



# Mémoire

présenté par

**LA FÉDÉRATION DES POLICIERS ET  
POLICIÈRES MUNICIPALES DU QUÉBEC**

à

*La Commission des finances publiques*

**Projet de loi n° 195**  
**Loi modifiant la Loi sur les régimes  
complémentaires de retraite**

**Le 9 septembre 2004**

## **PRÉAMBULE**

La Fédération des policiers et policières municipaux du Québec remercie la Commission des finances publiques de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 195, Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite.

La Fédération est un regroupement d'associations syndicales composées de policiers et policières municipaux de la province. Elle compte 44 associations membres et représente plus de 7 000 policiers et policières.

La Fraternité des policiers et policières de Montréal fait partie de la Fédération à titre de membre associé.

La Fédération est également membre de l'Association canadienne de la police professionnelle (ACPP) qui regroupe plus de 52 000 policiers à travers le Canada.

Après analyse du projet de loi n° 195, la Fédération n'est pas d'accord avec ce dernier. D'apparence mineure, la modification proposée au chapitre X.1 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite a des implications beaucoup plus importantes qu'il ne semble. Ce projet de loi relance tout le débat entourant l'utilisation des surplus d'un régime de retraite et impose aux parties contractantes une contrainte qui risque de compromettre le processus de négociation collective dans lequel évolue un régime de retraite.

Nous espérons pouvoir sensibiliser la Commission à cet égard, en soumettant le tout à son appréciation.

## **COMMENTAIRES**

Le projet de loi propose d'ajouter aux consentements requis par l'article 146.5 de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, celui des retraités, des participants non actifs et des participants qui ne font pas partie d'une association accréditée ou d'une partie liée à l'employeur par un contrat écrit.

Parlons donc des retraités, puisqu'il nous apparaît évident que ce sont les retraités qui sont principalement visés.

En termes clairs, l'assentiment des retraités serait nécessaire pour que le droit de l'employeur d'affecter un surplus à l'acquittement de ses cotisations soit protégé par l'article 146.7, donc à l'abri de tout recours, alors que l'accord de l'association accréditée suffisait jusqu'à maintenant.

La modification pourrait avoir une portée rétroactive par rapport à des congés de cotisation effectués dans le passé et pour que cette modification lie les retraités, leur assentiment serait donc requis.

Il est bien entendu que l'employeur et une association accréditée pourraient quand même convenir d'un congé de cotisation sans l'assentiment des retraités, sauf que la modification du régime à cet effet ne pourrait profiter de la protection de l'article 146.7.

De prime abord, on serait porté de croire qu'il est normal que le consentement des retraités soit requis, puisque la modification au régime doit les lier. Mais c'est faire abstraction de l'évolution historique des régimes de retraite qui est indissociable du régime des relations de travail

et c'est présumer à tort que les retraités ont des droits actuels sur les surplus d'un régime existant.

De fait, le projet de loi semble ignorer deux grands principes. Premièrement, il revient à l'association accréditée de négocier le contenu d'un régime de retraite, de s'assurer du partage des excédents d'actif en tenant compte des intérêts de tous, de l'historique du régime, du contexte de négociation auquel sont confrontés les employés actifs, de la nécessité d'améliorer le régime pour les participants actifs. L'indexation des rentes des retraités peut être un élément à considérer, au besoin, mais il y en a d'autres et l'association accréditée est la mieux placée pour départager les priorités, elle est même la seule qui puisse le faire dans un contexte de relations de travail, duquel découlent d'ailleurs les droits des retraités.

Deuxièmement, les retraités n'ont pas de droit acquis à l'égard des surplus d'un régime existant.

Ce sont ces principes qui ont sans doute guidé le législateur lorsque la loi a été modifiée en l'an 2000, par l'introduction du chapitre X.1 concernant l'affectation de l'excédent d'actif à l'acquittement de cotisations patronales. Le législateur a voulu donner aux parties « signataires » d'un régime de retraite, la possibilité de régler entre elles l'épineux contentieux des congés de cotisation, en liant quiconque pouvait prétendre avoir des droits en vertu du régime.

On entend par parties « signataires » du régime celles qui ont « contracté » le régime, soit l'employeur et l'association accréditée. On parle donc des parties contractantes.

Ce sont ces parties qui conviennent du contenu du régime et en règlent les modalités.

Elles ont une pleine liberté de contracter, dans la mesure où elles n'affectent pas les droits acquis des retraités, compte tenu de la nature « fiduciaire » d'une caisse de retraite.

Dans l'affaire Groupe TVA, le Conseil canadien des relations industrielles cite une décision de la Commission des relations du travail de la Colombie-Britannique qui, à juste titre, énonce ce qui suit :

*« Il est vrai que normalement on s'attend à ce que les prestations de retraite soient acquises à partir d'un point donné et à ce qu'au moment de son départ à la retraite, le retraité ait droit à sa pension en vertu de la loi, ce que ne peut aucunement modifier la convention collective conclue entre le syndicat et l'employeur. » (Les soulignés sont de nous)*

(page 16)

Dans cette affaire, les retraités de Groupe TVA se plaignaient que l'association accréditée n'avait pas négocié une revalorisation satisfaisante de leurs rentes et ils dénonçaient le partage qui avait été fait des surplus.

Sans vraiment trancher le débat concernant l'applicabilité du devoir de représentation d'un syndicat lorsqu'il s'agit de retraités, la Commission a décidé sur le fond que le syndicat avait agi correctement lorsqu'il avait négocié le partage des surplus et la modification du régime,

reconnaissant ainsi la compétence exclusive du syndicat en la matière, malgré ce que prétendaient les retraités.

Dans l'affaire Dayco (Canada) Ltd.,<sup>1</sup> décision de la Cour suprême du Canada, le juge La Forest énonce ce qui suit :

*« Même si les retraités sont exclus du processus de la négociation collective, les syndicats peuvent négocier en leur nom (et ils le font souvent). »* (Les soulignés sont de nous)

(Page 299)

...

*« En résumé, je suis d'avis que les droits accordés aux retraités peuvent, si les conditions d'une convention collective le stipulent, survivre à cette convention. De plus ... je conclurais que ces droits subsistants deviennent acquis à la date où l'employé prend sa retraite et qu'ils survivraient à toutes négociations collectives subséquentes qui auraient pour objet de les faire cesser. »* (Les soulignés sont de nous)

(Page 305)

Bref, il est clair que les retraités n'ont aucune possibilité de négocier le contenu du régime de retraite alors qu'ils ne sont plus à l'emploi de l'entreprise et que cette compétence appartient exclusivement à l'association accréditée. Par contre, les droits qu'ils ont acquis sont protégés.

Il ne faut donc pas se surprendre qu'en modifiant la loi en l'an 2000, le législateur n'a pas requis l'assentiment des retraités pour l'application des

---

<sup>1</sup> Dayco (Canada Ltd) c. TCA-Canada (1993) 2 R.C.S. 230.

nouveaux articles 146.5 et 146.7, même si ceux-ci sont liés par la modification convenue par l'employeur et l'association accréditée.

D'autant plus qu'il n'a jamais été reconnu que les retraités pouvaient avoir droit aux surplus d'un régime existant. Ni la loi, ni la jurisprudence, ni la teneur des régimes, ni l'historique passée ne pourraient permettre de croire que les retraités puissent revendiquer la propriété de quelque portion des surplus d'un régime de retraite.

Il ne faut pas se tromper sur la portée de la décision de la Cour suprême dans l'affaire Air Products<sup>2</sup> ou celle de la Cour d'appel dans Singer<sup>3</sup>.

Bien sûr que les tribunaux ont décidé que l'employeur ne pouvait se donner un congé de cotisation si le régime ne le permettait pas et l'annulation d'une appropriation illégale des surplus a permis aux retraités de récupérer les sommes perdues, mais dans un contexte de terminaison de régime.

En dehors de ce contexte, l'annulation d'un congé de cotisation profiterait à la caisse.

Dans Air Products, le juge Corey énonce ce qui suit :

*« Les employés ne peuvent revendiquer aucun droit au surplus d'un régime existant puisqu'il n'est pas définitif. Le droit à tout surplus n'est cristallisé que lorsque celui-ci devient vérifiable à la cessation du régime. Par conséquent, le fait de s'accorder une période d'exonération de cotisations ne*

---

<sup>2</sup> Schmidt c. Air Products Canada Ltd (1994) 2 R.C.S. 611.

<sup>3</sup> T.S.C.O. of Canada Ltd c. Châteauguay (1995) R.S.Q. 637.

représente ni un empiètement sur la fiducie, ni une réduction des prestations acquises. »

C'est certain qu'en cours d'existence du régime, les parties « signataires » du régime peuvent convenir de modifications qui affectent les surplus et qui, en ce sens, pourraient réduire la quotité des actifs dont pourraient bénéficier les participants et les retraités dans le cas d'une hypothétique terminaison du régime.

Mais en reconnaissant que l'employeur puisse s'octroyer des congés de cotisation à même les surplus lorsque le régime ne l'empêche pas, la Cour reconnaît que toute autre utilisation des surplus que les parties « signataires » pourraient convenir ne concerne pas les retraités, dans la mesure où leurs acquis ne sont pas affectés.

Or, ni les règles de la fiducie, ni la teneur du régime, ni la loi ne confèrent aux retraités quelque acquis à l'égard des surplus d'un régime existant.

Ce n'est qu'en cas de terminaison que les retraités, comme tout autre participant, ont généralement droit aux surplus, suivant les règles de la fiducie, du régime ou de la loi. Mais ces règles ne visent que la terminaison, elles ne gèrent aucunement la gestion du régime en cours d'existence.

Même si l'utilisation du surplus dans un régime existant peut avoir une incidence sur la quotité du surplus, en cas de terminaison, il ne faut pas oublier qu'un régime de retraite n'est pas bâti en fonction d'une terminaison, mais en fonction de sa continuation. La terminaison est un incident dont les conséquences sont réglées légalement, sans plus quant aux règles qui régissent son existence.



Rien donc ne justifiait en l'an 2000 de conditionner la protection de l'article 146.7 à l'assentiment des retraités. Le législateur a voulu régler des problèmes, pas en créer.

Autant dire que le projet de loi propose tout simplement d'abroger les articles 146.5 et 146.7, puisque c'est justement pour lier les retraités que ces dispositions ont été introduites à la loi, de façon à protéger l'accord des parties « signataires » sur la question des congés de cotisation contre toute poursuite des retraités ou de quiconque.

Pourquoi faudrait-il maintenant reconnaître aux retraités un droit de regard sur une entente pouvant survenir entre une association accréditée et l'employeur sur une modification prévoyant un congé de cotisation.

Il ne faut pas se le cacher, les retraités veulent plus.

Ils ne veulent pas protéger les surplus au cas de terminaison, mais obtenir une part des surplus déclarés du régime existant, pour bonifier leurs rentes.

Le projet de loi ne va pas jusque là, mais il leur donne un moyen indirect d'y parvenir.

De plus, le projet de loi établit un principe à contre-courant, en sous-entendant que les retraités auraient leur mot à dire sur l'utilisation des surplus d'un régime existant, ce qu'aucune autorité ne leur a reconnu à ce jour, bien au contraire.

Il n'est pas évident que l'arrêt de la Cour supérieure dans l'affaire Hydro-Québec<sup>4</sup> ait mis fin à toutes les prétentions et attentes des groupes de retraités.

La modification proposée à l'article 146.5 ne manquerait pas d'ailleurs d'attiser leurs prétentions quant à l'utilisation des surplus d'une caisse de retraite.

Pour l'instant, il s'agit uniquement de confirmer le droit à un congé de cotisation. Mais le projet de loi a des effets qui débordent le cadre strict de l'amendement proposé.

La discussion sur la question des congés de cotisation est à la mode aux tables de négociation.

Échaudés par les rendements négatifs des caisses de retraite, les employeurs sont réticents à bonifier le régime. Ils veulent des garanties, compte tenu qu'ils peuvent être appelés à payer plus que la cotisation projetée. Le cas échéant, ils veulent pouvoir se rembourser à même les surplus futurs et réduire leur cotisation d'exercice au niveau projeté, en se servant des surplus futurs.

Le congé de cotisation peut d'ailleurs prendre diverses formes. La question implique souvent un contentieux complexe et parfois historique où l'employeur et une association accréditée conviennent d'une modification en ce sens du régime pour des considérations intrinsèquement reliées à leurs rapports collectifs du travail. Il ne faudrait pas que ce règlement soit compromis par des tiers qui n'ont aucun pouvoir de négociation et dont les droits acquis sont pourtant protégés.

---

<sup>4</sup> Association provinciale des retraités d'Hydro-Québec c. Hydro-Québec (2002) R.J.Q. 2475.

Sans l'assentiment des retraités, l'entente convenue par les parties « signataires » ne serait pas « protégée » au sens de l'article 146.7. Tant l'employeur que l'association accréditée seraient hésitants à procéder à la modification sans l'assentiment des retraités, pour ne pas s'exposer à d'éventuelles poursuites, d'autant plus que la disposition proposée par le projet de loi constitue pratiquement une invitation à poursuivre.

C'est donc un véritable droit de veto que le projet de loi accorde aux retraités, un veto qui leur permettrait de bloquer une entente dont pourrait convenir un employeur et une association accréditée, un veto dont ils se serviraient comme un pouvoir de négociation, qui confronterait directement celui des associations accréditées, un veto qui leur donnerait des arguments pour prétendre avoir droit à une partie des surplus actuariels, ce qui n'a jamais été établi, au contraire.

Bien qu'il soit légitime pour les retraités de vouloir profiter d'une revalorisation de leurs rentes, là n'est pas la question.

Les participants actifs seront un jour des retraités et, en ce sens, ils ne peuvent être insensibles à l'indexation des rentes des retraités, lorsque l'indexation prévue au régime est insuffisante ou fait défaut. Mais ce sont les participants actifs qui sont sur la ligne de front, qui vivent le conflit de travail, qui sont confrontés à un processus de négociation globale dont le régime de retraite est l'un des enjeux importants. Ce sont les participants actifs qui, dans une négociation, mettent dans la balance l'ensemble de leurs conditions de travail et qui, dans une situation de déficit du régime de retraite, peuvent être appelés à renoncer à certains avantages et à certaines de leur demandes, le déficit faisant partie de l'enveloppe monétaire dont ils négocient le contenu, via leur association accréditée.

Les retraités ont atteint les objectifs de retraite qu'ils ont négociés et qu'ils s'étaient fixés durant leur participation active. Ils bénéficient d'acquis immuables, alors que dans le contexte actuel de rendements négatifs, les participants actifs sont pris à négocier le maintien de leurs avantages.

Les retraités n'encourent aucun risque. Ils voudraient le meilleur des deux mondes. Une part des surplus, mais s'éclipser quand la situation s'envenime.

Il est certain qu'on peut invoquer divers cas pathétiques de retraités qui bénéficient de rentes médiocres. Mais cette situation découle plus souvent qu'autrement du niveau de rentes acquis durant la participation active que d'un défaut d'indexation. On ne peut réécrire l'histoire.

Règle générale, les associations accréditées ont négocié la revalorisation des rentes des retraités, là où c'était nécessaire, parfois même si les surplus étaient insuffisants, forçant l'employeur à payer un déficit.

Ces participants actifs ont tout intérêt à maintenir une tradition de revalorisation des rentes des retraités, si le régime n'y pourvoit pas lui-même de façon satisfaisante, puisqu'ils en profiteront à leur tour à la retraite.

Mais quelle que soit la situation, le choix des options relève de l'association accréditée.

Les surplus d'un régime de retraite peuvent servir à plusieurs fins, dont rééquilibrer les cotisations, bonifier les rentes antérieures des participants actifs, notamment dans un régime de type carrière, réduire l'âge

d'admissibilité à la retraite, indexer les rentes passées des participants actifs ou celles des retraités.

Il en a toujours été ainsi et les retraités ont agi de la même façon, alors qu'ils étaient actifs. Ce sont les règles du jeu, comme pour ainsi dire, et il ne peut en être autrement.

L'utilisation des surplus sous forme de congé de cotisation peut parfois permettre le règlement global d'un conflit de travail et, en certains cas, sauver des emplois.

Suivant le régime de relations de travail dans lequel évolue un régime de retraite, il revient à l'association accréditée de décider des enjeux de la négociation. Comme « signataire » du régime, elle seule peut déterminer avec l'employeur le contenu d'un régime de retraite.

Il en va de même pour une modification visée par l'article 146.5. Les retraités n'ont pas à intervenir dans le contenu du régime, même à l'égard d'une disposition qui peut affecter les surplus auxquels ils n'ont par ailleurs pas droit.

Ceci ne veut pas dire qu'ils ne bénéficieront pas des surplus, puisque maintes fois les parties « signataires » ont convenu de bonifier leurs rentes à même les surplus. L'association accréditée pourrait même avoir des obligations à cet égard.

Dans une décision de la Cour suprême, l'affaire Valérie Tremblay,<sup>5</sup> le juge Lebel attribue à l'association accréditée l'obligation de négocier de façon « *diligente et compétente* », même pour une personne qui a quitté

---

<sup>5</sup> Tremblay c. Syndicat des employées et employés professionnels-les et de bureau, section locale 57 (2002) 2 R.C.S. 627.

son emploi. Le juge Lebel parle d'une « obligation résiduelle de représentation à l'égard des employés qui cessent de travailler dans l'entreprise » et cette obligation ne serait pas limitée à l'exécution des obligations de l'employeur mais à la négociation d'avantages.

Cependant, cette obligation n'en est pas une de résultat, mais de moyen et le juge Lebel reconnaît au syndicat la faculté de soupeser tous les intérêts, s'exprimant comme suit :

*« Par ailleurs, dans le cadre d'une négociation collective, en exécutant son obligation de représentation, le syndicat accrédité fait souvent face aux conséquences de l'histoire et des problèmes vécus par le groupe qu'il représente. Certains intérêts peuvent s'être constitués, des situations juridiques s'être cristallisées, des engagements avoir été pris. Dans ce contexte, bien que l'obligation de représentation s'exécute dans le présent, mais dans la perspective de l'avenir prévisible de l'entente à négocier, il arrivera parfois que le syndicat doive prendre en compte ces intérêts ou ces droits dans la définition des solutions auxquelles la convention donnera forme et effet pour le futur. »*

(Page 640)

Dans un contexte où les rentes des retraités auraient toujours été indexées dans le passé, il serait intéressant de voir comment cet avantage pourrait être remis en question au cours d'une négociation, à la lumière des commentaires du juge Lebel quant à cette « obligation résiduelle » de représentation qui incombe aux syndicats. Dans l'affaire de Ville de

Victoriaville<sup>6</sup>, l'arbitre Bernard Bastien n'a-t-il pas reconnu une certaine valeur à l'historique de revalorisation des rentes des retraités?

Bref, toute cette question relève de l'association accréditée, ainsi qu'il en avait été convenu lorsque le chapitre X.1 a été introduit dans la loi, et rien ne justifie de faire autrement.

\*\*\*\*\*

---

<sup>6</sup> Ville de Victoriaville-Arthabaska c. Fraternité des policiers de Victoriaville inc. M<sup>e</sup> Bernard Bastien, 18 décembre 2003.

## **CONCLUSION**

Le rôle exclusif de l'association de salariés ressort clairement de toutes ces décisions et de l'évolution historique des régimes de retraite. Il s'explique par son statut de « signataire » du régime, par le contexte des rapports collectifs de travail dans lequel évolue un régime de retraite.

On ne peut donc accepter la prémisse de base que sous-tend le projet de loi, à savoir que les retraités auraient droit au chapitre quant au contenu d'un régime de retraite, notamment pour une modification concernant un congé de cotisation. On ne peut accepter non plus que ces questions puissent faire l'objet d'un marchandage qui affecterait le pouvoir de négociation d'une association accréditée.

Ce n'est pas que nous soyons insensibles à la situation des retraités, bien au contraire. D'ailleurs, la Fédération, à titre de mandataire des associations accréditées, a toujours prôné l'amélioration des rentes des retraités, là où c'était nécessaire, mais en tenant compte des intérêts de tous les participants. Il en sera toujours ainsi, tant que les régimes ne prévoient pas une formule adéquate d'indexation.

Nos commentaires valent également pour les autres participants visés par le projet de loi.

Pour ces motifs, nous sommes d'avis que le projet de loi n° 195 doit être retiré.

*Denis Côté*  
*Président*  
*Fédération des policiers et policières municipaux du Québec*