

LUCIE LAMARCHE

PROFESSEURE, DÉPARTEMENT DES SCIENCES JURIDIQUES, UQAM UNIVERSITÉ
DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE PLURALISME DES SOURCES DU DROIT DU TRAVAIL AU QUÉBEC ET LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE : TENSION - ATTENTION !

La Cour d'appel du Québec (ci-après la Cour) a rendu le 10 mai 2023¹ une décision concernant la portée de la liberté d'association et de négociation des syndicats représentant la fonction publique municipale québécoise. Ceux-ci prétendaient que le législateur était intervenu substantiellement dans la libre négociation des régimes complémentaires de retraite, violant en cela une liberté constitutionnellement protégée. La Cour d'appel a conclu que l'entrave à la libre négociation découlant des dispositions de la loi contestée étaient certes substantielle, comme l'exige la jurisprudence de la Cour suprême², mais néanmoins justifiée dans une société libre et démocratique³. Cette conclusion diffère toutefois lorsqu'il s'agit du dispositif de la loi concernant la suspension de l'indexation automatique de la rente des retraités. Selon la Cour, cette mesure n'est en rien justifiée. Au moment où ces lignes sont écrites, la Cour suprême du Canada n'a pas encore disposé de la demande de permission d'en appeler devant elle de la décision de la Cour d'appel, laquelle lui a été soumise le 14 septembre 2023.

Le droit du travail se distingue d'une part par le pluralisme industriel et d'autre part par la pluralité de ses sources⁴. Ce pluralisme contribue au rééquilibrage du rapport de force entre l'employeur et les salariés. Ainsi, les négociations collectives sont lourdement encadrées par le droit étatique et soumises à l'ordre public du droit du travail. Le droit québécois et canadien reconnaît aussi que les régimes de retraite complémentaires font partie de la rémunération globale et constituent ainsi une condition de travail soumise à la négociation⁵. L'affaire qui nous occupe met en jeu une législation modificatrice⁶ (ci-après la loi n°15) de la loi cadre régissant les régimes complémentaires de retraite⁷ entrée en

1 *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureur général du Québec*, 2023 QCCA 626 [Alliance des professionnels]. En appel de *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec et al c. La Procureure générale du Québec*, 2020 QCCS 2111. Cet appel regroupe vingt dossiers opposant autant de syndicats et de municipalités québécoises.

2 *Health Services and Support -Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] 2 RCS 391 [Health Services].

3 *R. C. Oakes* [1986] 1 RCS 103. [Oakes].

4 G. Vallée, « Le droit du travail comme lieu de pluralisme juridique », in C. Saint-Pierre et J.-P. Warren (dir.), *Sociologie et société québécoise: Présences de Guy Rocher*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2006.

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

6 *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal RLRQ*, c. S-2.1.1 [Loi 15].

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

vigueur à une période qui ne coïncide pas avec celle statutairement prévue aux fins des négociations des conventions collectives. Cette loi modificatrice altère non seulement, à certains égards, le contenu des régimes de retraite négociés dans le secteur municipal mais aussi, limite ce qui peut être négocié dans le contexte de cette loi de redressement.

Après une brève mise en contexte des régimes complémentaires de retraite au Québec **(I)**, nous procéderons à la présentation de la loi modificatrice contestée **(II)**, puis, à l'analyse qu'en fait la Cour d'appel du Québec sous le seul prisme d'une atteinte substantielle à la liberté d'association et de négociation **(III)**, un droit constitutionnellement protégé par la Charte canadienne des droits et libertés (art. 2d)) et par la Charte des droits et libertés de la personne du Québec (art. 3) **(IV)**.

I - LES RÉGIMES COMPLÉMENTAIRES DE RETRAITE, LE DROIT DU TRAVAIL ET LE SECTEUR MUNICIPAL QUÉBÉCOIS

Les régimes complémentaires de retraite sont de compétence provinciale au Canada, sauf exception. Environ 40% des Québécois actifs ou retraités bénéficient d'un régime complémentaire de retraite. On dit de ces régimes qu'ils constituent le troisième pilier de la retraite, après la Sécurité de la vieillesse, un régime fédéral répondant aux besoins des plus démunis⁸ et la Rente du Québec, le régime contributif obligatoire pour tous les Québécois⁹. Tous les Québécois cependant ne bénéficient pas d'un régime complémentaire de retraite garantissant des prestations déterminées (PD). Et la tendance lourde contemporaine est aux régimes à cotisations déterminées (CD), particulièrement dans le secteur privé¹⁰. Ces cotisations déplacent le risque inhérent à l'investissement-retraite vers les travailleurs. Les deux types de régimes sont toutefois régis par la loi. Le secteur public municipal regroupait lors de l'adoption de la loi contestée environ 100 000 travailleurs et retraités syndiqués dans plusieurs associations accréditées distinctes (une municipalité - un syndicat).

Bien que la preuve ait été contestée, la Cour retient que les régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées du secteur municipal ont accumulé depuis le début des années 2000 des déficits importants, lesquels étaient en 2011 largement à la charge de l'employeur. La Cour chiffre ce déficit à environ 2,5 milliards de dollars canadiens. Ces employeurs s'avèrent être des institutions publiques, qui, selon la preuve apportée par le gouvernement du Québec, devaient transférer la facture du déficit aux contribuables. La crise financière de 2008 a aggravé la situation. Et un Rapport commandé par le gouvernement concluait en 2013 que pour l'année 2011, près de 88% des participants et retraités appartenaient à des régimes dont le degré de solvabilité était inférieur à 80%¹¹. Après avoir tenté diverses mesures ponctuelles, le gouvernement adopte donc le 5 décembre 2014 la Loi 15.

8 *Loi sur la sécurité de la vieillesse* LRC 1985 c. O-9.

9 *Loi sur le régime de rentes du Québec* RLRQ c. R-9.

10 On consultera pour plus d'informations l'excellent dossier présenté dans L'Action nationale, *Le champ de bataille des retraites*, (2023) CXIII, n° 4-5.

11 Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, Rapport, *Innover pour pérenniser le système de retraite*, 2013 [Rapport D'Amours] : <https://www.retraitequebec.gouv.qc.ca/fr/publications/retraite-Québec/rapport-du-comite-experts/Pages/rapport.aspx>

II - LA LOI 15

Les lecteurs nous pardonneront ici l'usage de raccourcis pour décrire cette loi complexe. La loi 15 interdit les congés de cotisations¹² et prévoit l'obligation de financer en entier et immédiatement les bonifications d'un régime de retraite municipal. Elle abolit aussi l'indexation automatique de la rente des participants actifs et prévoit une cotisation de stabilisation du déficit qui doit être assumée à parts égales par les parties. Il en va de même de la cotisation d'exercice qui de surcroît ne peut excéder 18% de la masse salariale. Enfin, elle prévoit que les parties assumeront à parts égales les déficits accumulés. Cette dernière mesure signifie pour les retraités la suspension de l'indexation automatique de la rente au coût de la vie lorsque le régime le prévoit, ce qui n'est pas toujours le cas. Il est clair que la Loi 15 allège le fardeau des employeurs municipaux et accroît celui des salariés.

Ces nouvelles mesures structurantes ont dû être intégrées à chacun des régimes de retraite par voie de négociation. Elles sont toutefois impératives. Comme le dit la Cour¹³, si ces mesures de redressement sont retirées du champ de la négociation, rien n'empêche que les syndicats revendiquent des compensations concernant d'autres aspects de la rémunération globale. La chose n'est toutefois pas si simple. Car la Loi 15 et la négociation d'intégration qui en découle surviennent en dehors des périodes habituelles de négociation. Conséquemment, les salariés ont perdu le bénéfice du droit de grève. Ainsi, la preuve a révélé que peu de municipalités ont consenti de telles compensations sauf au bénéfice, dans certains cas, des policiers et des pompiers municipaux déjà avantagés sur le plan de la rémunération et des conditions de travail. La Loi 15 prévoit aussi qu'en cas de différend, les parties peuvent recourir à la conciliation ou à l'arbitrage. Toutefois, les arbitres agissant à ce titre ont refusé de se déclarer compétents en ce qui regarde ces compensations, estimant que l'arbitrage ou la conciliation portait strictement sur les aménagements aux régimes de retraite exigés par la Loi 15¹⁴.

III - LE DROIT DE NÉGOCIER SOUMIS AU TEST DE LA LOI 15

La Cour d'appel du Québec a examiné cette question essentiellement en vertu de l'article 2d) de la Charte canadienne. Celle-ci ne protège pas tous les aspects de la négociation collective. Comme le rappelle la Cour, c'est le processus de négociation et non le résultat qui est protégé par la Charte. De plus, la Charte ne garantit pas un modèle particulier de négociation fondé sur les préférences de l'une ou de l'autre partie. Enfin, et surtout, l'entrave alléguée au droit fondamental de négocier doit comporter une atteinte substantielle à ce droit, ce qui exige une analyse contextuelle de la loi contestée.

Il en va de même du droit de grève qui n'est pas non plus absolu. Des mécanismes justes, efficaces, indépendants et impartiaux pourront se substituer au droit de grève. Ce

12 Un comité de gestion d'un régime complémentaire de retraite peut conclure, sur avis de ses experts aviseurs, que ce régime est suffisamment capitalisé afin de lever pour une période déterminée les contributions régulières des employeurs et/ou des salariés à la caisse du régime. Les règles du calcul de capitalisation sont toutefois prévues par la loi cadre sur les régimes complémentaires de retraite. Dans les faits, de tels congés sont rares de nos jours, notamment en raison des modifications apportées aux règles de calcul de capitalisation et de rentabilité par la loi.

13 [Alliance des professionnels], § 40.

14 *Syndicat des professionnels et professionnelles municipaux de Montréal (SPPMM) c. Beaupré* 2020 QCCS 568, confirmant la décision d'un arbitre du travail.

sera souvent le cas lorsque la loi prévoit une prestation ininterrompue de services essentiels en période de négociation¹⁵.

Citant la décision de la Cour suprême dans *Health Services*, la Cour d'appel s'engage donc dans une analyse à deux volets. Premièrement, elle se penche sur l'importance des matières soustraites à la négociation ou, dit autrement, la hauteur de la compromission du droit des salariés d'agir collectivement; puis, elle analyse l'impact de la mesure contestée sur le droit collectif à la négociation de bonne foi. La Cour conclut que la Loi 15 entrave substantiellement le processus de négociation¹⁶. Les mesures sont de nature permanentes (le retrait du champ de la négociation de plusieurs aspects des régimes de retraite; le nouveau partage du coût des régimes de retraite; l'abolition de l'indexation sauf dégagement éventuel de surplus de caisse de retraite) et concernent largement la rémunération globale. Or, la Cour d'appel a déjà jugé que cet enjeu est au cœur de l'évaluation du caractère substantiel d'une entrave à la liberté de négocier¹⁷.

Concernant l'impact des mesures de redressement sur le droit à la négociation de bonne foi, la Cour conclut sans hésitation à l'existence d'une entrave substantielle notamment en rappelant qu'il a été prouvé que les syndicats ont toujours manifesté leur intérêt à négocier le redressement des régimes de retraite, essayant l'indifférence des employeurs municipaux qui, on peut le deviner, comptaient sur la Loi 15 bien plus que sur la négociation pour réduire leurs charges en la matière.

L'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés* énonce que les droits et libertés énoncés - dont la liberté d'association - ne peuvent être restreints que par une règle de droit, dans des limites qui soient raisonnables et dont la justification puisse être démontrée dans le cadre d'une société libre et démocratique. Selon le test établi par la décision *Oakes*¹⁸, il s'agit donc de savoir si l'objectif de la loi est urgent et réel, si les dispositions contestées de la loi ont un lien rationnel avec l'objectif poursuivi par celle-ci et enfin, si la loi contestée propose une atteinte minimale au droit violé.

Les audiences devant la Cour supérieure, tribunal de première instance, se sont déroulées pendant près de cent jours. On soupçonne aisément qu'une des preuves les plus attendues à produire par des experts consistait à établir - à pondérer, voire à contredire - l'existence des déficits des caisses de retraite du secteur municipal au Québec et l'urgence d'agir. Malgré cette impressionnante bataille d'experts, il est remarquable que la Cour d'appel ait favorisé une approche multifactorielle de la question¹⁹. Ainsi, si ces déficits étaient réels, il demeure que la Loi 15 visait également à contrôler et à baliser les coûts encourus par les municipalités. Cette affaire est donc tout autant celle de la pérennité des régimes de retraite que celle des finances municipales. Cette affirmation jette du baume sur les plaies syndicales, les syndicats étant souvent dépeints comme seuls responsables du marasme. Toutefois, la Cour rappelle aussi qu'à l'époque, les salariés du secteur municipal bénéficiaient d'un salaire moyen et d'une rémunération globale moyenne supérieure à

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

16 [Alliance des professionnels], § 113.

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

18 *R. C. Oakes* [1986] 1 RCS 103 [Oakes], *op. cit.*

19 [Alliance des professionnels], § 168.

l'ensemble des secteurs public et privé au Québec²⁰. Ce fait incontestable en cache un autre. Si de très bonnes conditions de travail ont été librement négociées par deux parties, pourquoi faut-il qu'une seule écope du coût du redressement ? Ainsi, et sans jamais répondre à cette question, la Cour conclut à l'existence d'un objectif urgent et réel de la Loi 15 et des dispositions contestées.

Concernant l'analyse du lien rationnel, la Cour se penche essentiellement sur l'imposition d'un partage 50-50 des coûts d'un régime complémentaire de retraite à partir de la date d'entrée en vigueur de la Loi 15. Comme le reconnaît la Cour, la santé financière d'un régime de retraite ne dépend pas d'abord de la formule de partage des coûts. Néanmoins, la Cour retient de l'analyse du Rapport D'Amours²¹ la touche morale que ce Rapport promeut. Le partage égal des coûts responsabilise les deux parties au régime et constitue un gage de pérennité de celui-ci. Un second argument de politiques publiques semble avoir également attiré l'attention de la Cour : faute de redresser les régimes à prestations déterminées, les régimes à cotisations déterminées domineront le marché des régimes complémentaires de retraite. Ceci s'est certes avéré exact dans le secteur privé. Mais fallait-il encore une fois que les salariés du secteur municipal fassent seuls les frais de cette prédiction ? Ainsi, la Cour a conclu que les dispositions contestées de la Loi 15 affichent un lien rationnel avec le but recherché par celle-ci.

Après une brève analyse, la Cour conclura enfin que le retrait des matières prévues à la Loi 15 de la négociation effective satisfait le critère de l'atteinte minimale. Notons qu'en première instance, le Procureur général du Québec a relevé le fait que certains syndicats ont effectivement négocié avec succès le déploiement des mesures impératives prévues par la Loi. Notons toutefois qu'ici, la taille des syndicats et le jeu des affiliations syndicales importent. De ce sujet, la Cour ne dit mot.

IV - LA LOI 15 ET LES RETRAITÉS

La Loi 15 a donc été sauvée par l'analyse de l'article premier de la Charte canadienne. Restait le cas des retraités. Selon la jurisprudence établie, les syndicats ont envers les retraités ex-syndiqués une obligation résiduelle de représentation²². Cette obligation s'étend aux situations juridiques constituées pendant la période de l'emploi. Conséquemment, les retraités peuvent invoquer le bénéfice de la liberté d'association et de négociation.

Reprenant à l'égard des retraités concernés par les dispositions contestées de la Loi 15 (la suspension de l'indexation automatique de la rente de retraite au bénéfice de certains retraités) le test de l'article premier de la Charte canadienne, la Cour conclut au caractère profondément inéquitable de cette disposition qui, selon la preuve apportée, concerne 61,8% des retraités. Conséquemment, 38,2% des retraités ne sont pas appelés à participer à l'effort de redressement des caisses de retraite. De plus, la Cour constate que la preuve, toujours, ne démontre pas en quoi les déficits actuariels des régimes de retraite sont imputables aux retraités qui ne sont pas aux commandes de la gestion actuelle de

20 [Alliance des professionnels], § 175.

21 Comité d'experts sur l'avenir du système de retraite québécois, Rapport, *Innover pour pérenniser le système de retraite*, 2013 [Rapport D'Amours], *op. cit.*

22 *Tremblay c. Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 57*, 2002 RCS 44.

ceux-ci. Enfin, et toujours selon la Cour, la Loi 15 ne prévoit à l'égard de l'ensemble des retraités aucun mécanisme de négociation, ce qui les prive, en théorie, du bénéfice d'une compensation. Les dispositions de la Loi 15 concernant la suspension de l'indexation des rentes de retraite sont donc invalidées.

Conclusion

Dans la foulée de la saga de la Loi 15, qui n'est pas encore terminée, le législateur québécois a universalisé l'effet de celle-ci en adoptant en 2015 une Loi modifiant la loi générale sur les régimes complémentaires de retraite²³. Essentiellement, celle-ci impose aux régimes une méthode de financement selon l'approche de la capitalisation tout en introduisant l'exigence d'une réserve de stabilisation. Ainsi, un régime complémentaire de retraite ne peut attribuer ses actifs à d'autres fins que celles de la capitalisation du régime et du paiement des rentes prévues que s'il est capitalisé au-delà de 105%.

Il va de soi que ces nouvelles normes impactent les négociations dans le champ de la rémunération globale. Elles sont d'ordre public et donc impératives. Pour autant, elles ne sont pas en soi inconstitutionnelles vu le pluralisme des sources auquel est généralement soumise la négociation collective. La leçon à tirer de la décision *Alliance des professionnels* réside donc ailleurs. Lorsqu'il s'agit de régimes complémentaires de retraite (qui, rappelons-le, concernent environ 40% des travailleurs québécois) le législateur peut intervenir intempestivement et agressivement si tant est que la preuve de l'urgence, de la rationalité et de la nécessité de cette intervention est probante et ce, malgré l'atteinte au droit fondamental de négocier. Il peut de surcroît le faire en tout temps.

Ces deux constats participent-ils pour autant à l'objectif de responsabiliser les parties à un régime complémentaire de retraite ? Oui et non. Retraite Québec, entre autres répondant de la surveillance de ces régimes, veille au respect des nouvelles normes. Toutefois, il faut reconnaître, dans le cas des municipalités visées par la Loi 15, que celles-ci ont « pelleté leur déficit » dans la cour des travailleurs et des retraités avec l'aide du législateur. Les choses se présentent différemment dans le secteur privé, là où on constate une accélération du déploiement de régimes à cotisations déterminées, lesquels déplacent le risque financier vers les travailleurs. Il reste donc bien peu d'espace de responsabilisation dans ce sous-champ de la rémunération globale tout autant que l'objet de la négociation est atteint d'une importante et permanente attrition. Les régimes complémentaires de retraite à prestations déterminées doivent peut-être leur survie à ce haut niveau d'attention de la part du législateur, notamment parce que certains employeurs les ont mal aimés et mal capitalisés. Cependant, cette prémisse agit au cœur de la tension inhérente à la multiplicité des sources du droit du travail. En la matière, les tribunaux font preuve d'une importante déférence envers le législateur en légitimant les atteintes à la liberté fondamentale de négocier.

23 LQ 2015 c. 29.