



Mémoire de la Ville de Montréal

Présenté dans le cadre des consultations
sur le projet de loi n° 16 : Loi visant principalement
l'encadrement des inspections en bâtiment et de la
copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la
Régie du logement et l'amélioration de ses règles de
fonctionnement et modifiant la *Loi sur la Société d'habitation
du Québec et diverses dispositions législatives concernant le
domaine municipal*

Le 8 mai 2019

Mémoire sur le projet de loi n° 16

Le 3 avril dernier, la ministre des Affaires municipales et de l'Habitation a déposé le projet de loi n°16 – *Loi visant principalement l'encadrement des inspections en bâtiment et de la copropriété divise, le remplacement de la dénomination de la Régie du logement et l'amélioration de ses règles de fonctionnement et modifiant la Loi sur la Société d'habitation du Québec et diverses dispositions législatives concernant le domaine municipal*. Le projet de loi n°16 vise à modifier diverses dispositions concernant le monde municipal et de l'habitation, notamment la *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* (chapitre S-2.1.1). Par le présent mémoire, la Ville de Montréal souhaite tout particulièrement saluer la volonté du gouvernement d'assurer un cadre uniforme et équitable au sein des régimes de retraites dans le monde municipal.

La *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* (chapitre S-2.1.1) (« Loi 15 ») a été adoptée le 4 décembre 2014 et est entrée en vigueur le 5 décembre. Cette loi a déterminé le cadre légal dans lequel les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal devaient être restructurés.

L'intention claire du législateur en adoptant la Loi 15 était d'assujettir également les régimes de retraite des policiers de la Ville de Montréal (« Ville »), soient précisément le *Régime de retraite des policiers et policières de Montréal*, applicable depuis le 1^{er} janvier 1972, et le *Régime de rente de l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal*, applicable antérieurement. La Fraternité des policiers et policières de Montréal (« Fraternité ») a elle-même compris que ces régimes de retraite étaient visés par le projet de loi n° 3, devenu la Loi 15, lors de ses représentations en commission parlementaire chargée d'étudier ce projet de loi.

Changeant sa lecture de la Loi 15, le 21 avril 2015, la Fraternité a adressé une lettre au directeur général de la Ville, affirmant que les régimes de retraite des policiers n'y étaient pas assujettis et lui demandant la position de la Ville à cet égard. Le 25 juin suivant, le directeur général lui a répondu qu'après vérification auprès du ministère des Affaires municipales et de l'Habitation de même qu'auprès de Retraite Québec, le gouvernement considérait que la Loi 15 était applicable aux régimes de retraite des policiers de la Ville.

Le 6 juillet 2015, la Fraternité a déposé en Cour supérieure une requête en jugement déclaratoire demandant qu'il soit déclaré que les régimes de retraite des policiers de la Ville n'étaient pas assujettis à la Loi 15.

Le 6 janvier 2017, la Cour supérieure a rendu son jugement en décidant que les régimes de retraite des policiers de la Ville étaient assujettis à la Loi 15.

Le 11 octobre 2017, la Ville et la Fraternité ont signé une entente globale sur la restructuration du régime de retraite des policiers en appliquant les paramètres de la Loi 15 et sur le renouvellement de la convention collective des policiers pour la période 2015 à 2021.

Le 1^{er} juin 2018, sur le pourvoi de la FPPM, la Cour d'appel, à la majorité des trois juges, a décidé que les régimes de retraite des policiers de la Ville n'étaient pas assujettis à la Loi 15.

Le 31 août 2018, la Ville a déposé en Cour suprême du Canada une demande d'autorisation d'appel de ce jugement de la Cour d'appel. La Procureure générale du Québec, intervenante au dossier, a déposé une réponse appuyant cette demande.

Le 29 mars 2019, la Cour suprême a accueilli la demande d'autorisation d'appel de la Ville.

Le nœud du problème réside dans l'interprétation à donner au premier alinéa de l'article 1 de la Loi 15 qui prévoit que :

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.

Ces mots « établi par un organisme municipal » sont susceptibles de deux interprétations différentes. L'une des deux interprétations prend appui sur l'un des sens possibles du texte, alors que l'autre est de toute évidence supportée par des éléments de l'historique parlementaire. Plus encore, cette seconde interprétation était celle comprise par tous durant les débats parlementaires.

Le juge Moulin de la Cour supérieure a d'abord cadré le problème comme une question d'interprétation législative. Il a considéré qu'il devait appliquer la méthode d'interprétation législative bien établie qui veut qu'une disposition législative s'interprète eu égard au contexte global et au sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie générale et l'objet de la loi. À cette fin, il a analysé l'implication de la Ville quant aux deux régimes. Ensuite, son raisonnement est fondé, entre autres, sur le fait que le sens du mot « établir » inclut de mettre en œuvre ou en application, de même que sur le fait que la Loi 15 prévoit qu'un régime de retraite peut être « établi » par une entente collective. Il constate ensuite que la Loi 15 est inclusive et d'application large et que l'exclusion des régimes de retraite visant les membres de la Fraternité aurait des conséquences déraisonnables. En effet, il a constaté que la position de la Fraternité aurait pour conséquence que le plus important régime de retraite du secteur municipal, comptant à lui seul 17 % de l'actif total sous gestion, soit exclu du champ d'application de la Loi 15.

La majorité des juges de la Cour d'appel, les juges Mainville et Hilton, ont reproché au juge de la Cour supérieure de ne pas avoir traité du fait que la Loi 15 porte atteinte aux droits acquis et qu'en raison de la présomption contre l'empiètement sur les droits acquis, le législateur devait s'exprimer clairement. Afin de déterminer le sens du mot « établir » à l'article 1 de la Loi 15, elle s'intéresse à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (chapitre R-15.1) qui prévoit que celui qui établit un régime de retraite doit le mettre par écrit. Elle en conclut que celui qui établit un régime de

retraite doit être celui qui le met par écrit. Or, elle conclut ainsi sans expliquer le raisonnement permettant de donner ce sens plus que précis au mot « établir » se trouvant à l'article 1 de la Loi 15. De cette affirmation découle tout le raisonnement qui suit.

Au final, la démarche proposée par la majorité de la Cour d'appel s'écarte de la méthode dite moderne d'interprétation pour se rapprocher de la méthode littérale. Pourtant cette méthode a été mise de côté à de nombreuses reprises au profit de la méthode moderne d'interprétation.

La majorité en Cour d'appel a ainsi répondu à ces questions, sans toutefois s'intéresser ou mentionner aucunement l'historique parlementaire :

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

Pour sa part, le juge Vauclair aurait rejeté l'appel de la Fraternité et adopté les motifs du juge Moulin de la Cour supérieure. Il a aussi retenu que le mot « établir » peut signifier « mettre en œuvre » ou « mettre en application ». Il a d'ailleurs indiqué que dans son mémoire devant la cour, la Fraternité s'était dite d'accord avec le fait que le mot « établir » puisse signifier « mettre en œuvre » ou « mettre en application ». Pour lui, le fait que la Ville soit impliquée dans la gestion de régimes et doive approuver les règlements de ceux-ci, est suffisant pour conclure que la Ville a « établi » ces régimes.

Quant à la présomption de respect des droits acquis, le juge Vauclair a affirmé qu'il est évident que le législateur entendait bouleverser des acquis et que le juge d'instance ne pouvait qu'en être conscient.

Au final, le juge Vauclair a considéré que :

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

La prise en compte des débats parlementaires entourant l'adoption de la Loi 15 permet d'établir un contexte permettant de mieux saisir l'intention du législateur quant au champ d'application de la Loi 15.

Dans le cadre du processus parlementaire, la Fraternité a présenté un mémoire à la Commission de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale. La Fraternité s'est aussi présentée en commission parlementaire le 21 août 2014, lors des consultations particulières et auditions publiques au sujet du projet de loi 3. Tout

l'argumentaire alors présenté par la Fraternité tourne autour d'une même idée : demander à l'Assemblée nationale d'exclure les deux régimes visant ses membres du champ d'application de la Loi 15 :

Responsable de la protection des intérêts de ses membres et soucieuse du respect des principes de cohérence et de justice qui doivent guider l'adoption d'un projet de loi, la Fraternité réclame que les régimes de retraite, dont celui des policiers de Montréal, qui ne sont pas en situation de déficits ou dont la santé financière est saine, soient purement et simplement exclus de l'application du projet de loi 3.

Mais quelle que soit la situation des autres régimes de retraite, la Fraternité soumet respectueusement que la situation du régime de retraite des policiers de Montréal est unique et exceptionnelle comme il le sera démontré plus bas.

La Fraternité demande donc en tout état de cause que le régime de retraite des policiers de Montréal soit purement et simplement exclu de l'application du projet de loi 3 dans l'état actuel de ce projet de loi.

La politique législative dont s'inspirait la loi voulait toutefois qu'elle s'applique à tous les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, quelle que soit alors leur santé financière, car, en matière financière le présent ne saurait être garant de l'avenir. Dans le cadre de l'étude article par article, le ministre Moreau affirmait ce qui suit¹:

M. Moreau : Alors, M. le Président, on est ici à l'article 1, Objet et application. Alors, on précise le champ d'application. Le champ d'application fait en sorte que la loi va s'appliquer à tous les régimes, parce que tous les régimes, même ceux qui sont en santé financière, doivent voir à ce que leur pérennité soit assurée. Et la façon d'assurer leur pérennité, c'est notamment par la constitution d'un fonds de stabilisation et diverses autres règles qui sont proposées plus loin dans le projet de loi. Alors, si on veut inclure ces régimes-là et on veut assurer la pérennité de tous les régimes du secteur municipal à prestations déterminées [...] on doit utiliser l'expression dans le contexte du champ d'application.

Le Président (M. Auger) : M. le député de Sanguinet.

M. Therrien : Est-ce que, dans votre tête, c'est prévu à quelque part qu'on arrive dans une situation où on peut exclure certains régimes?

Le Président (M. Auger) : M. le Ministre.

M. Moreau : Du champ d'application de la loi? La réponse à ça, c'est non. Mais l'effort de restructuration, dans les cas des régimes qui sont correctement capitalisés et qui sont surcapitalisés, l'effort n'en est que moins grand, c'est ce que l'on dit. [...]

Et, encore une fois, dans le contexte du champ d'application, il faut viser tout le monde parce que je ne pourrais pas exclure des régimes [...].

¹ Québec, Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission de l'aménagement du territoire*, 41^e lég, 1^{re} sess, vol 44, no 15 (8 octobre 2014), p. 4 et 5

Il ressort de cet historique parlementaire que la Loi 15, lors de son adoption, était comprise par tous les intéressés, y compris la Fraternité, comme s'appliquant à tous les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, y compris aux deux régimes applicables aux membres de la Fraternité.

La question d'inclure ou non les deux régimes en cause dans le champ d'application de la loi, était une question éminemment politique et les travaux préparatoires montrent qu'elle avait été clairement tranchée par le législateur dans le sens de l'assujettissement plutôt que de l'exclusion. N'ayant pu obtenir du législateur un statut particulier pour les deux régimes, la Fraternité s'est éventuellement tournée vers la Cour supérieure en cherchant à exploiter à ses fins l'ambiguïté du mot « établi » dans le premier alinéa de l'article 1 de la Loi 15.

Il résulte de ce qui précède que ce que l'Assemblée nationale a refusé d'accorder à la Fraternité, soit une exclusion du champ d'application de la Loi 15 des deux régimes de retraite, la Cour d'appel le lui a reconnu.

Dans les motifs majoritaires de la Cour d'appel, toutefois, ce caractère ambigu du terme « établi » est passé sous silence et seul le sens qui favorise la thèse de la Fraternité est vraiment mis de l'avant. Il en résulte une motivation centrée exclusivement sur un des sens possibles du mot « établi » et les références au contexte pour préciser le sens sont quasi inexistantes.

Les débats parlementaires établissent que le législateur n'a pas acquiescé à la demande de la Fraternité d'exclure les deux régimes en cause du champ d'application de la Loi 15, ce qui appuie l'interprétation large du mot « établi » retenu par la Cour supérieure. En fait, le simple fait que le projet de loi n'ait pas été modifié pour comprendre une exclusion explicite visant les deux régimes en cause, montre bien qu'il a toujours été de la compréhension et de la volonté des parlementaires que ces régimes seraient visés par la Loi 15.

Plus particulièrement, la bonne santé financière des régimes applicables aux membres de la Fraternité, soulignée par la majorité en Cour d'appel, ne saurait justifier le statut particulier que celle-ci leur reconnaît. D'ailleurs, comme nous l'avons vu, les parlementaires ont expressément discuté de la question de l'inclusion dans le champ d'application de la Loi 15 des régimes qui seraient en bonne santé financière comme le représentait la Fraternité dans le cas des régimes de retraite des policiers de la Ville.

Par ailleurs, étant donné que les objectifs de la Loi 15 ne peuvent être atteints qu'au moyen d'une remise en question des droits acquis dans le cadre des régimes de retraite existants, on ne peut présumer que le législateur a, dans cette loi, entendu les respecter. La présomption du maintien des droits acquis ne saurait donc avoir sa place dans l'interprétation de ce type de loi.

D'ailleurs, comme le note le juge Vaclair dans sa dissidence en Cour d'appel, il est évident que la loi porte atteinte aux droits acquis. De même, l'article 21 de la Loi 15 écarte explicitement l'interdiction de modifications diminuant les droits acquis prévus par la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite*. Dans un tel contexte, la présomption n'aurait pas dû trouver application.

Même si la Ville a obtenu l'autorisation d'en appeler à la Cour suprême, le sort de son appel et partant, de sa participation financière dans son plus important régime de retraite qui est d'ailleurs le plus important du secteur municipal au Québec, reste incertain, alors que l'intention du législateur était de toute évidence d'inclure les régimes de retraite des policiers de la Ville dans la Loi 15 en refusant l'exception demandée par la Fraternité. Quoiqu'il en soit, pour autant qu'il se soit agi d'une erreur de rédaction de sa loi qu'il appartient au législateur de corriger selon la majorité de la Cour d'appel, la légitimité de la modification projetée apparaît manifeste.

Advenant que cet appel de la Ville soit finalement rejeté par la Cour suprême, la Fraternité pourrait, en l'absence de la modification législative, invoquer ce jugement à sa discrétion pour exiger de remettre le régime de retraite des policiers de la Ville comme il était avant sa restructuration, sans égard au cadre prévu par la Loi 15. Alors que tous les autres régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal et plus particulièrement ceux de la Ville, demeureront assujettis à ce cadre pour assurer non seulement leur santé financière, mais aussi leur pérennité, dans le meilleur intérêt commun des retraités, des employés municipaux actuels, des employés municipaux futurs ainsi que des contribuables des organismes municipaux, l'effet bénéfique principal de cette loi.

En plus d'être tout à fait inéquitable à l'égard des autres employés municipaux du Québec et plus particulièrement des autres employés de la Ville et d'être contraire aux objectifs la Loi 15, en l'absence de cette modification législative, l'impact sur les finances de la Ville et sur ses contribuables, serait substantiel, de plusieurs millions de dollars annuellement et ce, rétroactivement au 1^{er} janvier 2014. Soulignons notamment que le partage antérieur des cotisations était de 25 % pour les participants et de 75 % pour la Ville, alors qu'en vertu de la Loi 15, ce partage, dans les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, doit obligatoirement demeurer de 50 % pour les participants et de 50 % pour l'organisme municipal.

Vu que la Loi 15 s'applique au service postérieur au 31 décembre 2013 et au service antérieur au 1^{er} janvier 2014, la modification se doit évidemment d'être déclaratoire.

En conclusion, la modification législative projetée :

- confirme l'intention évidente du législateur de ne pas exclure les régimes de retraite des policiers de la Ville;
- maintient les régimes de retraite des policiers de la Ville dans le cadre décrété par la Loi 15 pour assurer non seulement la stabilité, mais aussi la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal, dans le meilleur intérêt de tous;
- permet de maintenir la restructuration déjà convenue du régime de retraite des policiers selon les paramètres de la Loi 15 et selon l'entente signée en 2017 entre la Ville et la Fraternité;

- assure la stabilité du renouvellement de la convention collective entre la Ville et la Fraternité qui a pris en compte la restructuration du régime de retraite des policiers prévue à la Loi 15;
- maintient l'équité entre les policiers de la Ville et les participants aux autres régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal au Québec, et plus particulièrement, de la Ville;
- préserve la capacité de payer des contribuables de la Ville.

Par conséquent, la Ville de Montréal considère essentiel que le gouvernement affirme formellement l'assujettissement des régimes de retraite des policiers de la Ville à la Loi 15. Elle invite donc les parlementaires à adopter les articles 129 et 146 du projet de loi 16 dans sa mouture actuelle.