

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE MONTRÉAL

N° : 500-09-026591-172
(500-17-089286-150)

DATE : 1^{er} juin 2018

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

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

APPELANTS — demandeurs

c.

VILLE DE MONTRÉAL

INTIMÉE — défenderesse

-et-

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

MISE EN CAUSE — mise en cause

-et-

PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

MISE EN CAUSE — intervenante

ARRÊT


[1] Les appelants se pouvoient contre un jugement du 6 janvier 2017 de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Benoit Moulin) (2017 QCCS 24), rejetant leur requête introductive d'instance en jugement déclaratoire par laquelle ils demandent de déclarer que les régimes de retraite de la mise en cause, l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal, dont bénéficient les

policiers actifs et retraités de la Ville de Montréal, ne sont pas assujettis à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*.


- [2] Pour les motifs du juge Mainville auxquels souscrit le juge Hilton, **LA COUR** :
- [3] **ACCUEILLE** l'appel;
- [4] **INFIRME** le jugement du 6 janvier 2017 de la Cour supérieure;
- [5] **ACCUEILLE** la requête introductive d'instance en jugement déclaratoire ré-amendée des appelants;
- [6] **DÉCLARE** que le Régime de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal (le « Régime de retraite #1 ») et le Régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal (le « Régime de retraite #2 ») ne sont pas assujettis à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*;
- [7] **LE TOUT** avec frais de justice contre la Ville de Montréal, tant en première instance qu'en appel;
- [8] Le juge Vauclair, pour les motifs qu'il exprime, aurait rejeté l'appel avec frais de justice.



ALLAN R. HILTON, J.C.A.



MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.



ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

M^e Laurent Roy
M^e Félix Martineau
ROY BÉLANGER AVOCATS
Pour les appelants

M^e Richard Coutu
BÉLANGER, SAUVÉ
Pour l'intimée

M^e Julien Ranger-Musiol
OSLER, HOSKIN & HARCOURT
Pour l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de
Montréal

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

Date d'audience : 18 octobre 2017

MOTIFS DU JUGE MAINVILLE

[9] 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. Benoît Fortin est un policier à la retraite de la Ville de Montréal. Ils se pourvoient contre un jugement du 6 janvier 2017 de la Cour supérieure, district de Montréal (l'honorable Benoit Moulin) (2017 QCCS 24), qui a rejeté leur requête introductive d'instance en jugement déclaratoire par laquelle ils demandent de déclarer que les régimes de retraite de la mise en cause, l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et policières de la Ville de Montréal (« **Association de bienfaisance et de retraite des policiers** » ou « **Association** ») dont bénéficient les policiers actifs et retraités de la Ville de Montréal, ne sont pas assujettis à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*¹ (la « **Loi 15** »).

[10] Les appelants soutiennent que les régimes de retraite en cause ne sont pas des régimes « établi[s] par un organisme municipal », comme l'exige l'article 1 de la loi pour son application. Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que les prétentions des appelants sont bien fondées et qu'il y a lieu d'accueillir l'appel.

LE CONTEXTE

[11] Les policiers de la Ville de Montréal 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 de Montréal et le *Régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal* (le « **Régime de retraite #2** ») protégeant les droits des policiers découlant du régime de retraite antérieur au Régime de retraite #1.

Le Régime de retraite #2

[12] 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*² de 1892 (la « **Loi de 1892** »). L'Association de bienfaisance et de retraite des policiers y est fondée sous le contrôle des policiers de Montréal dans le but de secourir ses membres en cas de maladie ou

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

² *Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1892, 55-56 Victoria, c. 90.

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 bienfaisance et de retraite des policiers de constituer un fonds de retraite pour ses membres³. Cependant, les règlements de l'Association doivent être approuvés par le gouvernement du Québec pour entrer en vigueur⁴. Ainsi est né le régime de retraite des policiers de Montréal.

[13] Malgré la Loi de 1892, entre 1913 et 1935, la Ville de Montréal a adopté des règlements établissant aussi un régime de retraite pour ses policiers. Cette situation perdure jusqu'en 1935 lorsque des amendements sont portés à la Loi de 1892 précisant que les règlements de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers, en plus de recevoir l'approbation du gouvernement du Québec, doivent dorénavant aussi être approuvés par la Ville de Montréal dans la mesure où celle-ci contribue au fonds de l'Association⁵. De plus, ces mêmes amendements législatifs autorisent aussi la Ville de Montréal à contribuer, à même ses revenus, aux fonds de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et à s'engager par contrat à y contribuer pour une période déterminée⁶.

[14] À la suite de ces modifications législatives, la Ville de Montréal et l'Association ont, le 16 août 1935, conclu un contrat notarié selon lequel (a) la Ville s'engageait, pour une période de 40 ans débutant le 1^{er} août 1935, à verser une contribution à la caisse de retraite de l'Association; (b) l'Association s'engageait à ne faire aucun changement dans ses règlements sans l'approbation des autorités de la Ville; (c) le vérificateur (« l'auditeur ») de la Ville faisait dorénavant la vérification des livres de l'Association; et (d) les règlements de la Ville portant sur un fonds de retraite pour ses policiers étaient abrogés à compter du 1^{er} août 1935.

[15] Le 22 avril 1966, le conseil municipal de Montréal accepte, par résolution, de garantir le déficit actuariel du régime de retraite de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers à condition d'obtenir une participation minoritaire au conseil d'administration de l'Association⁷. Cet arrangement est confirmé par une loi de 1967

³ *Ibid.*, art. 7.

⁴ *Ibid.*, art. 19: « [l]es règlements de la corporation n'auront force et effet que lorsqu'ils auront été approuvés par le lieutenant-gouverneur en conseil ».

⁵ *Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1935, 25-26 George V, c. 161, art. 12, incorporant ainsi l'article 19 suivant à la Loi de 1892 : « 19. Tout règlement adopté par le bureau de direction devra être approuvé par la cité de Montréal, si elle contribue au fonds de l'association, et par le lieutenant-gouverneur en conseil sur recommandation du surintendant des assurances de la province, et jusqu'à ce qu'il soit ainsi approuvé, il sera sans effet ».

⁶ *Ibid.*, art. 15, incorporant ainsi l'art. 23i) suivant à la Loi de 1892 : « 23i. La cité de Montréal est autorisée à contribuer à même ses revenus, au fonds de l'association et à s'engager par contrat à contribuer pendant un nombre déterminé d'années ».

⁷ Pièce R-15 : En liasse, résolution de la Ville de Montréal du 22 avril 1966, M.A., vol. 6, p. 1684.

modifiant la Loi de 1892 portant sur l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers⁸ et par une loi de 1967 amendant la *Charte de la Ville de Montréal*⁹.

[16] À compter de 1968, des événements importants sont survenus menant à l'établissement du Régime de retraite #1 en remplacement du Régime de retraite #2 dans la foulée de la création de la Communauté urbaine de Montréal (« **CUM** ») et de la fusion des divers corps de police des municipalités de l'île de Montréal sous le Conseil de sécurité publique de la CUM.

[17] En 1968, le gouvernement du Québec souscrit à la proposition des autorités municipales de modifier les obligations de la Ville de Montréal envers le régime de retraite de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers afin de suspendre les contributions de la Ville pour les années 1968-1969 et 1969-1970, malgré les ententes au contraire intervenues entre la Ville et l'Association, dont l'entente notariée du 16 août 1935¹⁰. Cette suspension unilatérale des contributions patronales et la création hâtive de la CUM ont nul doute contribué à la grève des policiers d'octobre 1969.

[18] Le 23 décembre 1969, est sanctionnée la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*¹¹ constituant la CUM à compter du 1^{er} janvier 1970, laquelle se charge des divers corps policiers de l'île de Montréal, dont celui de la Ville de Montréal, en les intégrant dans un seul corps de police. L'article 233 de cette loi précise par contre que « [l]a présente loi n'a pas pour effet d'enlever à l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal le droit et l'obligation d'administrer et de gérer la caisse de retraite des policiers de la Ville de Montréal intégrés à la Communauté ».

⁸ *Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1967, 15-16 Elizabeth II, c. 140, art. 8, modifiant l'art. 23i) de la Loi de 1892 pour qu'il se lise comme suit : « 23i. La ville de Montréal est autorisée à contribuer à même ses revenus au fonds de l'association et à s'engager par contrat à contribuer pendant un nombre d'années. Elle garantit le déficit actuariel et les intérêts conformément aux normes de solvabilité fixées par le Régime de rentes du Québec. Si les contributions des policiers, le montant versé par la ville à l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal, et les revenus de l'association ne suffisent pas à payer les pensions établies par ladite association par ses règlements, la ville doit inclure, dans ses prévisions budgétaires annuelles, au chapitre des dépenses obligatoires, les crédits requis pour parfaire la somme voulue ».

⁹ *Loi modifiant la charte de la Ville de Montréal*, S.Q. 1967, 15-16 Elizabeth II, c. 86, art. 8, lequel ajoute l'article 177a) suivant à la charte de la Ville : « 177a. La ville garantit le déficit actuariel et les intérêts de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal, conformément aux normes de solvabilité fixées par le Régime de rentes du Québec. Si les contributions des policiers, le montant versé par la ville à l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal et les revenus de l'Association ne suffisent pas à payer les pensions établies par les règlements de l'association, la ville doit inclure dans ses prévisions budgétaires annuelles, au chapitre des dépenses obligatoires, les crédits requis pour parfaire la somme voulue. ».

¹⁰ *Loi concernant la Ville de Montréal*, S.Q. 1968, 17 Elizabeth II, c. 92, art. 9.

¹¹ *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84. Cette loi fait partie des Lois refondues du Québec sous le nom de *Loi sur la communauté urbaine de Montréal* : L.R.Q., c. C-37.2 (abrogée).

[19] Le 23 décembre 1971, est sanctionnée la *Loi constituant le service de police de la Communauté urbaine de Montréal et modifiant de nouveau la Loi de la Communauté urbaine de Montréal* créant le nouveau corps de police intégré de la CUM à compter du 31 décembre 1971. Cette loi permet notamment au Conseil de sécurité de la CUM d'entamer les négociations requises afin d'unifier les régimes de retraite des policiers mutés à la CUM, de façon à assurer l'uniformisation des bénéfices de retraite¹². Cependant, l'article 36 de cette loi prévoit ce qui suit :

36. Les policiers de la Ville de Montréal transférés à la Communauté continuent de contribuer à la caisse de retraite de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal.

36. The policemen of the City of Montreal transferred to the Community shall continue to contribute to the retirement fund of the The Montreal Police Benevolent and Pension Society.

La Communauté ou la Ville de Montréal verse annuellement à cette caisse les contributions requises pour se conformer aux normes de solvabilité de la *Loi des régimes supplémentaires de rentes*.

The Community or the City of Montreal shall pay each year into such fund the contributions required to comply with the standards of solvency of the Supplemental Pension Plans Act.

La présente loi n'a pas pour effet d'enlever à l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal le droit et l'obligation d'administrer et de gérer la caisse de retraite des policiers de la Ville de Montréal transférés à la Communauté.

This act shall not have the effect of depriving The Montreal Police Benevolent and Pension Society of the right and obligation to administer and manage the retirement fund of the policemen of the City of Montreal who have been transferred to the Community.

[20] Dans la foulée de la création de la CUM et de l'instauration du Régime de retraite #1 dans le contexte décrit plus bas, une entente notariée intervient le 22 juin 1977, laquelle constitue une transaction au sens du *Code civil du Bas-Canada*¹³. Cette entente notariée 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^{er} janvier 1976. C'est ainsi que le Régime de retraite #2 est devenu un régime de droits acquis¹⁴ :

2.1 Les engagements de la Ville envers le Régime, quant aux pensionnés en date du 31 décembre 1971 et à leurs survivants, quant aux policiers qui, au 31 décembre 1971, avaient droit à une rente différée et quant aux policiers, eu égard

¹² *Loi constituant le service de police de la Communauté urbaine de Montréal et modifiant de nouveau la Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1971, c. 93, art. 35.

¹³ Pièce R-20 : Entente du 22 juin 1977 entre la Ville de Montréal et l'ABR, M.A., vol. 6, p. 1817, art. 3.

¹⁴ *Ibid.*, art. 2.

à leur service avant le 1er janvier 1972, seront liquidés sur une période de 50 ans à compter du 1er janvier 1976, comme suit :

2.1.1 pour la période du 1er janvier 1972 au 31 décembre 1976, une somme de \$7,500,000 payable par la Ville à l'Association [...]

2.1.2 pour la période du 1er janvier 1977 au 31 décembre 1991, les sommes ci-après, payables le ou avant le 31 décembre de chaque année :

\$5,000,000 la première année et, chaque année par la suite, un montant égal à 107% du montant prévu pour l'année précédente, le montant prévu pour l'année 1991 étant de \$12,890,000.

2.1.3 pour la période du 1er janvier 1992 au 31 décembre 2025, une somme de \$13,000,000 payable le ou avant le 31 décembre de chaque année pour chacune de ces 34 années.

[...]

2.4 Les contributions prévues en 2.1.2 et 2.1.3 sont modifiées à compter du 1er janvier 1980 et à tous les trois ans par la suite de façon à ce qu'une contribution augmentant d'un pourcentage composé annuellement jusqu'en 1991 et d'un montant constant de 1992 à 2025 soit suffisante, selon le certificat triennal et le rapport d'évaluation de l'Actuaire, pour liquider, sur la période précitée, les engagements établis par cette évaluation et assurer en tout temps les fonds suffisants pour effectuer les déboursés prévus au Régime, au fur et à mesure de leur échéance. [...]

[...]

2.6 Les engagements de la Ville au présent article 2 survivent, après le 31 décembre 2025, de façon à assurer l'accumulation de fonds suffisants, le cas échéant, pour permettre, suivant le certificat triennal de l'Actuaire, le paiement de toutes les rentes prévues au Régime jusqu'au décès de la dernière personne ayant droit à la prestation d'une rente en vertu du Régime.

2.7 Lorsque la dernière personne ayant droit à la prestation d'une rente en vertu du Régime perd ce droit ou décède, le Régime doit rembourser à la Ville tout solde de son avoir, dans les quatre-vingt-dix (90) jours de la date du certificat de son vérificateur établissant ce solde.

[21] Le 12 août 1977, la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*¹⁵ sanctionne les engagements de la Ville de

¹⁵ *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 : « 7. L'article 23*i* de la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal (1892, chapitre 90), [...] est de nouveau remplacé par le suivant : « 23*i*. La Ville de Montréal est autorisée à contribuer, à même ses revenus, au fonds

Montréal dans l'entente notariée du 22 juin 1977 au moyen d'amendements à la *Loi de 1892* et à la *Charte de la Ville de Montréal*.

Le Régime de retraite #1

[22] 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*¹⁶ :

196. Une commission de la Communauté urbaine est constituée sous le nom de « Conseil de sécurité publique de la Communauté urbaine de Montréal ».

196. A committee of the Urban Community is constituted under the name of the "Public Security Council of the Montreal Urban Community".

197. Le Conseil de sécurité n'a pas de personnalité civile distincte de celle de la Communauté.

197. The Security Council shall not have a civil personality distinct from that of the Community.

[...]

(...)

213. Le Conseil de sécurité doit notamment :

213. The Security Council shall in particular:

[...]

(...)

f) déterminer les conditions de travail des membres du personnel du service de police qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail et établir leurs plan de retraite, régime de rentes ou fonds de pension;

(f) determine the conditions of employment applicable in regard to the members of the personnel of the Police Department who are not employees within the meaning of the Labour Code and establish their retirement plan, pension plan or pension fund;

de l'association les sommes requises annuellement pour satisfaire aux obligations qu'elle a contractées aux termes de l'acte intervenu entre elle et l'association le 22 juin 1977, et reçu par Me Jean-Paul Langlois, notaire à Montréal, sous le numéro 9053 des minutes de son répertoire »; « 8. L'article 177 de la Charte de la Ville de Montréal (1959/1960, chapitre 102) est remplacé par le suivant : « 177. La ville est autorisée à contribuer, à même ses revenus, au fonds de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal les sommes requises annuellement pour satisfaire à ses obligations aux termes de l'acte intervenu entre elle et cette association le 22 juin 1977, et reçu par Me Jean-Paul Langlois, notaire à Montréal, sous le numéro 9053 des minutes de son répertoire ».

¹⁶ *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 71, art. 1, remplaçant les dispositions de *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84, portant sur le Conseil de sécurité publique de la CUM.

[...]

233. Un comité de négociation est institué pour négocier, sous l'autorité et au nom du comité exécutif, toute convention collective de travail et tout plan de retraite, régime de rente ou fonds de pension des policiers du service de police.

Le comité de négociation est formé d'un membre du comité exécutif qui est le seul responsable de la négociation; un membre du Conseil de sécurité publique et un représentant du directeur du service de police font également partie du comité, à titre de conseillers.

Une décision du comité de négociation approuvée par le comité exécutif lie le Conseil.

234. Les conditions de travail des policiers qui ne sont pas des salariés au sens du Code du travail, de même que leurs plan de retraite, régime de rentes ou fonds de pension sont établis suivant le paragraphe *f* de l'article 213.

Les conditions de travail des autres policiers de même que leurs plan de retraite, régime de rentes ou fonds de pension sont établis suivant l'article 233.

[...]

(...)

233. A bargaining committee is established to negotiate, under the authority and in the name of the executive committee, every collective labour agreement and every retirement plan, pension plan or pension fund of the policemen of the Police Department.

The bargaining committee consists of a member of the executive committee who is the only person responsible for the bargaining; a member of the Public Security Council and a representative of the director of the Police Department are also members of the committee, as advisers.

Every decision of the bargaining committee approved by the executive committee binds the Council.

234. The conditions of employment of the policemen who are not employees within the meaning of the Labour Code, and their retirement plan, pension plan or pension fund, shall be established in accordance with paragraph *f* of section 213.

The conditions of employment of the other policemen, and their retirement plan, pension plan or pension fund, shall be established in accordance with section 233.

(...)

[23] L'entente du 2 décembre 1977 confirme l'accord des parties concernant le régime de retraite des policiers de la CUM¹⁷. L'Association de bienfaisance et de retraite des policiers est d'ailleurs intervenante à cette entente afin d'accepter d'agir à titre d'administratrice du régime de retraite et d'adopter les règlements requis pour mettre sur pied ledit régime. L'entente comprend d'ailleurs en annexe le *Règlement du régime de*

¹⁷ Pièce R-23 : En liasse, entente du 2 décembre 1977 entre la Fraternité et la CUM, M.A., vol. 6, p. 1882.

rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal que s'engage à adopter l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers 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 de bienfaisance et de retraite des policiers.

[24] La Loi de 1892 est ainsi refondue et remplacée le 15 décembre 1977 par la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*¹⁸. La nouvelle loi prévoit que l'Association est l'administratrice 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 de Montréal :

Art. 4

L'Association est l'administrateur du régime de rentes connu sous le nom de « Régime de rentes de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal » et du régime de rentes connu sous le nom de « Régime de rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal ». Aux fins de la Loi des régimes supplémentaires de rentes (1965, 1^{re} session, chapitre 25), la caisse de retraite de chacun de ces régimes forme un patrimoine dont l'administration est confiée à l'Association qui, dès l'entrée en vigueur de la présente loi, en est saisie comme fiduciaire.

4. The Association is the administrator of the pension plan known as the "Régime de rentes de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal" and of the pension plan known as the "Régime de rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal". For the purposes of the Supplemental Pension Plans Act (1965, 1st session, chapter 25), the pension fund of each of such plans shall form a patrimony administered by the Association which is to become the trustee thereof as of the coming into force of this act.

Art. 8

[...]

b) Le conseil d'administration de l'Association doit adopter, dans les trente jours suivant la date de l'entrée en vigueur de la présente loi et, par la suite, maintenir en vigueur :

8. (...)

(b) The board of directors of the Association must adopt, within thirty days following the date of the coming into force of this act, and thereafter, maintain in force:

¹⁸ *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 110.

[...]

iii) un règlement pourvoyant au remplacement du Règlement du régime de rentes de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal.

c) L'adoption, la modification et l'abrogation de tout règlement de l'Association doivent, pour entrer en vigueur, être approuvées par résolution du comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal.

[...]

Art. 10

Le Règlement pourvoyant au remplacement du règlement du régime de rentes de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal ne peut être adopté, modifié ni abrogé sans le consentement de la Ville de Montréal, exprimé par résolution de son comité exécutif ni sans le consentement de la Communauté urbaine de Montréal exprimé par résolution de son comité exécutif. Le consentement de cette dernière n'est requis que dans la mesure où celle-ci assume des engagements envers ce régime.

(...)

iii. a by-law providing for the replacement of the by-laws of the Régime de rentes de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal.

(c) To have effect, the adoption, amendment or repeal of any by-law of the Association must be approved by resolution of the executive committee of the Montreal Urban Community.

(...)

10. The by-law providing for the replacement of the by-laws of the Régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la Police de Montréal shall not be adopted, amended or repealed without the consent of the City of Montreal, expressed by resolution of its executive committee, nor without the consent of the Montreal Urban Community expressed by resolution of its executive committee. The consent of the said Community is required only to the extent that it assumes engagements towards the plan.

[25] 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 de bienfaisance et de retraite des policiers conformément à la nouvelle loi¹⁹. Le même jour, l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers a adopté le *Règlement du régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal* établissant le Régime de retraite #2 conformément au sous-paragraphe

¹⁹ Voir Pièce R-2, M.A., vol. 3, p. 592 : « Adopté à l'assemblée du conseil d'administration de l'A.B.R.P.C.U.M., le 13 janvier 1978, en conformité de la Loi 260, sanctionnée le 15 décembre 1977. »

8b)iii) de la nouvelle loi²⁰. La CUM a approuvé le *Règlement du régime de rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal* établissant le Régime de retraite #1 – et l'entente du 2 décembre 1977 à laquelle il était annexé – au moyen d'une résolution de son comité exécutif adoptée le 1^{er} décembre 1977²¹. Quant au *Règlement du régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal* établissant le Régime de retraite #2, il fut approuvé par résolution du comité exécutif de la CUM du 9 février 1978 et par résolution du comité exécutif de la Ville de Montréal du 21 mars 1978²².

[26] Entre 1977 et 2002, les parties ont convenu de plusieurs modifications au Régime de retraite #1 et, conformément à la loi, ces modifications ont été approuvées par l'Association, le comité exécutif de la CUM et le comité exécutif de la Ville de Montréal²³. Il est utile de mentionner que les documents émanant de la Ville elle-même témoignent que celle-ci considérait, lors des modifications apportées au Régime de retraite #1, que ce régime était un régime établi par règlement de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers. Ainsi, les 21 et 22 mars 2005, le conseil municipal de la Ville de Montréal a approuvé, par résolution, sur recommandation du comité exécutif également exprimée par résolution, des amendements aux dispositions du Régime de retraite #1 en soulignant qu'une telle résolution était prévue au paragraphe 8c) de la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*²⁴, déjà reproduit ci-dessus, mais qu'il convient de reproduire à nouveau ici pour plus de commodité :

Art. 8

8. (...)

[...]

c) L'adoption, la modification et l'abrogation de tout règlement de

(c) To have effect, the adoption, amendment or repeal of any by-law of

²⁰ Voir Pièce R-3, M.A., vol. 3, p. 686 : « Adopté à l'assemblée du conseil d'administration de l'A.B.R.P.C.U.M., le 13 janvier 1978, en conformité de l'article 8, paragraphe b) iii) de la Loi 260, sanctionnée le 15 décembre 1977. »

²¹ Pièce R-23 : En liasse, entente du 2 décembre 1977 entre la Fraternité et la CUM, M.A., vol. 6, p. 1890-1891.

²² Pièce D-11 : CUM- Extrait du procès-verbal d'une séance du comité exécutif tenue le 9 février 1978; Extrait du procès-verbal d'une séance du Comité Exécutif de la Ville de Montréal, tenue le 21 mars 1978, M.I., p. 87-88.

²³ Par exemple, voir Pièce D-10 : Procès-verbal de la séance du comité exécutif de la CUM tenue le 31 janvier 1978, M.I., p. 85; Pièce D-13 : Procès-verbal de la séance du comité exécutif de la CUM tenue le 21 décembre 1983, M.I., p. 90; Pièce D-14 : CUM – Extrait du procès-verbal d'une séance du comité exécutif tenue le 2 août 1984, M.I., p. 93; Pièce D-17 : Extrait authentique du procès-verbal de l'assemblée du Conseil municipal de la ville de Montréal tenue les 19 et 20 juin 1989 (Résolution C089 02333); Pièce D-21 : Lettre de M. Jean Des Trois Maisons, Directeur du Service du personnel de la ville de Montréal, datée du 16 janvier 1997, M.I., p. 108; Pièce D-23 : Extrait du procès-verbal de l'assemblée générale annuelle des membres de l'ABR tenue le 15 avril 1998, M.I., p. 113.

²⁴ Pièce D-24 : Extrait authentique du procès-verbal de la séance du conseil municipal de la Ville de Montréal tenue les 21 et 22 mars 2005 – Résolution CM05 0179, M.I., p. 117.

l'Association doivent, pour entrer en vigueur, être approuvées par résolution du comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal.

the Association must be approved by resolution of the executive committee of the Montreal Urban Community.

[Soulignement ajouté]

(Emphasis added)

[27] Les fusions municipales interviennent en 2002, ayant pour résultat l'abrogation de la CUM et son remplacement par une Ville de Montréal élargie. Le 1^{er} janvier 2002, entre en vigueur la nouvelle *Charte de la Ville de Montréal*²⁵ 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*²⁶. La *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* est alors abrogée²⁷ et la nouvelle Ville de Montréal succède aux droits, obligations et charges de la CUM²⁸. Le service de police de la Ville de Montréal est ainsi constitué, dont le directeur est nommé par le gouvernement du Québec²⁹. 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 de Montréal « avec les mêmes droits et privilèges »³⁰.

[28] L'Annexe C de la nouvelle *Charte de la Ville de Montréal*, édictée sous l'article 9 de celle-ci, contient des dispositions précises concernant les régimes de retraite des employés de la Ville³¹. Ces dispositions permettent notamment à la Ville de continuer à contribuer au Régime de retraite #2 conformément à l'entente notariée du 22 juin 1977 décrite ci-haut³². Cependant — et il s'agit là d'un fait important pour les fins de cet appel — les parties n'ont pu identifier une seule disposition de la *Charte de la Ville de Montréal* qui vise directement le Régime de retraite #1³³. Celui-ci est pourtant maintenu en vigueur

²⁵ *Charte de la Ville de Montréal*, RLRQ, c. C-11.4.

²⁶ *Loi portant réforme de l'organisation territoriale municipale des régions métropolitaines de Montréal, de Québec et de l'Outaouais*, L.Q. 2000, c. 56.

²⁷ *Ibid.*, art. 228.

²⁸ *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 ».

²⁹ *Charte de la Ville de Montréal*, art. 106-108.

³⁰ *Ibid.*, art. 202.

³¹ Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal*, art. 29-37.

³² *Ibid.*, art. 34 : « 34. La ville peut contribuer, à même ses revenus, au fonds de l'Association de Bienfaisance et de Retraite de la Police de Montréal les sommes requises annuellement pour satisfaire à ses obligations aux termes de l'acte intervenu entre elle et cette association le 22 juin 1977, et reçu par Me Jean-Paul Langlois, notaire à Montréal, sous le numéro 9053 des minutes de son répertoire ».

³³ Seul l'article 36 de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal* fait référence au Régime de retraite #1. Cet article prévoit qu'une « entente conclue en vertu du premier alinéa de l'article 330.2 de la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal* (chapitre C-37.2) est réputée conforme à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1) ». Il s'agit là d'ententes entre la CUM et une des anciennes municipalités de l'île de Montréal afin que les créances de rentes ou de prestations créditées pour la période du 1^{er} janvier 1972 au 31 décembre 1977 en vertu d'un régime de retraite en vigueur

depuis et la Ville de Montréal y contribue selon ce que prévoient les règlements de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers.

[29] 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. L'Association verse chaque année environ 160 millions de dollars en rentes aux retraités, conjoints, bénéficiaires ou invalides. Le 31 décembre 2013, le groupe des policiers de Montréal représentait environ 20 % des employés de la Ville, alors que le Régime de retraite #1 qui leur est applicable représentait à lui seul près de 32 % de la valeur des engagements totaux et des cotisations payées pour le service courant pour l'année 2014³⁴.

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

[30] Un régime à prestations déterminées peut afficher un déficit ou un surplus. La sous-capitalisation de ces régimes est une source de préoccupation. Près de 70 % des régimes de retraite des grandes sociétés affichaient un déficit vers la fin des années 1970³⁵. Cependant, au début des années 1980, il y a eu un revirement de situation. Des revenus de placement importants conjugués à divers autres facteurs économiques et sociaux ont engendré des surplus³⁶. À la fin des années 1990, les déficits sont réapparus³⁷.

[31] Le 17 avril 2013, au Québec, le Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, présidé par M. Alban D'Amours, a présenté son rapport unanime *Innover pour pérenniser le système de retraite*³⁸. Ce comité d'experts avait reçu comme mandat du gouvernement du Québec, à l'origine, d'étudier les régimes complémentaires de retraite occupant le « troisième étage »³⁹ du système de retraite québécois sous la surveillance

le 31 décembre 1971 auquel cotisait un policier muté à la CUM, deviennent partie intégrante des rentes du Régime de retraite #1 et pour permettre à la caisse de ce régime de recevoir des sommes ou valeurs à cette fin en provenance du régime de la municipalité.

³⁴ Pièce R-6 : *Rapport soumis par la Ville en application de l'article 57 de la Loi 15*, M.A., vol. 4, p. 1199-1202; Requête introductive d'instance en jugement déclaratoire réamendée, par. 24-27, M.A., vol. 2, p. 118; Liste commune d'admissions, M.A., vol. 4, p. 168.

³⁵ *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, 2006 CSC 28, [2006] 1 R.C.S. 973, par. 15.

³⁶ *Ibid.*; voir aussi *Schmidt c. Air Products Canada Ltd.*, [1994] 2 R.C.S. 611, p. 625 : « Dans les années 1980, en raison d'une combinaison exceptionnelle d'évaluations actuarielles prudentes et de différents facteurs économiques, de nombreuses caisses de retraite ont accumulé des surplus actuariels considérables. »

³⁷ *Buschau c. Rogers Communications Inc.*, *supra*, note 35, par. 15.

³⁸ Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, *Rapport – Innover pour pérenniser le système de retraite*, Québec, Bibliothèque et Archives nationales du Québec, avril 2013.

³⁹ Les trois étages sont (a) le régime de base applicable à la plupart des citoyens, la Sécurité de la vieillesse, (b) le régime obligatoire pour tous les travailleurs, le Régime de rentes du Québec et (c) les

de la Régie des rentes du Québec, maintenant Retraite Québec⁴⁰, soit principalement les régimes à prestations déterminées. Ce mandat incluait les régimes dont l'employeur est public – soit essentiellement les régimes de retraite des municipalités et des universités –, mais excluait les régimes hors de la juridiction de la Régie des rentes du Québec, soit les régimes dont l'employeur est l'État (régimes sous la juridiction de l'ancienne Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances – la CARRA⁴¹). Ce mandat a évolué afin d'engager la réflexion sur une vision globale de la sécurité financière et de son incarnation dans le système de retraite⁴².

[32] Parmi ses conclusions et recommandations, le comité d'experts a formulé deux objectifs, soit (a) la sécurité financière à la retraite dans son sens le plus strict, c'est-à-dire l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste pour le plus grand nombre lorsque l'heure de la retraite sera venue; et (b) la durabilité du système de retraite, c'est-à-dire que l'assurance d'un revenu de retraite suffisant et réaliste doit être fournie dans le cadre de régimes dont la pérennité est elle-même protégée. Il a aussi énoncé trois valeurs, soit (a) l'équité intergénérationnelle; (b) la transparence; et (c) la responsabilisation. Il a aussi énoncé quatre principes : (a) le respect de la vérité des coûts de financement des revenus de retraite; (b) la préservation de la diversification des sources de revenus de retraite; (c) l'application d'un cadre législatif flexible; et (d) la promotion de la mutualisation des risques.

[33] 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 financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal*⁴³ (la « **Loi 15** »).

[34] La Loi 15, adoptée le 4 décembre 2014, est entrée en vigueur le lendemain. Certains soutiennent que cette loi est finalement assez éloignée du Rapport D'Amours⁴⁴. Elle prévoit que les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur 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 :

initiatives privées engagées en vue de financer la retraite : voir le *Rapport – Innover pour pérenniser le système de retraite*, *supra*, note 38, p. 15.

⁴⁰ Il faut noter que la *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*, L.Q. 2015, c. 20 a procédé au regroupement des activités de la Régie des rentes du Québec et de la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et modifié le nom de cette dernière en celui de Retraite Québec.

⁴¹ *Idem*.

⁴² *Rapport – Innover pour pérenniser le système de retraite*, *supra*, note 38, p. 1.

⁴³ *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.

⁴⁴ En ce sens, voir *Régimes de retraite au Québec*, vol. 1, Toronto, LexisNexis, 1991 (feuilles mobiles, mise à jour n° 336, avril 2017), ¶2300.

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)

[35] 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*⁴⁵; et (c) établi par un organisme municipal.

[36] L'article 2 de la Loi 15 définit ainsi la notion d'« organisme municipal » :

2. Pour l'application de la présente loi, on entend par organisme municipal:

2. For the purposes of this Act, "municipal body" means

1° une municipalité;

(1) a municipality;

2° tout organisme que la loi déclare être mandataire ou agent de la municipalité et tout organisme dont le conseil d'administration est composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité et dont le budget est adopté par celui-ci;

(2) any body declared by law to be a mandatary or agent of a municipality and any body whose board of directors is composed in the majority of members of the council of a municipality and whose budget is adopted by that council;

3° une communauté métropolitaine, une régie intermunicipale, une société de transport en commun, un conseil intermunicipal de transport et tout autre organisme public dont le conseil

(3) a metropolitan community, an intermunicipal board, a public transit authority, an intermunicipal board of transport and any other public body whose board of directors is composed

⁴⁵ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1.

d'administration est formé in the majority of elected municipal
majoritairement d'élus municipaux. officers.

[Soulignement ajouté]

(Emphasis added)

[37] La Loi 15 prévoit que les régimes doivent être modifiés, à compter du 1^{er} 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'écartés défavorables⁴⁶.

[38] De plus, la loi précise qu'à compter du 1^{er} janvier 2014, la cotisation d'exercice ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs, sauf le cas des 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 régime⁴⁷.

[39] 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 2013⁴⁸.

[40] La loi prévoit également que les régimes doivent être modifiés le 1^{er} janvier 2014 afin de prévoir que les déficits imputables aux participants actifs le 1^{er} 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 actifs⁴⁹.

[41] Aussi, la loi autorise l'organisme municipal à suspendre, à compter du 1^{er} 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 %⁵⁰.

⁴⁶ *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, supra*, note 43, art. 7 et 9-11.

⁴⁷ *Ibid.*, art. 8.

⁴⁸ *Ibid.*, art. 11, 13-14 et 19.

⁴⁹ *Ibid.*, art. 12.

⁵⁰ *Ibid.*, art. 16-17 et 20.

[42] 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 engagement⁵¹. 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 loi⁵².

[43] 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 conformer⁵³. En cas d'échec des négociations à l'expiration de la période de négociation, un arbitre est nommé pour régler le différend⁵⁴. L'entente ou, selon le cas, la décision arbitrale est transmise à Retraite Québec pour enregistrement; cette dernière peut refuser de l'enregistrer en raison de non-conformité à la Loi 15 ou à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*⁵⁵.

[44] Enfin, la Loi 15 prévoit des dispositions transitoires et finales afin, notamment, d'obliger les organismes municipaux à faire publiquement état de la situation financière des régimes de retraite qu'ils ont établis. Ces dispositions finales précisent aussi certains aspects techniques de la loi⁵⁶.

Les contestations de la Loi 15

[45] Pour dire les choses simplement, la Loi 15 fut fort mal reçue par le milieu syndical. Plusieurs associations d'employés municipaux ont d'ailleurs engagé des mesures de protestation contre cette loi et ont entrepris des recours judiciaires pour en contester la validité. Ces recours judiciaires ne sont toujours pas résolus.

[46] Chez les policiers de Montréal, la protestation politique a pris la forme d'un refus de porter les uniformes attitrés, ce qui n'a pas manqué de susciter l'intérêt du public. La Fraternité représentant les policiers de Montréal a aussi engagé des contestations judiciaires, à l'instar de plusieurs autres syndicats du milieu municipal.

[47] La Fraternité considère que plusieurs dispositions de la Loi 15 sont contraires à l'alinéa 2d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*⁵⁷ et à l'article 3 de la *Charte*

⁵¹ *Ibid.*, art. 19.

⁵² *Ibid.*, art. 20.

⁵³ *Ibid.*, art. 25-30 et 54-55.

⁵⁴ *Ibid.*, art. 37-49 et 56.

⁵⁵ *Ibid.*, art. 50-52.

⁵⁶ *Ibid.*, art. 57-70.

⁵⁷ *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.

*des droits et libertés de la personne*⁵⁸ portant sur la liberté d'association. Le 22 avril 2015, elle a intenté un recours en Cour supérieure afin d'obtenir une déclaration d'invalidité constitutionnelle de la Loi 15. Ce recours constitutionnel est toujours pendant devant la Cour supérieure.

[48] Le recours constitutionnel fut cependant intenté de *bene esse*, puisque la Fraternité considère que le Régime de retraite #1 et le Régime de retraite #2 ne sont pas assujettis à la Loi 15 au motif qu'ils ne sont pas des régimes de retraite « établi[s] par un organisme municipal » au sens de l'article 1 de cette loi. Le 6 juillet 2015, la Fraternité agissant de concert avec un policier à la retraite, M. Benoît Fortin, a donc déposé une requête introductive d'instance en jugement déclaratoire, cherchant à obtenir que la Cour supérieure déclare que les régimes en cause ne sont pas assujettis à la Loi 15.

[49] Les recours judiciaires portant sur la Loi 15 se sont d'ailleurs multipliés, une multitude de syndicats du milieu municipal contestant aussi la validité constitutionnelle de cette loi. Ces recours constitutionnels ont été réunis sous la gestion du juge Moulin en Cour supérieure. Comme la contestation constitutionnelle de la Fraternité, ces recours sont néanmoins toujours pendants devant la Cour supérieure.

[50] 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 présentement saisie de deux appels portant sur ces questions, l'un dans le dossier 500-09-026571-174 impliquant la Fraternité et la Ville de Montréal et l'autre dans le dossier 500-09-026593-178 impliquant divers autres syndicats de la Ville de Montréal et cette dernière. Les jugements de la Cour dans ces dossiers ont été rendus en même temps que le présent jugement.

[51] C'est donc dans ce contexte extrêmement litigieux que s'inscrit le présent dossier.

[52] Il faut aussi souligner que la Fraternité et la Ville de Montréal ont récemment conclu une nouvelle convention collective comprenant une entente sur le Régime de retraite #1. 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 de Montréal. Il ne nous appartient pas de commenter cette convention collective ou l'entente qui y est rattachée, sauf pour signaler que la question de l'application de la Loi 15 aux régimes de retraite des policiers de Montréal est, malgré cette entente, toujours un enjeu important pour les parties.

⁵⁸ *Charte des droits et libertés de la personne*, RLRQ, c. C-12.

LE JUGEMENT DE LA COUR SUPÉRIEURE

[53] Le juge de première instance souligne que le litige soulève une pure question d'interprétation législative. Il retient le « principe moderne » d'interprétation élaboré par Elmer A. Driedger selon lequel il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur⁵⁹.

[54] Le juge cite plusieurs dispositions de la Loi 15, de la *Loi sur les cités et villes* et de la *Charte de la Ville de Montréal*. Il étudie aussi l'historique des régimes de retraite des policiers de Montréal⁶⁰.

[55] Il affirme que la Fraternité a raison de prétendre que les régimes de retraite des policiers de Montréal se distinguent de ceux dont bénéficient les autres employés de la Ville puisqu'ils ne sont pas visés par les dispositions de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal* portant sur les régimes de retraite de la Ville⁶¹. Toutefois, le juge retient que le terme « établir » un régime de retraite ne signifie pas seulement le « créer », « instituer », « instaurer », « mettre en place » ou « mettre sur pied »; selon le juge, « établir » un régime de retraite peut aussi signifier le « mettre en œuvre » ou « mettre en application »⁶². Or, l'implication de la Ville de Montréal est nécessaire à la « mise en œuvre » des régimes de retraite applicables aux policiers de Montréal. En outre, l'adoption d'un règlement par la Ville n'est pas nécessaire à cette « mise en œuvre » puisque la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal* autorise spécifiquement la Ville à agir par résolution lorsqu'il est question d'approuver l'adoption, la modification ou l'abrogation de règlements de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers⁶³.

[56] De plus, le juge estime que la Loi 15 est inclusive. Ainsi, elle s'applique même à un régime de retraite qui n'est pas « établi par un organisme municipal », soit le Régime de retraite des employés municipaux du Québec⁶⁴. Le juge soutient qu'il serait étonnant que le régime de retraite le plus important du secteur municipal, soit le Régime de retraite #1 des policiers de Montréal, ait été exclu de la Loi 15⁶⁵. Il conclut son analyse ainsi :

[59] En somme, l'interprétation littérale des termes « *établi par un organisme municipal* », de même que l'objet de la *Loi 15* bien décrit dans son titre et son chapitre I conduisent à la conclusion qu'elle vise les régimes de retraite 1 et 2 applicables aux membres de la Fraternité. Conclure autrement, soit à leur exclusion, conduirait à un résultat déraisonnable : le plus important régime de

⁵⁹ Jugement de première instance, par. 9-12.

⁶⁰ *Ibid.*, par. 26-47.

⁶¹ *Ibid.*, par 48.

⁶² *Ibid.*, par. 50-51.

⁶³ *Ibid.*, par. 52.

⁶⁴ *Ibid.*, par. 54.

⁶⁵ *Ibid.*, par. 58.

retraite à prestations déterminées du secteur municipal du Québec ne serait pas assujetti.

[60] Autrement dit, une interprétation téléologique large compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour suprême en matière d'interprétation législative et avec l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* impose la conclusion que la demande n'est pas fondée.

[61] Même si, comme le prétend la Ville, le régime de retraite numéro 2 ne prévoit pas d'indexation de la rente de retraite et ne compte que des retraités, il demeure visé par la loi dans la mesure où il constitue « *un 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* ». Ces commentaires pourraient valoir quant aux conséquences de la *Loi 15* sur ce régime, non pas quant à son assujettissement.

QUESTION EN LITIGE

[57] Le présent pourvoi soulève une seule question de droit : les régimes de retraite des policiers de Montréal (le Régime de retraite #1 et le Régime de retraite #2) sont-ils assujettis à la Loi 15? Plus précisément, ces régimes de retraite sont-ils « établi[s] par un organisme municipal » au sens de l'article 1 de la Loi 15?

ANALYSE

Les principes d'interprétation

[58] La règle d'interprétation statutaire applicable a été maintes fois énoncée par la Cour suprême du Canada⁶⁶ :

Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'[économie] de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

[59] Outre la constatation un peu évidente qu'il faut, en l'espèce, appliquer le « principe moderne » d'interprétation législative, le juge de première instance ne traite pas un aspect important du dossier en ce qui concerne l'interprétation de la Loi 15 : cette loi porte

⁶⁶ *Bell Express Vu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559, par. 26, citant Elmer Driedger, *Construction of Statutes*, 2^e éd., Toronto, Butterworths, 1983, p. 87; cette règle a été reprise à de nombreuses occasions : *Montréal (Ville) c. Dorval*, 2017 CSC 48, par. 32; *Société Radio-Canada c. SODRAC 2003 Inc.*, 2015 CSC 57, [2015] 3 R.C.S. 615, par. 48; *R. c. Steele*, 2014 CSC 61, [2014] 3 R.C.S. 138, par. 23; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, par. 10; *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, 2004 CSC 54, [2004] 3 R.C.S. 152, par. 19; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21.

atteinte à des droits acquis. Par exemple, tel que décrit plus haut, la loi autorise l'organisme municipal à suspendre, à compter du 1^{er} janvier 2017, l'indexation automatique de la rente des retraités au 31 décembre 2013 lorsque le régime n'est pas pleinement capitalisé au 31 décembre 2015⁶⁷. Or, le respect des droits acquis des retraités est depuis longtemps un aspect important du droit relatif aux régimes de retraite. Dans *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*⁶⁸, le juge La Forest s'exprime comme suit à ce sujet :

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

[60] Le juge Dalphond réitère ce principe des droits acquis des retraités dans *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*⁶⁹ :

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

[61] L'article 21 de la Loi 15⁷⁰ prévoit qu'elle s'applique malgré le principe du respect des droits acquis des retraités repris à l'article 21 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*⁷¹, lequel stipule qu'« [a]ucune modification d'un régime de retraite ne peut réduire une prestation dont le service a débuté avant la date de prise d'effet de cette modification ». Ce fait n'est pas sans importance puisqu'il enclenche l'application de la présomption du maintien des droits acquis de façon à empêcher que l'on étende indûment le domaine d'application de la Loi 15.

⁶⁷ *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, supra*, note 43, art. 16.

⁶⁸ *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230, p. 274.

⁶⁹ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304, par. 58.

⁷⁰ *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, supra*, note 43, art. 21 : « 21. Les articles 20 et 21 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1) ne s'appliquent pas à une modification apportée à un régime en application de la présente loi ».

⁷¹ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 21.

[62] Dans *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*⁷², le juge Dickson a décrit ainsi la présomption de maintien des droits acquis :

[...] Selon la règle, une loi ne doit pas être interprétée de façon à porter atteinte aux droits existants relatifs aux personnes ou aux biens, sauf si le texte de cette loi exige une telle interprétation : *Spooner Oils Ltd. c. Turner Valley Gas Conservation Board*, [[1933] R.C.S. 629] à la p. 638. La présomption selon laquelle une loi ne porte pas atteinte aux droits acquis à moins que la législature ait clairement manifesté l'intention contraire, s'applique sans discrimination, que la loi ait une portée rétroactive ou qu'elle produise son effet dans l'avenir.

[63] Plus récemment, le juge Bastarache a énoncé ainsi le principe du respect des droits acquis dans *Dikranian c. Québec (Procureur général)*⁷³ :

[32] Le principe du respect des droits acquis est reconnu en droit canadien depuis fort longtemps. Il fait partie des nombreuses intentions attribuées au Parlement et aux assemblées législatives. Ces présomptions, comme le dit E. A. Driedger dans son traité *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 183,

[TRADUCTION] visaient à empêcher l'État d'empiéter sur la liberté ou la propriété du sujet. Ainsi, à moins que la loi n'ait prévu clairement le contraire, il était « présumé » que le législateur n'entendait pas porter atteinte à la liberté ou à la propriété du sujet.

[...]

[35] Notre Cour a souligné par le passé que la présomption contre l'atteinte aux droits acquis ne pouvait s'appliquer que si le texte législatif pertinent était ambigu, c'est-à-dire que la loi était logiquement susceptible de deux interprétations (voir *Gustavson Drilling*, p. 282; *Acme Village School District*, p. 51; *Venne*, p. 907).

[36] Cet énoncé doit être quelque peu nuancé à la lumière de la jurisprudence récente de notre Cour. Comme le dit la professeure Sullivan, il faut se garder de tomber dans le piège des derniers vestiges de l'interprétation littérale des lois :

[TRADUCTION] Ces propos sont trompeurs dans la mesure où ils reprennent la règle du sens ordinaire. Les valeurs inhérentes à la présomption contre l'empiétement sur des droits acquis, soit éviter l'injustice et observer la règle de droit, guident l'interprétation dans tous les cas, pas seulement lorsque le tribunal dit constater une ambiguïté. Le tribunal doit d'abord déterminer l'intention du législateur et, [. . .] à cette fin, il doit s'appuyer sur tous les principes d'interprétation législative, y compris les présomptions. [p. 576]

Depuis l'adoption de la méthode moderne d'interprétation législative, notre Cour a maintes fois indiqué qu'il faut tenir compte du « contexte global » de la disposition pour déterminer si elle est raisonnablement susceptible de plusieurs

⁷² *Gustavson Drilling (1964) Ltd. c. Ministre du Revenu national*, [1977] 1 R.C.S. 271, p. 282.

⁷³ *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 73, [2005] 3 R.C.S. 530, par. 32 et 35-36.

interprétations (voir p. ex. *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 29).

[64] Il faut donc lire les dispositions de la Loi 15, et plus particulièrement celles de son article 1 portant sur son champ d'application, dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur, mais sans occulter qu'il s'agit ici d'une loi qui porte manifestement atteinte aux droits acquis. La présomption contre l'empiétement sur les droits acquis doit aussi guider l'interprétation du champ d'application de la loi, le législateur étant requis de s'exprimer clairement lorsqu'il souhaite porter atteinte à de tels droits.

Qui « établit » un régime de retraite?

[65] Avec respect, il faut éviter de confondre la participation d'un employeur à un régime de retraite avec l'établissement de ce régime par l'employeur.

[66] L'article 14 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* dispose que « celui qui établit un régime de retraite doit le mettre par écrit au plus tard le 90^e jour qui suit celui de son entrée en vigueur » (soulignement ajouté), en y indiquant notamment « le nom de l'employeur partie au régime »⁷⁴. Il est donc évident qu'il n'y a aucune interdiction pour un tiers de procéder à l'établissement d'un régime de retraite pour les employés d'un employeur. Il est aussi évident que la nécessaire participation de cet employeur audit régime ne signifie pas à elle seule que c'est celui-ci qui l'a établi. D'ailleurs, plusieurs régimes de retraite sont des régimes établis par des syndicats ou des associations d'employés ou sont des régimes interentreprises établis par des associations⁷⁵.

[67] Tel que le souligne Me Lyne Duhaime dans son ouvrage *Les aspects juridiques des régimes de retraite* au sujet du libellé de l'article 14 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, « [c]elui qui établit le régime peut donc être quelqu'un d'autre que l'employeur, mais celui-ci devra y être partie. Cette rédaction permet donc, par exemple à un syndicat, d'établir un régime de retraite auquel seront parties un ou des employeurs, ou encore à une association ou un regroupement d'employeurs d'établir un régime interentreprises »⁷⁶.

[68] Ainsi, si celui qui établit un régime de retraite est le plus souvent l'employeur, ce n'est pas toujours le cas. Par exemple, l'article 9 de la *Loi sur les syndicats professionnels*⁷⁷ prévoit :

⁷⁴ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 14, al. 2(1°).

⁷⁵ *Ibid.*, art. 14, al. 2(6°).

⁷⁶ Lyne Duhaime, *Les aspects juridiques des régimes de retraite*, Brossard (Québec), Publications CCH ltée, 2011, p. 32.

⁷⁷ *Loi sur les syndicats professionnels*, RLRQ, c. S-40.

9. Les syndicats professionnels ont le droit d'ester en justice et d'acquérir, à titre gratuit ou à titre onéreux, les biens propres à leurs fins particulières.

9. Professional syndicates may appear before the courts and acquire, by gratuitous or onerous title, any property suited to their particular objects.

Sujet aux lois en vigueur, ils jouissent de tous les pouvoirs nécessaires à la poursuite de leur objet et ils peuvent notamment:

They shall, subject to existing laws, enjoy all necessary powers for the attainment of their object, and may, in particular:

[...]

(...)

2° établir et administrer un régime de retraite auquel peuvent cotiser les membres ou leur employeur;

(2) establish and administer pension plans to which the members or their employer may contribute;

[69] Dans un milieu syndiqué, il n'est pas rare que le régime de retraite soit négocié par entente collective, mais ce n'est pas toujours le cas, l'employeur ou le syndicat, selon le cas, ayant préalablement établi le régime et se gardant souvent de le faire entrer dans le giron de la négociation collective sous le *Code du travail*. Les discussions entre les associations d'employés et les employeurs portant sur le régime de retraite ont alors lieu hors convention.

[70] C'est d'ailleurs le cas pour une large partie du secteur public québécois où les conventions collectives n'incluent pas dans leur portée les régimes de retraite compte tenu de l'environnement législatif propre à ces régimes, quoique ceux-ci fassent l'objet de discussions hors convention. Il s'agit là d'un fait bien connu dans le secteur public (et qui se reflète quelquefois dans le secteur privé) comme le signalent d'ailleurs les auteurs Coutu, Fontaine, Marceau et Coiquaud⁷⁸ :

Les régimes de retraite des secteurs public et parapublic ne font pas directement l'objet d'une négociation, car plusieurs lois régissent de manière complète le contenu et la gestion de tels régimes.

[71] Cela étant, la question de savoir si un régime de retraite est ou non négocié par entente collective est donc distincte de la question de savoir « par qui » ce régime est établi : cette dernière question est liée à celle de savoir au pouvoir réglementaire de

⁷⁸ Michel Coutu, Laurence Léa Fontaine, Georges Marceau et Urwana Coiquaud, *Droit des rapports collectifs du travail au Québec*, 2^e éd., vol. 2 « Les régimes particuliers », Cowansville, Éd. Yvon Blais, 2013, n° 626, p. 53. Il va de soi que si les parties font une référence explicite au régime de retraite dans la convention collective au moyen d'une clause assurant le maintien du régime, ce régime pourra faire l'objet d'un grief en vertu du *Code du travail* dans certaines circonstances : *Bisailon c. Université Concordia*, 2006 CSC 19, [2006] 1 R.C.S. 666.

quelle entité se rattache le régime de retraite. Ainsi, un régime de retraite peut être établi par entente collective tout en étant établi – non par l'employeur –, mais par une association de salariés conformément, par exemple, à l'article 9, al. 2(2^o) de la *Loi sur les syndicats professionnels*, dont le texte est reproduit ci-dessus. Tel que le souligne Raymonde Crête⁷⁹ :

Très souvent, les régimes négociés entre employeur et employés sont établis à l'initiative des associations représentant les salariés. Et parmi ces régimes, il est important de mentionner l'existence des régimes interentreprises, lesquels sont créés par le syndicat ou l'association des travailleurs d'une industrie et négociés, par la suite, avec les employeurs opérant dans cette industrie. [...]

[72] Inversement, un régime peut être prévu par entente collective tout en étant établi par l'employeur; c'est le cas lorsque le régime fait l'objet d'une négociation entre l'employeur et ses employés, mais que le régime relève toujours du pouvoir réglementaire de l'employeur, comme la Cour l'a déjà constaté, par exemple, s'agissant du régime de retraite des employés d'Hydro-Québec dont les modifications sont énoncées dans la convention collective de ses employés, alors que la loi constitutive d'Hydro-Québec précise que le régime de retraite relève du pouvoir réglementaire de celle-ci⁸⁰.

[73] Quant à l'administration d'un régime de retraite, elle doit, de par la loi, être confiée à un comité de retraite, lequel agit comme fiduciaire du régime⁸¹. La loi prévoit d'ailleurs que c'est au comité de retraite de présenter « à celui qui a le pouvoir de modifier le régime de retraite ses recommandations quant aux modifications qui pourraient être apportées au régime »⁸². En somme, c'est celui qui détient le pouvoir de réglementer un régime de retraite, dont le pouvoir de le modifier, qui est le titulaire de ce régime, c'est-à-dire celui qui « établit » le régime, même s'il n'en est pas nécessairement l'administrateur.

[74] En l'occurrence, la conclusion du juge de première instance voulant que les régimes de retraite en cause soient établis par un organisme municipal parce que « l'implication de la ville est obligatoire à leur mise en œuvre »⁸³ est erronée. Appliquer ce raisonnement mènerait à la conclusion insoutenable qu'un régime de retraite ne

⁷⁹ Raymonde Crête, « Les régimes complémentaires de retraite au Québec : une institution à découvrir en droit civil », (1989) 49 *R. du. B.* 177, p. 194.

⁸⁰ *Hydro-Québec c. Syndicat des techniciennes et techniciens d'Hydro-Québec, section locale 957 (SCFP)*, 2005 QCCA 610, par. 9-11; *Loi sur Hydro-Québec*, RLRQ, c. H-5, art. 49 : « La Société est autorisée à établir par règlement un régime de retraite pour ses membres nommés après le 30 juin 1973 et pour ses employés, y compris des prestations au cas d'invalidité ou de décès, et à adopter toutes dispositions jugées nécessaires à cette fin. Elle peut déterminer les rentes et prestations payables à ses employés ou à des tiers, les modalités de paiement desdites rentes et prestations, le taux de contribution de la Société et celui de ses employés ainsi que les autres conditions du droit à ces rentes et prestations. [...] ».

⁸¹ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 147 et 150.

⁸² *Ibid.*, art. 150.1

⁸³ Jugement de première instance, par. 51.

pourrait jamais être établi par quiconque d'autre qu'un employeur parce que la participation de ce dernier à sa mise en œuvre est toujours nécessaire. Or, cela n'est manifestement pas vrai. La nécessité du consentement et de la participation de l'employeur (ici, la Ville de Montréal) est liée à la nature juridique d'un régime de retraite, lequel est « un contrat en vertu duquel le participant bénéficie d'une prestation de retraite dans des conditions et à compter d'un âge donnés, dont le financement est assuré par des cotisations à la charge soit de l'employeur seul, soit de l'employeur et du participant »⁸⁴. D'ailleurs, le consentement de l'employeur aux obligations qui lui incombent en vertu d'un régime de retraite ou de sa modification est toujours requis par la loi⁸⁵. Le fait que le consentement d'un employeur (ici, la Ville de Montréal) soit requis pour l'entrée en vigueur ou la modification des régimes de retraite en cause quant aux obligations qui lui incombent ne peut donc servir à démontrer qu'il est question de régimes « établis » par cet employeur.

[75] L'étude de l'histoire des régimes complémentaires de retraite au Québec, de l'encadrement législatif de ceux-ci et, plus spécifiquement, de l'histoire propre aux régimes de retraite des policiers de Montréal permet de résoudre la question de savoir si ces régimes sont « établi[s] par un organisme municipal » au sens de l'article 1 de la Loi 15. Dans ce cas-ci, il ne fait aucun doute, quant à moi, que tant le Régime de retraite #1 que le Régime de retraite #2 sont « établis » par l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers et non pas par l'« organisme municipal », soit en l'occurrence, la Ville de Montréal.

[76] Je débiterai avec le Régime de retraite #2, puisqu'il est le plus ancien.

Le Régime de retraite #2 est établi par qui?

[77] Tel que décrit aux paragraphes [12] à [21] ci-haut, si l'ancienne Ville de Montréal avait « établi » par règlements un régime de retraite pour ses policiers dès 1913⁸⁶, elle a subséquemment abrogé ces règlements en 1935 en faveur de sa participation contributive au régime de retraite déjà établi depuis longtemps par l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers sous la Loi de 1892. Ainsi, à la suite de l'adoption en 1935 de la *Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*⁸⁷, l'ancienne Ville de Montréal et l'Association de

⁸⁴ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 6; voir aussi *Régimes de retraite au Québec*, supra, note 44, ¶2015.

⁸⁵ *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, art. 24, al. 2(3°).

⁸⁶ *Règlement n° 506 établissant un fonds de pension pour les employés permanents de la Cité de Montréal*, ce qui incluait les policiers, adopté par la Ville en 1913, tel qu'amendé par les règlements numéros 543 et 625, adoptés le 28 décembre 1914 et le 11 juin 1917, respectivement, M.A., vol. 6, p. 1652. Ce règlement fut remplacé en 1931 par le *Règlement n° 1150 établissant un fonds de pensions pour les membres du corps de police et de la brigade des incendies de la Cité de Montréal* du 27 octobre 1931 abrogeant les règlements numéros 506, 543, 625 et 1094, M.A., vol. 6, p. 1658.

⁸⁷ *Loi modifiant la Loi constituant en corporation l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, S.Q. 1935, 25-26 George V, c. 161.

bienfaisance et de retraite des policiers ont, le 16 août 1935, conclu un contrat notarié selon lequel la Ville s'engageait, durant une période de 40 ans à compter du 1^{er} août 1935, à verser une contribution à la caisse de retraite de l'Association.

[78] C'est donc au régime de retraite établi par le Règlement de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers que contribuait la Ville de Montréal à compter de 1935. Si la loi constitutive de l'Association prévoyait alors que cette dernière ne pouvait modifier ses règlements portant sur le régime de retraite sans l'accord de la Ville de Montréal et du gouvernement du Québec, cela ne faisait pas en sorte que ce régime devenait celui de la Ville ou du gouvernement. En effet, c'est l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers qui contrôlait ultimement les amendements au régime au moyen de ses règlements, bien que ceux-ci fussent sujets à l'approbation de la Ville et du gouvernement. Par analogie, ce n'est pas parce qu'un employeur s'engage à ne pas modifier son régime de retraite sans l'accord du syndicat de ses employés que ce régime cesse d'être régi par l'employeur et cesse ainsi d'être « établi » par ce dernier⁸⁸.

[79] Avec l'arrivée de la CUM, ce régime de retraite cesse d'être le régime de base pour les policiers au profit du Régime de retraite #1. À cette fin, le 12 août 1977 la *Loi sur le Conseil de sécurité publique et le service de police de la Communauté urbaine de Montréal*⁸⁹ est sanctionnée qui, entre autres, donne effet législatif à l'entente notariée du 22 juin 1977 qui prévoit les engagements de la Ville envers la liquidation sur une période de 50 ans du régime de retraite de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers, devenu maintenant le Régime de retraite #2.

[80] Ce Régime de retraite #2 est lui-même prévu par le *Règlement du Régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal* adopté par l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers le 13 janvier 1978⁹⁰ conformément à la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*⁹¹.

[81] Puisque les règlements établissant le Régime de retraite #2 sont des règlements de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers adoptés en conformité avec la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, il faut conclure qu'il s'agit d'un régime de retraite établi

⁸⁸ *Hydro-Québec c. Syndicat des techniciennes et techniciens d'Hydro-Québec, section locale 957 (SCFP)*, supra, note 80.

⁸⁹ *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. Voir supra, note 15.

⁹⁰ *Règlement du Régime de rentes de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, pièce R-3, M.A., vol. 3, p. 686 : « Adopté à l'assemblée du conseil d'administration de l'A.B.R.P.C.U.M., le 13 janvier 1978, en conformité de l'article 8, paragraphe b) iii) de la Loi 260, sanctionnée le 15 décembre 1977. »

⁹¹ *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 110.

par cette Association, laquelle n'est pas un organisme municipal au sens de l'article 2 de la Loi 15. En effet, il ne s'agit pas d'une municipalité, elle n'est pas déclarée mandataire ou agent d'une municipalité et son conseil d'administration n'est pas composé majoritairement de membres du conseil d'une municipalité ou d'élus municipaux⁹².

[82] En conclusion, le Régime de retraite #2 n'est pas un régime de retraite « établi par un organisme municipal » au sens de l'article 1 de la Loi 15.

Le Régime de retraite #1 est établi par qui?

[83] Le *Règlement du régime de rentes des policiers de la Communauté urbaine de Montréal* établissant le Régime de retraite #1 est un règlement de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers adopté le 13 janvier 1978⁹³ en conformité avec la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal* sanctionnée le 15 décembre 1977⁹⁴. S'il résulte d'une entente négociée entre la Fraternité et la CUM, il demeure néanmoins un règlement de l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers. L'entente négociée prévoit qu'il s'agit d'un régime de retraite des policiers, lequel (comme le régime antérieur) demeure sous le contrôle des policiers par le biais de leur propre association. Il s'agit donc du régime de retraite des policiers de la CUM et non du régime de retraite de la CUM pour ses policiers. La distinction est importante.

[84] La CUM a approuvé ce règlement établissant le Régime de retraite #1 – et l'entente du 2 décembre 1977 à laquelle il était annexé – au moyen d'une résolution de son comité exécutif adoptée le 1^{er} décembre 1977⁹⁵. Or, les dispositions législatives en vigueur à l'époque révèlent clairement que, si une résolution du comité exécutif de la CUM était suffisante afin d'exprimer son consentement à l'adoption par l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers d'un règlement établissant le Régime de retraite #1⁹⁶, une telle résolution ne permettait pas de considérer que la CUM était l'entité qui a « établi » le régime de retraite en cause.

⁹² *Ibid.*, art. 7a)iv).

⁹³ *Règlement du Régime de Rentes des Policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, pièce R-2, M.A., vol. 3, p. 559 ss. À la p. 592 du M.A, on peut lire : « Adopté à l'assemblée du conseil d'administration de l'A.B.R.P.C.U.M., le 13 janvier 1978, en conformité de la Loi 260, sanctionnée le 15 décembre 1977 ».

⁹⁴ *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 110.

⁹⁵ Pièce R-23 : En liasse, entente du 2 décembre 1977 entre la Fraternité et la CUM, extrait du procès-verbal d'une séance du comité exécutif tenue le 1^{er} décembre 1977, M.A., vol. 6, p. 1890-1891.

⁹⁶ *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 110, art. 8c) : « L'adoption, la modification et l'abrogation de tout règlement de l'Association doivent, pour entrer en vigueur, être approuvées par résolution du comité exécutif de la Communauté urbaine de Montréal ».

[85] En effet, la CUM était alors régie par la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*⁹⁷. Le paragraphe 99g) de cette loi prévoyait⁹⁸ :

99. La Communauté peut, en outre des autres pouvoirs qu'elle possède en vertu de la présente loi :

[...]

g) établir et maintenir ou aider à l'établissement ou au maintien de caisses de secours ou de retraites ou de régimes de rentes en faveur de ses fonctionnaires et employés ou de leurs parents et personnes à charge et effectuer à leur acquit le paiement de primes, le tout sous réserve des dispositions de la Loi des régimes supplémentaires de rentes;

99. In addition to the other powers which it has under this act, the Community may:

(...)

(g) establish and maintain or assist in the establishment or maintenance of relief or retirement funds or pension plans for its officers and employees, or for their relatives and dependent persons, and pay premiums for them, the whole subject to the Supplemental Pension Plans Act;

[86] Or, selon l'article 6 de la *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, ce pouvoir de la Communauté est exercé par résolution du Conseil, c'est-à-dire le conseil de la Communauté, et non du comité exécutif⁹⁹. Le même raisonnement s'applique en regard de la Ville de Montréal¹⁰⁰.

[87] Il est donc clair que le Régime de retraite #1 n'a pas été « établi » par la CUM ou la Ville de Montréal, mais plutôt par l'Association de bienfaisance et de retraite des

⁹⁷ La *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84 fait partie des Lois refondues du Québec sous le nom de *Loi sur la communauté urbaine de Montréal* : L.R.Q., c. C-37.2 (abrogée).

⁹⁸ Voir aussi le paragraphe 113g) de la *Loi sur la communauté urbaine de Montréal*, L.R.Q., c. C-37.2 (abrogée).

⁹⁹ *Loi de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1969, c. 84, *supra*, note 97, art. 6 : « Les pouvoirs de la Communauté sont exercés par le Conseil, sauf quant aux matières qui sont déclarées être du ressort du comité exécutif et le Conseil agit par résolution sauf dans les cas où la présente loi indique un règlement ».

¹⁰⁰ L'article 172 de l'ancienne *Charte de la Ville de Montréal*, S.Q. 1959-1960, 8-9 Elizabeth II, c. 102, tel qu'édicte par l'article 14 de la *Loi modifiant la Charte de la Ville de Montréal*, L.Q. 1971, c. 96, prévoyait, au 1er décembre 1977, que le conseil pouvait, par règlement, établir un régime supplémentaire de rentes. Enfin, le paragraphe 464(8°) de la *Loi sur les cités et villes*, RLRQ, c. C-19, tel qu'il se lisait au 1er décembre 1977, autorisait un conseil à faire des règlements « [p]our établir et maintenir, aux conditions édictées dans le règlement, un fonds de pension de retraite au bénéfice des fonctionnaires et employés à plein temps de la municipalité ou participer à un tel fonds de retraite ». Il faut noter que *Loi modifiant la Loi sur les cités et villes, le Code municipal du Québec et d'autres dispositions législatives*, L.Q. 1996, c. 27, art. 18(3°), a simplifié certains processus applicables aux organismes municipaux et, à cette fin, a notamment rendu possible l'exercice de ce pouvoir par résolution plutôt que par règlement; cependant, ces dispositions ne s'appliquent qu'à compter de 1996 et ne sont donc pas pertinentes pour nos fins.

policiers. Cela découle d'ailleurs manifestement de l'historique législatif du Régime de retraite #1 décrit aux paragraphes [22] à [28] ci-dessus.

[88] Cette conclusion se reflète d'ailleurs parfaitement dans les dispositions législatives portant sur la nouvelle Ville de Montréal remplaçant la CUM lors des fusions municipales de 2002. En effet, les dispositions de l'Annexe C de la *Charte de la Ville de Montréal* ne font aucunement mention du Régime de retraite #1. Pourtant cette Annexe C énonce en détail le mode de fonctionnement des régimes de retraite établis et maintenus par la Ville elle-même, allant jusqu'à les énumérer :

29. Sous réserve des dispositions de la présente sous-section, les régimes complémentaires de retraite pour les employés de la ville sont administrés par des commissions qui sont régies par les dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1) relatives à un comité de retraite.

29. Subject to the provisions of this subdivision, the supplemental pension plans for the employees of the city shall be administered by committees governed by the provisions of the *Supplemental Pension Plans Act* (chapter R-15.1) relating to pension committees.

Malgré le paragraphe 8 de l'article 464 de la *Loi sur les cités et villes* (chapitre C-19), il n'est pas requis qu'un membre du conseil fasse partie d'une telle commission. Un membre du conseil qui était membre d'un comité de retraite d'une municipalité mentionnée à l'article 5 de la présente loi peut être remplacé par le conseil par une autre personne, elle-même membre du conseil ou non. Le remplacement de ce membre du conseil n'est pas assujéti aux formalités applicables à une modification d'un règlement de régime de retraite.

Notwithstanding paragraph 8 of section 464 of the *Cities and Towns Act* (chapter C-19), a council member is not required to be a member of such committee. The council may replace a council member who was a member of a pension committee of a municipality referred to in section 5 of this Act by another person, who may or may not be a council member. The replacement of that council member shall not be subject to the formalities applicable to an amendment to a by-law respecting pension plans.

30. La ville peut, par règlement:

30. The city may, by by-law,

1° établir une caisse commune dans laquelle les commissions de régimes de retraites de l'ancienne Ville de Montréal peuvent déposer tout ou partie des éléments d'actif de ces régimes et où ces éléments perdent leur identité propre;

(1) establish a common fund in which the pension plan committees of the former Ville de Montréal may deposit all or part of the assets of the plans and where these assets are commingled;

2° confier l'administration de cette caisse à une commission qu'elle établit à cette fin et qui se compose de représentants de chacune des commissions participantes.

La commission établie en vertu du paragraphe 2 du premier alinéa exerce les pouvoirs et assume les responsabilités du délégataire d'un comité de retraite selon la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1).

[...]

35. La ville peut maintenir les régimes complémentaires de retraite suivants:

1° le régime prévu au protocole d'entente du 27 août 1982 intervenu entre le comité de négociation de l'ancienne Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal et celui du Syndicat canadien de la fonction publique, section locale 301;

2° le régime prévu au protocole d'entente du 11 mars 1983 intervenu entre le comité de négociation de l'ancienne Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal et celui du Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal;

3° le régime prévu à l'entente du 27 juin 1984 acceptée par le Syndicat des architectes de l'ancienne Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal;

4° le régime prévu à l'entente du 11 juillet 1984 acceptée par le Syndicat des professionnels de l'ancienne Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal;

(2) entrust the administration of the fund to a committee that it establishes for such purpose and that is composed of representatives of each of the participating committees.

The committee established under subparagraph 2 of the first paragraph shall have the powers and responsibilities of a pension committee delegatee according to the Supplemental Pension Plans Act (chapter R-15.1).

(...)

35. The city may maintain the following supplemental pension plans:

(1) the plan provided for in the memorandum of agreement of 27 August 1982 between the negotiating committee of the former Ville de Montréal and the Communauté urbaine de Montréal and that of the Canadian Union of Public Employees, local section 301;

(2) the plan provided for in the memorandum of agreement of 11 March 1983 between the negotiating committee of the former Ville de Montréal and the Communauté urbaine de Montréal and that of the Syndicat des fonctionnaires municipaux de Montréal;

(3) the plan provided for in the agreement of 27 June 1984 ratified by the Syndicat des architectes of the former Ville de Montréal and the Communauté urbaine de Montréal;

(4) the plan provided for in the agreement of 11 July 1984 ratified by the Syndicat des professionnels of the former Ville de Montréal and the Communauté urbaine de Montréal;

5° le régime prévu à l'entente du 10 août 1984 acceptée par le Syndicat professionnel des ingénieurs de l'ancienne Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal;

(5) the plan provided for in the agreement of 10 August 1984 ratified by the Syndicat professionnel des ingénieurs of the former Ville de Montréal and the Communauté urbaine de Montréal;

6° le régime prévu à l'entente du 21 août 1984 acceptée par l'Association des chimistes professionnels de l'ancienne Ville de Montréal et de la Communauté urbaine de Montréal;

(6) the plan provided for in the agreement of 21 August 1984 ratified by the Association des chimistes professionnels of the former Ville de Montréal and the Communauté urbaine de Montréal; and

7° le régime de retraite des cadres de la Communauté urbaine de Montréal portant le numéro 75 et adopté par le conseil de la Communauté urbaine de Montréal le 19 décembre 1984.

(7) the pension plan of officers of the Communauté urbaine de Montréal bearing number 75 and adopted by the council of the Communauté urbaine de Montréal on 19 December 1984.

Chaque régime complémentaire de retraite mentionné au premier alinéa est en vigueur à compter de la date mentionnée au protocole d'entente ou à l'entente qui le prévoit.

Each supplemental pension plan referred to in the first paragraph is in force from the date referred to in the memorandum of agreement or in the agreement providing therefor.

La *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1) et ses règlements continuent de s'appliquer aux régimes de retraite visés par le présent article, dans la mesure où cette loi et ces règlements ne sont pas inconciliables avec ces régimes.

The *Supplemental Pension Plans Act* (chapter R-15.1) and the regulations thereunder shall continue to apply to the pension plans referred to in this section, to the extent that they are not inconsistent with those pension plans.

[89] Ce silence législatif en dit long. On ne peut qu'en conclure que le Régime de retraite #1 n'est pas un régime de retraite établi par la Ville de Montréal, mais plutôt un régime de retraite établi par l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers par règlement adopté sous la *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*¹⁰¹. Il s'agit là du prolongement des arrangements en place depuis au moins 1935 prévoyant un régime de retraite pour les

¹⁰¹ *Loi relative à l'Association de bienfaisance et de retraite des policiers de la Communauté urbaine de Montréal*, L.Q. 1977, c. 110.

policiers de Montréal administré et détenu par une association contrôlée par ceux-ci, plutôt qu'un régime de retraite de la Ville de Montréal pour ses policiers.

Le raisonnement de l'inclusion nécessaire

[90] Le juge de première instance reconnaît le statut particulier des Régimes de retraite #1 et #2¹⁰², mais malgré cela, il conclut que l'objet de la Loi 15, soit la restructuration des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, implique nécessairement l'inclusion de ces régimes sous cette loi¹⁰³. Or, comme je le signalais plus haut, cette approche occulte et écarte la présomption contre l'atteinte aux droits acquis.

[91] Ce n'est pas comme s'il était impossible pour le législateur de s'exprimer clairement. Ainsi, dans le *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire* de 2010¹⁰⁴, l'inclusion de tous les régimes complémentaires de retraite pour lesquels l'employeur est une municipalité, dont les Régimes de retraite #1 et #2, y est simplement et clairement énoncée :

1. Les dispositions du présent règlement, à l'exception des articles 57 et 58, ne visent que les régimes de retraite auxquels s'applique le chapitre X de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1; ci-après désignée par le mot «Loi») et dont l'employeur est une municipalité, [...]

[Soulignement ajouté]

1. The provisions of this Regulation, except sections 57 and 58, only cover the pension plans to which Chapter X of the Supplemental Pension Plans Act (chapter R-15.1; hereinafter referred to as "the Act") applies and for which the employer is a municipality, (...)

(Emphasis added)

[92] Pourtant, ce n'est pas en ces termes clairs que la Loi 15 énonce son champ d'application, utilisant plutôt l'expression « régime de retraite à prestations déterminées [...] établi par un organisme municipal / defined benefit pension plan (...) established by a municipal body ». Le contraste des termes est évident. On ne peut dès lors présumer que le législateur a voulu dire « dont l'employeur est un organisme municipal » lorsqu'il énonce plutôt « établi par un organisme municipal », surtout lorsqu'une telle loi porte atteinte à des droits acquis.

[93] De fait, la Ville intimée invoque l'erreur du législateur; selon elle, le législateur voulait nécessairement inclure les Régimes de retraite #1 et #2 des policiers de Montréal

¹⁰² Jugement de première instance, par. 48.

¹⁰³ *Ibid.*, par. 54-61.

¹⁰⁴ *Règlement concernant le financement des régimes de retraite des secteurs municipal et universitaire*, RLRQ, c. R-15.1, r.2, art. 1, adopté sous la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

à la Loi 15 puisque ceux-ci sont les plus importants régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal québécois. Or, si erreur il y a, il s'agirait ici d'une erreur grossière, même inexcusable, justement parce qu'il s'agit de régimes de retraite importants.

[94] Il est d'ailleurs acquis au débat que depuis au moins 1989, les régimes de retraite des policiers de Montréal n'ont jamais été mis en péril en raison d'une insuffisance de capitalisation, la capitalisation du Régime de retraite #1 se situant entre 90 % et 134 % durant l'ensemble de la période 1989-2014. En fait, il s'agit d'un régime de retraite ayant permis un congé de cotisation à la Ville de Montréal en raison de surplus actuariels importants. De fait, la preuve au dossier démontre que :

- (a) pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 2003, l'excédent d'actif du régime, soit 470 millions de dollars¹⁰⁵, a été réparti et affecté entre les participants et la Ville, conformément à une entente intervenue le 24 mars 1998¹⁰⁶. Une partie de cet excédent a servi à l'exonération des cotisations patronales pour chacun des exercices 1996 à 2003 inclusivement, le tout en conformité de l'entente du 24 mars 1998¹⁰⁷.
- (b) Pour la période comprise entre le 1^{er} janvier 2004 et le 31 décembre 2011, l'excédent d'actif du régime totalisant 522 millions de dollars en date du 1^{er} janvier 2004 a été réparti et affecté entre les participants et la Ville, conformément à une entente intervenue le 20 novembre 2007¹⁰⁸. Une partie de cet excédent a servi à l'exonération des cotisations patronales pour chacun des exercices 2004, 2005 et 2006, ainsi qu'à des congés de cotisation partiels par la suite, en conformité de l'entente du 20 novembre 2007¹⁰⁹.

[95] Dans le *Rapport de la situation financière des régimes de retraite de la Ville de Montréal au 31 décembre 2013* soumis par la Ville de Montréal, en application de l'article 57 de la Loi 15¹¹⁰, des degrés de capitalisation de 94,3 % et de 100 % sont retenus respectivement pour le Régime de retraite #1 et le Régime de retraite #2; de plus, la mention « s.o. » [sans objet] est indiquée pour les deux régimes sous la rubrique « (Déficit) visé par une restructuration ».

¹⁰⁵ Voir Pièce R-30, M.A., vol. 7, p. 2074, article 1 du sommaire des modifications au *Régime de rentes des policiers et policières de la Communauté urbaine de Montréal*.

¹⁰⁶ Pièce R-2 : Régime de retraite #1, M.A., vol. 2, p. 265, article 16.01; Pièce R-30 : Entente du 24 mars 1998 sur le partage des surplus actuariels, M.A., vol. 7, p. 2073.

¹⁰⁷ Pièce R-2 : Régime de retraite #1, M.A., vol. 2, p. 265, article 16.01.

¹⁰⁸ *Ibid.*, M.A., vol. 2, p. 265, article 16.01; Pièce R-31: Entente du 20 novembre 2007 sur le partage des surplus actuariels, M.A., vol. 7, p. 2083.

¹⁰⁹ Pièce R-2 : Régime de retraite #1, M.A., vol. 2, p. 265, article 16.02.

¹¹⁰ *Rapport de la situation financière des régimes de retraite de la Ville de Montréal au 31 décembre 2013*, M.A., vol. 4, p. 1199-1202.

[96] Ainsi, ce n'est pas la santé financière des Régimes de retraite #1 et #2 que viserait la Loi 15. Cette loi ne viserait pas non plus la constitution d'un fonds de stabilisation, puisque, depuis le 1^{er} janvier 2016, tout régime de retraite doit prévoir la constitution d'une provision de stabilisation¹¹¹. Ce que viserait donc la Loi 15 en regard des Régimes de retraite #1 et #2 serait la réduction des coûts afférents à ceux-ci pour la Ville de Montréal en imposant le principe du partage à parts égales des cotisations et en limitant la cotisation d'exercice à 20 % de la masse salariale des participants actifs. Il s'agit donc de modifier de façon très importante les droits des policiers de la Ville de Montréal dans leurs régimes de retraite afin de faire des économies pour la Ville de Montréal.

[97] Si telle est la volonté du législateur, il faudrait qu'il s'exprime clairement. Or, ce n'est manifestement pas le cas. Si, comme le prétend la Ville intimée, il s'agit là d'une erreur législative, l'exclusion qui en découle ne saurait être corrigée par les tribunaux puisque ceux-ci se trouveraient alors à prendre la place du législateur en modifiant le critère d'assujettissement qu'il a retenu. Il est loin d'être acquis qu'un régime de retraite qui n'est pas « établi par un organisme municipal » serait alors assujetti aux mêmes règles de restructuration. La Loi 15 prévoit elle-même des règles particulières très distinctes pour le Régime de retraite des employés municipaux du Québec¹¹², un régime de retraite spécifiquement mentionné dans l'article 1 de la Loi 15 et qui y est donc assujetti en dépit du fait qu'il ne s'agit pas d'un régime de retraite « établi par un organisme municipal ». Notons à titre d'exemple que la suspension de l'indexation automatique des prestations des retraités à compter du 1^{er} janvier 2017, si le régime n'est pas pleinement capitalisé, prévue par l'article 16 de la Loi 15, ne s'applique pas au Régime de retraite des employés municipaux du Québec.

[98] De plus, l'exclusion de la Loi 15 des Régimes de retraite #1 et #2 ne mène pas à une absurdité. Au contraire, cette exclusion serait plutôt concordante avec le statut particulier dont ces régimes de retraite bénéficient depuis près d'un siècle et avec le fait que d'autres régimes de retraite du secteur municipal sont exclus de cette loi, tels le régime de retraite des élus municipaux et celui des employés de la Municipalité de la Baie-James. Or, un résultat absurde est requis pour qu'un tribunal puisse corriger un texte législatif clair qui comporterait une prétendue erreur législative¹¹³. De fait, c'est le résultat contraire qui est absurde, puisque toutes les parties conviennent que l'application de la Loi 15 au Régime de retraite #2 n'aurait aucun objet.

¹¹¹ Art. 125 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, RLRQ, c. R-15.1, tel que remplacé par l'art. 24 de la *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite principalement quant au financement des régimes de retraite à prestations déterminées*, L.Q. 2015, c. 29.

¹¹² *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. 22-24.

¹¹³ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Les Éditions Thémis, 2009, n° 1463-1466 et 1472-1473; Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 6th ed., Markham (Ontario), LexisNexis Canada Inc., 2014, §12.6 et §12.8.

[99] Enfin, si erreur du législateur il y a, il me semble qu'elle relève bien plus d'une erreur de conception de la règle, dont la correction sera laissée au législateur, que d'une erreur d'expression de la règle, qu'un tribunal peut corriger lorsque les circonstances s'y prêtent¹¹⁴. La Ville intimée demande essentiellement à notre Cour de reprendre d'office la rédaction de la loi pour faire en sorte qu'elle soit conforme aux objectifs qui, selon ses prétentions, étaient ceux du législateur lorsqu'il a adopté la Loi 15. Or, je suis d'avis qu'il n'appartient pas aux tribunaux de reprendre la rédaction d'une loi ni de donner aux dispositions d'une loi un sens qu'elles ne peuvent avoir, d'autant plus que rendre la Loi 15 applicable aux régimes de retraite des policiers de Montréal serait contraire à la présomption selon laquelle une loi ne porte pas atteinte aux droits acquis à moins que le législateur n'ait clairement manifesté l'intention contraire.

[100] Dans le présent cas, il est clair et incontestable que le texte de la loi en cause ne peut soutenir l'interprétation que lui donnent la Ville et la PGQ. Si erreur il y a, il appartient alors à l'État de la corriger et non aux tribunaux de faire cette besogne au service du gouvernement. Il faut en effet éviter d'outrepasser le rôle interprétatif des tribunaux pour leur conférer plutôt un rôle législatif, ce qui ne convient pas à la fonction judiciaire, comme l'a encore récemment souligné la Cour suprême du Canada dans *R. c. Comeau*¹¹⁵ dans le contexte de l'interprétation constitutionnelle.

[101] En effet, la réforme d'une règle législative que l'on prétend mal conçue doit normalement être laissée au législateur, tel que nous l'enseignent les auteurs P.-A. Côté et R. Sullivan, citant notamment la décision de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique dans *Riley v. Columbia Shuswap (Regional District)* et celle de la Cour d'appel fédérale dans *Zale Canada Diamond Sourcing Inc. c. Canada*¹¹⁶. Ce principe est d'autant plus important lorsqu'il est difficile de prévoir quelle serait la portée de l'amendement législatif requis. C'est manifestement le cas en l'occurrence, vu que les régimes de retraite des policiers de Montréal ne sont pas déficitaires.

[102] Je me permets une analogie avec le droit criminel. Si le texte clair d'une disposition du *Code criminel* permettait d'invoquer une défense pour un accusé, la Cour refuserait-elle de l'appliquer parce que, selon le ministère public, le texte clair ne refléterait pas l'intention du Parlement? Poser la question, c'est y répondre. C'est d'ailleurs précisément

¹¹⁴ P.-A. Côté, *supra*, note 113, n° 1473.

¹¹⁵ *R. c. Comeau*, 2018 CSC 15, par. 75 : « Déclarer qu'une disposition constitutionnelle est « périmée » équivaut à une suppression judiciaire de la disposition du texte constitutionnel en question. En l'absence d'un libellé clair, il ne convient pas qu'un tribunal juge qu'une disposition constitutionnelle n'a pas d'application continue. Une telle conclusion outrepasserait son rôle interprétatif, et lui conférerait plutôt un rôle législatif ». (Soulignement ajouté).

¹¹⁶ P.-A. Côté, *supra*, note 113, n°1473; R. Sullivan, *supra*, note 113, §12.12; *Riley v. Columbia Shuswap (Regional District)*, 2002 BCCA 374; *Zale Canada Diamond Sourcing Inc. c. Canada (Revenu national)*, 2010 CAF 294.

cette question qui a été soulevée devant la Cour suprême dans l'affaire *R. c. McIntosh*¹¹⁷, et le juge en chef Lamer y a répondu en des termes on ne peut plus précis :

Deuxièmement, l'analyse contextuelle permet aux tribunaux de s'écarter du sens grammatical ordinaire des termes lorsqu'un contexte particulier l'exige, mais elle n'exige généralement pas des tribunaux qu'ils introduisent des termes dans une disposition législative. C'est seulement lorsqu'«ils peuvent raisonnablement avoir» un sens particulier que ces termes peuvent être interprétés d'après leur contexte. Je suis d'accord avec l'observation de Pierre-André Côté dans son livre, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), aux pp. 257 et 258 :

La fonction du juge étant d'interpréter la loi et non de la faire, le principe général veut que le juge doive écarter une interprétation qui l'amènerait à ajouter des termes à la loi: celle-ci est censée être bien rédigée et exprimer complètement ce que le législateur entendait dire. . .

Le ministère public demande à notre Cour d'inclure dans le par. 34(2) des termes qui ne s'y trouvent pas. À mon avis, cela équivaudrait à modifier le par. 34(2), ce qui constitue une fonction législative et non judiciaire. L'analyse contextuelle ne justifie aucunement les tribunaux de procéder à des modifications législatives.

[Soulignement dans l'original]

[103] Je souscris entièrement à ce raisonnement qui me semble tout à fait applicable au cas dont nous sommes saisis.

CONCLUSIONS

[104] Pour ces motifs, j'accueillerais l'appel, j'infirmerais le jugement du 6 janvier 2017 de la Cour supérieure, j'accueillerais la requête introductive d'instance en jugement déclaratoire réamendée de la Fraternité et de M. Fortin et je déclarerais que le Régime de retraite #1 et le Régime de retraite #2 ne sont pas assujettis à la Loi 15, le tout avec frais de justice contre la Ville de Montréal tant en première instance qu'en appel.


ROBERT M. MAINVILLE, J.C.A.

¹¹⁷ *R. c. McIntosh*, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 26.

MOTIFS DU JUGE VAUCLAIR

[105] J'ai pu prendre connaissance des motifs de mon collègue et sa revue exhaustive des faits me dispense de refaire ce travail. Contrairement à mon collègue cependant, dans le contexte, j'estime que le juge d'instance n'a commis aucune erreur dans l'interprétation de la portée de la *Loi 15*. J'adopte donc les motifs de ce dernier et je me permets néanmoins quelques observations.

[106] À mon avis, le juge a raison lorsqu'il retient que le caractère distinctif des régimes de retraite en cause ne suffit pas pour conclure qu'ils ne sont pas « établis par un organisme municipal » auxquels s'applique la *Loi 15*. Il a également raison lorsqu'il conclut qu'« établir peut aussi signifier mettre en œuvre, en application » et que l'implication de la Ville est obligatoire à la mise en œuvre des régimes. Partant, les régimes de retraite sont établis par un organisme municipal.

[107] Il faut rappeler que, dans son mémoire, la Fraternité écrit qu'elle est d'accord avec la proposition du juge voulant que le mot « établir » signifie également « mettre en œuvre » ou « mettre en application ».

[108] À mon avis, cette admission élimine toute ambiguïté résiduelle, si tant est qu'il y avait ambiguïté. Par contre, la Fraternité prétend que l'expression « établi par un organisme municipal » va plus loin, les mots ayant alors le sens de « promoteur » : M.A. par. 26-28. Elle demande que la *Loi* soit interprétée. Or, toujours selon la Fraternité, le juge fait erreur lorsqu'il conclut que la simple implication de la Ville dans la mise en œuvre des régimes suffit: M.A. par. 30-31.

[109] Avec égards, cet argumentaire introduit des nuances qui m'échappent encore. Je ne partage pas l'idée entourant cette notion de « promoteur ». La Ville est impliquée et approuve les règlements régissant les régimes, et cela n'est pas nié par la Fraternité. D'ailleurs, l'évolution historique dressée par mon collègue démontre bien que l'existence des régimes de retraite en cause a toujours été inextricablement liée à l'autorité publique, fut-elle provinciale ou municipale.

[110] Plus encore, la Fraternité écrit « que l'approbation de la municipalité ne constitue qu'une condition préalable à l'établissement du régime de retraite ou de ses amendements » : MA, par. 34 (souligné dans l'original). N'est-ce pas la démonstration claire de la participation de la Ville à l'établissement du régime? Poser la question, c'est y répondre.

[111] Il y a plus car l'implication de la Ville dans la mise en œuvre des régimes est substantielle, comme le démontre bien le juge aux paragraphes 28 à 47 de son jugement, même si cette responsabilité est partagée avec l'Association ou la Fraternité. Comme le

rappelle le juge, la *Loi 15* n'exige pas que les régimes visés soient établis exclusivement par l'organisme municipal.

[112] Je réitère mon accord avec le raisonnement et les motifs du juge d'instance, notamment lorsqu'il écrit :

[59] En somme, l'interprétation littérale des termes « *établi par un organisme municipal* », de même que l'objet de la *Loi 15* bien décrit dans son titre et son chapitre I conduisent à la conclusion qu'elle vise les régimes de retraite 1 et 2 applicables aux membres de la Fraternité. Conclure autrement, soit à leur exclusion, conduirait à un résultat déraisonnable : le plus important régime de retraite à prestations déterminées du secteur municipal du Québec ne serait pas assujéti.

[60] Autrement dit, une interprétation téléologique large compatible avec l'approche générale adoptée par la Cour suprême en matière d'interprétation législative et avec l'article 41.1 de la *Loi d'interprétation* impose la conclusion que la demande n'est pas fondée.

[113] Le juge d'instance donne ainsi effet à l'intention du législateur, à l'objet de la loi et au sens ordinaire et grammatical des mots employés. Depuis l'arrêt *Friesen c. Canada*, [1995] 3 R.C.S. 103, par. 10, la Cour suprême martèle que les juges doivent interpréter la loi en tenant compte du sens ordinaire et grammatical des mots employés de manière qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur, et ceci afin d'éviter des résultats absurdes. C'est le contexte qui domine et l'insistance sur un ou deux mots montre bien que la vue d'ensemble est oubliée. Je conviens avec le juge d'instance qu'il est absurde de conclure que le plus important régime de retraite à prestations déterminées du secteur municipal du Québec ne serait pas assujéti à la loi.

[114] Comme le plaide la Procureure générale, l'assujettissement des régimes en cause est si évident qu'il a donné lieu à des moyens de pression de la Fraternité contre son adoption. Il y a donc un décalage entre la réalité d'alors et ce qui est plaidé maintenant.

[115] Or, l'exercice auquel nous convie la Fraternité ressemble davantage à une expédition de spéléologie juridique qui prive de lumière la bonne lecture de la loi, selon le principe moderne souligné et bien appliqué par le juge. La suivre sur cette voie, dans les circonstances, entraîne nécessairement un manque d'acuité dans l'accomplissement de la tâche.

[116] On ne peut pas sérieusement reprocher au juge de ne pas tenir compte de l'atteinte aux droits acquis. Outre le fait qu'il s'agisse d'une évidence que la loi porte atteinte aux droits acquis, les appelants ne discutent aucunement de droits acquis dans leur exposé. En fait, personne ne prétend que le législateur entendait faire autre chose que de bouleverser les droits acquis pour atteindre son objectif, soit d'obliger la modification de tout régime de retraite à prestations déterminées, selon l'article 1 de la

Loi 15. Le juge ne peut qu'en être bien conscient lorsqu'il répond à la demande d'interprétation de la loi à laquelle le convient les parties.

[117] Pour ces motifs, je rejetterais l'appel, avec les frais de justice.


MARTIN VAUCLAIR, J.C.A.