la question constitutionnelle. Ces considérations pratiques n'ont pas pour effet de retirer la compétence de l'arbitre de la Loi 15 pour se prononcer sur les questions constitutionnelles qui peuvent survenir dans l'exercice de son mandat. La distinction est importante tant sur le plan du droit que sur le plan de l'efficacité du processus d'arbitrage et du maintien de la primauté de la Constitution au sein de ce processus.

[97] En raison des considérations pratiques énumérées ci-haut, la Cour s'attend à ce que, dans la plupart des cas, les arbitres de la Loi 15, saisis de moyens constitutionnels portant sur la validité de la Loi 15, exercent leur pouvoir discrétionnaire de ne pas se prononcer sur ces moyens vu les recours déjà intentés devant la Cour supérieure portant sur ces mêmes questions constitutionnelles. Toutefois, si un arbitre choisit de ne pas se prononcer sur la question de la validité constitutionnelle de la Loi 15, cela ne signifie pas

---

<sup>106</sup> Jugement de la Cour supérieure, par. 111-116.



nécessairement qu'il y aura suspension de la procédure d'arbitrage dans son entier. Dans les circonstances particulières du contexte entourant l'adoption de la Loi 15 et des recours judiciaires visant à la contester sur le plan constitutionnel, il faut distinguer, d'une part, la question de l'opportunité pour un arbitre de suspendre l'audition des arguments constitutionnels qu'on souhaite lui présenter sur la validité de la Loi 15 et, d'autre part, la question de la compétence de l'arbitre de la Loi 15 pour suspendre la procédure d'arbitrage dans son entier et de l'opportunité d'ordonner une telle suspension. C'est cette dernière question que je vais maintenant aborder.

Troisième question : la compétence de l'arbitre pour suspendre la procédure d'arbitrage

[98] Dans la mesure où l'arbitre de la Loi 15 conclut, dans l'exercice de sa discrétion, qu'il est préférable de laisser les tribunaux de droit commun décider de la question de l'applicabilité de la Loi 15 ou celle de la constitutionnalité de la Loi 15 dans son ensemble, peut-il alors suspendre l'arbitrage en attente des jugements des tribunaux sur ces questions?

[99] La Ville et la PGQ soutiennent que l'arbitre de la Loi 15 n'a pas cette compétence. Elles invoquent deux principaux moyens, soit (a) la suspension de l'arbitrage serait une « mesure provisionnelle » visée par l'article 638 *C.p.c.*<sup>107</sup>, une disposition à laquelle ne réfère pas l'article 48 de la Loi 15; et (b) la nature du mandat confié à l'arbitre en vertu de la Loi 15 et les délais prévus pour rendre la décision arbitrale seraient incompatibles avec le pouvoir de suspendre l'arbitrage.

[100] Je suis d'accord avec la juge de révision que la suspension de l'arbitrage ne constitue pas une mesure provisionnelle au sens de l'article 638 *C.p.c.*, mais plutôt une mesure de gestion de l'instance d'arbitrage visée par l'article 632 *C.p.c.*<sup>108</sup> Quant à la nature du mandat confié à l'arbitre et les délais pour rendre la décision arbitrale, si ces facteurs militent fortement contre la suspension de l'instance d'arbitrage, ils ne sont pas déterminants.

[101] En fin de compte, la décision de suspendre ou non l'arbitrage relève du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre. Dans la mesure où ce pouvoir discrétionnaire est exercé judiciairement, c'est-à-dire selon les critères juridiques pertinents, la cour de révision ne peut intervenir dans la décision de l'arbitre à moins que celle-ci ne soit déraisonnable. Je m'explique.

---

<sup>107</sup> L'art. 638 *C.p.c.* prévoit ce qui suit : « L'arbitre peut, à la demande d'une partie, prendre toute mesure provisionnelle ou propre à sauvegarder les droits des parties pour le temps et aux conditions qu'il détermine et, s'il y a lieu, exiger un cautionnement pour payer les frais et l'indemnisation du préjudice pouvant résulter de cette mesure. Une telle décision s'impose aux parties, mais au besoin, l'une d'elles peut en demander l'homologation au tribunal afin de lui donner la force exécutoire d'un jugement ».

<sup>108</sup> Jugement de la Cour supérieure, par. 133-138 et 142-143.

[102] L'article 48 de la Loi 15 ne réfère pas à l'article 638 *C.p.c.* et il faut donc conclure que l'arbitre n'a pas le pouvoir de rendre une « mesure provisionnelle ou propre à sauvegarder les droits des parties ». Or, la suspension de l'arbitrage n'est pas une mesure de sauvegarde puisque la décision de l'arbitre de suspendre l'instance engagée devant lui ne pourrait être homologuée par le tribunal « afin de lui donner la force exécutoire d'un jugement » au sens de l'article 638 *C.p.c.*<sup>109</sup>

[103] La suspension de l'arbitrage n'est pas non plus un autre type de mesure provisionnelle comme celles prévues par les articles 509 et suivants *C.p.c.* qui concernent l'injonction, les saisies avant jugement et le séquestre<sup>110</sup>. L'article 509 *C.p.c.* définit l'injonction comme « une ordonnance de la Cour supérieure enjoignant à une personne [...] de ne pas faire ou de cesser de faire quelque chose ou d'accomplir un acte déterminé ». Ainsi, au sens strict du mot, seule la Cour supérieure est compétente pour accorder une injonction<sup>111</sup>. C'est ce qui permet d'ailleurs à la Cour supérieure de suspendre les procédures devant un autre tribunal, cette suspension s'apparentant à une injonction<sup>112</sup>.

[104] Or, lorsqu'il suspend l'instance engagée devant lui, l'arbitre ne rend aucune « ordonnance [...] enjoignant à une personne [...] de ne pas faire ou de cesser de faire quelque chose ou d'accomplir un acte déterminé ». Il suspend simplement l'instance engagée devant lui. Ainsi, lorsqu'un tribunal suspend l'instance dont il est saisi, il s'agit là essentiellement d'une mesure de gestion de l'instance.

[105] D'ailleurs, le *C.p.c.* recèle plusieurs dispositions portant sur la suspension de l'instance et ces dispositions sont, pour la plupart, traitées comme des mesures de gestion, et non comme des mesures provisionnelles ou de sauvegarde<sup>113</sup>. L'article 32 *C.p.c.* prévoit d'ailleurs que dans tous ces cas il n'y a pas d'appel de ces décisions de suspendre l'instance à moins que la décision ne paraisse déraisonnable :

---

<sup>109</sup> Voir, à ce sujet, les commentaires de Pierre J. Dalphond dans Luc Chamberland (dir.), *Le grand collectif : Code de procédure civile*, 2<sup>e</sup> éd., vol. 2, Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, p. 2748 : « Par ordonnances de sauvegarde, il faut comprendre des ordonnances requises pour préserver les droits des parties, autres que celles qualifiées de mesures provisionnelles. On peut penser à l'autorisation d'interroger un tiers qui risque de ne plus être disponible, l'autorisation de contracter une assurance aux frais des parties, une ordonnance à une partie de payer un montant requis pour préserver un bien, et toute autre ordonnance requise pour empêcher que l'arbitrage ne devienne sans objet. »

<sup>110</sup> *Commentaires de la ministre de la Justice : Code de procédure civile chapitre C-25.01*, Montréal, SOQUIJ/Wilson & Lafleur, 2015, p. 462 : « Les mesures provisionnelles ou de sauvegarde sont du même type que celles qui peuvent être rendues par un tribunal judiciaire en tenant compte de la particularité de l'arbitrage. Il s'agit, en faisant les adaptations nécessaires, en vertu des articles 509 et suivants du Code, des ordonnances de faire ou de ne pas faire, de la saisie avant jugement, du séquestre et, d'une façon générale, des ordonnances propres à sauvegarder les droits des parties. » Voir aussi *Joli-Cœur c. Joli-Cœur Lacasse Avocats, s.e.n.c.r.l.*, 2011 QCCA 219, par. 12.

<sup>111</sup> *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, *supra*, note 82, par. 51.

<sup>112</sup> *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, *supra*, note 42, p. 127.

<sup>113</sup> *Lavigne c. 6040993 Canada inc.*, 2016 QCCA 1755.

**156.** Le tribunal peut suspendre l'instance pour le temps qu'il détermine s'il lui est démontré que la demande est de nature conservatoire, que l'affaire est susceptible d'être réglée à l'amiable et que les efforts nécessaires pour préparer le dossier en vue de l'instruction seraient dès lors inutiles ou disproportionnés dans les circonstances et qu'il est en outre convaincu du sérieux des démarches. Il peut lever cette suspension sur demande d'une partie lorsqu'il estime que les raisons qui l'ont justifiée n'existent plus.

**160.** [...]

[Le tribunal] peut, si les circonstances l'exigent, suspendre la procédure pour le temps qu'il indique.

**196.** [...]

Cependant, pour que les intéressés puissent reprendre l'instance ou soient mis en demeure de le faire, le tribunal peut prolonger le délai de rigueur pour la mise en état du dossier. L'instance est alors suspendue pour le temps qu'il indique.

**212.** La Cour du Québec saisie d'une demande ayant le même fondement juridique ou soulevant les mêmes points de droit et de fait qu'une demande introduite en Cour supérieure peut, même d'office, suspendre l'instance, pourvu qu'aucun préjudice sérieux n'en résulte pour les autres parties.

L'ordonnance de suspension vaut jusqu'au jugement de la Cour supérieure passé en force de chose jugée; elle peut être révoquée si des faits nouveaux le justifient.

**156.** If it is shown to the court that the application is of a conservatory nature, that a settlement is possible and that the effort required to prepare the case for trial would be wasted or disproportionate in the circumstances, and the court is in addition convinced of the seriousness of the steps taken, the court may stay the proceeding for the time it determines. It may lift the stay on a party's request if it considers that the grounds for the stay no longer exist.

**160.** (...)

If required by the circumstances, the court may stay the proceeding for the time it specifies.

**196.** (...)

However, the court may extend the strict time limit for trial readiness so that interested persons may continue the proceeding or be given a formal notice to do so. In such a case, the proceeding is stayed for the time specified by the court.

**212.** If the Court of Québec is seized of an application having the same juridical basis or raising the same issues of law and fact as an application instituted before the Superior Court, it may, even on its own initiative, stay the proceeding, provided this does not result in serious prejudice to the other parties.

A stay order is effective until the judgment rendered by the Superior Court has become final. The stay order may be revoked if new circumstances so warrant.

**420.** Le tribunal peut, à tout moment, suspendre l'instance ou ajourner l'instruction pour permettre aux parties d'entreprendre ou de poursuivre une médiation [...]

**420.** The court may, at any time, stay the proceeding or adjourn the trial to enable the parties to enter into or continue mediation (...)

**421.** [En cas de médiation] [l]e tribunal peut suspendre l'instance ou ajourner l'instruction pour une période d'au plus trois mois [...] [et] prolonge[r] la suspension ou l'ajournement pour la période qu'il détermine. [...]

**421.** [In case of mediation] [t]he court may stay the proceeding or adjourn the trial for not more than three months (...) [and] extends the stay or adjournment (...) for the time it specifies. (...)

**612.** [...], les parties doivent, lorsque la loi ou le tribunal saisi le permet, accepter de suspendre l'instance jusqu'à la fin de la médiation.

**612.** (...) [the parties] must agree to a stay of the proceeding, provided the law or the court seized permits it, until the end of the mediation process.

[106] La suspension de l'arbitrage par l'arbitre lui-même est donc une mesure de gestion visée par l'article 632 *C.p.c.*, tel que le signale d'ailleurs le juge à la retraite Pierre Dalphond<sup>114</sup> :

Parmi ces pouvoirs [sous l'art. 632 *C.p.c.*], le tribunal jouit de celui de suspendre le processus pendant une certaine période ou encore d'ordonner la mise en cause d'une partie qu'il considère liée par la convention d'arbitrage.

[Soulignement ajouté]

[107] En outre, l'article 632, al. 4 *C.p.c.* dispose que « [t]ant que le tribunal n'a pas statué [sur la compétence de l'arbitre], [ce dernier] peut poursuivre la procédure arbitrale et rendre sa sentence » (soulignement ajouté). Puisque l'arbitre « peut » décider de poursuivre la procédure arbitrale, il va de soi qu'il peut aussi décider de la suspendre.

[108] Quant au mandat de l'arbitre sous la Loi 15 et les délais pour rendre sa décision, ils militent certes en faveur de ne pas suspendre la procédure d'arbitrage. Il appert d'ailleurs clairement de la Loi 15 que le but du législateur est de s'assurer que les régimes de retraite du secteur municipal seront conformes à la loi dans une période de quelques années suivant l'entrée en vigueur de celle-ci. Ainsi, les négociations pour certains régimes de retraite peuvent s'étirer jusqu'au 30 juin 2017<sup>115</sup>. Le délai de négociation expiré, rien n'empêche les parties de continuer les négociations, tel que le prévoit l'article 45 de la Loi 15. Quant à la période d'arbitrage, elle est certes limitée à six mois<sup>116</sup>, mais

<sup>114</sup> P. J. Dalphond dans L. Chamberland (dir.), *supra*, note 109, p. 2730.

<sup>115</sup> *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*, RLRQ, c. S-2.1.1, art. 26, 28 et 29.

<sup>116</sup> *Ibid.*, art. 43.

ce délai n'est pas impératif comme c'est le cas pour la plupart des délais d'arbitrage prévus par la loi<sup>117</sup>.

[109] En l'occurrence, même si un processus d'arbitrage est suspendu par un arbitre de la Loi 15 le temps requis pour permettre aux tribunaux de droit commun de traiter de certaines questions y afférentes, cela n'a pas nécessairement pour effet de rendre la Loi 15 inopérante ou d'empêcher d'assurer la conformité d'un régime de retraite avec cette loi. La suspension de l'arbitrage est, dans chaque cas, une décision d'opportunité qui relève de la discrétion de l'arbitre saisi du différend en fonction des circonstances propres à chaque affaire. Dans certains cas, la suspension sera justifiée, dans d'autres elle ne sera pas justifiée. Cela dit, de telles suspensions dans le cas d'un arbitrage sous la Loi 15 devraient être rares; j'y reviendrai.

[110] Les critères régissant le pouvoir d'un tribunal administratif de suspendre l'instance engagée devant lui jusqu'à ce qu'un tribunal de droit commun statue sur une contestation constitutionnelle présentant un lien indéniable avec un différend dont il est saisi sont ceux de l'arrêt *Metropolitan Stores*<sup>118</sup>. Même si cet arrêt porte sur la suspension des procédures devant un tribunal administratif par une Cour supérieure dans le cadre d'une contestation constitutionnelle, les critères sont largement les mêmes lorsqu'il s'agit pour un tribunal administratif de suspendre des procédures pendantes devant lui au motif qu'un tribunal de droit commun est aussi saisi de la question constitutionnelle. À l'instar de plusieurs autres tribunaux administratifs<sup>119</sup>, ce sont d'ailleurs les critères de

---

<sup>117</sup> Au sujet du délai de trois mois pour rendre la sentence arbitrale prévu par l'art. 642, al. 3 *C.p.c.*, voir P. J. Dalphond dans L. Chamberland (dir.), *supra*, note 109, p. 2759 : « [...] le non-respect du délai prévu au Code ou autrement convenu entre les parties n'emporte pas automatiquement perte de compétence pour le tribunal arbitral ou la fin de la mission arbitrale. Il faut plutôt retenir que le défaut du tribunal arbitral de respecter le délai applicable peut justifier sa révocation (art. 628), comme c'est le cas du défaut de rendre sans délai une sentence interlocutoire. En somme, un délai directif mais non impératif [...] ». Au sujet du caractère indicatif et non impératif du délai d'arbitrage prévu à l'article 101.5 du *Code du travail*, voir *Sept-Îles (Cité de) c. Syndicat des employés manuels de la Cité de Sept-Îles (CSN)*, J.E. 82-728 (C.A. Qué.). Au sujet du caractère indicatif et non impératif de divers autres délais d'arbitrage, voir *Air-Care Ltd c. United Steel Workers et al.*, [1976] 1 R.C.S. 2; *Association nationale des mécaniciens industriels, local 1981 c. Bergeron*, [1985] C.A. 343, p. 348 : « Le délai pour rendre la décision arbitrale n'a pas le caractère absolu que lui attachent les intimés »; *Jarmac Ltd c. Dufresne et autres*, [1974] R.D.T. 121 (C.A. Qué.), p. 124 : « L'arbitre intimé a pu manquer à son devoir en ne rendant pas sa sentence dans le délai prescrit, mais il n'en découle pas nécessairement qu'il avait perdu sa juridiction lorsqu'il a rendu sa décision [...] »; *Association catholique des institutrices rurales du district numéro 60 inc. c. Commissaires d'écoles de la municipalité scolaire de St-Pascal*, [1948] R.L. 97 (B.R.), p. 104 : « [...] quand le législateur ordonne d'accomplir un acte dans un délai déterminé, l'obligation d'accomplir l'acte demeure après l'expiration du délai et l'acte peut être accompli valablement, lorsqu'il appert que l'intention du législateur a été non pas d'empêcher l'acte d'être accompli, mais d'assurer l'accomplissement de l'acte ».

<sup>118</sup> *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, *supra*, note 42.

<sup>119</sup> Voir, par exemple, *Vallée et Arrondissement Côte-des-Neiges—Notre-Dame-de-Grâce*, 2017 QCTAT 319; *Barreau du Québec (syndic ad hoc) c. Frenière*, 2017 QCCDBQ 048; *Labrecque et Québec (Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation)*, 2016 QCTAT 4466; *Audioprothésistes (Ordre professionnel des) c. Danis*, SOQUIJ AZ-50982028 (Conseil de discipline de l'Ordre des audioprothésistes du Québec, décision du 25 juin 2013); *Ouellet et Entreprises GNP inc.*, 2010 QCCLP

*Metropolitan Stores* que l'arbitre Martin a retenus pour les fins de sa décision de suspendre l'arbitrage<sup>120</sup> et ce sont ces mêmes critères qu'a repris la juge de révision dans son analyse<sup>121</sup>.

[111] Dans les circonstances du présent dossier, ces critères s'appliquent aussi lorsqu'il s'agit pour l'arbitre de décider de suspendre l'arbitrage jusqu'à ce qu'un tribunal de droit commun statue sur l'applicabilité de la Loi 15 aux Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal.

[112] Les critères de *Metropolitan Stores* comprennent une question sérieuse, un préjudice irréparable (c'est-à-dire qui ne peut être compensé par des dommages-intérêts ou qui peut difficilement l'être) et la prépondérance des inconvénients, ce qui comprend le facteur de l'intérêt public<sup>122</sup>.

[113] C'est généralement le facteur de l'intérêt public qui assure que de telles suspensions sont rares. En effet, en évaluant la prépondérance des inconvénients, l'arbitre doit tenir pour acquis que la mesure législative, en l'occurrence la Loi 15, a été adoptée pour le bien du public et qu'elle sert un objectif d'intérêt général valable. La présomption que l'intérêt public commande l'application de la loi joue un grand rôle en décidant de suspendre ou non l'arbitrage. Il s'ensuit que la suspension n'est accordée que dans des cas manifestes<sup>123</sup>.

[114] Ainsi, le mandat précis de l'arbitre de la Loi 15, combiné avec la présomption que la Loi 15 a été adoptée pour le bien du public et qu'elle sert un objectif d'intérêt général valable, militeront donc fortement à l'encontre d'une suspension lorsque la demande de suspension se fonde sur un recours constitutionnel. C'est d'ailleurs en ce sens que se sont prononcés la plupart des arbitres sous la loi 15<sup>124</sup>.

[115] Qu'en est-il maintenant de la décision de l'arbitre Martin de suspendre l'arbitrage?

[116] Personne ne prétendait devant l'arbitre Martin que les recours de la Fraternité devant la Cour supérieure portant sur l'assujettissement des régimes de retraite des

---

6203; *Comptables agréés (Ordre professionnel des) c. Côté*, SOQUIJ AZ-50775155 (Conseil de discipline de l'Ordre des comptables agréés du Québec, décision du 28 juillet 2011); *Fortier et Noranac*, [1993] C.A.L.P. 904; *Armstrong v. British Columbia (Ministry of Health)*, 2009 BCHRT 341; *C.S.W.U. Local 1611 v. SELI Canada and others (No. 4)*, 2007 BCHRT 442; *Brillinger v. Brockie*, [1999] O.H.R.B.I.D. No. 6 (QL).

<sup>120</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 69-70.

<sup>121</sup> Jugement de la Cour supérieure, par. 152.

<sup>122</sup> *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, supra, note 42, p. 127-129.

<sup>123</sup> *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2000 CSC 57, [2000] 2 R.C.S. 764, par. 9; *Québec (Procureure générale) c. D'Amico*, 2015 QCCA 2138, par. 28-30.

<sup>124</sup> Voir notamment : *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP section locale 429) et Ville de Hampstead*, 2017 QCTA 92 (arbitre Joëlle L'Heureux); *Ville de Gatineau et Syndicat des cols blancs de Gatineau*, 2017 QCTA 159 (arbitre Maureen Flynn); *Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal (SCFP-429) et Ville de Westmount*, 2017 QCTA 199 (arbitre André G. Lavoie); *Terrebonne (Ville de) et Association des cadres de la Ville de Terrebonne*, 2016 QCTA 956 (arbitre Claire Brassard).

policiers et policières de Montréal à la Loi 15 ne soulevaient pas une question sérieuse ou que la Fraternité ne démontrait pas une apparence de droit suffisante à cet égard. Il en est de même pour la contestation constitutionnelle de la Fraternité<sup>125</sup>.

[117] L'arbitre Martin a aussi conclu que mener l'arbitrage à terme pourrait causer à la Fraternité « un préjudice sérieux ou créer un état de fait ou de droit qu'un jugement final sur les questions de l'assujettissement ou la constitutionnalité ne pourra corriger »<sup>126</sup>. Ainsi, la modification des Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal conformément aux dispositions de la Loi 15 pourrait avoir des « conséquences importantes » sur les membres de la Fraternité<sup>127</sup> et, une fois ces modifications enregistrées auprès de Retraite Québec, il pourrait y avoir des « difficultés sérieuses » à faire marche arrière si la Loi 15 était subséquemment jugée inconstitutionnelle ou s'il était décidé que le régime de retraite des policiers et policières de Montréal n'y est pas assujetti<sup>128</sup>.

[118] En effet, la Fraternité a déposé devant l'arbitre Martin des rapports de l'actuaire Pierre Bergeron<sup>129</sup>. Ces rapports indiquent que l'arbitrage du différend pourrait avoir des conséquences importantes pour les membres de la Fraternité, telles une augmentation significative de la cotisation des policiers et une réduction de leur rémunération globale. Dans ces circonstances, je suis incapable de qualifier de déraisonnable la conclusion de l'arbitre Martin sur le fait qu'il serait causé à la Fraternité ou à ses membres un préjudice irréparable, puisque, comme l'arbitre Martin le souligne, une fois les modifications aux régimes de retraite enregistrées, « elles seront en quelque sorte cristallisées »<sup>130</sup>.

[119] Quant au préjudice pour la Ville découlant de la suspension, l'arbitre Martin a conclu qu'il était plutôt hypothétique à la lumière de la preuve devant lui<sup>131</sup>.

[120] La juge de révision a implicitement reconnu que les conclusions de l'arbitre Martin portant sur la question sérieuse et le préjudice irréparable étaient raisonnables. C'est plutôt sur le volet de l'intérêt public considéré sous le critère de la prépondérance des

---

<sup>125</sup> Dans son mémoire d'appel au par. 42, la Ville de Montréal concède qu'elle « a reconnu que le critère de l'apparence de droit était respecté ».

<sup>126</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 78.

<sup>127</sup> *Ibid.*, par. 18.

<sup>128</sup> *Ibid.*, par. 78.

<sup>129</sup> *Ibid.*, par. 18.

<sup>130</sup> *Ibid.*, par. 78. À cet égard, la Fraternité indique ce qui suit à la note 32 de son mémoire d'appel : « Le processus serait d'autant plus inéquitable que dans le cadre du recours en inconstitutionnalité, la Procureure générale demande la radiation des conclusions relatives à la remise en état des régimes de retraite, invoquant à cet égard la règle voulant qu'en droit constitutionnel, une déclaration d'inconstitutionnalité d'une loi est tournée vers l'avenir et que dans l'intervalle [la] loi s'applique avec toute sa rigueur, sans réparation possible [...] » (soulignement dans l'original). Voir aussi *Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal c. Procureure générale du Québec et al*, 2017 QCCS 4474 (décision du 8 septembre 2017 de l'honorable Benoît Moulin), par. 7.

<sup>131</sup> Décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016 de l'arbitre Claude Martin, par. 82.



inconvenients que la juge a décidé que la conclusion de l'arbitre Martin était déraisonnable.

[121] À cet égard, je suis d'accord avec la juge de révision lorsqu'elle affirme que l'arbitre Martin devait tenir compte de l'intérêt public dans l'appréciation de la prépondérance des inconvenients dans la mesure où la demande de la Fraternité aurait, s'il y était fait droit, pour effet de l'empêcher de s'acquitter, dans le délai prévu par la Loi 15, de sa mission première qui est de modifier le régime de retraite conformément aux dispositions de cette loi. Toutefois, je suis en désaccord avec celle-ci lorsqu'elle reproche à l'arbitre Martin d'avoir omis de tenir compte de ce critère. L'arbitre Martin a bien noté que l'intérêt public doit être pris en considération dans l'appréciation de la prépondérance des inconvenients. Il a ajouté que le tribunal doit aussi tenir pour acquis que la mesure législative a été adoptée pour le bien public et qu'elle sert un objectif d'intérêt général valable<sup>132</sup>.

[122] L'arbitre Martin a toutefois souscrit à l'opinion de la Cour suprême du Canada dans *RJR – MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, selon laquelle « l'atteinte à l'intérêt public est beaucoup moins probable dans le cas où un groupe restreint et distinct de requérants est exempté de l'application de certaines dispositions d'une loi que dans le cas où l'application de la loi est suspendue dans sa totalité »<sup>133</sup>. Sa conclusion est raisonnable puisque le dossier intéressant la Fraternité est le seul du secteur municipal à soulever la question de l'assujettissement des régimes de retraite en cause à la Loi 15.

[123] D'ailleurs, l'applicabilité de la Loi 15 aux Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal est fortement questionnable étant donné qu'à première vue il ne s'agit manifestement pas de régimes de retraite « établi[s] par un organisme municipal », comme le confirme d'ailleurs l'arrêt de notre Cour rendu en même temps que celui-ci dans le dossier d'appel n° 500-09-026591-172.

[124] Cela contraste fortement avec la question de la constitutionnalité de la Loi 15 en regard du droit à la liberté d'association énoncé dans la *Charte canadienne*, puisqu'à première vue du moins, l'Assemblée nationale semble habilitée à adopter des lois afin de régir les régimes complémentaires de retraite des travailleurs québécois, comme elle l'a d'ailleurs fait sous la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Les tribunaux auront sûrement l'occasion de se prononcer sur les recours entrepris contestant la constitutionnalité de la Loi 15 en regard de la *Charte canadienne* et il n'appartient pas à cette Cour de se prononcer maintenant à cet égard. Sauf que, dans ce cas-ci, le non-assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 des policiers à la Loi 15 apparaît à première vue manifeste alors que celui du caractère inconstitutionnel de cette loi ne l'est pas.

[125] De fait, la juge de première instance ne s'est pas prononcée sur le caractère raisonnable de la décision de l'arbitre Martin de suspendre l'arbitrage en regard de la

---

<sup>132</sup> *Ibid.*, par. 79.

<sup>133</sup> *RJR – MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, *supra*, note 50, p. 346.



question de l'applicabilité de la Loi 15 aux Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal. Elle devait le faire. Puisque la juge ne s'est pas prononcée sur cette question, il appartient maintenant à notre Cour de le faire.

[126] Le rôle d'une cour de révision à cet égard se limite à décider si l'arbitre a exercé sa discrétion de suspendre ou non l'arbitrage de façon raisonnable, c'est-à-dire si sa décision est rationnelle et intelligible et si elle appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. C'est manifestement le cas en l'espèce. Il ne s'agit pas d'être d'accord ou non avec l'arbitre puisque cela n'est pas la question pertinente en contrôle judiciaire. À cet égard, il est utile de se référer encore une fois au fameux extrait de l'affaire *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick* portant sur la norme de la décision raisonnable<sup>134</sup> :

[47] La norme déférente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonnabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[Soulignement ajouté]

[127] L'analyse que fait l'arbitre Martin quant à la suspension de l'arbitrage est tout à fait raisonnable dans les circonstances particulières de cette affaire si l'on tient compte de la contestation de l'assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 à la Loi 15, au motif qu'il ne s'agit pas là de régimes de retraite « établi[s] par un organisme municipal » au sens de l'article 1 de cette loi.

## **CONCLUSIONS**

[128] En conclusion, l'arbitre nommé en vertu de la Loi 15 détient la compétence pour décider des questions de droit et pour décider de sa propre compétence. L'arbitre Martin était donc compétent pour décider de l'assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 à la Loi 15.

[129] De plus, vu que l'arbitre de la Loi 15 détient la compétence pour décider des questions de droit, on doit aussi présumer qu'il est compétent pour décider des questions constitutionnelles qui peuvent se soulever dans l'exercice de son mandat. Cette

---

<sup>134</sup> *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, supra, note 76, par. 47.

présomption n'est pas repoussée dans ce cas-ci. En l'occurrence, l'arbitre de la Loi 15 est aussi compétent pour décider de la constitutionnalité de la Loi 15.

[130] Cela étant, il est loisible à l'arbitre de la Loi 15 de refuser d'exercer sa compétence pour décider soit de la question de l'assujettissement à la Loi 15, soit celle de la constitutionnalité de celle-ci, vu que les tribunaux de droit commun sont saisis des mêmes questions entre les mêmes parties.

[131] Dans la mesure où l'arbitre de la Loi 15 décide de ne pas exercer sa compétence pour décider de l'une ou l'autre de ces questions afin d'en déferer aux tribunaux de droit commun, il peut alors décider de suspendre ou non l'arbitrage pour le temps requis par les tribunaux pour répondre à ces questions. Il s'agit là d'une mesure de gestion qui relève des pouvoirs discrétionnaires de l'arbitre. Cette discrétion doit s'exercer judiciairement, c'est-à-dire selon les critères appropriés, lesquels sont ceux énoncés dans *Metropolitan Stores*, soit une question sérieuse, un préjudice irréparable et la prépondérance des inconvénients, ce qui comprend le facteur de l'intérêt public.

[132] Cela dit, le mandat précis de l'arbitre de la Loi 15, combiné avec la présomption que la Loi 15 a été adoptée pour le bien du public et qu'elle sert un objectif d'intérêt général, militeront fortement à l'encontre d'une suspension lorsque la demande de suspension se fonde sur un recours constitutionnel.

[133] La décision de l'arbitre à l'égard de la suspension est révisée selon la norme de la décision raisonnable, c'est-à-dire si la décision est rationnelle et intelligible et si elle appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

[134] Dans ce cas-ci, la conclusion de l'arbitre Martin de suspendre l'arbitrage est raisonnable puisque la question de l'assujettissement des Régimes de retraite #1 et #2 à la Loi 15 est sérieuse du fait qu'à première vue il ne s'agit manifestement pas de régimes de retraite « établi[s] par un organisme municipal », que la preuve quant au préjudice irréparable que subiraient les policiers de la Ville a été retenue par l'arbitre, que la prépondérance des inconvénients favorise ces derniers et vu l'impact restreint par rapport à l'ensemble du Québec de la suspension de l'arbitrage sous la Loi 15 pour les policiers de la Ville.

[135] Pour l'ensemble de ces motifs, j'accueillerais l'appel, j'infirmes les conclusions énoncées dans les paragraphes 175 à 178 du jugement de première instance portant sur les trois dossiers C.S. n° 500-17-094499-160, 500-17-094487-165 et 500-17-094491-167, j'accueillerais en partie le pourvoi en contrôle judiciaire de la Fraternité dans le dossier C.S. n° 500-17-094499-160 afin de déclarer que l'arbitre de la Loi 15 a compétence pour décider des questions de droit et de sa propre compétence, y compris pour décider des questions constitutionnelles qui peuvent survenir dans le cadre de son mandat, je rejetterais les pourvois en contrôle judiciaire de la Ville et de la PGQ dans les dossiers C.S. n° 500-17-094487-165 et C.S. n° 500-17-094491-167 et je maintiendrais

les conclusions de l'arbitre Martin quant à la suspension de l'instruction énoncée dans sa décision interlocutoire du 1<sup>er</sup> juin 2016, le tout avec frais de justice en faveur de la Fraternité tant en première instance qu'en appel.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Mainville', written over a horizontal line.

ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.