

COUR SUPÉRIEURE

(Chambre des actions collectives)

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
DISTRICT DE MONTRÉAL

N° : 500-06-001102-207

DATE : Le 13 juillet 2021

SOUS LA PRÉSIDENTE DE L'HONORABLE SYLVAIN LUSSIER, J.C.S.

RICHARD McLEAN

Demandeur

c.

PROCUREUR GÉNÉRAL DU QUÉBEC

et

RETRAITE QUÉBEC

Défendeurs

JUGEMENT

(Sur exception déclinatoire)

APERÇU

[1] Le demandeur souhaite obtenir l'autorisation d'exercer une action collective en dommages-intérêts contre Retraite Québec et le Procureur général du Québec pour le compte du groupe suivant :

« Toutes personnes vivantes ou défuntes (par le biais de leurs successions) ayant perçu des rentes ou prestations d'invalidité entre l'âge de 60 et 65 ans et s'étant vues imposer une pénalité à leurs rentes de retraite versées à partir de l'âge de 65 ans, le tout en vertu de l'article 120.2 de la Loi sur le régime de rentes de Québec¹ »

[2] Le demandeur identifie les conclusions recherchées suivantes :

« DÉCLARER que l'article 120.2 de la Loi sur le régime des rentes est inconstitutionnel et sans effet et ce, depuis son entrée en vigueur;

ORDONNER aux défenderesses de rembourser au demandeur et aux membres du groupe toutes les pénalités imposées sur les rentes de retraite de ces derniers depuis l'âge de 65 ans ;

ORDONNER aux défenderesses de payer au demandeur et aux membres du groupe le plein montant de leurs rentes de retraite et ce, sans qu'aucune pénalité ne leur soit imposée comme aux personnes ayant volontairement pris une retraite anticipée avant l'âge de 65 ans ;

DÉCLARER que le demandeur et les membres du groupe ont subi un préjudice matériel en étant privés du plein montant de leurs rentes de retraite à partir de l'âge de 65 ans ;

ORDONNER aux défenderesses de payer au demandeur et à chaque membre du groupe la somme de 1,000.00\$, sauf à parfaire, à titre de dommages-intérêts compensatoires pour le stress, l'anxiété et les inconvénients ;

ORDONNER aux défenderesses de payer au demandeur et à chaque membre du groupe la somme de 1,000.00\$ à titre de dommages-intérêts punitifs ;

ORDONNER le recouvrement collectif du montant des pénalités à être remboursées ainsi que des dommages-intérêts compensatoires et punitifs à être versés au demandeur et à chaque membre du groupe par les défenderesses ».

[3] Le Procureur général du Québec soutient que le présent recours ne relève pas de la compétence de la Cour supérieure puisque la question de l'admissibilité et du calcul du montant auquel a droit un cotisant à titre de rente de retraite ou rente d'invalidité doit être déterminée par Retraite Québec et que le législateur a prévu un processus administratif exclusif, culminant au Tribunal administratif du Québec², afin de faire réviser les décisions de Retraite Québec.

[4] Il demande donc à la Cour supérieure de décliner compétence à l'égard de la demande d'autoriser l'action collective, et de rejeter les conclusions visant la condamnation à des dommages intérêts, tant moraux que punitifs.

LE CONTEXTE

[5] Le demandeur a travaillé à titre de camionneur jusqu'à ce qu'il subisse un AVC à l'âge de 50 ans.

[6] À l'âge de 51 ans, il s'est vu reconnaître son invalidité selon l'article 95 LRRQ et a reçu des rentes d'invalidité en vertu de l'article 105.b) LRRQ.

² Le « TAQ ».

[7] Le demandeur est informé le 16 février 2014³ qu'ayant atteint l'âge de 65 ans, sa rente d'invalidité sera automatiquement remplacée par une rente de retraite à compter du mois d'août 2014, et que le calcul de sa rente de retraite diffère de sa rente d'invalidité. Une estimation du nouveau montant qu'il recevra est évaluée et une explication concernant les retenues d'impôt est fournie.

[8] Le 16 août 2014, le demandeur reçoit de la Régie des rentes du Québec⁴ un nouveau calcul des rentes, prenant en compte la modification applicable à sa situation, considérant l'application de la rente de retraite⁵.

[9] Il n'est pas allégué que le demandeur aurait demandé une révision du calcul de sa rente auprès de la Régie des rentes.

[10] Selon le demandeur, l'article 120.2 de la LRRQ est contraire aux articles 4, 10 et 45 de la Charte des droits et libertés de la personne⁶, et de ce fait, invalide. Il ajoute comme motif d'invalidité la contravention aux dispositions du Pacte international relatif aux droits économiques, ratifié au Québec par l'Arrêté en conseil 1438-76.

[11] L'argument du demandeur est fondé sur un Avis en date du 24 février 2017 de la Commission des droits de la personne et des droits de la jeunesse intitulé : « Avis concernant la pénalité à la rente de retraite du régime de rentes du Québec que subissent les personnes qui reçoivent une rente d'invalidité en vertu du même régime »⁷.

[12] La conclusion de l'Avis de la Commission se lit comme suit :

« Conclusion

Du point de vue de la Commission, le fait d'appliquer sans compensation la même pénalité aux personnes qui ont reçu des prestations d'invalidité entre 60 et 65 ans qu'à celles qui ont anticipé la retraite constitue une atteinte aux droits à la reconnaissance et à l'exercice, sans discrimination, du droit à la sauvegarde de la dignité et du droit à des mesures d'assistance financière des personnes concernées. Cette pratique contrevient donc à la Charte.

Cette mesure n'est pas non plus couverte par les exceptions prévues à la Charte ni ne se justifie par la nature du régime.

La Commission recommande donc que l'article 120.2 de la Loi sur le régime de rentes du Québec soit abrogé. »

³ Pièce PGQ-1.

⁴ Devenue Retraite Québec, le 1^{er} janvier 2016 : *Loi regroupant la Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances et la Régie des rentes du Québec*, LQ 2015, c. 20.

⁵ Pièce PGQ-2.

⁶ RLRQ c. C-12, la « Charte ».

⁷ Pièce P-1.

[13] Cette incompatibilité avec les dispositions de la Charte aurait également été soulevée à l'Assemblée nationale et un ministre aurait même reconnu que les arguments « étaient valides » et que « c'était quelque chose qui devrait être changé »⁸.

[14] Force est toutefois de constater que l'article 120.2 LRRQ est toujours en vigueur.

[15] Il convient également de constater que le demandeur ne semble pas avoir soulevé cet argument devant la Régie des rentes ou Retraite Québec.

[16] Le Tribunal est cependant informé que l'argument est soulevé dans plusieurs dossiers dont l'audition a été jointe devant le TAQ, au mois de septembre 2021, et que la Commission des droits de la personne suit le dossier.

[17] Selon le Procureur général, il revient à Retraite Québec, puis au TAQ, de se prononcer sur cette question. La Cour supérieure ne pourrait intervenir que par voie de contrôle judiciaire⁹.

QUESTIONS EN LITIGE

[18] La Cour supérieure a-t-elle compétence à l'égard des réclamations formulées par le demandeur?

[19] Si certaines des réclamations ne sont pas de la compétence de Retraite Québec, sont-elles par ailleurs recevables, et le Tribunal peut-il les rejeter à cette étape-ci des procédures?

[20] Pour les raisons qui suivent, le Tribunal juge qu'il n'a pas compétence à l'égard des réclamations du demandeur visant le versement d'une rente de retraite qu'il estime lui être due, et qu'il y a lieu de laisser le TAQ statuer sur la validité de l'article 120.2 LRRQ.

[21] Le Tribunal estime cependant que les réclamations en dommages moraux et dommages punitifs devront être traitées à l'étape de l'autorisation de l'exercice de l'action collective.

ANALYSE

A. Le cadre législatif

[22] La Loi sur Retraite Québec précise les rôles et fonctions de Retraite Québec :

3.1. Retraite Québec a pour fonctions d'administrer le régime de rentes visé par la Loi sur le régime de rentes du Québec (chapitre R-9) et de promouvoir la planification financière de la retraite. À cet effet, elle favorise l'établissement et

⁸ Débats parlementaires sur le Projet de loi 149, *Loi bonifiant le régime de rentes du Québec et modifiant diverses dispositions législatives en matière de retraite*, L.Q. 2018, c 2, pièces P-2, P-3 et P-4. .

⁹ Article 529 du *Code de procédure civile*.

l'amélioration des régimes de retraite autres que ceux visés à l'article 4. Retraite Québec peut en outre exécuter tout mandat et exercer toute autre fonction que lui confie le gouvernement. Celui-ci en supporte alors les frais. Retraite Québec peut effectuer ou faire effectuer des recherches et des études et faire des recommandations.

[23] En vertu de l'article 105 de la LRRQ, il appartient à Retraite Québec, selon les règles établies dans la LRRQ, de déterminer l'admissibilité d'une personne à une rente ou à une prestation et de payer les rentes et prestations que la LRRQ prévoit, parmi lesquelles figurent la rente de retraite et la rente d'invalidité :

105. Retraite Québec doit, selon les règles établies dans la présente loi, payer les rentes et prestations suivantes:

- a) une rente de retraite à un cotisant admissible et un montant additionnel pour invalidité après la retraite au bénéficiaire de la rente de retraite qui devient un cotisant invalide admissible;
- b) une rente d'invalidité à un cotisant invalide admissible;
- c) une prestation de décès à la personne à qui elle est payable conformément à l'article 168;
- d) une rente de conjoint survivant au conjoint survivant d'un cotisant admissible;
- e) une rente d'enfant de cotisant invalide, à chaque enfant d'un cotisant invalide admissible si aucune rente de retraite ne lui est payable en vertu de la présente loi ou d'un régime équivalent;
- f) une rente d'orphelin à chaque orphelin d'un cotisant admissible.

[24] Cette compétence était exercée par la Régie des rentes du Québec avant janvier 2016.

[25] En vertu de l'article 139 de la LRRQ, aucune prestation n'est payable à moins qu'une demande, réelle ou présumée, ne soit faite à Retraite Québec et que son paiement ne soit autorisé :

139. Aucune prestation n'est payable à moins que la demande ne soit faite à Retraite Québec par écrit ou selon les modalités prévues par règlement de Retraite Québec et que le paiement n'en soit autorisé. Cette demande doit être faite sur le formulaire exigé par Retraite Québec ou contenir les renseignements qui y sont exigés.

Lorsque Retraite Québec est avisée par la Société de l'assurance automobile du Québec qu'un cotisant a droit à une indemnité de remplacement du revenu payable en vertu de la Loi sur l'assurance automobile (chapitre A-25), ce cotisant est présumé, pour l'application du présent article, avoir fait une demande de rente

d'invalidité en vertu de la présente loi. L'avis doit être accompagné d'une photocopie de la demande d'indemnité de remplacement du revenu et des documents soutenant une telle demande.

Le bénéficiaire d'une rente d'invalidité de même que le bénéficiaire d'une indemnité de remplacement est présumé avoir fait, au cours du mois précédant son soixante-cinquième anniversaire, une demande de rente de retraite.

De plus, le cotisant âgé de 65 ans ou plus qui fait partie d'un groupe visé par règlement ou le cotisant qui a droit à un supplément de rente selon l'article 120.3 est présumé, si Retraite Québec détient à son égard les renseignements nécessaires à la mise en paiement de la rente de retraite, avoir fait une demande de rente de retraite à la date fixée conformément au règlement.

[26] En vertu de l'article 120.2 de la LRRQ, le montant mensuel initial de la rente de retraite d'un cotisant qui est payable après le 31 décembre 2013 est réduit de 0,5% pour chaque mois pour lequel il a eu droit à une rente d'invalidité entre 60 et 65 ans, auquel s'ajoute un coefficient d'ajustement :

120.2. Le montant mensuel initial de la rente de retraite d'un cotisant est réduit de 0,5% pour chaque mois pour lequel il a eu droit, entre 60 et 65 ans, à une rente d'invalidité en vertu de la présente loi ou d'un régime équivalent.

Le montant mensuel initial de la rente de retraite qui devient payable à un cotisant après le 31 décembre 2013 est réduit de 0,5% auquel est ajouté un coefficient d'ajustement multiplié par le rapport entre 25% de la moyenne mensuelle des gains admissibles de base du cotisant calculée selon les articles 116.1 à 116.5 pour l'année au cours de laquelle la rente de retraite devient payable et le maximum mensuel de base de la rente de retraite pour l'année calculé selon l'article 116.6, pour chaque mois pour lequel il a eu droit, entre 60 et 65 ans, à une rente d'invalidité en vertu de la présente loi ou d'un régime équivalent.

Pour l'application du présent article, le coefficient d'ajustement est de 0,03% si la rente de retraite devient payable en 2014, de 0,06% si elle devient payable en 2015 et de 0,1% si elle devient payable en 2016 ou lors d'une année subséquente.

La réduction n'est toutefois pas applicable à un cotisant qui est devenu invalide, au sens de l'article 96, avant le 1er janvier 1999.

[27] En vertu de l'article 186 de la LRRQ, une personne insatisfaite peut demander à Retraite Québec de réviser sa décision dans les 90 jours de celle-ci ou tel autre délai qu'elle peut accorder.

[28] Par la suite la LRRQ prévoit un recours devant le TAQ :

188. La décision en révision rendue par Retraite Québec peut, dans un délai de 60 jours de son envoi, être contestée devant le Tribunal administratif du Québec. En outre, une personne peut contester devant le Tribunal la décision

dont elle a demandé la révision si Retraite Québec n'a pas disposé de la demande dans les 90 jours suivant sa réception, [...]

[29] Cette attribution de compétence se retrouve également à l'article 18 de la *Loi sur la justice administrative*¹⁰.

[30] Les articles 14 et 15 de la LJA prévoient la compétence exclusive du TAQ en la matière :

14. Est institué le «Tribunal administratif du Québec».

Il a pour fonction, dans les cas prévus par la loi, de statuer sur les recours formés contre une autorité administrative ou une autorité décentralisée.

Sauf disposition contraire de la loi, il exerce sa compétence à l'exclusion de tout autre tribunal ou organisme juridictionnel.

[Le Tribunal souligne]

15. Le Tribunal a le pouvoir de décider toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

Lorsqu'il s'agit de la contestation d'une décision, il peut confirmer, modifier ou infirmer la décision contestée et, s'il y a lieu, rendre la décision qui, à son avis, aurait dû être prise en premier lieu.

[31] L'article 158 LJA protège par ailleurs l'exercice de la compétence du TAQ par une clause privative et une clause de renfort :

158. Sauf sur une question de compétence, aucun pourvoi en contrôle judiciaire prévu au Code de procédure civile (chapitre C-25.01) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre le Tribunal ou l'un de ses membres agissant en sa qualité officielle.

Tout juge de la Cour d'appel peut, sur demande, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre du présent article.

[32] Retraite Québec est également protégée par une clause d'immunité, une clause privative et une clause de renfort dans sa loi constitutive :

48. Retraite Québec, les membres du conseil d'administration, les vice-présidents et les membres du personnel de Retraite Québec ne peuvent être poursuivis en justice en raison d'une omission ou d'un acte accompli de bonne foi dans l'exercice de leurs fonctions.

¹⁰ RLRQ c J-3, la « LJA ». Voir l'article 4 de l'Annexe I de la LJA.

48.1. Sauf sur une question de compétence, aucun recours extraordinaire au sens du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre Retraite Québec ou les membres du conseil d'administration agissant en leur qualité officielle.

48.2. Un juge de la Cour d'appel peut, sur requête, annuler par procédure sommaire les jugements, ordonnances ou injonctions prononcés à l'encontre des dispositions des articles 48 ou 48.1.

B. Compétence de la Cour supérieure

[33] Certes, la Cour supérieure est le tribunal de droit commun du Québec qui a compétence en première instance pour entendre toute demande que la loi n'attribue pas formellement et exclusivement à une autre juridiction ou à un organisme juridictionnel et elle est seule compétente pour entendre les actions collectives. La compétence de la Cour supérieure ne peut être amoindrie en faveur d'un autre organisme ou tribunal que si une disposition législative le prévoit clairement.¹¹

[34] Mais lorsque la loi attribue une compétence exclusive à un organisme juridictionnel, la Cour supérieure ne peut se substituer à ce dernier et usurper sa compétence, quel que soit le véhicule procédural utilisé. Le pouvoir de surveillance de la Cour supérieure s'exerce par la voie du contrôle judiciaire.

[35] Ce principe a été appliqué dans le cas de demandes d'autorisation d'exercer des actions collectives. Dans l'arrêt *Université Concordia c. Bisailon*¹², la Cour suprême a jugé irrecevable une demande d'autorisation de recours collectif déposée par un salarié syndiqué de l'Université Concordia reprochant à Concordia d'avoir utilisé sans droit la caisse d'un régime de retraite offert à ses salariés pour payer des congés de cotisation ainsi que des frais d'administration et pour financer des retraites anticipées.

[36] La majorité a jugé le recours incompatible avec la compétence exclusive de l'arbitre de griefs. Se fondant entre autres sur l'arrêt *Weber*¹³, le juge LeBel, au nom de la majorité, rappelle que l'action collective n'est qu'un véhicule procédural qui ne crée pas de compétence substantive pour la Cour supérieure :

22 En bref, la procédure de recours collectif ne saurait avoir pour effet de conférer à la Cour supérieure compétence sur un ensemble de litiges qui, autrement, relèveraient de la compétence *ratione materiae* d'un autre tribunal. Sauf dans la mesure prévue par la loi, cette procédure ne modifie pas la compétence des tribunaux. Elle ne crée pas non plus de nouveaux droits substantiels. L'examen de la recevabilité d'une telle procédure à l'égard de problèmes relevant à première vue du droit des rapports collectifs du travail exige donc une étude attentive des

¹¹ *Godin c. Aréna des Canadiens inc.*, 2020 QCCA 1291, par. 130; *Procureur général du Québec c. Léveillé*, 2021 QCCA 653, par. 45.

¹² 2006 CSC 19; *Amiot c. Québec (Procureur général)*, 2008 QCCS 2227; appel rejeté, 2009 QCCA 965.

¹³ *Weber c. Ontario Hydro*, [1995] 2 RCS 929.

institutions et règles de fond propres à ce droit. C'est à cette étude qu'il faut maintenant passer.

[37] Cet arrêt a été suivi entre autres par la juge Marie-Anne Paquette dans l'affaire Sarrazin.¹⁴ S'estimant discriminés par les dispositions de la Loi sur les Indiens¹⁵ qui ne leur reconnaissait pas de statut, les demandeurs désiraient intenter un recours collectif réclamant le remboursement des bénéficiaires fiscaux dont ils avaient été privés de ce chef.

[38] Étant d'opinion que ces réclamations relevaient de la Cour canadienne de l'impôt et de la Cour du Québec, la juge les rejette d'emblée.

[39] Elle juge par ailleurs que la qualification constitutionnelle de la réclamation ne permet pas plus d'usurper la compétence des tribunaux spécialisés :

[30] Par ailleurs, le fait que le recours collectif envisagé soulève une question constitutionnelle en vertu de la Charte ne confère pas pour autant à la Cour supérieure la compétence nécessaire pour se prononcer sur les réclamations mentionnées précédemment. En effet, les tribunaux de juridiction inférieure peuvent se prononcer sur des questions constitutionnelles, incluant celles relatives à la Charte, lorsqu'ils peuvent trancher des questions de droit. Ils sont aussi compétents pour accorder une réparation en vertu de celle-ci.

[31] De plus, le rejet probable des recours spécifiques devant la Cour canadienne de l'impôt, auprès du ministre du Revenu et de la Cour du Québec au motif de prescription ne confère pas non plus à la Cour supérieure une compétence sur des questions qui ne sont pas autrement de son ressort. Comme la Cour d'appel le rappelle dans Pednault¹⁶:

[42] [L]a compétence des tribunaux ne s'évalue pas à l'aune du succès ou de l'insuccès probable ou potentiel du recours entrepris. Dit autrement, la compétence de la Cour supérieure porte sur toute demande « qu'une disposition formelle n'a pas attribué exclusivement à un autre tribunal » et non pas à une demande rejetée ou susceptible de l'être par cet autre tribunal.

[40] La qualification des dommages recherchés en l'instance par l'action collective ne doit pas masquer leur véritable nature¹⁷. Il s'agit ici de se faire octroyer la rente qui aurait été versée n'eût été de l'article 120.2 LRRQ. Comme l'écrit la juge Paquette :

[32] Finalement, les récents amendements apportés à la Requête en autorisation, qui invoquent maintenant le principe de l'enrichissement sans cause au soutien de ces demandes de remboursement, ne changent pas le constat que la Cour supérieure ne peut en être saisie. Tel que mentionné précédemment, l'essence de

¹⁴ *Sarrazin c. Canada (procureur général)*, 2012 QCCS 6072, confirmé par 2013 QCCA 1776.

¹⁵ L.R.C. (1985) Ch- I-5.

¹⁶ *Pednault c. Compagnie Wal-Mart du Canada*, [2006] R.J.Q. 1266, par. 20 (C.A.).

¹⁷ *Québec (Procureur général) c. Charest*, 2004 CanLII 46995 (QCCA), par. 13; *Sulaimon c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 93, par. 82 et 83; (Déclaration d'appel, C.A. Montréal, no 500-09-029367-216, 24 février 2021).

la réclamation envisagée doit être considérée afin de statuer sur la juridiction de la Cour supérieure pour entendre cette affaire. Au surplus, l'enrichissement allégué aurait une cause : la loi. Ceci fait obstacle à un recours pour enrichissement sans cause.

[33] Ici, le recours envisagé vise à obtenir le remboursement de sommes (impôts sur le revenu, cotisations au régime des pensions du Canada, TPS, TVQ, taxe sur le carburant et taxe sur le tabac) que les membres du groupe auraient payées en raison de l'application d'une loi qui les aurait illégalement privés de leur droit d'être exemptés du paiement de ces sommes. Les amendements apportés sont cosmétiques. Ils ne modifient pas l'objet ou la substance du litige.

[41] Si une disposition législative nie le recours devant la Cour supérieure, une désignation camouflant la véritable nature de la réclamation n'aura pas pour effet de la rendre recevable. Dans l'arrêt *Léveillé*¹⁸, la Cour d'appel statue que l'article 14 de la *Loi sur l'assurance maladie*¹⁹ « constitue une fin de non-recevoir au recours civil des assurés du régime public contre la RAMQ en regard des frais accessoires facturés sans droit ». Par conséquent :

[53 En ce qui concerne la RAMQ, l'action collective porte donc essentiellement sur une réclamation par des personnes assurées contre elle pour le remboursement de frais accessoires facturés sans droit. Puisque le seul chef de réclamation contre la RAMQ porte sur ce remboursement, cette réclamation est conséquemment visée par les articles 14 et 22.0.1 de la Loi sur l'assurance maladie. On ne peut contourner les articles 14 et 22.0.1 de la Loi sur l'assurance maladie (dont la période de prescription d'une année pour demander à la RAMQ d'exercer le recours subrogatoire) en invoquant la responsabilité civile de la RAMQ, comme le soutient Léveillé.

[Le Tribunal souligne]

[42] Par l'effet combiné des articles 105, 139, 186 et 188 de la LRRQ et 14, 15, 18 et 158 de la LJA, le législateur a octroyé à Retraite Québec et au TAQ une compétence exclusive pour se prononcer sur le calcul du montant de la rente de retraite versé en vertu de la LRRQ.

[43] C'est ce que décidait le juge Pierre Isabelle saisi par requête en jugement déclaratoire d'une demande à la Cour Supérieure de déclarer inapplicables certains articles de la *Loi sur la régie des rentes du Québec*, sur la base de leur caractère discriminatoire et de les déclarer inconstitutionnels²⁰. Il fut d'avis que la demande tentait de court-circuiter le processus devant le TAQ :

[43] Ici, le recours administratif devant le TAQ est la procédure à suivre afin d'obtenir le remède recherché par la demanderesse.

¹⁸ *Procureur général du Québec c. Léveillé*, 2021 QCCA 653, par. 47.

¹⁹ RLRQ c A-29.

²⁰ *G.D. c. Régie des rentes du Québec*, 2007 QCCS 3356.

[44] L'appel d'une décision de la Régie des rentes du Québec doit se faire devant le Tribunal administratif du Québec, le seul tribunal habilité à faire respecter le droit des parties découlant de la Loi sur la régie des rentes du Québec, ceux découlant des Chartes et ceux détenus en fonction de la constitutionnalité ou de l'inconstitutionnalité de cette loi et de ses dispositions.

[44] Il se fondait sur la décision de la Cour suprême dans l'affaire *Okwuobi c. Commission scolaire Lester-B.-Pearson; Casimir c. Québec (Procureur général); Zorrilla c. Québec (Procureur général)*.²¹

[45] Dans cette affaire, les parents demandaient à ce que leurs enfants puissent fréquenter une école publique anglophone au Québec. Le processus administratif de la *Charte de la langue française*²² prévoyait :

- i. Qu'un fonctionnaire décidait de l'admissibilité d'un enfant à l'école anglaise;
- ii. Un mécanisme de révision;
- iii. Et un recours au TAQ, comme dans le cas de la LRRQ.

[46] La demanderesse Casimir a d'abord demandé à la personne désignée un certificat d'admissibilité. Sa demande ayant été refusée, elle a demandé un jugement déclaratoire et une injonction à la Cour supérieure. Le demandeur Okwuobi a aussi demandé un certificat à la personne désignée et suivant son refus, a demandé la révision de la décision puis en a appelé au TAQ. En parallèle, il a introduit un recours en injonction et jugement déclaratoire. La demanderesse Zorrilla, a, quant à elle, immédiatement saisi la Cour supérieure sans jamais s'adresser à la personne désignée par le ministre.

[47] La Cour suprême a jugé que la Cour supérieure n'avait compétence dans aucun de ces cas :

18 La décision initiale de la personne désignée est susceptible de révision. Au moment pertinent à ces affaires, l'appel d'une décision rendue par une personne désignée devait être interjeté d'abord devant un comité de révision en application des articles 82 et 83 de la Charte de la langue française, puis devant le TAQ aux termes de l'art. 83.4.

19 L'existence de ce processus administratif oblige donc le réclamant à demander à une personne désignée un certificat d'admissibilité et, au besoin, à interjeter appel de cette décision au TAQ, avant de s'adresser à la Cour supérieure pour obtenir l'accès à l'enseignement dans la langue de la minorité au Québec. Après que le TAQ a rendu sa décision, la partie intéressée peut s'adresser à la Cour supérieure pour demander une réparation appropriée.

²¹ 2005 CSC 16.

²² RLRQ c. C-11.

38 Nous sommes donc d'avis que les appelants n'avaient pas le droit de court-circuiter le TAQ, en demandant à la Cour supérieure une injonction et un jugement déclaratoire. Le TAQ possède manifestement le pouvoir d'entendre les appels des décisions rendues par la personne désignée et, dans les affaires étudiées, par le comité de révision en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. De plus, le législateur québécois a donné à ce pouvoir un caractère exclusif. Hormis certaines exceptions précises que nous examinerons plus loin, notre Cour, et tous les tribunaux judiciaires, devraient respecter l'intention manifeste du législateur.

40 Le TAQ a été investi du pouvoir exclusif d'entendre les appels en matière de droit à l'enseignement dans la langue de la minorité. Il faut donc respecter ce processus d'appel administratif.

[48] Le demandeur invite le Tribunal à décider que nous sommes en présence d'une des exceptions auxquelles fait référence la Cour suprême. Elles sont de deux ordres :

- (1) L'injonction dans des situations urgentes;
- (2) Les contestations mettant directement en cause la constitutionnalité du régime législatif.

[49] La décision sur laquelle le demandeur se fonde pour tenter la présente action date d'août 2014. La première exception ne s'applique manifestement pas.

[50] Qu'en est-il de la contestation de dispositions législatives?

[51] Mentionnons d'abord que les conclusions en « dommages » n'ont de fondement que si l'article 120.2 LRRQ est déclaré inopérant. Le demandeur reconnaît que l'interprétation qui a été faite de sa réclamation de rente est conforme au texte de loi.

[52] Dans *Okwuobi*, la Cour a pris soin de préciser :

54 Les cours supérieures peuvent aussi conserver une compétence résiduelle leur permettant de statuer sur des contestations mettant directement en cause un régime législatif, lorsque les circonstances s'y prêtent. Pareille contestation devrait se situer dans un contexte différent des faits entourant les présents pourvois. Dans ceux-ci les appelants ont, en effet, tenté d'obtenir une réparation (le droit à l'enseignement dans la langue de la minorité) en contournant le processus administratif et en s'adressant directement à la Cour supérieure. Sous réserve de ces observations, le législateur ne peut écarter entièrement la compétence résiduelle des tribunaux supérieurs, en particulier lorsque le recours à ces tribunaux s'avère nécessaire pour obtenir une réparation convenable et juste.

[53] Est-il nécessaire, pour obtenir une réparation convenable et juste en l'instance, de saisir la Cour supérieure avant que le TAQ ne se prononce sur la question?

[54] Comme l'a souligné la juge Paquette dans l'affaire *Sarrazin*, les tribunaux relevant du pouvoir de contrôle de la Cour supérieure ont le pouvoir de statuer sur la conformité constitutionnelle des textes qu'ils ont pour mission d'appliquer.

[55] Le TAQ est compétent pour statuer sur la conformité des lois et régimes qu'il a pour mission d'appliquer avec la législation habilitante et les chartes des droits, puisqu'en vertu de l'article 15 LJA, il peut décider de toute question de droit ou de fait nécessaire à l'exercice de sa compétence.

[56] Cette attribution de compétence lui permet de déclarer inopérante une disposition législative incompatible avec la *Charte*.

[57] Invoquant l'arrêt *Conway*²³ de la Cour suprême, la Cour d'appel a jugé, dans le contexte d'un régime arbitral appelé à statuer sur un différend opposant la Ville et le Syndicat des policiers portant sur les régimes de retraite des policiers de Montréal que²⁴ :

[76] La jurisprudence de la Cour suprême du Canada fait ressortir les raisons sérieuses, tant sur le plan des principes que sur celui de la politique générale, de permettre à un tribunal administratif de se prononcer sur la constitutionnalité d'une disposition de sa loi habilitante afin de refuser d'appliquer une disposition contestée qu'il estime inconstitutionnelle. Bien qu'un tribunal administratif ne puisse formellement déclarer une loi inconstitutionnelle à l'égard de tous, cette compétence étant réservée aux tribunaux supérieurs, il peut néanmoins refuser d'appliquer au litige dont il est saisi une loi qu'il estime inconstitutionnelle.

[58] Elle était d'un avis semblable dans l'arrêt *Motel Chute des Pères*²⁵, relatif à la compétence de la Cour du Québec en matières fiscales :

[24] Il ressort en effet des arrêts *R. c. Conway* et *Doré c. Barreau du Québec*²⁶ que, dans la mesure où il est habilité à trancher les questions de droit, un tribunal inférieur (c.-à-d. assujetti au pouvoir de contrôle et de surveillance de la Cour supérieure) peut valablement statuer sur les questions constitutionnelles afférentes au litige dont il est régulièrement saisi.

[59] Dans l'arrêt *Marcotte c. Longueuil (Ville)*²⁷, le juge LeBel, au nom de la majorité, exprimait l'avis qu'une action collective n'était pas le véhicule procédural approprié pour faire déclarer invalides des règlements municipaux.

[60] La Cour d'appel est d'un avis semblable quant à la demande d'inconstitutionnalité d'une disposition législative. Dans l'arrêt *D'Amico c. Procureure générale du Québec*²⁸,

²³ *R. c. Conway*, 2010 CSC 22.

²⁴ *Fraternité des policiers et policières de Montréal c. Ville de Montréal*, 2018 QCCA 857.

²⁵ *Motel Chute des Pères inc. c. Procureur général du Québec*, 2017 QCCA 1760.

²⁶ 2012 CSC 12.

²⁷ 2009 CSC 43.

²⁸ 2019 QCCA 1922, par. 6.

la juge France Thibault, pour la Cour, a confirmé le rejet de la demande d'action collective visant à obtenir une déclaration d'invalidité de certaines dispositions de la *Loi sur l'aide aux personnes et aux familles*²⁹ et du *Règlement sur l'aide aux personnes et aux familles*³⁰, les conclusions en dommages ayant été jugées irrecevables. Elle juge que « lorsque la procédure a comme seul objet d'invalider des dispositions législatives et réglementaires pour un motif d'inconstitutionnalité, l'action collective n'est pas un recours utile au sens du paragraphe 575(3°) C.p.c. ». Elle écrit :

[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 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.

[61] Deux jugements récents de la Cour supérieure ont appliqué cet enseignement.

[62] Dans l'affaire *Allard c. Procureur général du Québec*³¹, le juge Thomas M. Davis a rejeté une demande d'autorisation d'exercer une action collective visant à faire déclarer inconstitutionnelles des dispositions de *Loi sur le régime de retraite du personnel d'encadrement*³² qui ont pour effet de réduire l'indexation des pensions des membres du Groupe, en invoquant que ces dispositions portent atteinte au droit de négocier collectivement découlant de la liberté d'association et du droit à l'égalité, et en opérant une discrimination fondée sur l'âge et sur le statut de retraité. Le juge Davis fut d'avis que :

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 manière.

²⁹ RLRQ c. A-13.1.1.

³⁰ RLRQ c A-13.1.1, r. 1.

³¹ 2021 QCCS 1829; en appel, 500-09-029563-210.

³² RLRQ, c R-12.1.

[63] Dans un autre dossier de régimes de retraite³³, visant à faire déclarer certaines dispositions de la *Loi sur la pension de la fonction publique*³⁴, la *Loi sur la pension de retraite des Forces canadiennes*³⁵ et la *Loi sur la pension de retraite de la Gendarmerie Royale du Canada*³⁶, la juge Isabelle Breton fut d'abord d'avis que les « dommages » réclamés découlaient de l'allégation d'inconstitutionnalité des dispositions en cause et ne pouvaient être octroyés qu'en cas de mauvaise foi du législateur, qui n'était pas alléguée. Puisque seule restait la demande déclaratoire d'inconstitutionnalité, elle conclut que l'action collective serait disproportionnée.

[64] Il n'est donc pas opportun de saisir la Cour supérieure, par voie d'action collective, d'une demande de nullité de l'article 120.2 LRRQ avant d'avoir épuisé les recours devant le TAQ.³⁷

1. C. Irrecevabilité de la réclamation pour dommages moraux et punitifs

[65] En l'espèce, les conclusions en dommages et en inopérabilité de l'article 120.2 LRRQ sont irrecevables parce que relevant de la compétence du TAQ. Reste donc, les dommages moraux et punitifs.

[66] Il est acquis que ni Retraite Québec, ni le TAQ, n'ont compétence pour octroyer les dommages moraux ou punitifs qui sont réclamés par les deux dernières conclusions recherchées par la demande d'autorisation³⁸.

[67] Dans une Demande modifiée en date du 21 juin 2021, le Procureur général demande, au cas où le déclinatoire ne viserait pas celles-ci, de rejeter les conclusions de la Demande pour autorisation d'exercer une action collective visant à obtenir des « dommages-intérêts compensatoires pour le stress, anxiété et inconforts occasionnés par la loi, ainsi que des dommages punitifs ».

[68] Il s'agit donc d'une demande en irrecevabilité. Comme l'écrivent Yves Lauzon et Anne-Julie Asselin :

« Les moyens préliminaires opposables à la demande d'autorisation sont limités à ce stade compte tenu de la nature et de la finalité particulière de cette procédure. La règle générale est que les moyens qui visent ou recourent la contestation des

³³ *Lebeau c. Procureur général du Canada*, 2021 QCCS 1448.

³⁴ L.R.C. 1985, c. P-36.

³⁵ L.R.C. 1985, c. C-17.

³⁶ L.R.C. 1985, c. R-11.

³⁷ *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 RCS 561; *Juste investir inc. Just Invest Inc. c. Québec (Procureure générale)*, 2016 QCCA 1174, par. 41; *Sulaimon c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 93, par. 78; (Déclaration d'appel, C.A. Montréal, no 500-09-029367-216, 24 février 2021).

³⁸ *Sulaimon c. Procureur général du Québec*, 2021 QCCS 93, par. 64; (Déclaration d'appel, C.A. Montréal, no 500-09-029367-216, 24 février 2021); *Raunet c. Procureure générale du Québec*, 2019 QCCS 2389, par. 5; *Fédération des médecins spécialistes du Québec c. Raunet*, 2021 QCCA 654, par. 14.

conditions d'autorisation sont entendus au même moment que cette demande et le tribunal en décide dans le cadre de l'article 575.»³⁹

[69] Dans l'arrêt *Zuckerman c. Target Corporation*⁴⁰, la Cour d'appel a jugé que le juge d'autorisation saisi d'une demande de déclinatoire ne pouvait statuer sur le sérieux des éléments de la demande d'autorisation et la satisfaction de ses critères :

[8] The judge chose to analyze this damage and agreed with Respondent that the expense of \$19.95 was not "a logical, direct and immediate consequence" of Respondent's alleged fault. Again, however appropriate this analysis might have been at an authorization hearing, it was not correct on the declinatory where the parties proceeded on the basis of the allegations of Appellant's written pleading to seek a determination as to whether there was jurisdiction on application of article 3148 C.C.Q. The judge committed an error in taking his analysis beyond ascertaining allegations sufficient to justify exercising jurisdiction.

[Le Tribunal souligne]

[70] La juge Marie-Anne Paquette en est arrivée à une telle conclusion dans le dossier *Sarrazin*⁴¹ :

[6] Les requêtes en irrecevabilité sont, quant à elles, rejetées. L'immunité de l'État pour les dommages qui découlent de l'adoption de lois déclarées inconstitutionnelles n'est pas absolue. Elle ne trouve pas application dans les cas de mauvaise foi ou d'abus de l'État. Or, la Requête en autorisation comporte des allégations de cette nature. Une étude plus poussée de la question doit donc se faire à tout le moins à l'étape de l'autorisation du recours et il est prématuré ici de trancher ce débat sur une requête en irrecevabilité.

[71] Il est exact qu'à l'heure actuelle, les allégations à l'appui de la demande de dommages moraux et punitifs ne semblent pas justifier leur demande. Il est néanmoins loisible au demandeur de modifier sa demande préalablement à l'autorisation.

[72] Quel que soit le sérieux des arguments concluant à l'irrecevabilité des chefs de réclamations non visés par l'exception déclinatoire, ils relèvent de l'audition sur autorisation. Le Tribunal doit se garder de se prononcer à leur égard à cette étape-ci du dossier.

[73] L'avocat du demandeur demande au Tribunal de suspendre le dossier au cas où le déclinatoire serait accordé, pour attendre le résultat des contestations constitutionnelles logées devant le TAQ.

³⁹ Lauzon, Y. et Asselin, A.-J. Article 574 *Le grand collectif - Code de procédure civile : Commentaires et annotations*, Volume 2 (Articles 391 à 836), 5e édition, L. Chamberland (dir.), 2020 EYB2020GCO586.

⁴⁰ 2015 QCCA 1809.

⁴¹ *Sarrazin c. Canada (procureur général)*, 2012 QCCS 6072, confirmé par 2013 QCCA 1776.

[74] Cette proposition apparaît proportionnelle et logique dans la mesure où l'octroi de dommages moraux et punitifs dépend au premier chef de l'invalidité de l'article 120.2 LRRQ. Le Tribunal invite les parties à s'entendre à cet égard ou à soumettre une demande formelle de suspension de l'instance.

CONCLUSIONS

[75] Vu le sort mitigé de la demande en rejet, il n'y aura pas d'octroi de frais de justice.

POUR CES MOTIFS, LE TRIBUNAL :

[76] **ACCUEILLE** en partie la demande en exception déclinatoire;

[77] **DÉCLINE** compétence à l'égard des conclusions suivantes de la Demande pour autorisation d'exercer une action collective et pour être désigné représentant des membres du groupe :

« DÉCLARER que l'article 120.2 de la Loi sur le régime des rentes est inconstitutionnel et sans effet et ce, depuis son entrée en vigueur;

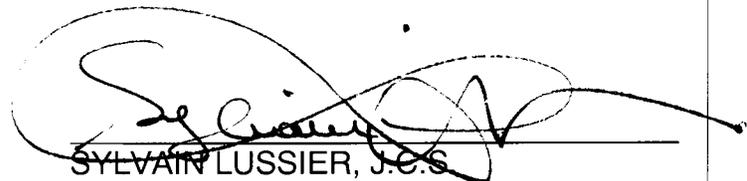
ORDONNER aux défenderesses de rembourser au demandeur et aux membres du groupe toutes les pénalités imposées sur les rentes de retraite de ces derniers depuis l'âge de 65 ans;

ORDONNER aux défenderesses de payer au demandeur et aux membres du groupe le plein montant de leurs rentes de retraite et ce, sans qu'aucune pénalité ne leur soit imposée comme aux personnes ayant volontairement pris une retraite anticipée avant l'âge de 65 ans;

DÉCLARER que le demandeur et les membres du groupe ont subi un préjudice matériel en étant privés du plein montant de leurs rentes de retraite à partir de l'âge de 65 ans. »

[78] **REJETTE** la demande en irrecevabilité des autres conclusions;

[79] **LE TOUT**, sans frais.



SYLVAIN LUSSIER, J.C.S.

M^e Éric Delouya
M^e Tom Markakis
DE LOUYA MARKAKIS, AVOCATS
Avocats du demandeur

M^e Marie Couture-Clouâtre
BERNARD, ROY (JUSTICE-QUÉBEC)
Avocats du défendeur

M^e Philippe Auger-Giroux
RETRAITE QUÉBEC
Avocats de Retraite Québec

Date d'audience : 10 juin 2021; réception des dernières représentations, le 13 juillet 2021.