

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-06-001065-206

DATE : 9 novembre 2020

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE THOMAS M. DAVIS, J.C.S.

RENÉ ALLARD
Demandeur

c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC
Défendeur

JUGEMENT

L'APERÇU

[1] René Allard (**M. Allard**) demande l'autorisation d'une action collective et d'être désigné représentant du groupe suivant :

Toutes les personnes (a) qui ont droit à une pension en vertu de la LRRPE¹, y compris aux montants de pension ajoutés en vertu des articles 104 et 105 de la LRRPE le cas échéant, et (b) qui sont, selon le cas, (i) un(e) employé(e) qui a cessé de participer au RRPE avant le 1er juillet 2019, (ii) un(e) employé(e) visé(e) au premier alinéa de l'article 9 de la LRRPE qui a cessé d'occuper une fonction visée par le RRPE avant le 1er juillet 2019; (iii) un(e) employé(e) dont la pension est une pension différée et qui a pris sa retraite avant le 1er juillet 2019;

ou (iv) le (la) conjoint(e) d'un(e) employé(e) visée aux points (i), (ii) ou (iii).(**Groupe**)²

[2] Sa demande suit des modifications à la LRRPE apportées par *la Loi favorisant la santé financière et la pérennité du régime de retraite du personnel d'encadrement et modifiant diverses dispositions législatives*³ (la « **Loi 126** »).

[3] Le Tribunal doit décider d'une demande du défendeur, Procureur général du Québec (**PGQ**), pour permission de présenter une preuve appropriée.

1. LE CONTEXTE

[4] Pour traiter de cette demande, il faut s'attarder brièvement sur les allégations de la demande d'autorisation.

[5] D'abord, il faut reconnaître que M. Allard est membre de l'Association québécoise des retraité(e)s des secteurs public et parapublic (l'« **AQRP** »).

[6] M. Allard décrit l'objectif de la Loi 126 en ces termes :

La Loi 126 a modifié la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*, RLRQ c. R-12.1 (la « **LRRPE** ») à plusieurs égards, en prévoyant notamment :

- (a) la suspension pour 6 années consécutives de l'indexation des pensions payables à certains bénéficiaires du Régime de retraite du personnel d'encadrement (le « **RRPE** ») (la « **Suspension – 6 ans** »); et
- (b) à l'expiration de ces 6 années, la réduction de moitié de l'indexation des mêmes pensions à l'égard des années de service antérieures au 1^{er} juillet 1982, et ce, à perpétuité (la « **Désindexation pré-1982** »).⁴

[7] La désindexation aurait un effet important sur la rente des personnes à la retraite.

[8] Or, M. Allard recherche une déclaration d'inconstitutionnalité des dispositions contestées, car elles portent atteinte au droit de négocier collectivement découlant de la liberté d'association du demandeur et des membres du Groupe.

[9] En outre, il soutient que le gouvernement a failli dans son devoir de s'assurer de la viabilité financière de la caisse des participants. Sa gestion était négligente.

² Un sous-groupe est proposé pour les personnes subissant la Désindexation pré-1982.

³ L.Q. 2017, c. 7.

⁴ Demande d'autorisation d'exercer une action collective, par 2.

[10] Dans ce cadre, plusieurs thèmes sont abordés par M. Allard. Il allègue qu'il y avait un manque de consultation des retraité(e)s. Il les caractérise comme étant dans une position de grande vulnérabilité face au gouvernement⁵.

[11] Il ajoute que : « Les cadres retraités étaient nécessairement désorganisés, n'étant pas regroupés au sein d'associations mandatées afin de négocier en leur nom, contrairement aux cadres actifs »⁶. Pour M. Allard, les associations étaient surtout à vocation sociale, constituées à des fins civiques ou amicales⁷.

[12] Elles n'ont eu droit à aucun préavis quant au fait que le Secrétariat du Conseil du Trésor (le « **SCT** ») envisageait des modifications au RRPE⁸.

[13] Il affirme que le gouvernement a manqué à son devoir de consultation avec les cadres à la retraite avant qu'une entente intervienne en décembre 2016. Cependant, cette faille fait en sorte que les consultations menées par le SCT préalablement à la présentation du projet de Loi 126 ne constituaient pas des consultations menées de bonne foi et ne permettaient pas un processus véritable de négociation collective entre le gouvernement et les cadres retraités. Bien entendu, cette position va avec celle de M. Allard qui prétend que les cadres bénéficient d'un droit d'association donnant lieu à la négociation collective⁹.

[14] C'est ce défaut de permettre une véritable négociation collective qui donne lieu à l'affirmation de M. Allard que plusieurs articles de la LLRPE traitant de la désindexation sont inconstitutionnels.

[15] De surcroît, on allègue que les articles contestés portent atteinte à la liberté d'association de M. Allard et les membres du Groupe en annulant de façon unilatérale les règles d'indexation préalablement négociées par le gouvernement, sans véritables discussions et consultations¹⁰.

[16] Quant aux consultations, M. Allard soutient que le gouvernement était de mauvaise foi dans la tenue de celles-ci.

2. LE DROIT

[17] Le Tribunal doit être très prudent devant des demandes de produire une preuve appropriée. Son rôle est expliqué dans l'arrêt *Asselin c. Desjardins Cabinet de services financiers inc.* :

⁵ *Id.*, par. 117.

⁶ *Id.*, par. 119.

⁷ *Id.*, par 121.

⁸ *Id.*, par 128.

⁹ *Id.*, par. 146.

¹⁰ *Id.*, par. 157.

[38] Bien sûr, aux termes mêmes de l'art. 574 *C.p.c.* (autrefois 1002 *a.C.p.c.*), « le tribunal peut permettre la présentation d'une preuve appropriée/the court may allow relevant evidence to be submitted », accessoirement à la contestation de la demande d'autorisation, le demandeur étant pour sa part autorisé à déposer au soutien de sa procédure, sans permission préalable, certaines pièces qu'il estime de nature à donner du poids à ses allégations. Mais cela doit être fait avec modération et être réservé à l'essentiel et l'indispensable. Or, l'essentiel et l'indispensable, côté demandeur, devraient normalement être assez sobres vu la présomption rattachée aux allégations de fait qu'énonce sa procédure. Il devrait en aller de même du côté du défendeur, dont la preuve, vu la présomption attachée aux faits allégués, devrait être limitée à ce qui permet d'en établir sans contester l'in vraisemblance ou la fausseté. C'est là le « couloir étroit » dont parle la Cour dans *Agostino*. Car, ainsi que l'écrit succinctement le juge Chamberland, au stade de l'autorisation, « le fardeau [du requérant] en est un de logique et non de preuve ». Il faut conséquemment éviter de laisser les parties passer de la logique à la preuve (prépondérante) et de faire ainsi un pré-procès, ce qui n'est pas, répétons-le, l'objet de la démarche d'autorisation.¹¹

(Références omises)

[18] Le juge Pierre C. Gagnon résume ces propos dans *Levy c. Nissan Canada inc.*, en ces termes :

[37] La preuve produite de part et d'autre en vue du débat sur l'autorisation doit l'être avec modération, en se limitant (tel que déjà énoncé) à l'essentiel et à l'indispensable. En ce qui concerne la défenderesse, la preuve est censée se restreindre à ce qui permet d'établir l'in vraisemblance ou la fausseté des faits allégués dans la demande d'autorisation (autrement tenus pour avérés à ce stade).¹²

(Références omises)

[19] Il est également utile de se souvenir que la présomption dont parle la juge Bich dans l'arrêt *Asselin* est celle de la validité des faits allégués dans la demande d'autorisation. Par contre, ce n'est que les faits qui sont tenus pour avérés et « des allégations qui ne restent que vagues, générales et imprécises ne permettent pas aux juges de présumer l'existence de ce qui ne s'y trouve pas, pas plus que d'inférer ce qui aurait pu y avoir été écrit. »¹³

3. LA PREUVE APPROPRIÉE

[20] Le PGQ désire produire une preuve substantielle qui comporte :

¹¹ 2017 QCCA 1673.

¹² 2018 QCCS 5209.

¹³ *L'Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal c. J.J.*, 2019 CSC 35, par. 186.

PGQ-1 : Communiqué de presse : L'expertise pour les régimes de retraite, 13 février 2012;

PGQ-2 : COMITÉ D'EXPERTS SUR L'AVENIR DU SYSTÈME DE RETRAITE QUÉBÉCOIS, *Rapport – Innover pour pérenniser le système de retraite*, Québec Bibliothèque et Archives nationales du Québec 2013 (Rapport D'Amours);

PGQ-3 : Commission des finances publiques, consultations particulières et auditions publiques sur le rapport intitulé *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours) – Observations, conclusions et recommandations, Ass. Nat., septembre 2013;

PGQ-4 : Mémoire de l'AQRP - Audition à la Commission des finances publiques dans le cadre des consultations particulières sur le Rapport *Innover pour pérenniser le système de retraite* (Rapport D'Amours) 20 août 2013;

PGQ-5 : Plan d'action du Gouvernement intitulé « Vers des régimes de retraite équitables et durables », septembre 2014;

PGQ-6 : Requête introductive d'instance en déclaration de nullité, en nullité et en demande de réparation modifiée, 19 mai 2017;

PGQ-7 : Mémoire de l'AQRP - Pour une correction progressive de l'indexation - Consultations particulières et auditions publiques de la Commission des finances publiques relatives au mandat d'initiative sur l'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic - 2010 - volume 1;

PGQ-8 : Mémoire de l'AQRP - Pour une correction progressive de l'indexation - Consultations particulières et auditions publiques de la Commission des finances publiques relatives au mandat d'initiative sur l'indexation des régimes de retraite des secteurs public et parapublic - 2010 - volume 1;

PGQ-9 : Mémoire de l'AQRP - Non!... au projet de Loi 23 - Consultation particulière et auditions publiques de la Commission des finances publiques – 4 octobre 2011;

PGQ-10 : Mémoire de l'AQRP à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 3, *Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal* - Le projet de loi no 3 : NON à un retour sur les engagements passés - 21 août 2014;

PGQ-11 : Mémoire de l'AQRP à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi no 38, *Loi visant à permettre la réalisation d'infrastructures par la Caisse de dépôt et placement du Québec* – Le rendement de la Caisse de dépôt et placement et le développement économique du Québec : oui, mais pas à n'importe quel prix - 15 mai 2015;

PGQ-12 : Mémoire de l'AQRP à l'occasion des consultations particulières et auditions publiques sur le projet de loi n°58, *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et la Régie des rentes du Québec - Retraite Québec : la rigueur doit faire place à la responsabilité* - août 2015;

PGQ-13 : Proposition gouvernementale à l'égard du régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE), 9 novembre 2016 (référence à ce document cfp-154, p.24 ou p.1547, pièce P-20);

PGQ-14 : Modifications proposées au RRPE - Présentation technique relativement au financement - SCT, 17 novembre 2016 - (référence à ce PowerPoint cfp-158 p.11, 21 mars 2017 ou p.1713, pièce P-20);

PGQ-15 : Proposition gouvernementale à l'égard du régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) (référence à ce document cfp-154, p.19 ou p.1542, pièce P-20), 14 décembre 2016;

PGQ-16 : Positions des associations de retraités consultées dans le cadre des modifications à apporter au RRPE (référence cfp-156, p.2 ou p.1595, pièce P-20).

[21] Il soutient que ces documents vont démontrer que les faits allégués dans la demande d'autorisation ne paraissent pas justifier les conclusions recherchées¹⁴.

4. L'ANALYSE

[22] Un premier constat s'impose. Les documents que le PGQ veut produire sont volumineux, bien que ce ne soit pas nécessairement tout le contenu que le PGQ estime pertinent à ce stade. Cela dit, le Tribunal doit être conscient que le dépôt de ces documents pourrait mettre le demandeur dans une position où il se sent obligé d'interroger les auteurs ou même de produire d'autres documents pour étayer sa position. Le Tribunal doit prévenir le risque que les parties s'engagent dans un préprocès avant l'audience sur la demande d'autorisation.

[23] Par contre, dans son argument, le PGQ avoue que :

[...] ce n'est pas le contenu de ces pièces qui est l'objet de la preuve, mais plutôt la nature et l'étendue de l'action de l'AQRP dans la défense des intérêts économiques de ses membres particulièrement en ce qui concerne l'indexation des rentes de retraite.¹⁵

[24] Dans son argument écrit, le PGQ attaque dans un premier temps les paragraphes 119 à 123 et 173 de la demande d'autorisation comme étant erronés. Reprenons les paragraphes 119, 121 et 173 :

¹⁴ C.p.c, art. 575 al. 2.

¹⁵ Argumentation du défendeur pour permission de présenter une preuve appropriée, par. 25.

119. Dans un tel contexte, les cadres retraités étaient nécessairement désorganisés, n'étant pas regroupés au sein d'associations mandatées afin de négocier en leur nom, contrairement aux cadres actifs.

121. Il est vrai qu'il existe certaines associations d'employés et/ou de cadres retraités du gouvernement. Cependant, ces associations sont essentiellement des associations à vocation sociale, des organisations à but non lucratif constituées à des fins civiques ou amicales.

173. Non seulement les Associations de cadres retraités ne représentaient-elles pas la vaste majorité des cadres retraités dans les faits, mais elles n'avaient pas le mandat ni la légitimité de négocier des questions relatives au RRPE avec le gouvernement ou de lier soit leurs membres, soit l'ensemble des cadres retraités à cet égard.

[25] Un constat s'impose : le commentaire sur la légitimité est une opinion et non pas un fait. Ainsi, la question qui est pertinente pour le Tribunal est de savoir si la preuve que le PGQ désire produire est nécessaire pour démontrer la véracité de l'affirmation que les Associations n'avaient pas le mandat de négocier les questions relatives au RRPE ou pour contrer la caractérisation qu'on fait de L'ARPQ.

[26] La plupart des documents proposés entre PGQ-6 et PGQ-16 ne satisfont pas à ce test. Ils ne permettent pas au Tribunal d'évaluer le caractère véridique de la déclaration stipulant qu'il y avait un manque de consultation ou négociation, ou même le mandat des différentes associations.

[27] En revanche, le Tribunal permettra la production des pièces PGQ-6 et PGQ-16, et ce, pour permettre une évaluation complète de la fausseté de l'affirmation que la principale activité des associations est à vocation sociale.

[28] PGQ-6 est une demande introductive d'instance, contestant la Loi 15, où l'APRQ est impliquée à titre de partie. Évidemment, la véracité des allégations ne pourra pas être acceptée par le présent Tribunal; mais le document peut être reçu comme un indice des activités des associations qui représentent des cadres à la retraite. Il permettra potentiellement aussi l'évaluation des affirmations de M. Allard que les cadres sont vulnérables et désorganisés.

[29] Pour les mêmes raisons, le document PGQ-16 pourra éclairer le Tribunal sur le niveau d'organisation des cadres à la retraite et leur vulnérabilité.

[30] Bien entendu, les autres documents dans ce groupe pourront peut-être offrir les mêmes éclaircissements. En revanche, de l'avis de Tribunal, même en acceptant la position du PGQ qui précise ne pas chercher à faire accepter le contenu, le risque est trop élevé et la production de ces documents peut donner lieu à des demandes par le demandeur afin de tenir des interrogatoires ou de produire de nouvelles preuves dans le but de contrer le contenu desdits documents. Il y a un risque de glisser vers le

préprocès, ce qui doit être évité selon la Cour d'appel. Il y a aussi la proportionnalité dont on doit tenir compte¹⁶.

[31] Pour les pièces PGQ-1 à PGQ-5, le PGQ explique sa demande de les produire en ces termes :

Les pièces PGQ-1 à PGQ-5 démontrent de façon sommaire que l'État a mis en œuvre un long processus d'examen, d'analyse et de consultations abondamment publicisé afin de trouver des solutions aux problématiques affectant l'ensemble des régimes de retraite à prestations déterminées, qu'ils soient des secteurs municipal, universitaire, public et parapublic ou privé.¹⁷

[32] Il n'y a pas lieu de permettre la production de ces pièces. Ils ne permettent pas de juger de la véracité des allégations; bien sûr si le dossier se rend au mérite, ils pourront aider à l'étude de la valeur probante des affirmations de M. Allard sur ce plan, mais l'étape d'autorisation n'est pas le moment pour ça.

[33] Ajoutons que la demande d'autorisation ne nie pas qu'une certaine consultation a eu lieu; elle soutient que la consultation n'était pas adéquate. La suffisance du processus de consultation relèvera du juge du mérite.

[34] À juste titre, le PGQ soulève également une préoccupation eu égard aux allégations de négligence ou inaction de la part du gouvernement dans l'administration des régimes donnant lieu à des déficits. En revanche, les déficits existent; personne ne conteste cette réalité. La négligence ou l'inaction du gouvernement ne constitue pas un élément factuel. Il s'agit plutôt d'une conclusion que le tribunal saisi au mérite peut en tirer. Ainsi, il n'y a pas lieu de permettre la production des documents démontrant les agissements actifs du gouvernement. Autoriser la production à ce stade équivaldrait à permettre au gouvernement de présenter une preuve qui vise à remettre en question les allégations de fait de M. Allard, avec la nuance suivante – ces documents ne permettront pas au Tribunal de conclure que les allégations sont fausses, mais uniquement d'évaluer le niveau de l'inaction, le cas échéant. Cet exercice relève du mérite.

5. LES CONCLUSIONS

[35] Le Tribunal permettra la production des pièces PGQ-6 et PGQ-16. Quant aux autres pièces, elles seront en toute probabilité utiles au mérite, si l'action est autorisée.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

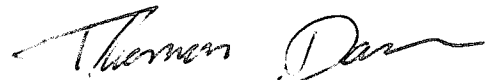
[36] **ACCUEILLE** en partie la demande du défendeur Procureur général du Québec ;

¹⁶ *Campeau c. Procureur général du Canada*, 2020 QCCS 3162.

¹⁷ Argumentation du défendeur pour permission de présenter une preuve appropriée, par. 18.

[37] **PERMET** la production des pièces PGQ-6 et PGQ-16;

[38] **SANS FRAIS DE JUSTICE** vu le résultat mitigé.



THOMAS M. DAVIS, J.C.S.

M^e Jean-Philippe Groleau

M^e Guillaume Charlebois

DAVIES WARD PHILLIPS & VINEBERG S.E.N.C.R.L., S.R.L

Avocats du demandeur

M^e Michel Déom

M^e Nathalie Fiset

Ministère de la Justice (DGAJ)

Avocats du défendeur

Date d'audience : 30 octobre 2020

TABLE DES MATIÈRES

L'APERÇU.....	1
1. LE CONTEXTE.....	2
2. LE DROIT.....	3
3. LA PREUVE APPROPRIÉE.....	4
4. L'ANALYSE.....	6
5. LES CONCLUSIONS.....	8
POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :	8
TABLE DES MATIÈRES.....	10