

---

# TRIBUNAL D'ARBITRAGE DE DIFFÉREND

(Loi 15 – RÉGIME DE RETRAITE)

---

## FRATERNITÉ DES POLICIERS DE TERREBONNE

(LA « FRATERNITÉ »)

ET :

## VILLE DE TERREBONNE

(LA « VILLE »)

ET :

## LA PROCUREURE GÉNÉRALE DU QUÉBEC

(LA « PGQ »)

ET :

## LE SYNDICAT CANADIEN DE LA FONCTION PUBLIQUE – SCFP ET ALS<sup>1</sup>

(LES « INTERVENANTS »)

Régime de retraite  
(Suspension d'instance)

---

## SENTENCE INTERLOCUTOIRE

---

Présidence : M<sup>e</sup> Éric Lévesque, arbitre  
Assesneur patronal : M. Claude Paradis, actuaire  
Assesneur syndical : M<sup>e</sup> Laurent Roy, avocat

---

<sup>1</sup> La liste des intervenants figure en annexe. Aucun n'a participé aux audiences, ni même celui de la PGQ, préférant soumettre leurs observations écrites avec leurs demandes d'interventions. Les intervenants m'ont par ailleurs souligné qu'ils s'en remettaient aux représentations de M<sup>e</sup> Yves Morin.

Comparution pour la Ville : M<sup>e</sup> Sylvain Lefebvre, procureur,  
Devau Avocats

Comparution pour la Fraternité : M<sup>e</sup> Guy Bélanger, procureur,  
Roy Bélanger

Comparution pour la PGQ : M<sup>e</sup> Michel Déom, procureur

Comparution pour les intervenants : M<sup>e</sup> Yves Morin, procureur du SCFP,  
Lamoureux Morin

Lieu d'audience : Terrebonne

Date de la dernière audience : 10 avril 2018

Délibéré avec les assesseurs : 26 avril 2018

Dernières représentations écrites : 9 juillet 2018

Date de la sentence : 12 juillet 2018

I

**LE LITIGE**

[1] J'ai été choisi par les parties pour décider de leur différend au sujet de la restructuration du régime de retraite aux termes de la Loi 15<sup>2</sup>. L'article 37 de cette Loi dispose :

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

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

[2] Le but de la démarche définie par cette loi est le suivant :

**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.

[3] La compétence et le rôle du tribunal sont ainsi prévus à la Loi :

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

Il doit prendre en considération, notamment, la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs visés par la présente loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime.

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

(...) [Soulignements ajoutés]

---

<sup>2</sup> Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (RLRQ, chapitre S-2.1.1)

[4] Cela dit, l'affaire m'a été confiée pour arbitrage sans que les aspects « potentiellement » litigieux pour les fins d'une restructuration du régime de retraite pour le rendre conforme à la Loi 15 ne soient identifiés.

[5] Or, la Fraternité a demandé dès avant la tenue de l'instruction que l'instance soit suspendue jusqu'à ce que l'arbitre Denis Provençal, saisi de son grief portant sur la clause d'indexation prévue au régime de retraite, décide de son caractère automatique ou ponctuel. Elle me réfère à plusieurs autorités, dont l'affaire *Manioli Investments inc. c. Investissements*.<sup>3</sup>

[6] Aux yeux de la Fraternité, le caractère automatique ou non de la clause d'indexation est déterminant et influe sur la plupart des éléments, sinon tous, devant être considérés dans la restructuration du régime de retraite. Ainsi, pour elle, rien ne peut être amorcé à cet égard et il serait vain de s'y attarder tant et aussi longtemps que l'arbitre Provençal n'aura pas rendu sa sentence.

[7] La Ville convient que la sentence à intervenir sur la clause d'indexation aura des impacts mais affirme que ceux-ci, selon le cas, seront limités à des aspects arithmétiques, ou strictement pécuniaires. À tout événement, selon elle, la démarche exige tout au plus d'apporter des ajustements à l'évaluation actuarielle du régime de décembre 2013 devant servir à sa restructuration de sorte que rien n'empêcherait de procéder dans l'intervalle. Elle me réfère également à plusieurs autorités dont l'affaire *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd*.<sup>4</sup>

[8] Je crois opportun de rappeler qu'à l'origine la demande de suspension d'instance de la Fraternité comportait d'autres motifs qui à la suite d'un arrêt de la Cour d'appel du 1<sup>er</sup> juin 2018<sup>5</sup> ont été revus.

---

<sup>3</sup>*Manioli Investments inc. c. Les Investissements M.L.C. et als.*, CanLII 2008 QCCS 3637 (CanLII)

<sup>4</sup> 1987 CanLII 79 (CSC), [1987] 1 R.C.S.

<sup>5</sup> *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal*, 2018 QCCA 857

[9] Ainsi, dans une lettre du 2 mai 2017, le procureur de la Fraternité énumérait initialement les motifs suivants, motifs où il était question de deux instances judiciaires, l'une devant la Cour supérieure, l'autre devant la Cour d'appel :

1. Suspendre les auditions jusqu'à la décision de l'arbitre saisi du grief relatif à la portée de la clause d'indexation prévue au régime.
2. Suspendre les auditions jusqu'à ce que la Cour supérieure se prononce sur la constitutionnalité de la Loi 15 ou, à tout le moins jusqu'à ce que la Cour d'appel statue dans le dossier des policiers et des professionnels de la Ville de Montréal, dans le cadre des recours entrepris par ceux-ci à l'encontre des décisions des arbitres Martin et Beaupré. [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[10] À l'audience du 18 décembre dernier, le procureur de la Fraternité ajoutait à ses motifs plaidant qu'il y avait également lieu de suspendre l'instance puisque, selon lui, l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 ne pouvait servir d'assise à la restructuration du régime de retraite; cette évaluation n'était pas conforme à la Loi 15 et n'avait pas été approuvé par Retraite Québec<sup>6</sup> précisément en raison de la question de l'indexation, empêchant ainsi toute possibilité d'amorcer la restructuration du régime de retraite.

[11] La Fraternité ajoutait du même souffle que le régime de retraite dont il s'agit se qualifiait de toute façon pour un report aux termes de l'article 26 la Loi 15 de sorte qu'il fallait plutôt tenir compte de l'évaluation actuarielle faite au 31 décembre de l'année suivante.

[12] La présente demande de suspension d'instance a été prise en délibéré le 26 avril 2018. Depuis, la Cour d'appel a rendu l'arrêt que suggérait d'attendre la Fraternité, de sorte que les procureurs ont ajouté à leur argumentation initiale.

---

<sup>6</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances (CARRA) et la Régie des rentes du Québec (RRQ) sont regroupées en un seul organisme nommé Retraite Québec. Aussi, pour plus de commodité, je ferai référence tout au long de cette sentence à Retraite Québec comme s'il s'agissait de la Régie des rentes du Québec.

[13] Dans une missive qu'il nous adresse le 4 juin, le procureur de la Fraternité écrit :

La demande du syndicat dans le présent dossier était à l'effet de suspendre l'instance, au moins jusqu'à ce que la Cour d'appel se prononce dans le dossier des policiers de Montréal. Le jugement étant rendu, l'arbitre Loi 15 n'a plus à se prononcer sur cette demande. Il ne reste que la demande de suspendre l'instance jusqu'à ce que l'arbitre de grief se prononce sur la portée de la clause d'indexation.

Lorsque la portée de la clause d'indexation sera établie, nous serons en mesure de décider si nous demandons à l'arbitre Loi 15 de suspendre l'instance jusqu'au jugement de la Cour supérieure sur la constitutionnalité de la Loi 15. Comment évaluer le préjudice irréparable et l'intérêt public, tant qu'on ne sait pas quels sont les véritables enjeux quant à l'indexation et quant à la situation du régime au 31 décembre 2014, si le report s'applique.

En ce qui concerne la demande de suspendre l'instance jusqu'à ce que l'arbitre de grief se prononce sur la portée de la clause d'indexation, le jugement de la Cour d'appel établit clairement ce qui suit :

la décision de suspendre l'instance relève du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre (par. 101);

il ne s'agit pas d'une mesure de sauvegarde (par. 102), ni d'une mesure provisionnelle (par. 103);

il s'agit plutôt d'une mesure de gestion d'instance (par. 100 et 106);

*« La suspension de l'arbitrage est, dans chaque cas, une décision d'opportunité qui relève de la discrétion de l'arbitre saisi du différend en fonction des circonstances propres à chaque affaire »*(par. 100)

les critères de l'arrêt *Metropolitan Stores* s'appliquent, lorsque les circonstances propres à l'affaire visent la suspension de l'instance jusqu'à ce qu'un tribunal de droit commun statue sur une question constitutionnelle (par. 110, 111, 114, 130, 131 et 132)

Les critères de *Metropolitan Stores* s'appliquent donc dans les cas où une contestation constitutionnelle est en cause et, en pareil cas, le facteur de l'intérêt public est d'une grande importance, pour le motif qu'une loi est présumée adoptée pour le bien public et pour servir un objectif d'intérêt général valable (par. 113 et 114). Ces considérations ne se posent pas en ce qui concerne la demande de suspendre l'instance jusqu'à ce que l'arbitre de grief se prononce sur la portée de la clause d'indexation. Ce n'est pas l'applicabilité du texte législatif qui est alors en cause, mais son application au cas d'espèce.

Dans le cas qui nous préoccupe, ou bien l'arbitre Loi 15 statut lui-même sur la portée de la clause d'indexation, ou bien il laisse l'arbitre de grief en disposer. Il s'agit vraiment d'une décision d'opportunité qui relève de sa discrétion.

[...]

[Reproduit tel quel. Emphases de l'auteur. Soulignements ajoutés]

[14] Bref, la Fraternité met en quelque sorte en veilleuse sa demande de suspension jusqu'à ce que la Cour supérieure rende jugement sur la constitutionnalité de la Loi 15, ne laissant plus que sa demande de suspension jusqu'à ce que l'arbitre Provençal ait décidé de son grief relatif à l'indexation.

[15] Dans un courriel du 7 suivant, le procureur des intervenants appuie sans réserve la position défendue par son collègue de la Fraternité.

[16] Puis, dans une lettre du 15 juin, le procureur de la Ville plaide pour sa part ce qui suit :

La Cour d'appel mentionne que la décision de suspendre ou non l'arbitrage relève du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre et que ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé judiciairement, c'est-à-dire selon les critères juridiques pertinents.

[...]

La Cour d'appel note toutefois que la Loi 15 a été adoptée pour le bien public et qu'elle sert un objectif général valable. La Cour ajoute que la présomption que l'intérêt public commande l'application de la Loi joue un grand rôle dans la décision de suspendre ou non l'arbitrage et qu'il s'ensuit que la suspension n'est accordée qu'en des cas manifestes. [Référence omise]

[...]

En l'espèce, la partie syndicale n'a aucunement démontré être dans une situation manifeste où la suspension devrait être accordée. Au surplus, la partie syndicale n'a aucunement démontré qu'elle subirait un préjudice irréparable si la suspension d'instance n'était pas accordée ni que le préjudice subi ne pourra être compensé en argent.

Lorsque l'arbitre Provençal rendra sa décision sur l'indexation du régime, il suffira de faire les ajustements nécessaires à l'évaluation actuarielle pour refléter la situation. Si l'arbitre Provençal considère que l'indexation est automatique, il suffira de réviser l'évaluation

actuarielle et de décider du partage du déficit ainsi que de l'utilisation de la réserve tel que le prévoit la Loi 15.

Rappelons que les mêmes questions quant au partage du déficit et à l'utilisation de la réserve ont été posées à l'arbitre Brassard dans le dossier des cadres et celle-ci a refusé à bon droit de suspendre l'instance jusqu'à la décision concernant l'indexation.

Nous réitérons qu'il serait incongru et difficilement justifiable pour la Ville que les dossiers des policiers soit suspendu alors que les mêmes questions sont soulevées dans le dossier des cadres et que la suspension n'a pas été accordée.

[...] [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[17] Il faut aussi dire que la question de savoir si l'instance impliquant l'Association des cadres de la Ville de Terrebonne (l'« Association ») devait être suspendue en raison d'un recours engagé devant la Cour supérieure afin qu'elle décide du caractère automatique ou non de la clause d'indexation du régime à la Ville de Terrebonne avait fait l'objet en 2016 d'une décision interlocutoire de l'arbitre Claire Brassard.<sup>7</sup> L'arbitre Brassard rejette la demande en ces termes :

[15] Pour disposer du premier motif de la demande de l'Association, distinct de celui de la constitutionnalité, il faut analyser le dossier soumis à la Cour supérieure sur cette question. En effet, avant de conclure, je dois évaluer dans quelle mesure l'issue de la requête en jugement déclaratoire a un impact sur mon mandat d'« arbitre de la Loi ».

[16] Dans sa requête à la Cour supérieure, l'Association lui demande notamment de déclarer que le régime de retraite prévoit l'indexation automatique de la rente des retraités pour 2015 et 2016 et que « les actes de la Ville à travers le Comité de retraite équivalent à une modification du régime », au surplus sans son autorisation. D'autres conclusions sont recherchées, mais il n'est pas utile de les reproduire ici.

[17] Dans sa défense, l'Employeur plaide, entre autres, que la clause d'indexation est ponctuelle, assujettie à la réalisation de certaines conditions et recommandations des actuaires et qu'elle l'a toujours été suivant la pratique établie entre les parties depuis la création du régime.

---

<sup>7</sup> *Terrebonne (Ville) c Association des cadres de ville de Terrebonne*, 2016 CanLII 105230 (QC SAT)



[18] Quant à la position de la mise en cause, Retraite Québec, elle est à l'effet que l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 n'est pas acceptable sans des modifications des dispositions du régime concernant l'indexation des rentes de retraite et leur financement et que la façon de faire l'indexation des rentes a un impact important sur le financement des obligations du régime qui doivent apparaître à l'évaluation actuarielle du régime au 31 décembre 2013.

[19] Les deux parties devant moi estiment que la Cour supérieure est valablement saisie de cette question de l'indexation et que c'est de son ressort d'en décider en différant toutefois d'opinion sur les conséquences de cette procédure judiciaire.

(...)

[20] De l'avis de l'Association, si la Cour supérieure déclare que la rente aux retraités est automatiquement indexée pour les années 2015 et 2016, cela aura pour effet de fixer des paramètres financiers précis dont l'arbitre devra tenir compte dans sa décision, notamment faire des provisions. De la même manière, si la Cour supérieure décide que la rente n'est pas automatiquement indexée pour ces deux années, l'arbitre sera liée par cette interprétation. Dans les deux cas, l'arbitre ne peut valablement agir avant de connaître la décision de la Cour supérieure.

[21] Quant à l'Employeur, il plaide qu'il n'y a pas de risque de jugements contradictoires entre la décision arbitrale du présent dossier et la décision de la Cour supérieure sur la demande en jugement déclaratoire puisque si la Cour supérieure déclarait que l'indexation des rentes aux retraités est une indexation automatique, cela aurait pour seule conséquence de créer un déficit sur le service passé qui doit être assumé à parts égales par la Ville et l'Association tel que prévu à l'article 12 de la Loi 15. Si la Cour supérieure déclarait qu'il s'agit plutôt d'une indexation ponctuelle, cela aurait comme conséquence de créer un surplus dans la caisse de retraite ou de maintenir un déficit qui devra être assumé à parts égales conformément à l'article 12 de la Loi 15 qui se lit :

« 12. Tout régime de retraite doit être modifié le 1er janvier 2014 afin de prévoir que les participants actifs et l'organisme municipal assument, à parts égales, les déficits imputables à ces participants pour service accumulé avant le 1er janvier 2014, tel que constaté au 3 décembre 2013. L'organisme municipal et les participants actifs peuvent aussi convenir d'une modification prévoyant un partage des déficits qui pourraient atteindre un maximum de 55 % pour l'organisme municipal et un minimum de 45 % pour les participants actifs.

Lorsque plusieurs catégories d'employés participent à un même régime, les déficits peuvent être répartis entre les catégories définies dans ce régime de la manière déjà convenue entre les participants actifs et l'organisme municipal dès qu'une majorité de catégories en fait la demande. Le comité de retraite informe la Régie des rentes du Québec de cette décision et lui transmet les données concernant les déficits totaux et la part de ceux-ci imputables à chacune des catégories.

La part des déficits imputables à l'organisme municipal doit être remboursée sur une période maximale de 15 ans et ces déficits ne peuvent être consolidés. »

[22] À l'analyse de l'article 12 de la Loi 15 et de la requête de l'Association en jugement déclaratoire à la Cour supérieure, je suis d'avis qu'il y a absence de risque de jugements contradictoires. La matière soumise à la Cour supérieure n'est pas susceptible de modifier la décision à être rendue dans le présent dossier. Au pire, le jugement de la Cour supérieure peut avoir pour effet de contraindre les parties à un nouveau partage sans affecter la restructuration à proprement dit du régime de retraite.

[23] En conséquence, sans égard à ma compétence ou non d'accorder une suspension du processus de restructuration et des délais prescrits par la Loi 15, je suis d'avis que les ajustements financiers susceptibles de devenir nécessaires par le caractère automatique ou non de l'indexation ne constituent pas un frein à la restructuration puisque la loi permet des ajustements sans affecter la structure du régime de retraite. En somme, quel que soit le sort réservé à la requête pour jugement déclaratoire, l'arbitre peut agir dans le cadre de son mandat.

[18] Quoi qu'il en soit, la Cour supérieure a tranché la question de l'indexation le 27 juin dernier, jugement porté à mon attention le même jour par les procureurs de la Ville avec pour commentaire qu'il est « *pertinent à l'instance* ».

[19] En substance, la Cour déclare que la clause dont il s'agit est ponctuelle plutôt qu'automatique.

[20] Pour sa part, le procureur de la Fraternité a lui aussi réagi rapidement à ce jugement. Dans un courriel du 29 juin, il plaide pour l'essentiel que l'affaire des cadres se distingue au fond de la nôtre sous plusieurs aspects et que l'arbitre de grief Denis Provençal n'est pas lié par le jugement de la Cour supérieure.

[21] Finalement, le 9 juillet, le procureur de la Ville nous écrit :

Nous vous avons transmis la décision rendue par l'honorable Paul Mayer de la Cour supérieure, afin que vous soyez informé de ce jugement. Par contre, nous n'entendions pas rouvrir les plaidoiries, comme l'a fait le procureur de la Fraternité des policiers.

[...]

[22] Pour le reste, M<sup>e</sup> Lefebvre réplique à certains arguments que faisait valoir M<sup>e</sup> Bélanger dans son courriel du 29 juin qu'il ne me paraît pas utile de rapporter pour des raisons qui tiennent à mes motifs.

[23] C'est ainsi, en l'espèce, que se pose la question de la suspension de l'instance.

## II

### LES FAITS PERTINENTS

[24] La preuve se compose de différents documents produits par l'une ou l'autre des parties. Seuls deux témoins ont été cités, à la demande de la Fraternité : son président Patrick Lepage et, à titre de témoin expert de la Fraternité, l'actuaire Pierre Bergeron.

#### I- État des lieux

##### Le régime de retraite

[25] Le régime de retraite dont il s'agit remonte au 11 janvier 2004, résultant de la fusion de trois municipalités survenue quelques années auparavant. Il est intégré à la convention collective en la manière suivante :

25.01 La Ville doit maintenir le régime prévu à ladite annexe « H » et ne peut le modifier sans l'accord de la Fraternité.

25.02 Le régime de retraite fait partie intégrante de la convention collective et est sujet à la procédure de grief, au cas de mécontentement concernant un participant, un retraité ou la Fraternité. [Reproduit tel quel]

[26] Ce régime est constitué des cotisations salariales et patronales réparties comme suit :

3.1.1 Tout participant actif verse, jusqu'à l'âge normal de la retraite, une cotisation annuelle égale à 9,0% de son salaire. La cotisation salariale est limitée au montant permis par le Règlement de l'impôt sur le revenu.

3.2.1 Au cours de chaque exercice financier, la Ville verse :

a) (...)

b) (...)

La Ville s'engage cependant à verser au régime, chaque année, un montant au moins égal à 9 % des salaires des participants actifs. Nonobstant ce qui précède, la Ville peut prendre un congé de cotisation total ou partiel, jusqu'à concurrence de la provision pour récupération prévue à 10.7.1 a) i) à condition que la situation financière du régime le permette. [Reproduit tel quel]

[27] Le régime comporte une clause d'indexation des rentes qui est ainsi libellée :

#### **Indexation des rentes aux retraités**

4.2.7 L'indexation des rentes des retraités est conditionnelle aux principes suivants :

a) Un fonds d'indexation est établi à la date d'entrée en vigueur du régime. Ce fonds a pour but d'indexer les rentes des participants retraités pour une période de 3 ans débutant un an après la date d'effet d'une évaluation actuarielle déposée à la Régie des rentes du Québec.

b) Le fonds d'indexation fait partie intégrante des obligations du régime. Il est égal au montant suivant :

b.1) le fonds d'indexation selon la dernière évaluation actuarielle déposée à la Régie des rentes du Québec accumulé avec intérêt au taux de rendement obtenu sur la valeur ajustée de l'actif retenue aux fins de l'évaluation actuarielle du régime;

b.2) moins le passif relatif à l'indexation effectivement accordée aux participants retraités suite à l'application du paragraphe d) telle que déterminée lors de l'évaluation actuarielle précédente. Le passif résultant de l'indexation accordée avant la date d'effet de l'évaluation est accumulé avec intérêt au taux prévu à b.1) ci-dessus. Le passif résultant de l'indexation accordée pour l'année suivant la date d'effet de l'évaluation est escompté avec intérêt selon l'hypothèse retenue pour cette année aux fins de l'évaluation actuarielle.

c) Chaque fois qu'une évaluation actuarielle est déposée à la Régie des rentes du Québec, l'actuaire inclut dans son rapport une recommandation quant à la nécessité d'une cotisation spéciale afin d'assurer la suffisance du fonds d'indexation pour accorder le montant d'indexation prévu à 4.2.7 (3) ans débutant un (1) an après la date d'effet de l'évaluation actuarielle. De même, la recommandation devra identifier tout excédent du fonds d'indexation à transférer à la provision pour indexation.

d) Le 1<sup>er</sup> janvier de chacune des années au cours de la période de trois (3) ans débutant un (1) an après la date d'effet d'une évaluation actuarielle déposée à la Régie des rentes du Québec, toute rente visée est indexée dans la mesure où l'évaluation actuarielle atteste la suffisance du fonds d'indexation à cet effet. Le montant d'indexation au 1<sup>er</sup> janvier d'une année correspond au montant obtenu en multipliant le montant de la rente payable par 50 % du taux annuel de variation de l'indice des prix à la consommation de l'année en cours par rapport à l'indice des prix à la consommation de l'année précédente. Pour les retraites prises en cours d'année, l'indexation est proportionnelle au nombre de mois depuis la retraite. Le taux d'indexation d'une année donnée ne peut être inférieur à 0 %.

On entend par rente visée, toute rente payable à un participant à la retraite au 31 décembre précédent à l'exception d'une rente résultant des cotisations supplémentaires. [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[28] En outre, sa clause 10.7.1 b) prévoit ce qui suit en regard de l'utilisation des surplus :

Sous réserve des législations applicables, tout excédent d'actif déclaré lors d'une évaluation actuarielle de tout régime sera utilisé, dans l'ordre, pour les fins suivantes :

[...]

b) constituer une provision pour l'indexation après la retraite selon la formule prévue à 4.2.7 d) en excédent du fonds d'indexation constitué à 4.2.7 ;

[...] [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

#### Le litige concernant l'indexation automatique ou ponctuelle

[29] Le 3 septembre 2013, les actuaires du régime de retraite produisent un rapport basé sur les données arrêtées au 31 décembre 2012 qui affirme notamment :

Le régime de retraite est aussi modifié en date du 31 décembre 2012 afin d'indexer les rentes des retraités en date du 1<sup>er</sup> janvier 2014, 1<sup>er</sup> janvier 2015 et 1<sup>er</sup> janvier 2016. L'indexation prévue sera de 50% de l'indice des prix à la consommation<sup>8</sup>. (...)

[...]

L'évaluation actuarielle détermine si les rentes payables aux retraités seront indexées à 50% de l'IPC pour les trois années débutant un an après la date d'effet de l'évaluation actuarielle.

[...]

Une modification au régime doit être effectuée à chaque fois que l'indexation est effectivement accordée<sup>9</sup>. [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[30] Il n'en fallait pas davantage pour que se pose la question du caractère automatique ou ponctuel de la clause d'indexation précitée. C'est ainsi que la Fraternité déposait le grief suivant le 17 octobre 2013 :

#### DESCRIPTION DU GRIEF :

Les plaignants contestent la position de l'actuaire du régime de retraite des policiers de Terrebonne qui a confectionné le rapport

<sup>8</sup> Page 7 de l'évaluation actuarielle du 3 septembre 2013 avec les données arrêtées au 31 décembre 2012

<sup>9</sup> Page 33 de l'évaluation actuarielle du 3 septembre 2013 avec les données arrêtées au 31 décembre 2012

sur l'évaluation actuarielle complète au 31 décembre 2012, à l'effet que :

« L'évaluation actuarielle détermine si les rentes payables aux retraités seront indexées à 50 % de l'IPC pour les trois années débutant un an après la date d'effet de l'évaluation actuarielle »

Et que

« Une modification au régime doit être effectuée à chaque fois que l'indexation est effectivement accordée. »

Le tout tel que mentionné au régime à la page 33 du rapport;

Les plaignants contestent de plus le fait que le rapport ne prévoit pas de cotisation spéciale afin d'assurer la suffisance du fonds d'indexation.

De fait, suivant les dispositions du régime de retraite, l'indexation des rentes aux retraités n'est pas une option, mais une obligation, via le fonds d'indexation dont la suffisance doit être assurée par une cotisation spéciale versée par la Ville.

Il appert de plus que le régime de retraite n'a pas besoin d'être modifié pour procéder à l'indexation des rentes des retraités, puisqu'elle doit se faire à chaque année au moyen du fonds d'indexation.

RÈGLEMENT DEMANDÉ :

Qu'il soit établi que les dispositions du régime de retraite s'appliquent dans le sens ci-dessus énoncé, en ce qui concerne l'indexation des rentes des retraités, à savoir :

Qu'il ne revient pas à l'actuaire du régime de déterminer si les rentes aux retraités peuvent être indexées ou pas, mais de prévoir une cotisation spéciale de la Ville afin d'assurer la suffisance du fonds d'indexation établi dans le but d'indexer les rentes des participants retraités ;

Qu'une modification au régime n'est pas nécessaire pour procéder à l'indexation des rentes des retraités, puisqu'elle doit se faire chaque année au moyen du fonds d'indexation.

Qu'il soit établi que le rapport actuariel au 31 décembre 2012 ne lie pas les parties en ce qui concerne le droit des policiers de voir leurs rentes indexées chaque année, suivant la formule prévue au régime de retraite.

Que la Ville verse dans le régime de retraite les sommes requises pour assurer la suffisance du fonds d'indexation prévue à l'article 4.2.7 du régime de retraite.

Que les rentes des policiers retraités soient effectivement indexées le 1<sup>er</sup> janvier de chacune des années au cours de la période de trois ans débutant un an après la date d'effet de l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2012, évaluation qui est datée du 3 septembre 2013.

Que la Ville fasse le nécessaire pour permettre l'indexation à laquelle les policiers retraités ont droit, à défaut de quoi, qu'elle verse elle-même aux policiers retraités les montants d'indexation auxquels ils ont droit

Que toutes les sommes ainsi dues aux policiers retraités portent intérêt suivant le Code du travail. [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[31] L'arbitre Provençal qui en est saisi prendra l'affaire en délibéré prochainement.

[32] Aux prises avec la même question que la Fraternité, l'Association s'est adressée à la Cour supérieure par voie de requête pour jugement déclaratoire le 31 mai 2016, procédure à laquelle Retraite Québec est mise en cause. Les procureurs de Retraite Québec y produisent une défense le 13 octobre suivant dans laquelle on peut lire :

[...]

5. Elle prend acte du contenu des paragraphes 11 de la Demande, ajoutant que l'évaluation actuarielle complète au 31 décembre 2013 n'est pas acceptable sans les modifications des dispositions du régime concernant l'indexation des rentes de retraite et leur financement;

[...]

10. Il est important pour Retraite Québec que la question de l'indexation des rentes soit précisée par une modification au texte du régime afin de savoir si l'indexation des rentes est automatique ou non;



11. La façon de faire l'indexation des rentes a un impact sur le financement des obligations du régime qui doivent apparaître à l'évaluation actuarielle du régime au 31 décembre 2013 et les suivantes, notamment pour l'application des mesures prises par la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (RLRQ, chapitre S-2.1.1), comme il sera démontré à l'audition au fond de la demande;

[...] [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[33] Comme on l'a vu, l'arbitre Claire Brassard a refusé de suspendre son instance jusqu'à ce que la Cour décide de la requête pour jugement déclaratoire de l'Association.

#### La Loi 15 et l'état du régime au 31 décembre 2013

[34] Selon la Loi<sup>10</sup>, tout régime de retraite doit faire l'objet d'une évaluation actuarielle complète établie avec les données arrêtées au 31 décembre 2013. Celle-ci doit être transmise pour approbation à Retraite Québec au plus tard le 31 décembre de l'année suivante. En l'espèce, Retraite Québec a reçu ce rapport le 28 janvier 2015.

[35] Pour nos fins, cette évaluation indique ce qui suit :

- a) Un taux de capitalisation de 95 %;
- b) Un excédent de 768 700,00 \$ selon l'approche de capitalisation;
- c) Un degré de solvabilité de 98,5 %;
- d) Une cotisation d'exercice totale en 2013 représentant 15,9 % des salaires, composée de 9 % des cotisations salariales et de 6,9 % des cotisations patronales;
- e) Une cotisation d'exercice totale en 2014 représentant 15,6 % des salaires composée, de 9 % des cotisations salariales et de 6.6 % des cotisations patronales;
- f) Une cotisation patronale additionnelle requise de 1,4 % afin de satisfaire à son obligation de cotisation minimale de 9 % prévue au régime;

---

<sup>10</sup> art. 4

- g) Une modification apportée au régime en date du 31 décembre 2013 afin de tenir compte de l'indexation des rentes au 1<sup>er</sup> janvier 2017. [Je souligne]

[36] Les parties n'ont à ce jour entrepris aucune négociation en vue de convenir d'une entente pour rendre le régime de retraite conforme à la Loi 15. Cela précisément en raison de l'existence d'un litige sur la qualification de la clause d'indexation. [Je souligne]

[37] En outre, et comme le permet l'article 29 de la Loi 15, les parties ont conjointement demandé et obtenu à deux reprises de la ministre du Travail de prolonger leur période de négociation. La dernière leur accordait jusqu'au 31 juillet 2016 pour ce faire. Ce qui de toute façon ne l'a jamais été.

#### La position de Retraite Québec et son rôle

[38] La Loi confie un rôle précis et décisif à Retraite Québec en ces matières :

**69.** Pour l'exercice des fonctions que lui attribue la présente loi, Retraite Québec peut, en outre des autres pouvoirs que lui accordent cette loi, la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9) et la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1), exiger de tout comité de retraite ou de tout organisme municipal tout document ou renseignement qu'elle estime nécessaire pour l'application de la présente loi.

De plus, les articles 183 à 193, les articles 246, 247 et l'article 248 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite s'appliquent à la présente loi compte tenu des adaptations nécessaires.

[39] En outre, la décision de l'arbitre qui instruit le différend est juridiquement sujette à un enregistrement décisif auprès de Retraite Québec :

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

**51.** Une nouvelle évaluation actuarielle basée sur les données arrêtées au 31 décembre 2013 doit être effectuée en tenant compte des modifications apportées au régime. Cette évaluation actuarielle doit être transmise à Retraite Québec au même moment que les modifications au régime de retraite en application de l'article 50.

52. Lorsque Retraite Québec est dans l'impossibilité d'enregistrer une modification au régime découlant d'une entente ou de la décision d'un arbitre en raison de sa non-conformité à la présente loi ou à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1), elle doit en aviser le comité de retraite.

Le comité de retraite avise les parties à l'entente de la décision de Retraite Québec et leur demande de modifier cette entente dans les 30 jours. Si les parties ne s'entendent pas, le ministre nomme un arbitre à même la liste prévue au premier alinéa de l'article 38. L'arbitre doit rendre sa décision dans les trois mois suivant la date où il est saisi de la question. Les deuxième et troisième alinéas de l'article 38 et les articles 42, 44 à 47 et 49 s'appliquent.

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

[40] Selon la preuve plusieurs évaluations actuarielles furent produites auprès de Retraite Québec au cours de l'existence du régime qui nous concerne. Exception faite de celle au 31 décembre 2013, aucune n'avait dans le passé fait l'objet de questionnements importants par cet organisme.

[41] C'est ainsi que le 3 juillet 2015, Retraite Québec écrit à l'actuaire principal du régime au sujet de la conformité de certains éléments du régime à la Loi 15 :

Nous avons examiné le rapport du 28 janvier 2015, portant sur l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013, du régime susmentionné. Nous constatons que certaines éléments de ce rapport suscitent des questions quant à leur conformité aux exigences de la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal (la Loi).

[...]

### **Modification**

Le 10 avril 2014, vous soumettiez à M. Benoît Saucier des projets de modifications visant à résoudre la problématique relative au fonds d'indexation. Le 17 juin 2014, la Régie concluait que les projets soumis en avril et complétés par un ajustement proposé le 29 mai 2014 venaient éclaircir la situation. Nous attendons toujours les demandes d'enregistrement de ces modifications. Tant que nous ne les aurons pas reçues, le présent rapport ne pourra pas être considéré comme acceptable. [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[42] Ces modifications destinées à « éclaircir la situation » avaient été exposées à Retraite Québec par l'actuaire principal du régime dans un courriel du 29 mai 2014 :

Nous avons présenté aux différents comités de retraite le projet d'amendement pour régulariser la situation par rapport aux clauses relatives au fonds d'indexation.

[...]

Le texte du régime prévoit un fonds d'indexation pour lequel le fonctionnement n'est pas clair et pas forcément conforme aux dispositions de la Loi RCR. Par exemple :

Selon l'article 4.2.7 a), lors de la mise en place du fonds, le fonds commence à 0 \$

Selon l'article 4.2.7 b), le fonds est réduit du montant du passif relatif à l'indexation accordée

Aucun autre article dans le règlement permet un apport positif au fonds. On pourrait croire que selon 10.7.1 b) certains surplus pourraient être transférés au fonds, mais le libellé est le suivant : « constituer une **provision pour l'indexation** après la retraite selon la formule prévue à 4.2.7 d) **en excédent du fonds d'indexation** constitué à 4.2.7 ».

Ainsi, les surplus ne vont pas dans le fonds en tant que tel, mais constitue plutôt une provision à part.

Considérant que l'intention initiale était d'indexer les rentes dans la mesure où cela ne nécessiterait pas une cotisation au-dessus de 9 % de la part de l'employeur, la modification proposée (voir pièce jointe) vient régulariser la situation telle que discutée.

[...] [Reproduit tel quel. Emphases de l'auteur]

[43] La modification proposée introduit une courte phrase à la fin de l'alinéa c) de l'article 4.2.7 précité voulant que la « *cotisation spéciale ne doit pas faire en sorte que la cotisation de la Ville soit supérieure à 9 % des salaires des participants.* ».

[44] Cette modification a été soumise aux différents comités de retraite sans toutefois qu'aucune modification n'ait été apportée au texte du régime. À ce sujet, monsieur Patrick Lepage, président de la Fraternité et vice-président du comité de retraite, déclare à l'audience s'être opposé à cette modification qui, selon lui, ne faisait qu'incorporer au régime l'interprétation de la Ville au sujet de la clause d'indexation, interprétation que le Fraternité ne partage évidemment pas comme en fait foi son grief à ce sujet.

[45] Le 5 août 2015, l'actuaire principal de Retraite Québec écrit à monsieur Luc Legris, représentant de la Ville et président des comités de retraite, dont celui du régime de la Fraternité, et annexe à son envoi une décision envisagée par Retraite Québec :

[...]

Par ailleurs, tel que mentionné dans notre lettre du 3 juillet 2015, le rapport ne pourra être jugé acceptable tant que la Régie n'aura pas reçu la demande d'enregistrement des modifications du régime relatives au fonds d'indexation. Ainsi, l'évaluation actuarielle ne devra considérer que les modifications du régime ayant fait l'objet d'une demande d'enregistrement.

Le comité de retraite a jusqu'au 17 août 2015 pour faire parvenir à la Régie un rapport révisé conforme à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* ainsi qu'aux instructions de la Régie ou pour lui présenter, s'il y a lieu, ses observations sur le projet d'ordonnance.

[...] [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[46] Le projet d'ordonnance de Retraite Québec annexé à la lettre prévoit :

#### **PROJET D'ORDONNANCE**

[...]

Vu le rapport sur l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013 du régime précité qui n'est pas conforme à la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* et aux instructions de la Régie;

Vu l'absence de demande d'enregistrement des modifications du régime relatives au fonds d'indexation;

Vu l'article 69 de la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* qui attribue à la Régie le pouvoir de rendre une ordonnance en vertu de l'article 248 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*;

Vu les paragraphes 3 et 6 de l'article 248 et les articles 250 et 251 de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*.

En conséquence, la Régie ordonne au comité de retraite du Régime complémentaire des policiers et policières de la Ville de Terrebonne :

de faire préparer une évaluation actuarielle révisée au 31 décembre 2013 dans laquelle :

[...]

seules sont considérées les modifications du régime ayant fait l'objet d'une demande d'enregistrement ;

de transmettre le rapport relatif à l'évaluation actuarielle révisée à la Régie et, le cas échéant, la demande d'enregistrement des modifications relatives au fonds d'indexation, au plus tard (*indiquer ici la date*). [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[47] Le 14 suivant, l'actuaire du régime écrit à nouveau à Retraite Québec, cette fois à son Service de surveillance, relativement à la clause d'indexation prévue au régime :

[...]

#### **Modifications au régime**

Relativement votre demande concernant les corrections qui doivent être apportées au texte du régime par rapport aux clauses de fonds d'indexation, rappelons que celles-ci visent à ce que ce texte reflète correctement, à l'égard du fonds d'indexation, ce qui a toujours été la volonté des parties depuis sa mise en place. D'ailleurs, c'est l'interprétation que le comité de retraite fait des dispositions actuelles. C'est aussi sur cette base que l'évaluation actuarielle est effectuée. Nous ne comprenons donc pas les attentes de la Régie lorsqu'elle mentionne dans le projet d'ordonnance que « seules sont considérées les modifications du régime ayant fait l'objet d'une demande d'enregistrement » aux fins de l'évaluation actuarielle.

[...] [Reproduit tel quel. Soulignements ajoutés]

[48] À l'audience, le témoin Patrick Lepage s'inscrit en faux au sujet de l'affirmation faite dans cette lettre voulant que telle aurait toujours été la volonté des parties et du reflet de l'interprétation que le comité de retraite faisait de ses dispositions actuelles. D'ailleurs, souligne-t-il, un grief avait été déposé précisément à ce sujet.

[49] Mais qu'en est-il au juste de l'impact de la qualification de la clause d'indexation pour nos fins ?

## **II- Impact de la qualification de la clause d'indexation sur le régime et sa restructuration pour le rendre conforme à la Loi 15**

### L'avis de l'expert de la Fraternité

[50] Monsieur Pierre Bergeron est actuaire et conseiller principal au sein du cabinet PBI. Il a été le seul expert à témoigner au sujet de la clause d'indexation.

[51] Selon lui, la clause 4.2.7 du régime crée un fonds d'indexation ainsi qu'une provision d'où résulte une indexation par période – ou fenêtre – de 3 ou 4 ans. En cas d'insuffisance, une cotisation spéciale est prévue pour permettre le niveau d'indexation envisagé.

[52] Chose certaine, selon lui, le régime comporte une indexation automatique au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année. Il en veut d'ailleurs pour preuve sa clause 10.7.1 b) qui « *constitue une provision pour l'indexation en excédent du fonds d'indexation* ».

[53] Il signale que Retraite Québec donne des exemples de clauses d'indexation automatique sur son site Web. La clause actuelle du régime n'est selon lui rien de moins qu'un copié-collé d'une clause illustrée par Retraite Québec. La page pertinente du site Web en question mentionne :

Voici quelques exemples de formules d'indexation automatiques :

(...)

Les rentes en paiement à la date d'une évaluation actuarielle sont augmentées au 1<sup>er</sup> janvier des 3 années suivant la date de cette évaluation. [Reproduit tel quel.]

[54] Selon ce témoin, pour que l'indexation soit ponctuelle plutôt qu'automatique, il faudrait qu'une décision soit prise à chaque fois avant de l'accorder, amender le régime pour la prévoir et la financer ; ce qui n'est pas le cas en l'espèce selon lui.

[55] Le témoin s'attarde par la suite aux impacts sur la restructuration du régime selon que la clause d'indexation soit automatique ou ponctuelle.

[56] En substance, dit-il, l'article 13 de la Loi abolit pour l'avenir les clauses d'indexation automatique mais permet aux parties de convenir d'une indexation ponctuelle selon que des excédents d'actifs soient constatés dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013, et pour autant qu'elle soit par ailleurs conforme aux exigences de son article 20.

[57] Selon l'actuaire Bergeron, l'abolition de la clause d'indexation automatique a pour effet de diminuer les coûts du régime mais aussi de réduire la part des déficits imputables aux participants actifs.

[58] Mais, cela dit, l'expert Bergeron exprime l'avis que le litige persistant au sujet de la qualification de la clause d'indexation complique les choses au point de rendre impossible sa restructuration en vue de le rendre conforme à la Loi 15. En outre, selon lui, il faudrait une fois la sentence de l'arbitre Provençal rendue, réviser le bilan du régime et en refaire l'évaluation actuarielle.

[59] Aussi, selon ce témoin, le caractère automatique ou non de la clause d'indexation influence certains choix à faire aux termes de la Loi 15 dont ceux relatifs aux rentes des retraités et de l'introduction ou non d'une clause d'indexation ponctuelle et de son financement selon les exigences de la Loi. Il cite d'ailleurs l'article 20 de la Loi :

**20.** Les excédents d'actif ne peuvent être affectés à l'acquittement des cotisations, sauf si une règle fiscale l'oblige. Ils doivent être utilisés distinctement à l'égard du service postérieur au 31 décembre 2013 et à l'égard du service qui prend fin à cette date.

À l'égard du service prenant fin le 31 décembre 2013, ces excédents doivent être affectés en priorité au rétablissement de l'indexation des rentes des retraités au 31 décembre 2013 conformément aux troisième et quatrième alinéas de l'article 16. Une fois cette indexation rétablie, les excédents doivent d'abord servir à constituer une provision équivalant à la valeur de l'indexation suspendue en vue du versement d'une indexation de la rente de ces mêmes retraités à la suite des évaluations actuarielles postérieures.



Par la suite, et à moins que l'organisme municipal et les participants actifs n'aient convenu d'une participation et d'un ordre différents, les excédents d'actif doivent être utilisés aux fins et selon l'ordre suivants:

1° à la constitution d'une provision en vue de verser une indexation ponctuelle aux participants actifs lorsqu'il a été convenu d'une telle indexation en application de l'article 13;

2° au remboursement des dettes contractées par le régime à l'égard de l'organisme municipal et des participants au 31 décembre 2013;

3° au financement d'améliorations au régime autres que l'indexation des rentes.

À moins que l'organisme municipal et les participants actifs n'aient convenu d'une répartition et d'un ordre différents des excédents d'actif, ceux-ci doivent, à l'égard du service postérieur au 31 décembre 2013, être utilisés aux fins et selon l'ordre suivants:

1° au versement, dans le fonds de stabilisation, des montants nécessaires lorsqu'il a été convenu d'une indexation ponctuelle des rentes à l'égard des participants;

2° au financement d'améliorations au régime.

[60] Le témoin affirme que si la sentence de l'arbitre Provençal déclare que l'indexation est automatique, cela pourrait avoir pour effet de créer un déficit au régime dont la valeur oscillerait entre 3 et 4 millions et que dès lors se poserait la question de la façon de le partager entre les parties, et même s'il devrait l'être.

[61] Monsieur Bergeron affirme également que la sentence de l'arbitre Provençal pourrait avoir des conséquences sur la cotisation d'exercice, le financement d'une éventuelle indexation ponctuelle et la cotisation de stabilisation pour alimenter le fonds du même nom destiné à mettre à l'abri le régime des écarts défavorables.

[62] Tout cela, selon le témoin, est impossible à chiffrer, évaluer ou à établir en ce moment.

[63] En somme, de dire monsieur Bergeron, la valeur pécuniaire de la clause d'indexation est pour l'heure indéterminée mais, quand elle le sera, elle aura une incidence sur le financement du régime, sur ce qui doit être restructuré et la manière de le faire.

[64] Voilà pour nos fins l'essentiel des faits pertinents.

### III

#### ANALYSE ET MOTIFS

[65] Est-ce qu'il y a lieu de suspendre l'instance jusqu'à ce que l'arbitre de grief Denis Provençal rende sa sentence sur le caractère automatique ou ponctuel de la clause d'indexation prévue au régime, lequel doit par ailleurs impérativement faire l'objet d'une restructuration aux termes de la Loi 15 afin de l'y rendre conforme ?

[66] En amont de cette question se pose celle de savoir quels sont les critères juridiques applicables à une telle demande. En revanche, celles de la capacité de l'arbitre de s'en saisir et d'en décider ne se posent plus depuis l'arrêt de la Cour d'appel du 1<sup>er</sup> juin dernier.

[67] Aussi, je me propose d'abord de faire le point sur l'objet de la Loi et les pouvoirs de l'arbitre Loi 15 à la lumière du récent arrêt de la Cour d'appel.

#### L'objet de la Loi et les pouvoirs de l'arbitre

[68] La Cour d'appel dans l'arrêt du 1<sup>er</sup> juin dernier énonce en quelques paragraphes les objectifs et les conditions de restructuration d'un régime de retraite aux termes de la Loi 15. J'y puise sans réserve vu sa clarté :

[24] La Loi 15 prévoit que les régimes doivent être modifiés, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, afin d'y prévoir (a) que la cotisation

d'exercice est partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs; (b) que le déficit afférent, le cas échéant, est assumé à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs; et (c) qu'un fonds de stabilisation sera établi, alimenté par une cotisation de stabilisation partagée à parts égales entre l'organisme municipal et les participants actifs et ayant pour but de mettre le régime à l'abri d'écarts défavorables<sup>[15]</sup>.

[25] De plus, la loi précise qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014, la cotisation d'exercice ne doit pas excéder 18 % de la masse salariale des participants actifs, sauf le cas des policiers et des pompiers, où elle ne doit pas excéder 20 %. Cette cotisation peut être majorée pour tenir compte de l'âge moyen des participants, du taux de représentation féminine et du taux de capitalisation du régime<sup>[16]</sup>.

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

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

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

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

31 décembre 2013 et ensuite aux fins d'une indexation ponctuelle aux participants actifs ou à d'autres fins prévues par la loi<sup>[21]</sup>.

[30] La loi prévoit une période de négociation en vue de permettre aux organismes municipaux et aux participants actifs de convenir d'une entente pour modifier le régime de retraite de façon à s'y conformer<sup>[22]</sup>. En cas d'échec des négociations à l'expiration de la période de négociation, un arbitre est nommé pour régler le différend<sup>[23]</sup>. L'entente ou, selon le cas, la décision arbitrale est transmise à Retraite Québec pour enregistrement; cette dernière peut refuser de l'enregistrer en raison de non-conformité avec la Loi 15 ou à la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.<sup>[24]</sup> [Références omises]

[69] S'agissant des pouvoirs de l'arbitre nommé aux termes de cette Loi, la Cour décide :

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

[...]

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

[...]

[108] Quant au mandat de l'arbitre sous la Loi 15 et les délais pour rendre sa décision, ils militent certes en faveur de ne pas suspendre la procédure d'arbitrage. Il appert d'ailleurs clairement de la Loi 15 que le but du législateur est de s'assurer que les régimes de retraite du secteur municipal seront conformes à la loi dans une période de quelques années suivant l'entrée en vigueur de celle-ci. Ainsi, les négociations pour certains régimes de retraite peuvent s'étirer jusqu'au 30 juin 2017<sup>[115]</sup>. Le délai de négociation expiré, rien n'empêche les parties de continuer les négociations, tel que le prévoit l'article 45 de la Loi 15. Quant à la période d'arbitrage, elle est certes limitée à six mois<sup>[116]</sup>, mais ce délai n'est pas impératif comme c'est le cas pour la plupart des délais d'arbitrage prévus par la loi<sup>[117]</sup>.

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

[...]

[110] Les critères régissant le pouvoir d'un tribunal administratif de suspendre l'instance engagée devant lui jusqu'à ce qu'un tribunal de droit commun statue sur une contestation constitutionnelle présentant un lien indéniable avec un différend dont il est saisi sont ceux de l'arrêt Metropolitan Stores[118]. Même si cet arrêt porte sur la suspension des procédures devant un tribunal administratif par une Cour supérieure dans le cadre d'une contestation constitutionnelle, les critères sont largement les mêmes lorsqu'il s'agit pour un tribunal administratif de suspendre des procédures pendantes devant lui au motif qu'un tribunal de droit commun est aussi saisi de la question constitutionnelle. À l'instar de plusieurs autres tribunaux administratifs[119], ce sont d'ailleurs les critères de Metropolitan Stores que l'arbitre Martin a retenus pour les fins de sa décision de suspendre l'arbitrage[120] et ce sont ces mêmes critères qu'a repris la juge de révision dans son analyse[121].

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

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

[70] Ainsi, la décision de suspendre l'instance relève du pouvoir discrétionnaire de l'arbitre et ce pouvoir doit être exercé selon les critères juridiques pertinents. En outre, la suspension d'instance est une décision d'opportunité qui varie en fonction de chaque espèce et constitue une simple mesure de gestion.

[71] La Cour d'appel mentionne que ce sont les critères de *Metropolitan Stores*<sup>11</sup> qui s'appliquent lorsqu'il est question de suspendre une instance mue devant l'arbitre de la Loi 15 jusqu'à ce que la Cour supérieure se prononce sur la constitutionnalité de la Loi 15 [Je souligne]. Son arrêt ne donne aucune autre directive ni indication en ce qui concerne les demandes de suspension d'instance formulées pour d'autres motifs que l'inconstitutionnalité; sinon en affirmant qu'une demande de suspension d'instance constitue une mesure de gestion accessible à l'arbitre qui doit l'exercer selon les critères juridiques pertinents.

[72] Quels sont les critères applicables alors ? Pour ma part, je crois raisonnable d'appliquer ceux énoncés dans l'affaire *Manioli Investments inc. c. Investissements*<sup>12</sup>. En effet, la demande qui m'est soumise concerne un litige pendant devant un tribunal d'arbitrage de griefs dont les résultats selon la preuve pourront avoir une incidence sur l'affaire dont je suis saisi.

[73] Dans cette affaire *Manioli Investments inc. c. Investissements*, la Cour mentionne des cas où une telle suspension est justifiée :

[28] La Cour supérieure a, en vertu de son pouvoir inhérent, le pouvoir de suspendre des procédures si elle juge qu'une saine administration de la justice le justifie.

[29] Les tribunaux ont accepté de suspendre une instance lorsqu'il existe un lien indéniable entre un débat devant une instance d'appel et un recours pendant devant la Cour supérieure, lorsque le sort ultime d'un recours dans une instance dépend dans une large mesure du sort d'un recours dans une autre instance, lorsque la suspension d'un recours permet d'assurer le

---

<sup>11</sup> *Manitoba (Procureur général) c. Metropolitan Stores Ltd.*, 1987 CanLII 79 (CSC), [1987] 1 R.C.S.

<sup>12</sup> *Manioli Investments inc. c. Les Investissements M.L.C. et als.*, CanLII 2008 QCCS 3637 (CanLII)

respect de la règle de proportionnalité imposée à l'article 4.2 du Code de procédure civile, lorsqu'il y a un risque de jugements contradictoires relativement à certaines questions dont sont saisies deux instances et lorsque l'absence de suspension aurait pour effet de multiplier inutilement les procédures et les coûts pour les parties.

[30] Toutefois les tribunaux ont refusé de suspendre un recours lorsqu'il n'apparaît pas qu'un jugement rendu dans l'autre instance puisse solutionner totalement ou en partie le sort du recours dont on demande la suspension ou lorsque le lien entre les débats devant les instances concernées n'apparaît pas clairement.  
[Soulignements ajoutés]

[74] Sans trop vouloir simplifier, ce jugement fait état de trois cas de figure possibles. Ou bien, un autre tribunal, quel qu'en soit le rang dans la hiérarchie, est saisi d'un litige ou d'une question qui affecte l'instance en cours. Ou bien, la poursuite de l'instance entraînerait une multiplication des procédures et des coûts inutiles. Ou bien encore, parce que les démarches entreprises entraîneraient ou risquent d'entraîner des coûts et un temps disproportionné par rapport à la nature et à la complexité des enjeux réels du litige.

[75] Il peut certes exister d'autres cas où la saine administration de la justice justifierait la suspension d'une instance, mais toujours en présence d'un motif réel et sérieux sinon impérieux.

[76] Qu'en est-il maintenant de la demande de suspension de la Fraternité ?

#### La demande de suspension de la Fraternité

[77] À l'examen, j'estime à propos de suspendre l'instance jusqu'à ce que l'arbitre Denis Provençal rende sa sentence concernant le caractère automatique ou non de la clause d'indexation.

[78] Cette question est à ce point centrale à la restructuration du régime que, selon la preuve prépondérante, les parties n'ont même jamais en raison de sa présence entamé les négociations prévues à la Loi, ni même été en mesure d'identifier l'étendue réelle du différend porté devant moi.

[79] On peut dès lors se demander comment il peut être possible d'amorcer la restructuration du régime si, en définitive, l'étendue et la taille réelle du litige ne sont pas connues ni définies. Bien que cela ne soit pas suffisant pour décider de la demande de suspension, je considère qu'il s'agit là de circonstances qui illustrent éloquemment l'importance de la clause d'indexation dans toute la démarche de restructuration du régime. Un véritable nœud gordien.

[80] Voyons-y de plus près.

[81] Selon la preuve largement prépondérante, le rapport actuariel au 31 décembre 2013, la pierre d'assise de la nécessaire restructuration du régime, ne serait pas conforme à la Loi, précisément en raison de sa clause d'indexation.

[82] Un constat s'impose. Sans égard à la conformité de ce rapport, ni au fait qu'il puisse ou non servir de base valable pour nos fins, il demeure sujet à devoir à terme être modifié selon que le régime comporte ou non une clause d'indexation automatique.

[83] Aussi, il m'apparaît bien difficile dans les circonstances de retenir un rapport déjà jugé inacceptable par Retraite Québec qui, de surcroît, exprime l'avis que « *La façon de faire l'indexation des rentes a un impact sur le financement des obligations du régime qui doivent apparaître à l'évaluation actuarielle du régime au 31 décembre 2013 et les suivantes, notamment pour l'application des mesures prises par la Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* ».

[84] Ce que dit Retraite Québec n'est pas anodin à mon sens vu le rôle que lui attribue la Loi, et compte tenu du poids accordé par la Loi au rapport actuariel au 31 décembre 2013. Au risque de me répéter, ce rapport constitue la pierre d'assise à la restructuration



que ce soit dans le cadre d'une négociation ou dans celui de l'arbitrage d'un différend porté devant le tribunal. Mais encore, une décision du tribunal en dépend puisqu'elle est soumise au regard de Retraite Québec selon l'article 52 de la Loi.

[85] En somme, procéder maintenant obligerait à tenir compte d'un rapport actuariel sous protêt, rendant incertain l'exercice de restructuration auquel les parties sont impérativement conviées. Et surtout, d'autant que le caractère automatique ou non de la clause d'indexation a une incidence décisive sur plusieurs éléments de l'évaluation du régime de retraite et ses conséquences sur les sujets à retoucher en vue, le cas échéant, de le rendre conforme à la Loi.

[86] En substance, la Loi oblige la modification du régime à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 afin qu'il prévoie :

1. Une cotisation d'exercice partagée à parts égales entre la Ville et les participants actifs, mais sans qu'elle n'excède 20 % de la masse salariale des participants actifs;
2. Le partage du déficit afférent à parts égales entre la Ville et les participants actifs;
3. La création d'un fonds de stabilisation pour mettre le régime à l'abri des écarts défavorables alimenté par une cotisation partagée à parts égales entre la Ville et les participants actifs;
4. Une interdiction de l'indexation automatique pour le service postérieur au 31 décembre 2013;
5. Selon des paramètres précis, l'indexation ponctuelle, lorsqu'il existe des excédents constatés dans une évaluation actuarielle postérieure au 31 décembre 2013;
6. Le partage du déficit imputable aux participants actifs le 1<sup>er</sup> janvier 2014, pour le service accumulé avant cette date, à parts égales entre la Ville et les participants actifs, sauf si elles en conviennent autrement, mais sans faire en sorte que les participants actifs n'assument moins que 45 % d'un tel déficit.

[87] La preuve non contredite démontre que la sentence de l'arbitre Provençal sur la clause d'indexation aura une incidence sur ce qui doit être restructuré et la manière de le faire. Une incidence certaine sur le coût du régime, son financement, la valeur de l'actif et du passif.

[88] Pour nos fins, et sans que cela ne soit exhaustif, la sentence de l'arbitre Provençal aura selon toute vraisemblance pour conséquence :

- De déterminer si les surplus actuels se transforment en déficit;
- D'influer, dans la mesure où il en résulterait un déficit, sur la proportion dans laquelle pourrait se faire son partage éventuel entre la Ville et les participants actifs;
- D'orienter la position des parties sur la valeur même de ce déficit et la charge de celui-ci suivant que l'on estime ou non que la Ville a contracté une dette envers le régime en se donnant des congés de cotisation par le passé (article 46 de la Loi 15);
- D'orienter la position des parties sur l'introduction ou non d'une clause d'indexation ponctuelle et, le cas échéant, son provisionnement et la valeur de la cotisation de stabilisation.

[89] Bref, l'incertitude aussi bien pratique que juridique entourant la clause d'indexation mène à l'impasse sur un bon nombre de sujets et de matières que la Loi oblige à considérer, à régler ou encore, à décider.

[90] Avec égards, la qualification de la clause porte à conséquence d'une manière substantielle sur la restructuration du régime et, si elle devait être considérée automatique, obligera bien plus qu'à de simples opérations cosmétiques, comptables ou arithmétiques.

[91] Tout cela à mon sens, risque de faire de ce procès une aventure longue et coûteuse sinon, à certains égards, théorique.

[92] La saine administration de la justice milite en faveur de laisser l'arbitre de grief déjà saisi de la question d'en décider avant; mais aussi à la fin, d'aller pour nous plus avant. Cela d'autant, que l'arbitre Provençal mettra prochainement l'affaire en délibéré et que le délai d'une suspension de nos débats ajoutera bien peu à celui déjà couru.

[93] Il m'apparaît que le bénéfice d'une décision sur le sujet est beaucoup plus grand que l'inconvénient de l'attendre.

[94] Que dire de la sentence interlocutoire de l'arbitre Claire Brassard entre la Ville de Terrebonne et ses cadres et le jugement de la Cour supérieure sur la clause d'indexation du régime ?

#### La sentence de l'arbitre Claire Brassard

[95] Notre affaire se distingue de celle dont était saisi l'arbitre Claire Brassard sur deux aspects. La question qui lui était soumise n'est pas identique à la nôtre et la preuve administrée quant aux impacts de la qualification de la clause d'indexation sur la restructuration du régime me semble bien différente.

[96] En effet, il n'était question que de l'indexation des retraités pour les années 2015 et 2016 en regard de l'évaluation actuarielle au 31 décembre 2013. Ce qui n'est pas le cas en l'espèce puisque l'enjeu qui nous concerne vise également les participants actifs.

[97] En l'espèce, la qualification de la clause d'indexation peut porter à conséquence pour le passé et l'avenir et implique davantage que la simple question d'un passif éventuel dont le partage reste encore à décider.

[98] Aussi, dois-je tenir compte que les impacts de la qualification de la clause d'indexation sur la restructuration du régime a fait l'objet d'une preuve non contredite. Ce qui me semble fort différent de l'affaire impliquant la Ville et l'Association des cadres.

### Le jugement de la Cour supérieure

[99] On l'a vu, la Cour supérieure s'est prononcée en regard de cette clause d'indexation prévue au régime et la déclare ponctuelle.

[100] Je ne suis pas saisi de la question de savoir si la clause d'indexation du régime est automatique ou ponctuelle. C'est l'arbitre de grief Denis Provençal qui l'est et on me demande d'attendre qu'il se prononce à son sujet. Il lui reviendra de voir, pour ses fins, la portée du jugement de la Cour supérieure.

[101] Pour le reste, il me paraît risqué et globalement contraire à l'économie de la Loi et du *Code du travail* pour moi de qualifier dans les circonstances la clause d'indexation ou de me prononcer sur l'effet du jugement de la Cour supérieure sur la décision à intervenir de l'arbitre de grief qui dans une affaire impliquant les mêmes parties est précisément saisi de cette question.

### Épilogue

[102] Cela dit, une fois le brouillard dissipé au sujet de la clause d'indexation, j'ose croire que les parties pourront non seulement arriver à identifier la nature véritable de leur différend, mais pourquoi pas, le régler par elles-mêmes.

[103] Peut-être même que l'échéance pas si lointaine de leur convention collective leur donnera-t-elle l'occasion d'aborder et de résoudre les épineuses questions que pose la Loi 15 d'une manière plus large et dans l'esprit du Code du travail.

**IV**

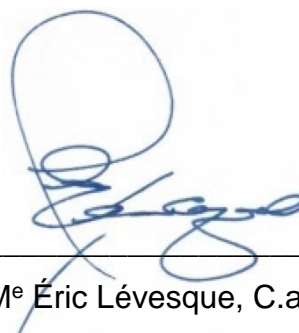
**CONCLUSION ET DISPOSITIF**

**EN CONSÉQUENCE, le Tribunal :**

**ACCUEILLE** la demande de suspension de la présente instance de la Fraternité.

**SUSPEND** la présente instance tant que l'arbitre de grief Denis Provençal saisi du grief de la Fraternité portant sur le caractère automatique ou ponctuel de la clause d'indexation du régime n'aura pas rendu sa sentence à ce sujet.

Montréal, le 12 juillet 2018



---

M<sup>e</sup> Éric Lévesque, C.a.Q.

Pour la Ville : M<sup>e</sup> Sylvain Lefebvre

Pour la Fraternité : M<sup>e</sup> Guy Bélanger

Pour les Intervenants : M<sup>e</sup> Yves Morin

Ministère

**ANNEXE**  
**LISTE DES INTERVENANTS**

- M<sup>e</sup> Pierrick Choinière-Lapointe, procureur du Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau-Québec (SEPB- Québec), section locale 571 et 610.
- M<sup>e</sup> Sophie Cloutier, procureure de la Fédération indépendante des syndicats autonomes (FISA).
- M<sup>e</sup> Jean-Luc Dufour, procureur de la Centrale des syndicats démocratiques (CSD).
- M<sup>e</sup> Claude Leblanc, procureur du Regroupement des associations de pompiers du Québec (RAPQ).
- M<sup>e</sup> Katty Duranleau, procureure du Syndicat des professionnelles et professionnels municipaux de Montréal (SPPMM) et du Syndicat professionnel des scientifiques à pratique exclusive de Montréal (SPSPEM).
- M<sup>e</sup> Julien David Hobson, procureur du Syndicat des pompiers et pompières du Québec (SPQ).
- M<sup>e</sup> Maude Pepin-Hallé, procureure de la Confédération des syndicats nationaux (CSN).