

COUR SUPÉRIEURE

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-06-001065-206

DATE : 6 mai 2021

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

RENÉ ALLARD

Demandeur

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

Défendeur

JUGEMENT SUR UNE DEMANDE D'AUTORISATION D'EXERCER UNE ACTION COLLECTIVE

L'APERÇU

[1] René Allard (**M. Allard**) demande l'autorisation d'exercer 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 LRRPE, 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). (le « **Groupe** »)¹

[2] Sa demande suit des modifications à la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*² (**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] Son action collective, si autorisée, recherche une déclaration d'inconstitutionnalité de dispositions de la LRRPE, édictées par la Loi 126 en 2017, qui ont pour effet de réduire l'indexation des pensions des membres du Groupe. M. Allard allègue que les dispositions contestées portent atteinte :

- au droit de négocier collectivement découlant de la liberté d'association des membres du Groupe; et
- à leurs droits à l'égalité, en opérant à leur encontre une discrimination fondée sur l'âge et sur leur statut de retraité.⁴

[4] L'action collective proposée vise également l'obtention d'une ordonnance afin de remédier aux effets de la Loi 126 en ce qui a trait aux pensions des membres du Groupe et l'octroi de dommages-intérêts compensatoires et punitifs.

[5] Pour M. Allard, l'immunité restreinte de l'État est inapplicable puisque les dispositions contestées résultent du comportement clairement fautif empreint de mauvaise foi et/ou de l'abus de pouvoir du gouvernement.

[6] Bien entendu, le gouvernement s'oppose à l'autorisation de l'action proposée.

1. LE CONTEXTE⁵

[7] En 2001, la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*⁶ (la « **Loi 31** ») est adoptée. Le Régime de retraite du personnel d'encadrement (**RRPE**), un régime dédié exclusivement aux cadres du gouvernement, est créé⁷.

[8] Les modifications au RRPE apportées par la Loi 126 prévoyaient notamment :

¹ Un sous-groupe est proposé pour les personnes subissant la désindexation pré-1982.

² RLRQ, c. R-12.1.

³ L.Q. 2017, c. 7.

⁴ Plan d'argumentation du demandeur du 13 novembre 2020, par. 2.

⁵ Les éléments factuels que le Tribunal reprend sont largement tirés de la demande d'autorisation.

⁶ L.Q. 2001, c. 31.

⁷ Avant cette loi, le personnel d'encadrement du gouvernement participait au Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics (**RREGOP**).

- la suspension pour six (6) années consécutives de l'indexation des pensions payables à certains bénéficiaires du Régime de retraite du personnel d'encadrement (la « **Suspension – 6 ans** »); et
- à l'expiration de ces six (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** »).

[9] Ces modifications à l'indexation des pensions, qui font partie d'une stratégie du gouvernement afin de réduire le déficit dans le RRPE, affectent les cadres à la retraite, dont M. Allard.

[10] Il a 65 ans au moment du dépôt de la demande d'autorisation d'exercer une action collective (la « **demande d'autorisation** »), ayant œuvré au sein du gouvernement pendant 30 ans, soit de 1982 à 2012. À compter de 1998, il occupe un poste de cadre et paie des cotisations au RRPE.

[11] Les modifications apportées au régime ont déjà eu pour effet de réduire sa pension d'approximativement 200 \$ au cours de l'année 2018, et d'environ 500 \$ au cours de l'année 2019, allègue-t-il.

[12] M. Allard estime que ces pertes annuelles continueront de s'accumuler d'année en année tout au long de sa retraite. Il prévoit que dans un scénario de basse inflation, avec un indice des prix à la consommation constant de 2 %, la diminution de la valeur de sa pension entraînera entre 2020 et 2029 un manque à gagner cumulatif excédant 10 000 \$, en capital seulement.

[13] Par contre, le fondement de sa demande ne concerne pas sa perte personnelle, mais plutôt l'accroc qu'il allègue à la liberté d'association et l'effet discriminatoire des modifications apportées par la Loi 126. Il est donc important de discuter de son association, de même que le processus de consultation que le gouvernement a suivi avant d'adopter les dispositions contestées.

[14] Le RRPE est un régime de retraite à prestations déterminées. Les sommes que reçoit une personne à la retraite sont basées sur le salaire des années les mieux rémunérées. Le financement du régime et l'ultime paiement des prestations sont partagés entre les participants au RRPE et le gouvernement.

[15] En règle générale, avant l'entrée en vigueur de la Loi 126, 5/12 des prestations acquises avant le 1^{er} juillet 1982 et la moitié des prestations acquises après le 30 juin 1982 étaient payées à partir de la caisse des participants, et le solde, à même le fonds consolidé du revenu.

[16] Cette règle générale demeure applicable à la suite de l'entrée en vigueur de la Loi 126, sauf à l'égard des prestations dues à un pensionné qui a pris sa retraite avant le 1^{er} janvier 2015, ou au conjoint ou ayants cause d'un tel pensionné. En effet, dans le

cadre de la Loi 126, le gouvernement a décidé d'assumer ces dernières prestations à même le fonds consolidé du revenu et y a transféré des sommes en provenance de la caisse des participants.

[17] L'une des principales prestations prévues par le RRPE est le versement de pensions aux cadres retraités et, après leur décès, aux conjoints survivants de ceux-ci. Ces pensions font l'objet d'une indexation annuelle prévue par la LRRPE.

[18] Là où le bât blesse, pour M. Allard, est principalement sur le plan de la suspension de l'indexation adoptée par la Loi 126.

[19] Or, dit-il, les règles d'indexation des pensions font depuis des dizaines d'années l'objet de négociations collectives entre le gouvernement et des associations de salariés. M. Allard affirme que les pensions des cadres ont historiquement suivi les gains ou pertes pour les salariés résultant de ces négociations. Il amorce son récit avec la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les régimes de retraite*⁸ (la « **Loi 68** »), où le principe de la pleine indexation a été modifié pour les années de service après 1982.

[20] En conséquence de la Loi 68, le retour à la pleine indexation des pensions devint un objet récurrent de négociation collective dans les diverses rondes de négociations de renouvellement des conventions collectives des secteurs public et parapublic qui s'ensuivirent.

[21] Les cadres, n'étant pas syndiqués, ne participaient pas aux dites négociations, mais les conditions de travail convenues avec les syndicats ont typiquement été étendues aux cadres après des consultations entre le gouvernement et diverses associations représentatives des cadres.

[22] À la fin des années 1980 et au début des années 1990, le gouvernement et les associations représentatives des cadres s'entendent à plusieurs reprises sur l'introduction de mesures ponctuelles applicables uniquement aux pensions des cadres.

[23] Et selon M. Allard, ceux-ci convenaient alors que les conditions de travail des cadres seraient bonifiées en leur permettant de bénéficier d'un régime de retraite plus avantageux que le RREGOP, mais pas sur le plan de l'indexation.

[24] Un régime de retraite distinct est créé pour les cadres à l'intérieur du RREGOP à compter du 1^{er} janvier 1997.

[25] À la fin de l'année 1999, le gouvernement et les syndicats de la fonction publique concluent des ententes visant notamment la bonification des règles d'indexation des pensions payables en vertu du RREGOP. Ladite bonification est étendue aux pensions

⁸ L.Q. 1982, c. 33.

payables aux cadres suivant de nouvelles consultations entre le gouvernement et diverses associations représentatives des cadres.

[26] La *Loi modifiant les régimes de retraite des secteurs public et parapublic*⁹ (la « **Loi 32** ») suit. Elle vise à « donner suite aux ententes conclues par le gouvernement et les représentants des principales associations d'employés de l'État »¹⁰.

[27] La création du RRPE, un régime dédié exclusivement aux cadres, suit en 2001.

[28] Les règles d'indexation demeurent inchangées jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi 126.

[29] Or, selon M. Allard, les faits menant à l'adoption de la Loi 31 témoignent d'un processus réel de négociation collective entre le gouvernement, les syndicats de la fonction publique et les associations représentatives des cadres sur le plan des règles d'indexation.

[30] En revanche, il estime que le déficit dans la caisse des participants au RRPE résulte d'une problématique structurelle fondamentale existant depuis la fondation du RRPE, que seul le gouvernement pouvait corriger.

[31] Pour M. Allard, le problème structurel est le résultat de conséquences de la promotion d'un salarié à un poste de cadre. Bien que les cotisations des salariés promus à un poste de cadre et les intérêts applicables accumulés au RREGOP soient transférés à la caisse des participants du RRPE, celui-ci étant un régime de retraite dont les pensions sont basées sur le salaire des années les mieux rémunérées, les cotisations transférées du RREGOP sont systématiquement et dans l'ensemble insuffisantes pour acquitter les prestations éventuellement dues quand ces nouveaux cadres prennent leur retraite. Cette situation est causée par le fait que la rémunération des cadres est généralement plus élevée et que les années travaillées à ce titre sont, sauf exception, les années retenues aux fins du calcul des pensions.

[32] La crise financière de 2008 a également contribué au déficit actuariel.

[33] M. Allard soutient qu'à l'époque de l'adoption de la Loi 126, le gouvernement estimait que le manque à gagner causé par cette problématique structurelle s'élevait à 35 millions de dollars par année.

[34] Pour bien comprendre la position de M. Allard, il est également important de s'attarder brièvement sur son récit des agissements du Secrétariat du Conseil du trésor (**SCT**) avant l'adoption de la Loi 126.

⁹ L.Q. 2000, c. 32.

¹⁰ Pièce P-6A.

[35] Le 9 novembre 2016, le SCT formulait à diverses associations représentant les cadres actifs une proposition à l'égard de la rémunération applicable pour les années subséquentes¹¹.

[36] Par contre, la présentation était également offerte aux différentes associations représentatives des cadres à la retraite¹² :

La présente est pour vous convier à une rencontre le 9 novembre prochain. À cette occasion, le Secrétariat du Conseil du trésor (SCT) souhaitera vous consulter relativement à une proposition de modifications au régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE). Les associations invitées sont celles représentant des retraités du RRPE et étant jugées parmi les plus représentatives aux fins des consultations pour le comité de retraite de ce régime.

[37] Pour les cadres à la retraite, le SCT proposait la suspension de l'indexation de leurs pensions et de celles de leurs conjoints survivants pendant neuf années consécutives.

[38] La durée de la suspension fut réduite à cinq années dans le projet de Loi 126.

[39] Le 17 décembre, M. Guy Lessard (**M. Lessard**), porte-parole pour certaines des associations de cadres à la retraite, écrit au SCT en ces termes :

En suivi aux discussions qui eurent lieu avec un groupe de huit (8) associations de retraités six (6) des huit (8) associations se disent en accord, mais non de gaieté de cœur, avec la proposition gouvernementale, version du 14 décembre 2016, à l'égard du régime de retraite du personnel d'encadrement (RRPE) pour les modifications applicables aux retraités.¹³

[40] Malgré cela, M. Allard affirme 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. »¹⁴ Il les considère comme vulnérables face au gouvernement.

[41] En revanche, la pièce PGQ-16 fait état de 13 associations qui ont des cadres à la retraite parmi leurs membres, dont huit qui ont participé à la rencontre du 9 novembre avec le SCT. Bien sûr, ces associations ne représentaient pas la totalité des cadres, loin de là, mais elles ont participé à certains échanges avec le SCT à la suite du 9

¹¹ À titre d'exemple, pièce P-11.

¹² À titre d'exemple, pièce P-13.

¹³ Pièce P-17.

¹⁴ Demande d'autorisation, par. 119.

novembre 2016 et six des huit associations ont accepté la suspension de l'indexation pendant cinq ans avec d'autres conditions¹⁵.

[42] De surcroît, durant la semaine du 5 décembre, elles ont répondu à la position véhiculée par le gouvernement le 9 novembre, et on sait que le gouvernement a modifié celle-ci avant d'adopter la Loi 126, et a réduit la période de suspension de l'indexation.

[43] L'Association québécoise des retraités des secteurs public et parapublic (l'« **AQRP** »), dont M. Allard était membre, a participé à ces échanges, qui se sont terminés par la lettre de M. Lessard du 17 décembre 2016. Par contre, M. Allard affirme n'avoir « jamais confié à l'AQRP le mandat de discuter avec le gouvernement des droits dont il dispose au titre du RRPE ou de le lier à cet égard. »¹⁶

2. LES POSITIONS RESPECTIVES

2.1 M. Allard

[44] M. Allard décrit son syllogisme en ces termes :

10. Le syllogisme juridique qui sous-tend l'allégation de violation de la liberté d'association des membres du Groupe est simple. Réduit à sa plus simple expression, il s'énonce comme suit :

(a) **Prémisse majeure** : L'annulation unilatérale de modalités négociées constitue une entrave substantielle à la liberté d'association si :

i) ces modalités sont importantes; et

ii) leur annulation ne respecte pas le précepte fondamental de la négociation collective, soit l'obligation de consulter et de négocier de bonne foi.

(b) **Prémisse mineure # 1** : Or, les règles d'indexation des pensions prévues par la LRRPE avant l'entrée en vigueur des Dispositions contestées étaient des modalités négociées d'une importance significative pour les cadres.

(c) **Prémisse mineure # 2** : En outre, le gouvernement a sévèrement manqué à son obligation de consulter et de négocier de bonne foi dans le cadre du processus ayant mené à l'adoption des Dispositions contestées.

¹⁵ Au cours de l'étude détaillée du projet de la Loi 126, des amendements furent adoptés pour porter la période de suspension de l'indexation des pensions des cadres retraités et de celles de leurs conjoints survivants à six années consécutives, en contrepartie de la non-altération des règles d'indexation applicables aux strates d'indexation postérieures au 1^{er} juillet 1982.

¹⁶ Demande d'autorisation, par. 144.

(d) **Conclusion** : Par conséquent, les Dispositions contestées constituent une entrave substantielle à la liberté d'association.¹⁷

[45] Pour M. Allard, 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 retraités¹⁸. Ainsi, le droit à la liberté d'association des retraités et par extension, leur droit à la négociation collective, ont été brimés par les modifications apportées au RRPE par la Loi 126.

[46] Il estime inconstitutionnels les nouveaux articles 108.1, 108.2, 116.1 et 116.2 de la LRRPE. D'autres dispositions de la LRRPE sont également contestées, dont les articles 92 al. 2, 156 al. 2 et 157 al. 2, 196.30 et 211.3.

[47] Les propos de M. Allard se résument ainsi :

Les Dispositions contestées portent atteinte à la liberté d'association du demandeur et des membres du Groupe en annulant de façon unilatérale les règles d'indexation préalablement négociées par le gouvernement, sans véritables discussions et consultations, entravant ainsi de façon substantielle des activités de négociation collective.¹⁹

[48] Il estime que les distinctions établies par les dispositions contestées sont discriminatoires, car fondées sur l'âge et sur le statut de retraité, une composante de la condition sociale. Ces motifs constituent des motifs de discrimination prohibés par la *Charte canadienne des droits et libertés*²⁰(la « **Charte** ») et/ou par la *Charte des droits et libertés de la personne*²¹ (la « **Charte québécoise** »)²².

2.2 Le Procureur général du Québec (PGQ)

[49] Le PGQ soutient que le recours à l'action collective dans le cadre d'une demande d'invalidité constitutionnelle d'une loi est inapproprié.

[50] Il ajoute que les dispositions contestées de la Loi 126 ne portent pas atteinte à la liberté d'association ni au droit à l'égalité des cadres retraités.

[51] Finalement, le PGQ souligne que l'inaction fautive, la mauvaise foi et/ou l'abus de droit invoqués par M. Allard pour écarter le principe de l'immunité de l'État en cas d'invalidité constitutionnelle d'une loi ne s'appuient sur aucun fait précis.

¹⁷ Plan d'argumentation du demandeur du 13 novembre 2020, par. 10.

¹⁸ Demande d'autorisation, par. 145.

¹⁹ *Id.*, par. 157.

²⁰ Partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, [annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, c. 11 (R.-U.)].

²¹ RLRQ, c. C-12.

²² *Id.*, par. 216.

3. ANALYSE

3.1 Les principes de base

[52] Le rôle du Tribunal a récemment été considéré par les juges majoritaires de la Cour suprême du Canada dans *L'Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal c. J.J.* :

[7] À l'étape de l'autorisation, le tribunal exerce un « rôle de filtrage » : *Infineon Technologies AG c. Option consommateurs*, 2013 CSC 59, [2013] 3 R.C.S. 600, par. 59 et 65; *Vivendi*, par. 37. Il doit simplement s'assurer que le demandeur satisfait aux conditions énoncées à l'art. 575 C.p.c. Dans l'affirmative, l'exercice de l'action collective doit être autorisé. La Cour supérieure procédera plus tard à l'examen du fond du litige. Ainsi, lorsqu'il vérifie si les conditions prévues à l'art. 575 C.p.c. sont respectées au stade de l'autorisation, le juge tranche une question purement procédurale. Il ne doit pas se pencher sur le fond du litige, étape qui s'amorce seulement après l'octroi de la demande d'autorisation : *Infineon*, par. 68; *Vivendi*, par. 37; *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, [2009] 3 R.C.S. 65, par. 22.

[8] La Cour privilégie « une interprétation et une application larges des critères d'autorisation [de l'exercice de l'action collective] », et « la jurisprudence a clairement voulu faciliter l'exercice des [actions collectives] comme moyen d'atteindre le double objectif de la dissuasion et de l'indemnisation des victimes » : *Banque de Montréal c. Marcotte*, 2014 CSC 55, [2014] 2 R.C.S. 725, par. 43, citant *Infineon*, par. 60; voir aussi *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, par. 22. Autrement dit, l'action collective n'est pas un « recours exceptionnel » commandant une interprétation restrictive : *Tremaine c. A.H. Robins Canada inc.*, 1990 CanLII 2808 (QC CA), [1990] R.D.J. 500 (C.A. Qc); voir aussi *Comité d'environnement de La Baie inc. c. Société d'électrolyse et de chimie Alcan Ltée*, 1990 CanLII 3338 (QC CA), [1990] R.J.Q. 655 (C.A.). Au contraire, il s'agit d'« un remède ordinaire qui vise à favoriser une meilleure justice sociale » : *Harmegnies c. Toyota Canada inc.*, 2008 QCCA 380, par. 29; voir aussi *Bisaillon c. Université Concordia*, 2006 CSC 19, [2006] 1 R.C.S. 666, par. 16; *Pharmascience inc. c. Option Consommateurs*, 2005 QCCA 437, [2005] R.J.Q. 1367, par. 20; *Trottier c. Canadian Malartic Mine*, 2018 QCCA 1075, par. 35-36. Certains considèrent que « [l'action collective] est très approprié[e] dans les cas de sévices sexuels, étant donné la grande vulnérabilité des victimes » : L. Langevin et N. Des Rosiers, avec la collaboration de M.-P. Nadeau, *L'indemnisation des victimes de violence sexuelle et conjugale* (2^e éd. 2012), p. 370; voir également, en ce sens, *Rumley c. Colombie-Britannique*, 2001 CSC 69, [2001] 3 R.C.S. 184, par. 39; *Griffith c. Winter*, 2002 BCSC 1219, 23 C.P.C. (5th) 336, par. 38, conf. par 2003 BCCA 367, 15 B.C.L.R. (4th) 390²³

[53] Plus spécifiquement eu égard à l'article 575(2) C.p.c., la majorité exprime ceci :

²³ 2019 CSC 35.

[56] L'article 575(2) C.p.c. précise que les faits allégués dans la demande doivent « para[ître] justifier » les conclusions recherchées. Cette condition, qui ne figurait pas dans le projet de loi initial sur le recours collectif, fut introduite par suite des pressions de certaines entreprises « qui redoutaient l'apparition d'un volume significatif de recours frivoles » : V. Aimar, « L'autorisation de l'action collective : raisons d'être, application et changements à venir », dans C. Piché, dir., *L'effet de l'action collective* (2018), 149, p. 156 (je souligne); P.-C. Lafond, « Le recours collectif : entre la commodité procédurale et la justice sociale » (1998-1999), 29 *R.D.U.S.* 4, p. 24. Il est désormais bien établi qu'au stade de l'autorisation, le rôle du juge consiste à écarter *seulement* les demandes « frivoles », « manifestement mal fondées » ou « insoutenables » : *Sibiga*, par. 34 ([traduction] « la fonction du juge à l'étape de l'autorisation consiste uniquement à écarter les demandes insoutenables » (je souligne)), 52 ([traduction] « Le juge de la demande doit écarter uniquement les actions collectives qui sont frivoles ou ne présentent aucune chance de succès » (je souligne)) et 78 ([traduction] « il était suffisant de démontrer que la demande de l'appelante n'était pas frivole et que, au procès, cette dernière aurait une cause défendable à présenter au nom du groupe » (je souligne)); voir aussi l'arrêt *Charles*, par. 70; Lafond (2006), p. 112 (« [l'art. 575(2) C.p.c.] vise premièrement à “faire immédiatement tomber les recours frivoles à leur face même”; en second lieu, il cherche à “réserver le même sort aux recours qui, sans être frivoles, sont manifestement mal fondés” ») et 116 (« l'étape de l'autorisation n'existe que pour écarter les demandes frivoles ou manifestement mal fondées en fait ou en droit, comme le souhaitait initialement le législateur »); voir également l'affaire *Fortier*, par. 70; *Oubliés du viaduc de la Montée Monette c. Consultants SM inc.*, 2015 QCCS 3308, par. 42. Comme l'a expliqué notre Cour dans *Infineon*, « le tribunal, dans sa fonction de filtrage, écarte simplement les demandes frivoles », et ce, afin « de s'assurer que des parties ne soient pas inutilement assujetties à des litiges dans lesquels elles doivent se défendre contre des demandes insoutenables » : par. 61 (je souligne); voir aussi par. 125 (« le juge saisi de la requête en autorisation se trouve investi du rôle d'écarter les causes frivoles ») et 150 (« l'étape de l'autorisation vise uniquement à écarter les demandes frivoles »).²⁴

[54] Il faut ajouter que les faits allégués dans la demande, bien que tenus pour avérés, doivent être suffisamment précis pour établir une cause défendable²⁵.

[55] Quant aux questions de droit, le Tribunal peut trancher de pures questions de droit sur lesquelles l'action collective en dépend, mais doit éviter de « se prononcer sur le bien-fondé en droit des conclusions en regard des faits allégués »²⁶.

[56] Finalement, au stade de l'autorisation, le Tribunal peut également considérer la proportionnalité dans son analyse des critères de l'article 575 C.p.c.²⁷

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*, par. 59; voir aussi *Desjardins Cabinet de services financiers inc. c. Asselin*, 2020 CSC 30, par. 57.

²⁶ *L'Oratoire Saint-Joseph du Mont-Royal c. J.J.*, préc., note 23, par 55.

3.2 Les critères de l'article 575 C.p.c.

3.2.1 L'article 573(3) et la demande de déclarer la Loi 126 inconstitutionnelle

[57] Le Tribunal débute avec cette question, car elle s'avère capitale au présent débat. Il se penchera ensuite sur les autres critères de l'article 575 C.p.c.

[58] À la lumière des enseignements de base de la Cour suprême, il faut considérer le traitement que doit recevoir une action collective qui demande qu'une loi soit déclarée inconstitutionnelle et invalide. Il est reconnu par une certaine jurisprudence que l'action collective n'est pas le recours approprié; l'encadrement procédural de l'action collective n'est point nécessaire, car une déclaration d'invalidité dans le contexte d'une demande ordinaire bénéficiera à tous les membres potentiels de la classe de toute manière²⁸.

[59] De surcroît, des dommages-intérêts ne seront pas octroyés par le simple fait qu'un gouvernement adopte une loi qui est postérieurement déclarée invalide. Un demandeur doit démontrer un « comportement clairement fautif, de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir »²⁹.

[60] L'utilisation de l'action collective en matière constitutionnelle reçoit une considération approfondie par la Cour d'appel dans l'arrêt *D'Amico c. Procureure générale du Québec* :

[53] L'action collective poursuit plusieurs objectifs. La Cour suprême les résume ainsi : « faciliter l'accès à la justice, modifier des comportements préjudiciables et économiser les ressources judiciaires ».

[54] L'utilisation de l'action collective, lorsque le pourvoi en contrôle judiciaire en nullité mène au même résultat, produit l'effet contraire sur les ressources judiciaires : le procès est plus lourd et plus onéreux, ne serait-ce qu'en raison des étapes d'autorisation, de notification et de publication d'avis aux membres. De plus, l'action collective ne facilite pas l'accès à la justice, puisque le même résultat sera atteint par une procédure plus simple. Enfin, l'action collective, telle que formulée, n'a aucun effet dissuasif puisqu'elle ne comporte aucune condamnation.

[55] Je suis d'avis que l'action collective n'a pas été envisagée par le législateur comme une voie procédurale utile en cas de demande purement déclaratoire. Elle ne remplit aucun des objectifs poursuivis par ce recours. Or, « [l]e rédacteur, qui ne peut prévoir toutes les circonstances où son texte devra

²⁷ *Vivendi Canada Inc. c. Dell'Aniello*, 2014 CSC 1, par. 66.

²⁸ *Caron c. Fraternité provinciale des ouvriers en électricité, section locale 1676*, 2016 QCCS 25 et *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, 2009 CSC 43, par. 27 et 28; *D'Amico c. Procureure générale du Québec* 2019 QCCA 1922, par. 54.

²⁹ *D'Amico c. Procureure générale du Québec*, préc., note 28, par. 33.

s'appliquer, doit pouvoir attendre des tribunaux autre chose que des critiques : il doit pouvoir compter sur leur collaboration dans l'accomplissement du but de la loi ». La notion d'utilité n'exige pas que l'action collective soit « le meilleur recours », mais seulement qu'il existe un avantage quelconque à procéder par rassemblement.

[56] Je conclus donc que le paragraphe 575(3°) C.p.c. pose une exigence d'utilité du recours. Les appelants ont-ils démontré une quelconque utilité à intenter une action collective pour faire déclarer inopposables pour motif d'inconstitutionnalité certaines dispositions de la Loi et du Règlement? À mon avis, non.³⁰

(Références omises)

[61] L'autre obstacle à l'autorisation d'une action collective en pareille circonstance est l'inhabilité d'un justiciable de s'exclure du résultat, comme ce serait leur droit advenant l'autorisation d'une action collective³¹.

[62] Dans ce cas, qu'en est-il dans le présent dossier? De l'avis du Tribunal, le critère de l'article 575(3) C.p.c. n'est pas satisfait. Outre la demande que les dispositions contestées soient déclarées invalides, les autres ordonnances recherchées dépendent de la déclaration d'invalidité et sont décrites en ces termes :

DÉCLARER que les prestations versées aux membres du Groupe dans le cadre de la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*, RLRQ c. R-12.1 doivent, à compter de la date du jugement, être du même montant qu'elles auraient été à pareille date si les articles 92 al. 2, 108.1, 108.2, 116.1, 116.2, 156 al. 2, 157 al. 2 et 211.3 de la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*, RLRQ c. R-12.1 n'avaient jamais été adoptés;

CONDAMNER le gouvernement du Québec à rembourser à chacun des membres du Groupe la différence entre les prestations qui ont été versées jusqu'à la date du jugement et les prestations qui auraient été versées jusqu'à cette date si les articles 92 al. 2, 108.1, 108.2, 116.1, 116.2, 156 al. 2, 157 al. 2 et 211.3 de la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*, RLRQ c. R-12.1 n'avaient jamais été adoptés, en sus de l'intérêt au taux légal et de l'indemnité additionnelle prévue par l'article 1619 du *Code civil du Québec*, RLRQ c. CCQ-1991, à compter de la date de la signification de la demande d'autorisation d'exercer une action collective;³²

[63] Or, pour le Tribunal, ces ordonnances seraient superfétatoires, et ce, vu l'effet d'une déclaration d'invalidité. Ces déclarations ont tout récemment été considérées par la Cour suprême dans *Ontario (Procureur général) c. G*³³. Dans le présent dossier, vu la

³⁰ *Id.*

³¹ *Marcotte c. Longueuil (Ville)*, préc., note 28, par 40.

³² Demande d'autorisation.

³³ 2020 CSC 38.

nature de l'atteinte aux droits fondamentaux alléguée par la demande, on ne semble pas se trouver dans une situation où le Tribunal pourra préserver une partie des dispositions par recours à « l'interprétation atténuée, l'interprétation large et la dissociation »³⁴. Ainsi, en cas de déclaration d'invalidité, celle-ci sera probablement immédiate vu « le principe selon lequel il est dans l'intérêt du public que les lois soient conformes à la Constitution »³⁵ ou rétrospective si le tribunal décide que « le législateur n'ayant jamais eu le pouvoir d'édicter une disposition inconstitutionnelle. »³⁶

[64] Or, le présent dossier comporte une certaine similitude avec la situation devant la Cour suprême dans *Kingstreet Investments Ltd. c. Nouveau-Brunswick (Finances)*³⁷, où le gouvernement recueillait des taxes en vertu d'une loi déclarée inconstitutionnelle. La Cour a ordonné une restitution rétrospective. Bien sûr, ici, cela ne serait pas une question qui concerne la collecte d'argent de manière illégale, mais la retenue illégale de sommes dues aux retraité(e)s. À défaut d'une déclaration rétrospective, le gouvernement serait permis de retenir des sommes qu'il a fait défaut de verser aux retraité(e)s illégalement, selon la thèse de M. Allard, d'où l'idée qu'une déclaration d'invalidité pourrait avoir une portée rétrospective.

[65] Avec une telle déclaration, les dispositions attaquées seraient réputées sans effet et l'administrateur du RRPE aurait à faire les ajustements qui s'imposent, à moins que le gouvernement adopte une nouvelle loi, cette fois conforme à la constitution.

[66] Le Tribunal reconnaît aussi qu'il est possible qu'une déclaration d'invalidité ne soit pas rétrospective. La Cour suprême ouvre aussi la porte aux tribunaux d'ordonner la suspension des déclarations d'invalidité, mais le cas échéant, il est évident que toute réparation devrait attendre les ajustements que le gouvernement puisse apporter au régime durant la période de suspension.

[67] Dans le cas d'une déclaration d'invalidité à partir de la date du jugement, les ajustements au RPPE s'appliqueront en conséquence.

[68] Finalement, la Cour suprême reconnaît que le gouvernement peut retenter de faire avancer la politique préconisée par la loi invalide, peu importe que la déclaration d'invalidité soit suspendue ou immédiate³⁸.

[69] Dans le cadre d'une demande d'autorisation en matière d'action collective, il ne revient pas au Tribunal de déclarer quel type de déclaration serait approprié, ou même probable, advenant une déclaration d'invalidité. Un tribunal saisi de la contestation d'une loi et qui la déclare invalide aurait besoin d'une preuve pour pouvoir décider quel type de déclaration doit être prononcée. Mais, le point n'est pas là. Le point important

³⁴ *Id.*, par. 116.

³⁵ *Id.*, par. 131.

³⁶ *Canada (Procureur général) c. Hislop*, 2007 CSC 10, par. 83.

³⁷ 2007 CSC 1.

³⁸ *Ontario (Procureur général) c. G*, préc., note 33, par. 130.

est que peu importe l'étendue de la déclaration d'invalidité, un gouvernement devra la respecter et ses effets, ou les ajustements appropriés que le gouvernement fera à la loi déclarée invalide devront s'appliquer à toute personne affectée par l'illégalité identifiée par un tribunal.

[70] Le recours à l'action collective n'ajoute rien aux droits éventuels de ces personnes. L'action collective n'est pas utile en l'espèce.

3.2.2 La demande soulève-t-elle des questions de fait ou de droit identiques, similaires ou connexes?

[71] Sur ce plan, il n'y a pas vraiment de débat. Tous les cadres à la retraite sont affectés par les dispositions de la Loi 126 que la demande attaque.

3.2.3 Les faits allégués paraissent-ils justifier les conclusions recherchées?

3.2.3.1 Introduction

[72] La pierre angulaire de la demande de M. Allard est sa thèse voulant que les cadres à la retraite bénéficient d'un droit à la négociation collective. Qu'en est-il?

[73] Le Tribunal reconnaît que les retraités ont le droit de s'associer librement afin de poursuivre des droits communs. M. Allard estime que les dispositions de la Loi 126 qu'il conteste portent atteinte à ce droit, notamment parce qu'elles entravent au droit des cadres à la retraite d'avoir négocié collectivement les modifications apportées au régime de retraite. Le gouvernement a passé outre ce droit en adoptant cette loi.

[74] Bien entendu, la détermination de l'existence d'une entrave au droit à la liberté d'association est une question mixte de fait et de droit. De plus, l'étude de la constitutionnalité d'une disposition législative dépend de l'article premier de la Charte et requiert une analyse factuelle³⁹.

[75] En revanche, les éléments de fait qui sont allégués dans une demande d'autorisation doivent être suffisamment précis pour permettre au Tribunal de conclure que l'affirmation d'une entrave n'est pas frivole.

[76] Mais il y a plus. M. Allard semble affirmer que le droit à la liberté d'association dont bénéficient les membres du groupe mène automatiquement à un droit des cadres à la retraite de négocier collectivement avec le gouvernement, un gouvernement rappelons-nous qui n'est plus leur employeur. Pour le Tribunal, cette affirmation repose sur une question de droit qui doit être décidée à cette étape. Une décision immédiate

³⁹ *Harper c. Canada (Procureur général)*, 2000 CSC 57, par. 4; *Karounis c. Procureur général du Québec*, 2020 QCCS 2817, par. 28.

sur cette question est encore plus importante lorsqu'on considère les ressources judiciaires qui auront à être consacrées à une action comme celle proposée, si elle est autorisée.

[77] Finalement, si le Tribunal détermine que les cadres à la retraite ont le droit de négocier collectivement avec leur ancien employeur, il aura à se demander si les allégations de la demande d'autorisation sur le processus de consultation qui a eu lieu avant l'adoption suffisent pour démontrer *prima facie* que ce droit n'a pas été respecté par le gouvernement.

3.2.3.2 Le droit à la négociation collective

[78] Pour bien comprendre la protection que la Cour suprême accorde à la négociation collective, on doit d'abord considérer ses arrêts dans *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*⁴⁰, et plus récemment *Ontario (Attorney General) v. Fraser*⁴¹. La négociation collective ne reçoit pas une protection indépendante dans la Charte. Elle constitue plutôt un droit dérivé, soit une « condition qui doit nécessairement être réalisée » pour permettre l'exercice véritable de la liberté d'association garantie par la Constitution »⁴².

[79] Et la protection de la négociation collective vise « le droit à un processus qui permet aux employés de formuler des observations et d'obtenir leur examen de bonne foi par l'employeur, qui doit en outre participer à un dialogue véritable à leur sujet. »⁴³

[80] Ayant établi que la négociation collective est une activité qui est protégée par l'article 2d) de la Charte, à qui est-ce que cette protection s'étend? L'arrêt *Health Services* fournit la réponse en ces termes :

86. Nous concluons que la protection de la négociation collective garantie par l'al. 2d) de la *Charte* est compatible avec les valeurs reconnues par la *Charte* et avec l'ensemble de ses objectifs, et qu'elle confirme ces valeurs. Reconnaître que le droit des travailleurs de négocier collectivement est inhérent à leur liberté d'association réaffirme les valeurs de dignité, d'autonomie de la personne, d'égalité et de démocratie, intrinsèques à la *Charte*.⁴⁴

[81] Le droit est reconnu aux employés et vise la protection des objectifs collectifs relatifs aux conditions de travail. Par ailleurs, cette approche de la Cour suprême est reprise dans ses arrêts subséquents.

⁴⁰ 2007 SCC 27.

⁴¹ 2011 SCC 20.

⁴² *Id.*, par. 66.

⁴³ *Id.*, par. 54.

⁴⁴ *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. v. British Columbia*, préc., note 40.

[82] L'arrêt de la Cour suprême dans *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, en est un exemple :

[67] Après avoir appliqué l'approche téléologique que nous venons d'examiner au contexte des relations du travail, nous reconnaissons que l'al. 2d) garantit le droit des employés de véritablement s'associer en vue de réaliser des objectifs collectifs relatifs aux conditions de travail. Ce constat confirme les conclusions fondamentales tirées dans les arrêts *Health Services* et *Fraser*. Cette protection inclut un droit de négocier collectivement. Ce droit garantit toutefois un processus plutôt qu'un résultat ou que l'accès à un modèle particulier de relations de travail.⁴⁵

[83] L'arrêt *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia*⁴⁶, où la majorité a simplement repris les motifs du juge Donald de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, offre un autre exemple.

[84] Le juge Donald s'est exprimé ainsi :

[284] It is important to note that collective bargaining is a derivative right, in that it is not directly protected by the *Charter*: see *Fraser* at para. 46. However, this does not mean it is secondary or subservient to other rights; it is derivative in the sense that it is necessary in order to meaningfully exercise the right to free association: *MPAO* at para. 79. Collective bargaining is protected in the sense that substantial interference with past, present, or future attempts at collective bargaining can render employees' collective representatives effectively feckless, and thus negate the employees' right to meaningful freedom of association. Actions by government that reduce employees' negotiating power with respect to the employer can satisfy this standard of substantial interference: *MPAO* at para. 71. At the very least, interference of such a degree that the associational process is rendered effectively futile would qualify as substantial interference: *Fraser* at para. 46.⁴⁷

(Le Tribunal souligne)

[85] Plus récemment au Québec, la juge Lamarche a reconnu que les cadres travaillant pour la Société des casinos du Québec ont le droit de négocier leurs conditions de travail collectivement⁴⁸.

[86] Or, de cette jurisprudence, on constate que jusqu'à présent, le droit de négocier collectivement est protégé pour des salariés et possiblement certains employés actifs (cadres). De l'avis du Tribunal, la protection accordée à la négociation collective repose

⁴⁵ 2015 CSC 1.

⁴⁶ 2016 SCC 49.

⁴⁷ *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia*, 2015 BCCA 184.

⁴⁸ *Société des casinos du Québec inc. c. Tribunal administratif du travail*, 2018 QCCS 4781, par. 122 et 129 (requête pour permission d'appeler accueillie, C.A., 23-01-2019, 500-09-027985-183).

sur le fait qu'il s'agit d'un droit dérivé reconnu comme étant nécessaire à l'exercice du droit de s'associer pour négocier les conditions de travail.

[87] Dans le cas des cadres à la retraite, on n'est plus dans l'encadrement où ce droit dérivé doit être reconnu pour protéger l'activité associative de négocier collectivement les conditions de travail, la relation employeur/employé ayant pris fin. Bien entendu, les cadres à la retraite peuvent s'associer, et ce, pour protéger les droits qu'ils prétendent avoir dans le RRPE, mais la négociation collective ne fait pas partie des activités associatives protégées.

[88] Le Tribunal reconnaît que certaines conditions de travail faisant partie des conventions collectives peuvent s'étendre à des employés à la retraite, dont des droits en vertu des régimes de retraite. Ils sont réputés être des droits acquis qui peuvent faire l'objet d'un arbitrage de griefs⁴⁹. Ces droits survivent la retraite, mais, le cas échéant, il s'agit de droits négociés durant l'emploi actif :

À mon avis, rien dans le jugement du juge Gonthier n'est incompatible avec la notion de droits acquis en matière de retraite et je ferais la distinction suivante d'avec l'arrêt *Hémond*. Premièrement, il n'y a pas de doute que les relations de travail futures ne peuvent être régies que par une convention collective, la plus récente. Tant qu'un employé continue d'appartenir à une unité de négociation, il est nécessairement soumis aux vicissitudes du processus de la négociation collective. Toutefois, à la retraite, le travailleur sort de cette relation et, à ce moment-là, les droits qu'il a accumulés à titre d'employé se cristallisent sous une forme quelconque de droit «acquis» dont il bénéficie en qualité de retraité. Il est tout à fait possible que ce droit ne puisse être mis à exécution que par le truchement de l'action collective du syndicat au nom des retraités. Toutefois, si tel est le cas, c'est en raison des particularités de fonctionnement de notre régime de droit du travail plutôt que d'un principe évident.⁵⁰

(Le Tribunal souligne)

[89] Somme toute, le droit dérivé qu'est la négociation collective protège l'activité associative des employés actifs, bien que l'association qui les représentait puisse avoir une obligation de protéger les retraités sur le plan de leurs droits acquis. Par contre, le droit à la négociation collective protégée par l'article 2d) de la Charte prend fin à la retraite⁵¹.

[90] Les conditions de travail, jadis négociées, qui survivent la retraite, deviennent des droits acquis. La nature d'un droit acquis repose sur le fait qu'il ne doit normalement pas être altéré par une négociation subséquente.

⁴⁹ *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*, 2020 QCCA 399.

⁵⁰ *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, 1993 CanLII 144, p. 273-274. *Regroupement des cols bleus retraités et préretraités de Montréal c. Ville de Montréal*, préc., note 49, par. 30.

⁵¹ *Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec*, 2005 QCCA 304, par. 50.

[91] Mais qu'en est-il du jugement récent de cette Cour dans *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec*, où le juge Moulin reconnaît un accroc aux droits des salariés à la retraite dans ces mots :

[515] Comme mentionné précédemment, les effets de cette abolition sur les participants actifs peuvent faire l'objet de négociation avec l'employeur et peuvent se résorber. Ce n'est pas le cas des retraités. En réalité, ces derniers n'ont pas voix au chapitre.⁵²

[92] Le juge Moulin poursuit en ces termes :

[524] L'atteinte revêt en effet une gravité suffisante pour être qualifiée de substantielle : la loi permet de suspendre unilatéralement une stipulation importante des régimes de retraite parties intégrantes des conventions collectives ou autres ententes dont les retraités devaient bénéficier jusqu'à leur décès. Elle porte atteinte à un droit acquis sans que soit préservé le processus de négociation.⁵³

(Référence omise)

[93] Deux constats s'imposent. Premièrement, le juge Moulin était saisi d'une demande où les syndicats devant lui ont déposé des dizaines de conventions collectives⁵⁴, les régimes de retraite faisant partie des conditions de travail convenues par les parties à ces conventions collectives. Le présent cas est tout à fait différent, car le RRPE n'est pas le résultat d'une négociation collective entre un ou des syndicats et l'employeur, mais plutôt un régime créé par une loi.

[94] Deuxièmement, bien qu'il soit saisi de plusieurs recours d'associations de cadres, il ne considère pas spécifiquement le droit des cadres à la retraite d'avoir recours à la négociation collective. Au contraire, la citation ci-dessus fait référence à l'arrêt *Dayco*⁵⁵ qui reconnaît un droit acquis aux retraités, mais qui souligne que l'accès à la négociation collective prend fin avec la retraite.

[95] Le juge Moulin décrit l'accroc de la manière suivante :

[522] En somme, à l'égard des retraités, la Loi 15 autorise une partie à modifier seule des stipulations prévues dans des conventions collectives ou autres ententes qui s'appliquaient à eux alors qu'ils occupaient leur emploi. Ce faisant, la Loi 15 porte atteinte à leur droit au processus de négociation collective.⁵⁶

⁵² 2020 QCCS 2111 (en appel).

⁵³ *Id.*

⁵⁴ *Id.*, par. 141.

⁵⁵ *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, préc., note 50.

⁵⁶ *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec*, préc., note 52.

[96] Il sanctionne donc l'annulation unilatérale des droits acquis négociés collectivement, ce qui est en parfaite harmonie avec les enseignements de la Cour suprême qui reconnaît que le retrait unilatéral des conditions de travail collectivement négociées par le passé peut être une entrave à la liberté d'association et contraire aux protections accordées par l'article 2d) de la Charte.

[97] Par contre, ses propos ne permettent pas de conclure que le droit à la négociation collective s'étend aux cadres à la retraite, comme soutient M. Allard.

[98] Pour clore la discussion sur la négociation collective, il existe un autre facteur que le Tribunal ne peut pas mettre de côté dans le cadre d'une action collective où il doit analyser la cause d'action de la partie demanderesse. Pour M. Allard, le gouvernement a fait défaut de négocier avec lui et avec les cadres à la retraite. Avec égards, cette affirmation occulte un élément important de la négociation collective. Elle n'est pas un droit qui s'exerce à titre individuel. La négociation ne se fait pas avec un individu ou un groupe d'individus, mais avec un agent négociateur qui représente les intérêts de ces individus. Bref, des personnes doivent s'associer et mandater un agent négociateur pour entamer une négociation collective⁵⁷.

[99] M. Allard était membre de l'AQRP et soutient qu'il « n'a jamais confié à l'AQRP le mandat de discuter avec le gouvernement des droits dont il dispose au titre du RRPE ou de le lier à cet égard. »⁵⁸ Cette affirmation démontre justement sa mauvaise compréhension du rôle d'une association appelée à négocier collectivement. Elle ne reçoit pas son mandat d'un individu, mais de la collectivité et le produit de la négociation lie le membre individuel, qu'il soit d'accord ou non.

[100] Ajoutons que l'article 2d) de la Charte protège l'activité associative et que l'entrave à celle-ci doit être substantielle⁵⁹. Les allégations de la demande d'autorisation démontrent une telle activité. L'ARPQ (et d'autres associations) a participé dans le processus consultatif avec le gouvernement et on sait que ce processus a permis des modifications importantes à la position initiale du gouvernement. M. Allard peut être déçu du résultat à titre individuel, mais il ne s'en suit pas que le processus de consultation entre le gouvernement et les cadres à la retraite était insuffisant⁶⁰.

[101] De plus, à titre d'individu, il peut difficilement faire cette affirmation, car il n'était pas impliqué dans la consultation. Et, comme le Tribunal a dit, si un devoir de consultation existe, l'obligation du gouvernement sur ce plan était envers les associations représentant la collectivité. Cela reviendra aux associations représentant

⁵⁷ Paragraphes 284 et 286 des motifs du juge Donald, *British Columbia Teachers' Federation v. British Columbia*, préc., note 46; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, préc., note 45, par. 67.

⁵⁸ Demande d'autorisation, par. 144.

⁵⁹ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, préc., note 40, par. 90.

⁶⁰ Cette question est traitée ci-dessous à la section 3.2.3.4.

les cadres à la retraite de contester la suffisance de la consultation, et ce, vu la nature de la négociation collective. Les arrêts de la Cour suprême sur lesquels M. Allard fonde son syllogisme se penchent sur les conditions de travail négociées par une association de salariés qui sont enlevées subséquemment par une action du gouvernement et non pas des conditions négociées à titre individuel⁶¹.

[102] Par contre, ce constat ne met pas fin à l'étude du syllogisme proposé. Un geste du gouvernement qui s'ingère dans des conditions existantes qui sont le résultat d'une négociation collective antérieure peut également constituer une entrave substantielle à la liberté d'association.

3.2.3.3 Existe-t-il d'autres entraves à la liberté d'association?

[103] Pour répondre à cette question, le Tribunal doit retourner à la source des conditions accordées aux cadres par le RRPE avant leur modification par la Loi 126, car pour étayer le syllogisme proposé, M. Allard peut également démontrer que les dispositions contestées se rapportent « aux droits issus de négociations collectives reconnus aux employés »⁶². Qu'en est-il?

[104] Au risque de se répéter, mais pour faciliter la lecture, reprenons certains des éléments factuels qui ont abouti avec la création du RRPE.

[105] Suivant la demande d'autorisation, l'historique des pensions pour les employés de la fonction publique remonte à 1973, alors que l'Assemblée nationale adopte le *Régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics* (la « **Loi 12** »)⁶³, qui constituait le RREGOP rétroactivement au 1^{er} juillet 1973. Le régime s'appliquait aux cadres à l'époque.

[106] En 1982, la *Loi modifiant diverses dispositions législatives concernant les régimes de retraite*⁶⁴ est adoptée, et modifie la manière dont les pensions sont indexées après 1982. M. Allard reconnaît qu'il s'agissait d'une modification législative unilatérale.

⁶¹ Il est vrai que dans l'affaire *Dunmore v. Ontario (Attorney General)*, 2001 SCC 94, certains individus ont agi à titre de demandeur avec des associations de salariés, mais la question devant la Cour n'était pas en relation avec la négociation collective, mais plutôt l'exclusion des travailleurs agricoles des stipulations de la *Loi de 1995 sur les relations de travail*, L.O., 1995 c.1. Dans l'affaire *Meredith c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 2, les individus qui ont institué la procédure étaient membres de Comité exécutif national du Programme des représentants des relations fonctionnelles de la GRC, comité qui était activement impliqué dans la discussion des réductions de salaires avec le Conseil de trésor.

⁶² *Health Services and Support - Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, préc., note 40, par. 123 et 125; *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec*, préc., note 52, par. 100.

⁶³ L.Q. 1973, c. 12.

⁶⁴ L.Q. 1982, c. 33.

[107] Il ajoute que « le retour à la pleine indexation des pensions devint un objet récurrent de négociation collective dans les diverses rondes de négociations de renouvellement des conventions collectives des secteurs public et parapublic qui s'ensuivirent. »⁶⁵ (soulignement ajouté par le Tribunal)

[108] Les cadres étant non syndiqués étaient exclus de ces négociations, mais selon M. Allard, les conditions de travail convenues avec les syndicats ont été étendues aux cadres par suite de consultations entre le gouvernement et diverses associations représentatives des cadres.

[109] Et, grâce aux discussions entre le gouvernement et les associations de cadres, les stipulations du RREGOP sont bonifiées pour les cadres et un régime distinct est créé en 1997, toujours sous la gouverne du RREGOP.

[110] La Loi 32⁶⁶ est adoptée en 2000 « afin de donner suite aux ententes conclues par le gouvernement et les représentants des principales associations d'employés de l'État »⁶⁷.

[111] L'indexation annuelle des pensions payables en vertu du RREGOP sera dorénavant calculée d'une nouvelle façon, plus avantageuse pour les employés pour les années de service après 1999.

[112] Finalement, en 2001, la *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*⁶⁸ (la « **Loi 31** ») est adoptée. Le RRPE, un régime dédié exclusivement aux cadres est créé.

[113] L'article 401 de la Loi 31 prévoyait que la caisse de retraite des cadres au RREGOP devenait la caisse des participants, et prévoyait une règle de continuation analogue à l'égard des contributions des employeurs.

[114] M. Allard affirme que ces règles d'indexation demeuraient inchangées jusqu'à l'entrée en vigueur des dispositions contestées de la Loi 126.

[115] Or, les allégations de la demande d'autorisation portant sur la création du RRPE ne permettent aucunement de conclure que celui-ci est le résultat d'une négociation collective antérieure. Bien que certaines de ses stipulations aient sûrement été influencées par les négociations collectives avec différents syndicats menant à des modifications au RREGOP, il n'en demeure pas moins que le RRPE est le produit d'une loi (les conditions étaient déterminées par l'Assemblée nationale et non pas mutuellement négociées) et selon l'affirmation de M. Allard, les stipulations modifiées

⁶⁵ Demande d'autorisation, par. 58.

⁶⁶ L.Q. 2000, c. 32.

⁶⁷ Notes explicatives du projet de Loi 131, pièce P-6A.

⁶⁸ L.Q. 2001, c. 31.

par les dispositions qu'il estime inconstitutionnelles n'ont jamais fait l'objet d'une négociation collective depuis la création du RRPE.

[116] Néanmoins, il affirme que le paragraphe 60 de la demande d'autorisation comporte une assise factuelle suffisante pour supporter sa prétention que la Loi 126 enlève aux cadres à la retraite des conditions de travail négociées collectivement. Il est utile de reproduire également les paragraphes 58 et 59 :

58. Suite à la Loi 68, le retour à la pleine indexation des pensions devint un objet récurrent de négociation collective dans les diverses rondes de négociations de renouvellement des conventions collectives des secteurs public et parapublic qui s'ensuivirent.

59. Ces négociations furent d'abord menées par le gouvernement et par les syndicats de la fonction publique. Les cadres, étant de niveau non syndicable, en étaient exclus.

60. Toutefois, les conditions de travail convenues avec les syndicats de la fonction publique ont typiquement été étendues aux cadres suite à des consultations entre le gouvernement et diverses associations représentatives des cadres.

[117] Or, contrairement à ce que soutient M. Allard, ces paragraphes démontrent que les conditions des régimes de retraite n'ont pas été négociées collectivement avec les cadres, justement parce que les cadres n'étaient pas syndiqués, sous réserve d'une certaine consultation, ce que le Tribunal a déjà mentionné.

[118] M. Allard soutient aussi que les notes explicatives de la Loi 32 démontrent à leur tour que les conditions du régime que la Loi 126 modifiée ont été négociées. Bien sûr, pour les salariés, ces notes réfèrent aux ententes conclues par le gouvernement et les représentants des principales associations d'employés de l'État, mais pour ce qui est des cadres, elles précisent :

Le projet de loi apporte également d'autres modifications au régime de retraite des employés du gouvernement et des organismes publics, mais applicables spécifiquement aux employés de niveau non syndicable.⁶⁹

(Soulignement du Tribunal)

[119] En outre, ces notes ne font pas référence au désir d'incorporer les résultats d'une négociation avec des personnes non syndicables.

[120] Il s'en suit qu'on est loin des situations exposées dans *Health Services* ou *BC Teachers*, où des conditions de travail acquises par la voie d'une négociation collective

⁶⁹ Pièce P-6A.

entre l'association des salariés et l'employeur ont été retirées par le gouvernement sans négociation ou consultation.

[121] Par contre, ces arrêts permettent également de conclure qu'une entrave prospective à la négociation collective peut également constituer un accroc à la liberté d'association⁷⁰.

[122] Cette facette des enseignements de la Cour suprême n'aide pas M. Allard. Comme le Tribunal a déjà mentionné, la négociation collective est un mécanisme qui sert essentiellement à établir des conditions de travail des salariés syndiqués d'un employeur. Les conventions peuvent, dans certaines situations, continuer à s'appliquer aux salariés à la retraite. Cependant, les cadres à la retraite ne peuvent escompter avoir droit aux bénéfices des futures négociations collectives, n'ayant pas eu droit à la négociation collective pendant leur emploi.

3.2.3.4 La suffisance du processus de consultation

[123] Malgré que les commentaires qui précèdent mettent fin au débat sur le droit à la négociation collective pour les cadres à la retraite, puisque la liberté d'association peut avoir d'autres buts, il y a lieu de considérer les allégations de la demande d'autorisation sur les consultations entamées par le SCT. Les cadres à la retraite avaient-ils le droit d'être consultés individuellement et non pas par l'entremise de leurs associations?

[124] Les allégations de la demande d'autorisation démontrent-elles une cause défendable voulant que les consultations soient à un tel point insuffisantes que le droit des cadres à la retraite de s'associer avec l'association de leur choix était substantiellement entravé?

[125] Le premier constat est que la demande d'autorisation fait état d'un processus de consultation, pas celui qu'aurait préconisé M. Allard, mais une consultation quand même⁷¹.

[126] Par contre, la demande soulève une proposition sur le plan de la rémunération globale pour les cadres actifs⁷² pour ensuite prétendre qu'il n'y avait pas de consultation adéquate avec les retraités. L'emphase sur les cadres actifs occulte, au moins en partie, la consultation qui a eu lieu avec les associations de cadres à la retraite. Elles avaient été invitées à la réunion du 9 novembre 2016⁷³ et six des huit associations ont exprimé leur accord avec le produit final de la consultation⁷⁴.

⁷⁰ Voir particulièrement *British Columbia Teachers' Federation c. British Columbia*, préc., note 46, par 284.

⁷¹ Demande d'autorisation, par. 112-116.

⁷² Pièce P-11.

⁷³ Pièce P-13.

⁷⁴ Pièce P-17.

[127] Pour le Tribunal, M. Allard ne démontre pas une cause défendable voulant que le processus de consultation avec les associations des retraités soit inadéquat. Rappelons-nous ce que le juge Donald a écrit sur la suffisance d'une consultation :

[334] To summarize, good faith negotiation, from a constitutional perspective, has been described by the Supreme Court of Canada as requiring parties to meet and engage in meaningful dialogue where positions are explained and each party reads, listens to, and considers representations made by the other. Parties' positions must not be inflexible and intransigent, and parties must honestly strive to find a middle ground.⁷⁵

(Le Tribunal souligne)

[128] La demande d'autorisation démontre que ce terrain d'entente a été trouvé, et ce, même si les associations n'ont pas été complètement satisfaites. Une certaine insatisfaction de l'une ou l'autre des parties suit souvent la fin d'une négociation collective, ou même un processus de consultation.

3.2.3.4.1 L'absence de consultation individuelle

[129] Cependant, M. Allard persiste et affirme que la plupart des cadres à la retraite ne sont pas membres des associations consultées par le gouvernement. Les cadres à la retraite, dit-il, sont vulnérables et désorganisés. Pour le Tribunal, ces allégations sont l'expression de l'opinion de M. Allard. Le ou la juge saisie de la demande au mérite pourrait tirer une telle conclusion, mais pour que la demande soit autorisée, elle doit comporter des allégations factuelles la permettant. À l'instar du PGQ, le Tribunal estime qu'au meilleur, elles sont vagues et imprécises.

[130] De surcroît, la preuve offerte par M. Allard et celle que le Tribunal a autorisée⁷⁶ démontrent qu'il existe de nombreuses associations qui accueillent des cadres à la retraite. Elles ont participé au processus de consultation de décembre 2016 et prennent un rôle actif dans le litige devant le juge Moulin⁷⁷.

[131] Par contre, tant la demande d'autorisation, que la preuve du PGQ démontrent que la plupart des cadres à la retraite ne font pas partie d'associations. On peut conclure de la demande d'autorisation que de nombreux cadres à la retraite n'ont pas été informés du plan du gouvernement de modifier le taux d'indexation.

[132] Sur le plan de l'obligation du gouvernement de consulter les retraités sur une base individuelle, l'argument de M. Allard se démarque et donne lieu à une réflexion plus poussée quant au devoir d'information que le gouvernement pouvait avoir vis-à-vis ses anciens employés. À titre d'exemple, la *Loi sur les régimes complémentaires de*

⁷⁵ *British Columbia Teachers' Federation c. British Columbia*, préc., note 46.

⁷⁶ Pièces PGQ-6 et PGQ 16 .

⁷⁷ *Alliance des professionnels et des professionnelles de la Ville de Québec c. Procureure générale du Québec*, préc., note 52, par. 91.

*retraite*⁷⁸ exige que les membres soient informés à titre individuel ou par des annonces avant que le comité de retraite puisse demander certaines modifications⁷⁹. Or, dans le présent dossier, le gouvernement ne s'est pas imposé le même standard que celui que la législation applicable exige d'autres employeurs.

[133] Par manque d'information, il est possible que le gouvernement ait contribué en partie à la situation vécue par M. Allard. Ce n'est qu'à la fin du mois de décembre 2016 qu'il prend connaissance des modifications proposées par le gouvernement à l'égard du RRPE. En conséquence, il estime qu'il était privé de son droit d'exercer pleinement son droit d'association, car il n'a pas pu influencer son association au niveau des représentations qu'elle allait faire lors de la réunion du 9 novembre et les discussions qui suivaient.

[134] Néanmoins, le Tribunal est d'avis que M. Allard ne propose pas une cause d'action défendable en imputant un devoir de consultation individuelle au gouvernement. Dans la mesure où la Loi 31 n'a pas imposé ce devoir au gouvernement, cela ne revient pas au Tribunal de l'exiger.

[135] Ajoutons que les associations, dont celle que M. Allard était membre, auraient pu communiquer la position du gouvernement à leurs membres et si elles ont fait défaut de le faire (ce que le Tribunal ne décide pas) le manque de communication leur est imputable.

3.2.3.5 Les dispositions contestées sont-elles discriminatoires?

[136] La Cour suprême vient tout récemment de reconfirmer que l'article 15(1) de la Charte « reflète un engagement profond à promouvoir l'égalité et à prévenir la discrimination contre les groupes défavorisés »⁸⁰. Pour M. Allard, les dispositions contestées « crée, à première vue ou de par son effet, une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue »⁸¹, soit l'âge, soit le statut d'être retraité(e). Il y voit également une discrimination fondée sur les conditions du travail⁸².

3.2.3.5.1 L'âge

[137] Il est acquis qu'on ne puisse pas discriminer sur la base de l'âge. Qu'en est-il dans le présent dossier?

[138] Sur ce plan, les articles 108.1, 108.2, 116.1 et 116.2 de la LRRPE, après la modification, sont les principales dispositions contestées. Sans les reproduire intégralement, on y voit que les pensions des personnes qui ont cessé de participer

⁷⁸ RLRQ, c. R-15.1.

⁷⁹ *Id.*, art. 26.

⁸⁰ *Fraser c. Canada (Procureur général)*, 2020 CSC 28, par. 27.

⁸¹ *Id.*

⁸² La Charte, art. 16.

avant le 1^{er} janvier 2017 ne seront pas indexées durant les années 2018 à 2023; pour les personnes qui ont cessé de participer après le 31 décembre 2016 et avant le 1^{er} juillet 2019, elles ne seront pas indexées durant les années 2021 à 2026. D'autres stipulations semblables s'appliquent aux montants de pension ajoutés en vertu des articles 104 et 105⁸³.

[139] Suivant les allégations de la demande d'autorisation, ces dispositions s'appliquent aux personnes ayant pris une retraite, dont la quasi-totalité a déjà au moins 55 ans. Elles visent également les personnes éligibles à une retraite différée, qui sont réputées avoir pris leur retraite à 65 ans. Les conjointes ou conjoints de ces personnes subissent à leur tour les conséquences de la suspension de l'indexation.

[140] Or, on n'y voit aucune distinction fondée sur l'âge. Les dispositions s'appliquent à toute personne ayant pris sa retraite, peu importe son âge. De surcroît, bien que l'âge normal de la retraite soit de 65 ans, la LRRPE comporte de nombreuses options sur le plan de l'âge de la retraite et celle où l'employé peut commencer à recevoir une pension.

[141] Néanmoins, M. Allard prétend que les personnes visées assument un fardeau accru dans le plan de pérennité du gouvernement comparé aux membres actifs. Cela est peut-être exact, mais il ne s'en suit pas que les dispositions sont discriminatoires, car toutes les personnes de 55 ans et plus ayant pris leur retraite sont traitées de la même manière. Le gouvernement a fait un autre choix pour la contribution à la réduction du déficit devant être assumée par les membres actifs, mais on n'a pas à comparer les deux catégories de personnes, car leurs réalités étaient tout à fait différentes.

[142] En somme, soutenir que les dispositions créent une distinction basée sur l'âge ne constitue pas une prémisse défendable. Toutefois, y a-t-il une distinction basée sur le fait que la personne est à la retraite?

3.2.3.5.2 Le statut de retraité

[143] La LRRPE est une loi complexe. Elle prévoit des obligations mutuelles de l'employeur et de l'employé actif, dont la principale de l'employé s'avère sa contribution à son fonds de retraite. Bien entendu, l'éligibilité pour recevoir la pension s'y trouve également, comme le Tribunal vient de mentionner.

[144] Pour les retraités, le RRPE prévoit les modalités de l'indexation de la pension, modalités que la Loi 126 a modifiées d'une manière importante.

[145] En revanche, Loi 126 comporte différentes modifications au régime pour les participants actifs. Parmi celles-ci, la manière de calculer les cotisations est modifiée.

⁸³ Demande d'autorisation, voir par. 220 et suivants.

Le calcul de la pension sera établi sur les cinq meilleures années au lieu de trois. L'âge d'éligibilité à une pension est modifié, tout comme le moment où l'on peut prendre la retraite sans réduction actuarielle et l'âge d'une retraite anticipée.

[146] Pour les participants actifs, il est évident qu'il ne pourrait pas y avoir une modification dans l'indexation de leurs pensions, car ils n'en reçoivent pas une. La question devient donc de déterminer si cette approche différente pour les retraités est discriminatoire. Plus précisément dans le cadre d'une demande d'autorisation, M. Allard démontre-t-il une cause défendable?

[147] Or, cette cause défendable repose sur la prémisse que le statut de retraité est un motif analogue aux fins de l'article 15 de la Charte, ou fait partie de la condition sociale d'une personne, protégée par l'article 10 de la Charte québécoise.

[148] Le PGQ estime qu'il n'y a pas de motif analogue, car les retraités sont visés par la LRRPE non pas en fonction d'un motif énuméré ou analogue, mais uniquement parce qu'ils ont participé à un régime de retraite⁸⁴.

[149] Sur ce plan, le Tribunal ne peut pas déclarer que la demande de M. Allard est frivole. La détermination de ce qui constitue un motif analogue n'est pas une pure question de droit que le Tribunal peut trancher au stade de l'autorisation. Une enquête sera requise, car « il faut se demander si la différence de traitement à laquelle sont soumises les personnes définies par cette caractéristique ou combinaison de caractéristiques est susceptible de porter atteinte au droit à la dignité humaine qui sous-tend le paragraphe 15(1) »⁸⁵ de la Charte et « l'examen prévu à l'étape des motifs analogues doit être fait en fonction de l'objet et du contexte »⁸⁶. Ajoutons que dans l'arrêt *Fraser*, la Cour suprême reconnaît la nécessité d'une preuve avant qu'un tribunal puisse reconnaître un motif analogue⁸⁷.

[150] Il se pourra que la position du PGQ soit acceptée, mais il ne revient pas au Tribunal de décider à cette étape.

[151] Ces mêmes considérants valent pour la question de la condition sociale protégée par la Charte québécoise.

[152] L'autre question de cet élément du débat fait également appel à une preuve plus complète, voir : « la loi contestée crée-t-elle, à première vue ou de par son effet, une distinction fondée sur un motif énuméré ou analogue, et, dans l'affirmative, la loi

⁸⁴ Plan d'argumentation du défendeur, par. 80.

⁸⁵ *Corbiere c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, 1999 CanLII 687 (CSC), par 59.

⁸⁶ *Id.*

⁸⁷ *Fraser c. Canada (Procureur général)*, préc., note 80, par. 123.

impose-t-elle « un fardeau ou [nie-t-elle] un avantage d'une manière qui a pour effet de renforcer, de perpétuer ou d'accentuer le désavantage »⁸⁸.

[153] Si les retraités ont été ciblés à cause de leur statut pour assumer un fardeau inégal du redressement recherché par le gouvernement, il se pourrait que les dispositions soient inconstitutionnelles. Une preuve est nécessaire.

[154] Toutefois, vu sa conclusion sur le manque d'utilité d'une action collective lorsque la conclusion principale est une déclaration d'invalidité d'une loi et que les dommages demandés dépendent de cette déclaration, ce constat du Tribunal à lui seul ne suffit pas pour autoriser l'action collective.

3.2.3.6 Les articles 16 et 46 de la Charte québécoise

[155] M. Allard soutient que les dispositions contestées discriminent sur le plan des conditions de travail. Avec égards, il a tort. Le groupe qu'il désire représenter est composé de personnes à la retraite; la Loi 126 n'affecte pas les conditions de travail.

3.2.3.7 Les dommages et l'immunité restreinte de l'État

[156] Par contre, la demande de M. Allard recherche des dommages compensatoires pour le stress et inconvénients subis par les membres du groupe. Il demande aussi des dommages punitifs. De surcroît, M. Allard prétend que sa demande se distingue de celle dans *D'Amico* par la demande d'octroi de dommages compensatoires et punitifs.

[157] Avec respect, cette position de M. Allard cache ce qui avait été demandé par l'action collective que M. D'Amico voulait tenter. La juge qui entendait la demande d'autorisation rapportait ses conclusions en ces termes :

1) une déclaration que les effets de la mise en œuvre du Programme de solidarité sociale, prévu dans la LAPF et son Règlement d'application, sont discriminatoires et que certaines des dispositions de cette Loi et de son Règlement portent atteinte à leurs droits fondamentaux de manière délibérée, de sorte qu'elles sont inconstitutionnelles, invalides, inopérantes ou inapplicables aux membres du Groupe, dans le but de faire cesser ces atteintes illicites.

2) l'octroi de dommages compensatoires et de dommages punitifs pour pallier ces atteintes.⁸⁹

[158] Hormis une situation de mauvaise foi ou abus de pouvoir, le simple fait de jumeler une demande en dommages-intérêts avec une demande de déclarer une loi

⁸⁸ Québec (*Procureure générale*) c. *Alliance du personnel professionnel et technique de la santé et des services sociaux*, 2018 CSC 17, par. 25.

⁸⁹ *D'Amico c. Procureur général du Québec*, 2018 QCCS 841, par. 11.

invalide ne rend pas la procédure de l'action collective plus appropriée quand le fondement du recours est la déclaration d'invalidité.

[159] Les Tribunaux reconnaissent que « l'adoption et l'application des dispositions déclarées inconstitutionnelles ultérieurement n'établissent pas une cause défendable de responsabilité civile contre l'intimée en l'absence d'allégation de faute empreinte de mauvaise foi ou d'abus de pouvoir »⁹⁰. « Ce n'est que lorsque le comportement de la part de l'autorité gouvernementale qui a adopté la loi contestée et qui l'a ensuite appliquée est clairement abusif, ou que des éléments permettent de conclure qu'elle a agi de mauvaise foi en lien avec cette loi ou qu'elle a commis un abus de pouvoir qu'une condamnation en dommages et intérêts peut être envisagée. »⁹¹

[160] Or, pour autoriser une action collective dans une telle situation, il doit y avoir des allégations factuelles suffisamment précises pour démontrer une cause défendable au mérite.

[161] Les allégations qui traitent de la mauvaise foi ou d'abus de pouvoir spécifiquement sont peu nombreuses⁹² et celles-ci ne sont pas des allégations de fait, mais des conclusions que M. Allard en tire de sa perception du comportement du gouvernement. Elles n'ont pas à être tenues pour avérées.

[162] M. Allard invite le Tribunal à conclure que les allégations aux paragraphes 186 à 210 de la demande d'autorisation illustrent la mauvaise foi et l'abus de pouvoir. L'essence de ces paragraphes est que la consultation avec les associations de cadres à la retraite était inadéquate. Bien que le Tribunal ait déjà remis cette affirmation en question, une consultation inadéquate ne permet pas de conclure en soi que le gouvernement était de mauvaise foi. Par ailleurs, ces allégations visent le but d'obtenir une déclaration d'inconstitutionnalité, comme c'était le cas dans *D'Amico*.

[163] M. Allard soutient aussi que le gouvernement a abusé de son pouvoir en ce que :

189. Or, un régime de retraite à prestations déterminées ne peut tout simplement pas s'effondrer lorsqu'il est, comme le RRPE, prévu par la loi. En l'absence d'un changement législatif, la seule conséquence d'une mauvaise santé financière du RRPE aurait été la hausse des taux de cotisation devant être appliqués aux cadres actifs.⁹³

[164] Aux yeux du Tribunal, cette affirmation ne tient pas, au moins en partie due au fait que le RRPE était créé par une loi. Il revient au gouvernement de la modifier, comme il l'a fait à maintes reprises depuis son adoption. On ne peut pas conclure que le choix du gouvernement de ne pas résoudre le déficit dans la caisse des participants

⁹⁰ *D'Amico c. Procureure générale du Québec*, préc., note 28, par. 30.

⁹¹ *Id.*

⁹² *Id.*, par. 14, 274 et 312.

⁹³ Demande d'autorisation.

par une simple hausse des cotisations des cadres actifs était coloré par sa mauvaise foi, surtout considérant que le gouvernement a examiné le faible taux de cotisation durant leur emploi, de nombreux cadres maintenant à la retraite⁹⁴.

[165] On ne peut pas conclure non plus qu'il n'y avait pas un déficit important dans la caisse des retraités. Bien qu'il puisse y avoir une divergence d'opinions sur l'ampleur du déficit, le fait qu'il y en avait un ne peut pas être remis en question⁹⁵. Le gouvernement a fait des choix, ce qu'il avait le droit de faire.

[166] Mais, M. Allard va plus loin. Il estime que :

281. Seules l'inaction fautive du gouvernement et la négligence de celui-ci peuvent donc être à la source de l'accumulation d'un déficit considérable dans la Caisse des participants.

282. Puisque le devoir de s'assurer de la viabilité financière de la Caisse des participants incombe intrinsèquement au gouvernement et au gouvernement seul, l'adoption des Dispositions contestées procède de motifs détournés.

283. Sous prétexte d'éviter un effondrement du RRPE, pourtant impossible en l'absence d'un changement législatif, le gouvernement a fait en sorte que ses propres obligations soient assumées par autrui.⁹⁶

[167] Deux constats s'imposent. Il ne s'agit pas des allégations de fait, mais des conclusions que M. Allard tire de la situation et de son insatisfaction avec les mesures que le gouvernement a choisies pour remédier à la situation. De surcroît, même s'il y avait inaction, il n'y a aucune allégation permettant que le gouvernement ne fasse rien pour contrôler le déficit par souci de mauvaise foi.

[168] L'autrui dont M. Allard discute est le groupe de cadres à la retraite. Pour clore sur ce point, au risque de se répéter, le gouvernement a fait des choix, et le RRPE a été modifié en conséquence. Parfois, les employeurs dans le secteur privé doivent prendre des décisions semblables, mais le cas échéant, leurs décisions ne sont pas nécessairement empreintes de mauvaise foi.

[169] Bref, les allégations de la demande d'autorisation ne suffisent pas pour faire perdre au gouvernement l'immunité restreinte, dont il bénéficie.

[170] Pour les mêmes raisons qui ont mené au rejet de l'action collective dans l'affaire *D'Amico*, l'action doit être rejetée dans le présent dossier.

⁹⁴ *Id.*, par. 286.

⁹⁵ Journal des débats, pièce P-20.

⁹⁶ Demande d'autorisation.

3.2.4 Les difficultés liées à la composition du groupe

[171] N'eût été le manque d'utilité de l'action collective en pareille circonstance, le Tribunal aurait conclu que les critères de l'article 575(3) sont satisfaits. Il y a des milliers de membres potentiels du groupe, dispersés à travers le Québec. Ces personnes sont difficilement joignables. L'application des règles sur le mandat d'ester en justice pour le compte d'autrui ou sur la jonction d'instance serait quasi impossible.

3.2.5 La qualité de M. Allard à titre de représentant

[172] Il est évident que M. Allard met beaucoup d'effort dans son action et fait un travail important pour communiquer sa démarche aux cadres à la retraite. Ceux-ci ont assisté à l'audience sur la demande d'autorisation en grand nombre. Il ferait un représentant tout à fait adéquat.

4. CONCLUSION

[173] Malgré que le Tribunal comprenne la déception des cadres à la retraite de voir leurs pensions réduites, l'action collective n'est pas le véhicule procédural approprié, dans les circonstances.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[174] **REJETTE** la Demande d'autorisation d'exercer une action collective;

[175] **AVEC FRAIS DE JUSTICE.**

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
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Avocats du défendeur

Dates d'audience : 8 et 9 décembre 2020

TABLE DES MATIÈRES

L'APERÇU1
1. LE CONTEXTE2
2. Les positions respectives.....7
 2.1 M. Allard7
 2.2 Le Procureur général du Québec (PGQ)8
3. ANALYSE9
 3.1 Les principes de base.....9
 3.2 Les critères de l'article 575 C.p.c.11
4. Conclusion.....31
TABLE DES MATIÈRES32