



MÉMOIRE PORTANT SUR LE PROJET DE LOI N^o 3

*Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite
à prestations déterminées du secteur municipal*

PRÉSENTÉ DEVANT

LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

PAR

LA FRATERNITÉ DES POLICIERS ET POLICIÈRES DE MONTRÉAL

AOÛT 2014

I- PRÉSENTATION

La Fraternité des policiers et policières de Montréal (ci-après « la Fraternité ») est une association de salariés qui représente plus de 4 500 policiers.

La Fraternité remercie la Commission de l'aménagement du territoire de lui donner la possibilité d'exprimer son opinion sur le projet de loi n° 3.

II- PRÉAMBULE

Le régime de retraite des policiers de Montréal est le plus important régime à prestations déterminées (PD) du secteur municipal, avec plus de 4 G\$ d'actifs sous gestion en date du 31 décembre 2013, soit près de 20 % de l'ensemble des actifs sous gestion propre à ce secteur. Ce régime compte près de 10 000 participants et verse des rentes aux retraités, conjoints, bénéficiaires ou invalides pour environ 160 M\$ annuellement. Les engagements propres aux participants actifs comptent pour environ 45 % des engagements totaux.

Vu ce qui précède, la Fraternité prend acte de l'importance que le projet de loi accorde autant dans son Titre que dans ses notes explicatives et dans son article 1, aux régimes de retraite à prestations déterminées et au rôle joué par ces régimes dans le remplacement du revenu des salariés.

Le titre du projet de loi s'intitule en effet : « Loi favorisant la santé financière et la pérennité des régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal ».

L'article 1 énonce notamment :

*« La présente loi a pour objet d'obliger la modification de tout régime de retraite à prestations déterminées, constitué en vertu de la Loi sur les régimes complémentaires de retraite (chapitre R-15.1) et établi par un organisme municipal, **en vue d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité.** À cette fin, un processus et des règles particulières de restructuration sont prévus. »*

Dans les notes explicatives, le projet de loi reproduit cet énoncé de la manière suivante :

*« Ce projet de loi prévoit que les régimes de retraite à prestations déterminées du secteur municipal doivent être restructurés **en vue d'en assainir la santé financière et d'en assurer la pérennité.** »*

Quelqu'un qui se contenterait de lire le titre du projet de loi et l'objectif poursuivi tel que celui-ci se trouve énoncé dans les notes explicatives et dans l'article 1 comprendrait comme ce fut le cas pour la Fraternité et l'ensemble des citoyens, que le projet de loi reconnaît l'importance des régimes de retraite à prestations déterminées dans le remplacement du revenu d'un employé qui prend sa retraite et que le but poursuivi se limite donc au problème que pose un régime de retraite dont la pérennité est mise en péril en raison de sa situation financière. Ce même citoyen s'en remettrait à la bonne foi du rédacteur et présumerait que son contenu va nécessairement refléter l'objectif poursuivi. Il ne pourrait imaginer autre chose.

Malheureusement, il ne s'agit que d'une apparence. Une lecture attentive du projet de loi mène en effet à une tout autre conclusion.

Il apparaît clairement que les moyens retenus dans ce projet de loi, la restructuration envisagée pour y parvenir de même que les règles impératives et par conséquent **non négociables qu'il fixe, sans égard à la situation financière des régimes en cause puisque tous les régimes de retraite y sont assujettis**, ont pour effet :

- 1- de dénaturer l'objet de la loi en assujettissant à celle-ci des régimes de retraite qui ne sont pas en péril et dont la santé financière n'est pas en cause ;
- 2- d'établir au bénéfice des municipalités un mécanisme de récupération salariale aussi injuste qu'injustifiable au détriment d'ententes négociées dans le cadre de la rémunération globale;
- 3- de faire perdre à des retraités et à des participants actifs des droits acquis;
- 4- de transformer en régime à prestations cibles des régimes à prestations déterminées; et
- 5- de violer de plein fouet les dispositions de la Charte canadienne des droits et libertés de même que la Charte québécoise des droits et libertés de la personne portant sur le droit d'association et son indissociable pendant : le droit de négocier collectivement.

III- DÉVELOPPEMENT

1- LA SANTÉ FINANCIÈRE D'UN RÉGIME DE RETRAITE

L'immixtion de l'État québécois dans les régimes de retraite des employés municipaux ne s'explique qu'en raison des plaintes des élus municipaux qui dénoncent les déficits actuariels accumulés au fil des ans et leur incapacité à surmonter le problème.

Malheureusement, le conditionnement d'une opinion publique déjà vulnérable dans un contexte où les enjeux et les causes sont d'une extrême complexité, tenue en otage sous la menace d'une augmentation de la taxation, qui s'abreuve au populisme de certains élus et aux arguments démagogiques qui en résultent et dont la mémoire sur l'irresponsabilité contemporaine et la piètre administration des affaires municipales laisse pantois, ont fait le reste.

Cet état de fait pèse donc peu, semble-t-il, dans les demandes des municipalités.

Pourtant, la situation financière des régimes de retraite s'explique en grande partie en raison de l'incurie des administrations municipales et de leur incapacité chronique de bien administrer les actifs sous leur contrôle. Mais on en est plus à ces considérations et les causes de l'état pitoyable des finances municipales ne comptent pas. **Il est tellement plus facile et plus accommodant d'en rendre responsable les employés et de rogner sur les engagements contractuels pourtant négociés librement entre les parties.**

Les statistiques en provenance de la Régie des rentes du Québec en date du 31 décembre 2013 font pourtant voir que le quart des régimes de retraite du secteur municipal est capitalisé à 90 % ou plus alors que près de la moitié de ceux-ci ont un niveau de capitalisation entre 80 % et 90 %. Les régimes capitalisés, pour leur part, représentent 30 % de l'échantillon. C'est donc dire qu'en date du 30 juin dernier, compte tenu des rendements observés depuis le 1^{er} janvier, il est probable que près de 70 % des régimes de retraite à prestations déterminées soient capitalisés à 85 % ou plus.

Selon les estimations des actuaires de la Fraternité, le régime de retraite des policiers de Montréal, serait pleinement capitalisé au 31 décembre 2013 et même en situation de surplus en date du 31 décembre 2013, dans la mesure où se trouvent considérés les actifs du régime qui sont versés dans la réserve spéciale créée en vertu de la loi, lesquels s'élèveraient à plus de 300 M\$. ¹

Dans son projet de loi 79, à l'article 4, le précédent gouvernement reconnaissait pourtant qu'un régime de retraite qui est capitalisé à hauteur de 85 % n'est pas en péril.

¹ La Fraternité comprend qu'en toute logique, c'est l'actif global du régime de retraite qui devrait être utilisé aux fins de la répartition du déficit prévu dans l'article 3 du projet de loi, plutôt que l'actif qui est attribuable au compte général. S'il devait en être autrement, la création de la réserve de sécurité comporterait un effet négatif, soit celui d'entraîner la réduction des bénéfices supplémentaires et d'accorder à la Ville le droit unilatéral de suspendre l'indexation des retraités.

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

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

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

On objectera que l'exclusion d'un seul régime de retraite de l'application du projet de loi pourrait créer un malheureux précédent et s'avérer injuste pour tous les autres. La Fraternité soumet qu'à toute époque pertinente, le régime de retraite des policiers de Montréal a été considéré par le législateur lui-même comme étant unique et exceptionnel, justifiant une intervention législative à six (6) reprises :

- en 1967, par l'adoption des lois 86 et 140 soustrayant le régime de retraite des policiers de Montréal de l'application de la loi sur les régimes supplémentaires de rentes et confirmant le principe du « pay as you go » en lieu et place de la capitalisation du régime de retraite ;²
- en 1968 par l'adoption de la loi 92 (projet de loi 295), autorisant la Ville de Montréal à ne pas payer sa cotisation au régime de retraite des policiers de Montréal pendant deux ans, confirmant à nouveau le principe du « pay as you go » en lieu et place de la capitalisation du régime de retraite et soustrayant encore une fois le régime de retraite des policiers de Montréal de l'application de la loi sur les régimes supplémentaires de rentes;
- en 1977, par l'adoption de la loi 71, sanctionnant l'entente intervenue entre l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal et la Ville de Montréal sur la liquidation des dettes de la Ville de Montréal à l'égard du régime de retraite des policiers de Montréal constatée dans l'acte notarié du 22 juin 1977 et soustrayant cette entente de l'application de la loi sur les régimes supplémentaires de rentes ;

² *Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal c. la Ville de Montréal*, C.S. 500-002491-73, jugement rendu par l'honorable juge en chef de la Cour supérieure Jules Deschênes, le 13 juin 1974 ; jugement porté en appel mais qui a fait l'objet d'un règlement global intervenu en 1977 et qui a conduit à l'acte notarié du 22 juin 1977;

- en 1977 par l'adoption du projet de loi 260 relatif au nouveau régime de retraite des policiers de Montréal ;
- en 1984, par l'adoption de la loi 53 (projet de loi 25) sanctionnant l'entente intervenue le 22 août 1984 entre la Fraternité des policiers de Montréal et la C.U.M., obligeant la C.U.M. à verser sa cotisation au régime de retraite, fixant la cotisation requise pour deux années et, pour le futur, en déterminant son mode de contribution et finalement en régularisant le mode de capitalisation du régime de retraite selon des règles différentes de celles de la loi sur les régimes supplémentaires de rente;

Ces six actes législatifs ont donc été adoptés malgré la loi sur les régimes supplémentaires de rentes en vigueur à cette époque.

LA SITUATION UNIQUE ET EXCEPTIONNELLE DU RÉGIME DE RETRAITE DES POLICIERS DE MONTRÉAL : UN PEU D'HISTOIRE

La Fraternité est pleinement consciente des dangers que représente un régime de retraite qui est sous-capitalisé. Voilà pourquoi, la Fraternité s'est toujours comportée de manière à ce que le régime de retraite des policiers de Montréal le soit pleinement.

En fait, la bonne santé financière du régime de retraite des policiers de Montréal a même permis à la Ville de bénéficier d'un congé de cotisations entre 1996 et 2006, **le tout pour une valeur actualisée de plus de 900 millions de dollars en date du 31 décembre 2013.**

La Fraternité souligne que le régime de retraite des policiers de Montréal est le seul régime de retraite à la Ville de Montréal qui a produit dans le passé des surplus actuariels et permis un congé de cotisations, tous les autres régimes de retraite étant déficitaires.³ L'ampleur des surplus actuariels du régime de retraite des policiers de Montréal durant la susdite période et du congé de cotisations accordé à la Ville place ce régime dans une situation unique et exceptionnelle à tous égards, qu'il s'agisse de son degré de capitalisation, de son historique, ou même des prétentions de la Ville dans le passé.

Il y a lieu de souligner ceci en raison de l'ironie de la situation qui résulte de l'application aux policiers de Montréal des règles relatives à la rémunération globale : un régime de retraite moins généreux aurait entraîné une plus faible cotisation patronale mais des salaires plus élevés. Par conséquent, non seulement ces salaires n'auraient fait l'objet d'aucun congé mais leur augmentation aurait entraîné des engagements actuariels à l'égard du régime de retraite plus élevés qu'ils ne le sont présentement, en raison justement d'une augmentation équivalente des salaires payés.

³ La Ville priorisait alors la négociation de mécanismes d'échelonnement et de report de ses dettes accumulées ainsi qu'on le verra plus loin aux pages 7 et 8 du présent mémoire ;

Par conséquent, les économies importantes dont la Ville a pu bénéficier en raison des congés de cotisations n'ont donc pu être réalisées que parce qu'il s'agissait de contributions elles-mêmes importantes au régime de retraite. Faisant abstraction du passé comme s'il n'avait jamais existé, l'administration municipale se présente aujourd'hui en dénonçant ce qui est pourtant à l'origine des économies dont elle a bénéficié pendant dix ans. Lorsque l'on touche à la pierre angulaire d'un édifice, on ne peut que mettre celui-ci en péril.

Malheureusement, l'insouciance, l'incurie, le cynisme et l'incompétence des administrations municipales précédentes dans la gestion des finances de la Ville de Montréal les ont amenées à dilapider l'ensemble de la susdite somme de 900 millions de dollars, la détournant pour ainsi dire totalement des fins auxquelles elle aurait normalement dû servir, ne prenant même pas la peine de constituer une réserve minimale pour les mauvais jours. Quiconque ayant le moindre sens commun et un minimum de respect en serait gêné ! Mais la Ville fait la sourde oreille et refuse d'en tenir compte.

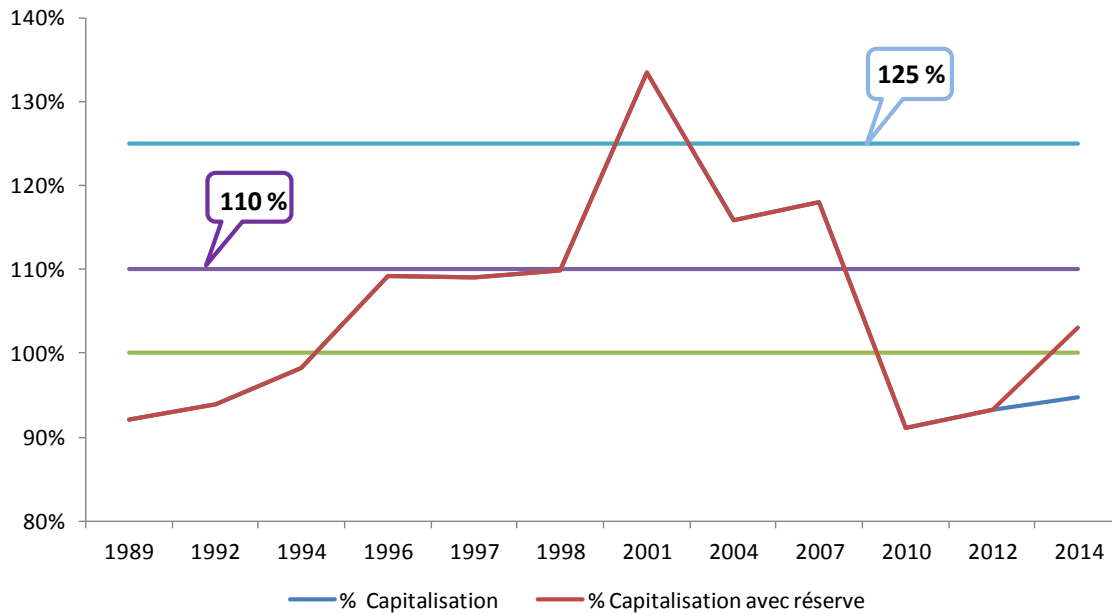
Malgré tout et en dépit du comportement de la Ville, le régime de retraite des policiers de Montréal a été en mesure de conserver sa bonne santé financière. Ce régime est présentement pleinement capitalisé sous réserve d'un léger déficit technique qui résulterait de la création de la provision pour écarts défavorables. Et cette situation, comme on a pu le voir plus haut, n'est pas exceptionnelle. Elle est également totalement étrangère à la Ville de Montréal puisque la gestion du régime de retraite des policiers de Montréal n'est ni sous sa responsabilité ni sous son contrôle, même si elle s'est vue accorder un droit de regard.⁴

Depuis 1989, le régime de retraite des policiers de Montréal n'a jamais été mis en péril en raison d'une insuffisance de capitalisation, se situant entre 90 % et 134 % durant toute la période. Il convient de souligner que malgré l'une des pires déconfitures du marché boursier à l'échelle planétaire en 2008, le régime de retraite des policiers de Montréal était recapitalisé à hauteur 93 % dès le 31 décembre 2011.

Voici l'évolution de la position financière du régime de retraite des policiers de Montréal, entre 1989 et 2014 c'est-à-dire dans la période qui a suivi l'adoption du projet de loi 25 en 1984 clarifiant le mode de capitalisation du régime, notamment en ce qui a trait au partage des coûts et à la responsabilité des déficits constatés ou à venir .

⁴ Le degré de risque sous-jacent à la gestion des régimes se distingue aussi d'un régime à l'autre alors que le régime de retraite des policiers de Montréal, sous l'administration de l'ABR, a réalisé un rendement supérieur à celui de la caisse commune s'appliquant à l'ensemble des autres employés de la Ville et contrôlée par la Ville. Soulignons à titre d'exemple qu'en 2008, le régime de retraite des policiers de Montréal a eu un rendement négatif légèrement inférieur à 13 %, la médiane des caisses de retraite canadiennes affichait un rendement de -17 % et la caisse commune de la Ville de Montréal a été la championne toute catégorie dans le domaine municipal avec un rendement négatif de 23,3 % ! Rendement comparable à celui de la Caisse de dépôt (-25 %) pourtant alors ébranlée par le scandale des PCAA !

Degré de capitalisation historique



Ainsi que cela sera démontré plus bas, le degré de capitalisation du régime de retraite entre 1984 et 1989 est essentiellement dû à la décision de la C.U.M. qui refusait de payer sa cotisation au régime depuis 1978, ce qui a eu pour effet de gonfler le déficit actuariel à près de 200 millions de dollars en valeur de l'époque.

Il est important de souligner que le gouvernement du Québec n'a pas jugé à propos en 1984 de se rendre aux demandes de la C.U.M. malgré l'existence d'un déficit actuariel important. Pourquoi devrait-il se rendre présentement aux demandes de la Ville de Montréal alors qu'il n'y a même pas de déficit ?

Par contre, une fois le projet de loi 25 adopté, le degré de capitalisation du régime de retraite s'est amélioré considérablement comme le fait voir le tableau ci-haut reproduit, se situant constamment pour l'ensemble de la période 1989-2014 (25 ans) entre 90 % et 134 %.

En ce qui concerne la Ville de Montréal et les obligations contractées dans le cadre du régime de retraite des policiers de Montréal jusqu'au 31 décembre 1971, l'existence d'un déficit actuariel et le degré de capitalisation du régime de retraite sont essentiellement dus à sa volonté de ne pas être assujetti à la loi sur les régimes supplémentaires de rentes, de ne pas

payer sa cotisation, de ne pas capitaliser le régime de retraite et de se voir appliquer le « pay as you go ». ⁵

En matière de capitalisation, la position actuelle de la Ville de Montréal est donc plutôt surprenante. Son principal souci, selon les époques, a consisté à vouloir appliquer le système du « pay as you go »⁶ de même qu'à accumuler les déficits en refusant de payer sa cotisation au régime de retraite. ⁷

Dans le cadre du litige l'opposant à l'Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal entre 1968 et 1974, la Ville a même soutenu que le principe de la capitalisation du régime de retraite était nuisible.⁸ Ce n'est donc pas d'hier que la Ville fait fi de ses responsabilités et de ses engagements en plaçant sa situation financière désastreuse.⁹

Ce fut aussi le cas en 1968 lorsqu'elle s'adressa au gouvernement de l'Union Nationale pour obtenir par législation¹⁰ le droit de ne pas contribuer au régime de retraite des policiers de Montréal pendant une période de deux ans et le droit de continuer de ne pas capitaliser le régime de retraite maintenant le système de paiements courants (pay as you go) malgré la vive opposition de la Fraternité, la colère des policiers qui a suivi et l'entente intervenue avec la Fraternité en 1966, soit à peine deux ans auparavant.¹¹ La suite des événements démontrera que cette question fait partie des causes qui ont entraîné le déclenchement de la grève des policiers de Montréal en 1969.

Cette loi a en effet été considérée par la *Commission d'enquête sur les relations de travail entre la Ville de Montréal et la Fraternité des policiers de Montréal*, chargée d'étudier les causes de la grève des policiers de Montréal de 1969 comme faisant partie des trois causes majeures qui en sont à l'origine. Parlant du régime de retraite des policiers de Montréal, la Commission d'enquête constatait : ¹²

« Cette fois, on touchait en plein cœur tous les policiers. [...] Il m'apparaît clair que de tels événements ont stimulé, provoqué et même convaincu l'ensemble des policiers qu'ils

⁵ *Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal c. la Ville de Montréal*, C.S. 500-002491-73, jugement rendu par l'honorable juge en chef de la Cour supérieure Jules Deschênes, le 13 juin 1974 ; jugement porté en appel mais qui a fait l'objet d'un règlement global intervenu en 1977 et ayant conduit à l'acte notarié du 22 juin 1977 ;

⁶ *Cent ans d'histoire*, ABR 1882-1992 page 49 ;

⁷ *Cent ans d'histoire* ABR 1882-1992 page 49 ;

⁸ *Association de bienfaisance et de retraite de la police de Montréal c. la Ville de Montréal*, loc. cit. ;

⁹ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 156 ;

¹⁰ Projet de loi 295, 18 décembre 1968 ;

¹¹ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 156, 109

¹² *Solidarité et détermination* op. cit. pages 156 et 157 ;

devaient tout mettre en œuvre pour protéger leurs « droits acquis » à l'occasion de la négociation collective.

...

*Mais en considérant cette loi du 18 décembre 1968 sous le seul angle des relations de travail, je dois admettre **que l'on touchait ainsi et sans consultation préalable, une partie de l'édifice social du policier.** » ¹³*

Pour la Ville, il ne s'agissait pourtant que d'une simple question d'équilibre budgétaire.¹⁴

Cette insensibilité se trouve donc à l'origine de l'un des conflits les plus importants de l'histoire du Québec. Il y a pourtant dans celui-ci des enseignements que l'on ne saurait ignorer. L'insensibilité actuelle des élus municipaux reste pourtant la même. Et la question elle-même reste inchangée.

Comme le rappelait avec justesse l'éditorialiste en chef du journal *Le Devoir*, feu M. Claude Ryan, ex chef du Parti libéral du Québec, en commentant la grève des policiers à l'époque de son déclenchement :

*« On serait tenté de croire quand on juge ces choses de loin, que les policiers se sont laissés entraîner dans la grève par une bande de dirigeants aveugles ou encore qu'ils ont obéi à un instinct de puissance mal réprimé. Il fallait pourtant circuler hier, parmi les centaines de policiers regroupés au centre Paul Sauvé pour se rendre compte qu'ils ont été mus, dans leur décision, non pas par un esprit de démolition, de moutonnerie ou de désordre, **mais par un mécontentement si profond et si unanime qu'on ne saurait le comprendre sans en avoir d'abord examiné les motifs.** » ¹⁵*

La situation aujourd'hui se mesure à l'aulne de ce constat. Peut-on s'étonner que les policiers de Montréal soient en colère alors que celle-ci prend sa source dans un sentiment d'injustice profond qui génère des réactions d'impuissance et de frustration ? Le sentiment d'être spoliés qui les anime est-il injustifié ?

¹³ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 157 ;

¹⁴ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 157 ;

¹⁵ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 161 ;

On est en train de détruire en s'attaquant à leur régime de retraite, une partie importante de cet « édifice social » dont parlait la Commission d'enquête chargée d'étudier les causes du déclenchement de la grève en 1969 et que les policiers ont mis si grand temps à bâtir au fil des générations, depuis 1892, ¹⁶ en moins prenant sur leur salaire direct, le tout, sans considération pour le soin consacré à la bonne gestion du régime de manière prudente et responsable.

Dans les circonstances, il est injustifiable et indécent que le régime de retraite des policiers de Montréal ne soit pas exclu de l'application du projet de loi 3.

Ce rappel de l'histoire est important, car ainsi que le soulignait Montesquieu, il faut éclairer l'histoire par les lois et les lois par l'histoire.

Il convient de souligner que le Parti libéral du Québec était sensible à la situation des policiers de Montréal lorsqu'il a pris le pouvoir en 1970. Son ministre des finances de l'époque, Raymond Garneau, promettait de ne plus jamais autoriser une loi comme celle qui avait été adoptée en 1968 par le gouvernement de l'Union Nationale exemptant la Ville de Montréal du paiement de sa contribution.¹⁷

Voici comment le réputé éditorialiste du journal Le Devoir, Jean-Claude Leclerc, commentait la volte-face du Parti libéral du Québec en l'appuyant et en la supportant avec vigueur :

Autant dire qu'en votant le Bill 295 sur les caisses de retraite, l'Assemblée nationale avait en quelque sorte « volé » les policiers de Montréal. »¹⁸

Sans même que les bénéfices du régime ne soient touchés, un éditorialiste réputé a qualifié de « vol » le refus obstiné de la Ville de Montréal de respecter ses engagements et de payer sa cotisation au régime de retraite.

Comment peut-on qualifier autrement le projet de loi 3 alors que cette fois, on s'attaque aux bénéfices du régime de retraite des policiers de Montréal, bénéfices qui constituent du salaire différé en raison de promesses et d'engagement souscrits par contrat, le tout dans un contexte où il n'existe aucun déficit actuariel et que les coûts associés au régime et qui se reflètent dans la cotisation d'exercice, sont inclus dans la rémunération globale des policiers ?

¹⁶ Le régime de retraite des policiers de Montréal est l'un des plus anciens régimes de retraite du Canada et le premier sous le contrôle et la gestion des policiers eux-mêmes ;

¹⁷ *Solidarité et détermination, op. cit.* page 190 ;

¹⁸ *Solidarité et détermination, op. cit.* page 190 ;

Voilà donc pourquoi le sentiment actuel des policiers de Montréal est assez simple à résumer : on est en train de leur « voler » leur régime de retraite, l'un des plus importants régimes de retraite à prestations déterminées supervisés par la Régie des rentes du Québec.

Quelques années plus tard, la C.U.M., le successeur de la Ville de Montréal, récidive en décidant encore une fois de faire fi des engagements pris à l'occasion d'une entente intervenue en 1977 avec la Fraternité à l'égard du régime de retraite. Cette entente avait pourtant été entérinée par l'Assemblée nationale qui adoptait le projet de loi 260 instituant le régime de rentes des policiers de la C.U.M.

Au terme de cinq ans de débats devant les tribunaux, la Cour Suprême du Canada tranche l'affaire en refusant à la C.U.M. d'en appeler des jugements rendus contre elle, ce qui entraîne l'obligation pour elle de verser dans le régime de retraite des policiers de Montréal les contributions qui auraient dû y être versées depuis 1978. Nous sommes alors en 1983.

Bien entendu, les délais encourus par la C.U.M. dans le remboursement de ses cotisations ont eu pour effet de gonfler le déficit actuariel du régime de retraite des policiers de Montréal à 190 millions de dollars en valeur d'époque. Malgré tout, des négociations entre la Fraternité et la C.U.M. sont de nouveau entamées sur le remboursement des sommes dues et celles-ci aboutissent une autre fois à une nouvelle entente.

Qui aura dit que les syndicats ne cherchent pas à s'entendre et qu'ils préfèrent la confrontation ?

Malheureusement, encore une fois, la C.U.M. cherche des voies d'évitement qui ont pour effet de retarder le paiement des rentes aux retraités selon ce qui leur est dû. De nouveau, la Fraternité est sur le sentier de la guerre.

La C.U.M. s'adresse alors au gouvernement du Québec, qui, en 1984, refuse les demandes de la Ville et donne raison aux policiers de Montréal et à la Fraternité en forçant la C.U.M. par l'adoption de la loi 25, à payer sa contribution au régime de retraite depuis 1978 et à rembourser le déficit actuariel de 190 millions de dollars sur une période de 25 ans. Le gouvernement refuse également de donner suite à la demande de la C.U.M. qui cherchait à prendre le contrôle du régime de retraite des policiers sous le fallacieux prétexte que sa contribution représentait quatre fois celle des policiers.¹⁹ La Fraternité aura l'occasion de revenir sur cette question dans le cadre du partage 50-50 de la cotisation d'exercice.

¹⁹ *Solidarité et détermination, op.cit.* page 256 ;

Entre 1996 et 2006, la Ville de Montréal n'injecte aucune somme dans le régime de retraite en raison du congé de cotisation dont elle a bénéficié et qui lui a permis d'économiser plus de 900 millions de dollars en valeur actualisée.

Est-il si étonnant de constater que trente plus tard, la Ville de Montréal réclame encore une fois du gouvernement du Québec l'autorisation de faire fi de ses engagements sur la base de sa situation financière.

Ce qui est étonnant, ce n'est pas tant la position de la Ville que celle du gouvernement qui l'appuie.

La situation financière précaire de la Ville de Montréal est historiquement au cœur de son existence. Elle a été maintes fois invoquée et sert continuellement de prétexte pour attaquer le régime de retraite des policiers de Montréal. Voici encore une fois un bref rappel historique sur la situation financière de Montréal.

LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA VILLE DE MONTRÉAL : UN PRÉTEXTE ACCOMMODANT MAIS FALLACIEUX

En 1918, la Ville de Montréal est en tutelle en raison de ses problèmes financiers.²⁰

Elle est à nouveau mise en tutelle en 1940 et cette tutelle est maintenue jusqu'en 1944 pour les mêmes raisons.²¹

En 1970, on assiste à la création de la C.U.M. en raison de l'incapacité financière de la Ville de Montréal à assumer les responsabilités reliées à son service de police.

C'est en effet à la suite de la grève de 1969, que la Ville et la Fraternité s'entendent sur la révision de la sentence arbitrale Rondeau qui, avec le régime de retraite, se trouve à l'origine du débrayage des policiers de Montréal. Le jour même où cette entente est rendue publique, le président du Comité exécutif Lucien Saulnier annonce également le dépôt par le gouvernement du Québec de la loi créant la C.U.M.²²

Mais la saga des problèmes financiers continue. De 1977 à 1984, la C.U.M. à son tour son tour fait fi de ses obligations à l'endroit des policiers et du régime de retraite jusqu'à ce qu'elle y soit contrainte par les tribunaux et par l'adoption du projet de loi 25 en 1984.

²⁰ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 20 ;

²¹ *Solidarité et détermination*, op. cit. page 45 ;

²² *Solidarité et détermination*, op. cit. page 172 ;

Et lorsque vient le temps de déterminer les salaires des policiers de Montréal, la Ville leur rappelle constamment que les coûts associés au régime de retraite doivent être pris en compte. Le tout fait en sorte que la **rémunération directe** des policiers de Montréal (le traitement régulier) place les policiers de Montréal parmi les derniers au Québec. C'est cela les conséquences de l'application du principe de la rémunération globale. En rémunération globale, le positionnement des policiers de Montréal est toutefois parmi les cinq premiers.

Depuis près de 100 ans, la situation financière de la Ville de Montréal est donc constamment invoquée pour justifier ses demandes d'intervention et son incapacité à gérer les affaires de la Ville.

Se pourrait-il que ce ne soit pas tant les régimes de retraite qui soient en cause mais bien plutôt la gestion de la Ville, son statut de métropole et ses sources de revenus ? L'étalement devant la Commission Charbonneau des cas de collusion et de corruption dans l'octroi des contrats ne démontre-t-il pas qu'il faut être prudent lorsqu'il s'agit des finances de la Ville de Montréal ?

Pour les citoyens de Montréal, ce qui est entre autres choses foncièrement injuste, ce n'est pas le régime de retraite des policiers de Montréal ni les coûts qui y sont associés. Ce qui est injuste, c'est que les citoyens de Montréal payent en double les services de protection policière. Ils payent à la fois pour les services du SPVM et ceux de la SQ pour lesquels, dans ce dernier cas, ils ne reçoivent rien. À ce chapitre, le gouvernement du Québec devrait assumer pleinement sa responsabilité.

2- LE MÉCANISME DE RÉCUPÉRATION SALARIALE

Le projet de loi impose des règles qui ne sont pas négociables. Il en est ainsi du partage à parts égales de la cotisation d'exercice, de l'imposition d'un plafond sur la valeur monétaire du régime de retraite (18.2 %), du partage à parts égales des déficits passés et futurs entre les participants actifs et la municipalité, de la suspension de l'indexation aux retraités (article 8) et de l'abolition de la clause d'indexation automatique (article 13).

Voici comment se mesurent en impact pour les policiers de Montréal les nouvelles règles qui résultent du projet de loi 3.

A- LA COTISATION D'EXERCICE, LES CONCESSIONS, LA RÉMUNÉRATION GLOBALE ET LE SALAIRE DIFFÉRÉ

La cotisation d'exercice des policiers de Montréal au régime de retraite est présentement fixée à un niveau légèrement inférieur à 7 % de leur salaire. Cette quote-part de la cotisation d'exercice représentait au 31 décembre 2013, 24 % de l'ensemble de la cotisation d'exercice

fixée par l'actuaire du régime. La Ville de Montréal verse donc le reste, soit l'équivalent de 76 % de l'ensemble de la cotisation. D'où les demandes de la municipalité qui invoque que cette situation est injuste pour les citoyens en raison de leur capacité financière limitée et qui réclame en conséquence un partage à parts égales de la cotisation d'exercice.

Dans le cadre du projet de loi 3, la cotisation payable par les policiers de Montréal serait donc portée à 9.1 % de la masse salariale et représenterait 50 % de la cotisation payable au régime de retraite puisque la valeur du régime de retraite ne devra plus excéder 18.2 % de la masse salariale des participants actifs auquel s'ajouterait une contribution spéciale au fonds de stabilisation pour atteindre une contribution courante maximale globale de 20 %.

Une loi est-elle juste du seul fait qu'elle prévoit le partage à parts égales ? La réponse à cette question est négative. La loi véritablement juste n'est pas arithmétique mais géométrique. Elle tient compte des règles de proportionnalité ou des règles contextuelles. Il n'y a rien de juste à rendre égal ce qui au départ ne l'est pas. Il n'y a rien de juste à imposer des règles dites mur-à-mur. Une loi n'est pas une moquette. Une loi juste devrait prendre en compte que chaque régime a ses particularités propres, son historique, ses objectifs. Ce régime fait partie d'un ensemble de composantes qui, une fois réunies, forme l'édifice dans lequel se trouve érigée la rémunération globale du policier.

Il convient pour l'instant de limiter l'analyse à la quote-part de la cotisation d'exercice du policier en fonction de ce que prévoit l'article 5 du projet de loi, soit 10 %. La cotisation du policier de Montréal serait donc augmentée de 3 %. Il s'agit de la première conséquence négative sur la rémunération du policier de Montréal : une réduction imposée et non négociée de la rémunération du policier égale à 3 % de son salaire, le tout sur une base permanente et récurrente avec en prime un régime beaucoup moins généreux.

La Fraternité est donc en complet désaccord avec le partage à parts égales de la cotisation d'exercice et la règle imposée à cet égard dans le projet de loi. La Fraternité croit plutôt que le partage à parts égales de la cotisation aura pour effet de créer une situation injuste. Trois raisons justifient cette position :

- 1- les concessions monétaires consenties par la Fraternité dans le passé ;
- 2- le contexte propre à la rémunération globale ;
- 3- l'historique du régime ;

LES CONCESSIONS MONÉTAIRES

Il convient de souligner en premier lieu que le projet de loi ne tient pas compte des concessions financières qui ont été consenties par la Fraternité il y a plusieurs années au bénéfice de la Ville aux fins du régime de retraite.

Depuis 1983, **chaque année**, les policiers de Montréal renoncent à ce que la Ville continue de leur accorder dans leur banque de maladie un nombre égal à 7.5 jours de maladie. Cette concession, **faite spécifiquement aux fins du régime de retraite**, représente une valeur annuelle en argent égale à 3 % du salaire ou 2,500.00 \$ par policier. (article 21.06 de la convention collective). Sur la masse salariale, cela représente plus de 11 millions de dollars par année. Ce n'est pas une bagatelle.

En réalité, cette concession a donc pour effet de porter à 10 % du salaire, la quote-part véritable du policier dans le paiement de la cotisation d'exercice. Selon la Fraternité, il s'agit de la plus forte quote-part payée par un groupe d'employés au sein de la Ville de Montréal. Mais comme la valeur monétaire de cette somme d'argent n'est pas remise au policier, la Ville s'en sert pour payer une partie de sa propre quote-part de la cotisation d'exercice.

Cela, le projet de loi 3 n'en tient pas compte. La concession faite en 1983 est en effet considérée dans le projet de loi comme faisant partie de la cotisation d'exercice de la Ville.

LA RÉMUNÉRATION GLOBALE

Toute personne qui n'est pas informée des règles relatives à la rémunération globale ignore en effet que la cotisation d'exercice payée par la Ville se fait en réalité en moins prenant sur le salaire des policiers de Montréal. Cela signifie que si la cotisation d'exercice avait été moins élevée, le salaire du policier de Montréal aurait de son côté été plus élevé. C'est le principe des vases communicants.

La rémunération globale est en effet composée de la rémunération directe (le salaire ou traitement régulier) et de la rémunération indirecte (les avantages sociaux, le régime de retraite, etc.)

Par conséquent, lorsque les parties (ou l'arbitre) fixent le salaire **direct** des policiers de Montréal, celui qui est payé hebdomadairement, elles tiennent compte de l'ensemble de la rémunération directe et indirecte dont bénéficie chaque policier.

L'arbitre Me Jean Barrette l'a en effet rappelé en ces termes dans la sentence arbitrale qu'il rendait le 21 juin 2010 dans le différend qui opposait la Fraternité à la Ville de Montréal sur les salaires :

« Pourquoi la rémunération globale ? Parce que la rémunération indirecte liée à ces autres éléments du salaire varie de 21 % à 34 % du salaire selon les conditions de travail applicables d'une ville à l'autre. ... Au chapitre de la rémunération indirecte, Montréal paie le pourcentage le plus élevé avec 34 % alors que la moyenne des autres villes de la RMR est de 25.7 % ; la ville de Laval est à 33 %. Le même phénomène pour la rémunération indirecte liée au régime de retraite, elle est de 18.8 % à Montréal et de 12,2 % en moyenne pour les autres villes de la RMR.

...

Ces éléments de rémunérations indirectes ont donc conduit le Tribunal en équité et bonne conscience à privilégier son analyse de l'équité externe en fonction de la rémunération globale.»
(page125)

Cela dit, les policiers de Montréal et la Ville ont donc fait des choix. Au fil des années, les parties à la convention collective ont privilégié le régime de retraite des policiers de Montréal au détriment du salaire direct.

Si l'on s'en tient à la rémunération directe, ce qui exclut le régime de retraite, le positionnement des policiers de Montréal au Québec se situait au 18^e rang sur 26 municipalités au 31 décembre 2012. Au Canada, (en excluant le Québec) le positionnement des policiers de Montréal au 31 décembre 2012 en terme de rémunération directe, se situait au dernier rang des grands corps de police municipaux. Selon le Conseil de la solde de la GRC, le salaire direct des policiers de Montréal se situait au 72^e rang sur 85 corps de police au 31 décembre 2012.

Par contre, lorsque l'on tient compte de la rémunération globale, le positionnement des policiers de Montréal grimpe au 4^e rang au Québec.

Étant donné que le régime de retraite est une composante de la rémunération globale et que cette composante pour les policiers de Montréal est la plus élevée de l'ensemble des corps policiers au Québec et au Canada, l'adoption du projet de loi 3 dans son état actuel aura un effet dévastateur pour les policiers de Montréal les faisant passer au dernier rang de tous les corps de police municipaux du Canada tant en rémunération directe qu'en rémunération globale.

Avec le temps et plusieurs décennies plus tard, il faut donc constater que les policiers de Montréal, en accord avec la Ville de Montréal, ont érigé un édifice social qui constitue la pierre angulaire de leur rémunération globale. Toucher à cet édifice aura pour effet d'entraîner son effondrement. La Fraternité rappelle que cet édifice social n'est pas en danger. Il est le résultat des choix et des compromis auxquels sont parvenues les parties à la table de négociations depuis des décennies.

Le projet de loi 3 est aveugle. Il est donc injuste. L'horizon d'un régime de retraite ne se mesure pas à l'intérieur d'une courte période de temps mais plutôt sur des cycles de 25 à 30 ans. Les tableaux que l'on retrouve aux pages 7, 18 et 20 du présent mémoire le démontrent amplement.

Le projet de loi 3 ne prend pas en compte que le régime de retraite des policiers de Montréal fait partie de leurs conditions de travail et qu'à ce titre, il n'est que l'une des composantes de la rémunération globale.

La Ville considère que sa quote-part de la cotisation d'exercice est trop élevée. Ce qu'elle oublie de mentionner, c'est que sa quote-part dans la cotisation d'exercice du régime de retraite est payée en moins prenant sur le salaire du policier. La cotisation d'exercice de la Ville, c'est du salaire différé.

Cela se traduit par un salaire direct moins élevé.

C'est ce qui explique en grande partie la différence entre le salaire direct du policier de Toronto et celui du policier de Montréal. Alors que le salaire annuel direct du policier de Toronto est fixé à 94,430.00 \$ au 1^{er} janvier 2014, celui de policier de Montréal est fixé à 80,240.00 \$

Le coût de la cotisation de la Ville de Montréal n'est donc pas un argument, pas plus que ne l'est le coût global de la cotisation d'exercice.

Mais en haussant à 50 % la cotisation d'exercice des policiers sans prendre en compte le principe de la rémunération globale appliquée aux policiers de Montréal, on se trouve ni plus ni moins qu'à leur faire payer deux fois la valeur du même bénéfice.

Les policiers de Montréal sont peut-être parmi les derniers au chapitre de la rémunération directe mais la valeur de leur rémunération globale, ce qui inclut les coûts associés au régime de retraite et la cotisation de la Ville de Montréal a pour effet de compenser en partie la situation.

L'HISTORIQUE DU RÉGIME DE RETRAITE DES POLICIERS DE MONTRÉAL AU CHAPITRE DE LA COTISATION

C'est dans le contexte ci-haut décrit que la cotisation d'exercice de la Ville de Montréal représentait au 31 décembre 2013, 76 % de l'ensemble de la cotisation. La cotisation patronale inclut toutefois la concession de 3 % relative aux jours de maladie et le salaire moindre qui est payé aux policiers de Montréal en raison des coûts associés au régime de retraite.

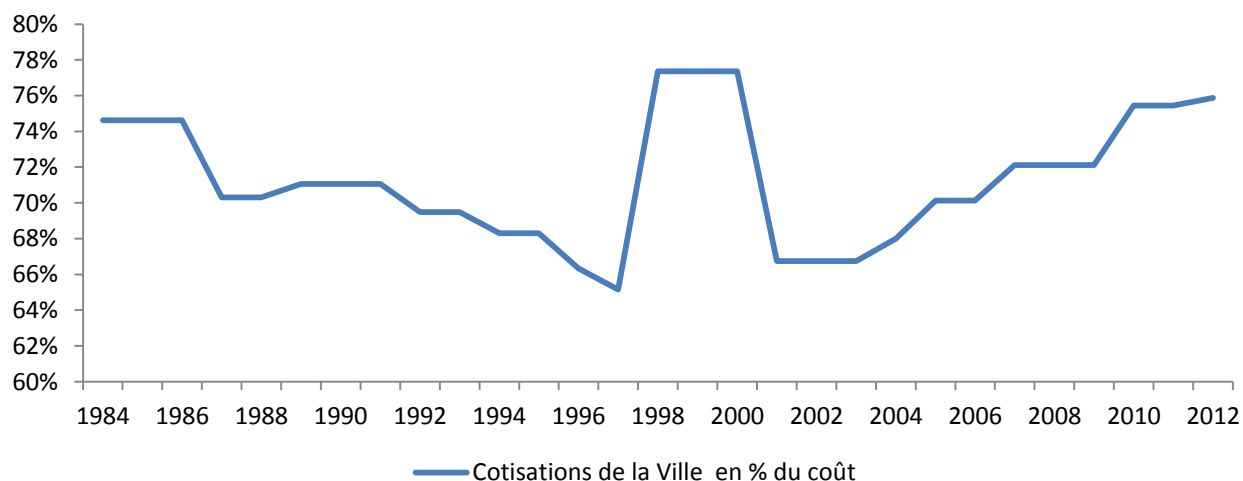
Mais cela n'est pas récent. La Fraternité rappelle ce qu'invoquait le président du comité exécutif Pierre Desmarais pour justifier auprès du gouvernement du Québec la prise de contrôle du régime de retraite des policiers de Montréal en 1984. Selon l'employeur, il était aberrant que le régime de retraite soit contrôlé par les policiers de Montréal **alors que l'employeur injectait quatre fois plus de fonds dans le régime que les policiers.** ²³

On voit donc que le gouvernement de l'époque était informé de la situation et qu'il a refusé de se rendre aux demandes de la C.U.M. qui invoquait les coûts élevés du régime de retraite et forcé le niveau élevé de la cotisation d'exercice payée par la C.U.M..²⁴

Voici d'ailleurs un tableau qui représente en % la cotisation d'exercice payée par la Ville depuis 1984 :

La part relative de la Ville, de son côté, a évolué comme suit :

Cotisations théoriques de la Ville en % du coût courant total ²⁵



Alors que la cotisation d'exercice payée par la C.U.M. représentait 74 % de l'ensemble de la cotisation en 1984, la part de la cotisation de la Ville représente 30 ans plus tard en 2014, 76 % de l'ensemble de la cotisation. Rien n'a donc vraiment changé qui justifierait l'intervention du législateur.

Il convient de souligner que sur un horizon de 30 ans, la cotisation d'exercice a donc varié. Il y a trente ans, elle était de l'ordre de 74 %. Cette cotisation s'est ensuite résorbée pour atteindre le niveau de 65 % en 1997. Elle est ensuite remontée à 78 % en 1998 pour baisser à nouveau à 68 % en 2001. Au 31 décembre 2012, elle est revenue au niveau de 1984.

B- LA VALEUR MAXIMALE DE 18.2 %

Aux yeux de la Fraternité, cette mesure est tout aussi injustifiable que la mesure précédemment discutée.

Quel est le lien entre un régime pleinement capitalisé et le maximum de 18,2 % qui serait désormais imposé aux policiers de Montréal ? Il n'y en a aucun, surtout lorsque l'on sait que la valeur du coût du service courant a une influence directe sur les salaires payés, comme on l'a vu plus haut.

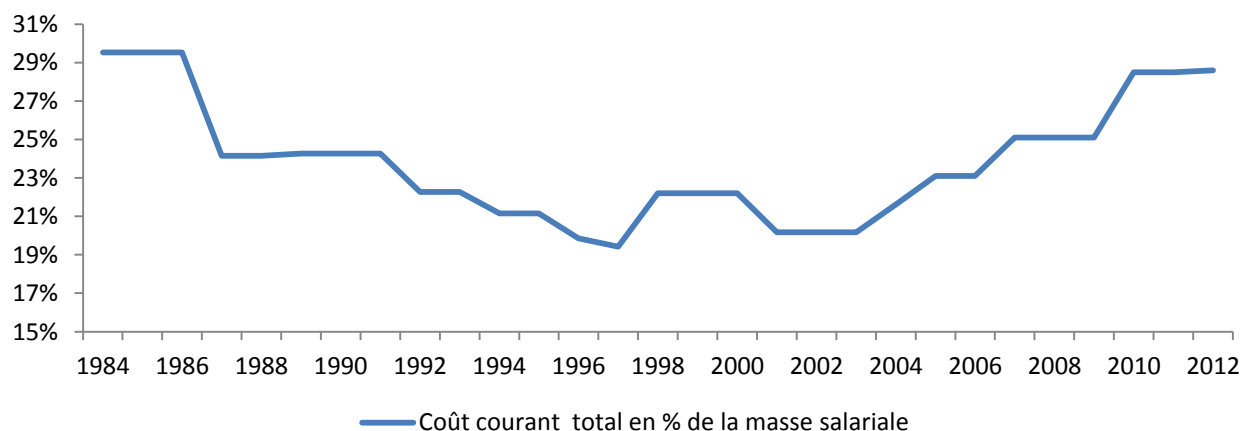
Pour comprendre la portée de cette nouvelle règle dans le cas des policiers de Montréal, il faut d'abord se demander quelle est la valeur actuelle du service courant du régime de retraite.

Présentement, le service courant représente une valeur égale à 29 % de la masse salariale. Cette valeur serait sans doute plus élevée s'il fallait évaluer le régime selon les tables de mortalité qui sont imposées dans le projet de loi 3 (soit un peu plus de 30 % de la masse salariale).

Quoi qu'il en soit, la deuxième question qu'il convient de se poser, c'est si ce coût est exorbitant dans le contexte propre aux policiers de Montréal ?

Pour le savoir, il convient de faire un retour en arrière. Le coût total du service courant en % **des salaires admissibles** a évolué ainsi dans la période 1984-2012:

Coût courant total en % de la masse salariale



Ainsi qu'on peut le constater, sur une période de vingt-huit ans, il y a 22 années où le coût du service courant a oscillé entre 20 % et 25 % de la masse salariale. Par ailleurs, il y a six années où le coût du service courant a oscillé entre 26 % et 29 % de la masse salariale.

Une analyse de la période la plus récente laisse voir que l'augmentation du coût du service courant à 29 % de la masse salariale est due en grande partie à des bénéfices récemment négociés, convenus et introduits dans le régime de retraite. Un ajustement des données historiques à cet égard établirait un coût global se situant entre 25 % et 30 % sur l'ensemble de la période. Un tel coût est-il trop élevé? Les policiers en défraient-ils une juste proportion? Des questions de ce genre font partie des questions qui se posent constamment dans toute négociation, elles ne nécessitent en rien l'intervention de l'état.

Par contre, si la règle établissant à un maximum de 18.2 % de la masse salariale la valeur monétaire de la cotisation d'exercice était adoptée, cela aura pour effet d'obliger les policiers de Montréal à sabrer dans l'avenir une valeur équivalente à 40 % de leurs bénéfices. Cela frise la catastrophe. L'édifice social du policier s'effondre.

En outre, que vaut alors le principe de l'équité intergénérationnelle s'il faut augmenter de 40 % la cotisation du policier dans l'avenir et réduire de 40 % la valeur de ses bénéfices.

Il faudra rogner dans les droits acquis. Des policiers qui ont travaillé pendant vingt ans en se faisant dire qu'ils pourront prendre leur retraite après 30 ans de loyaux services en raison du paiement d'une rente qui leur permet de remplacer le revenu de travail, devront travailler cinq années additionnelles afin de pouvoir bénéficier d'une rente équivalente.

Tout cela alors que le régime de retraite des policiers de Montréal n'est pas en péril et que toutes les juridictions au Canada considèrent que la pénibilité du travail policier doit permettre aux policiers de pouvoir quitter le travail avant d'avoir atteint l'âge de 55 ans ou après 25 ans de service, même si l'expérience révèle plutôt qu'à Montréal, les policiers prennent leur retraite après trente années de service.

Or, en milieu policier, le coût associé à une retraite à 55 ans, coûte environ 7 % de la masse salariale et représente 30 % du coût d'un régime.

Si l'on additionne les effets cumulatifs des règles qui résultent du projet de loi 3, soit l'augmentation du coût de la cotisation d'exercice de 3 % et la baisse de 13 % de la masse salariale à l'égard du régime de retraite, sans compter l'abolition de la clause d'indexation automatique, le policier de Montréal verra sa rémunération globale réduite de près de 16 %. Il passera ainsi au dernier rang de tous les grands corps policiers municipaux du Canada, tant en rémunération directe qu'en rémunération globale.

Il s'agit du scénario le plus catastrophique dans l'histoire du régime de retraite des policiers de Montréal.

3- LE DROIT UNILATÉRAL DE SUSPENDRE L'INDEXATION AUTOMATIQUE DES RETRAITÉS, LE PARTAGE DES DÉFICITS PASSÉS DES PARTICIPANTS ACTIFS AU 1^{ER} JANVIER 2014 ET L'ABOLITION DE L'INDEXATION AUTOMATIQUE

La Ville de Montréal a bénéficié pendant dix ans d'un congé de cotisations entre 1996 et 2006 dont la valeur s'élève à plus de 900 millions de dollars en valeur actualisée.

En gestionnaire imprudent et téméraire, la Ville a dépensé l'entièreté de cette somme sans même prendre la peine de se constituer un fonds afin de pallier aux périodes où, dans l'avenir, les rendements du marché allaient être moins bons. Elle avait certes le droit de le faire mais elle est mal venue maintenant, d'appuyer en vue de s'en prévaloir, les dispositions du projet de loi qui portent sur le droit unilatéral des municipalités de suspendre l'indexation des retraités.

La Ville de Montréal pourrait effectivement se prévaloir de ce droit à l'endroit des policiers de Montréal qui sont retraités si le régime est considéré comme étant déficitaire dans le cadre du projet de loi 3 au 31 décembre 2013 en raison de la création de la provision pour écart défavorable (PED) ou de l'imposition d'hypothèses actuarielles inappropriées, à moins bien entendu que ce projet soit amendé afin de préciser que les fonds en réserves (reliés à la PED) ne soient pas exclus de l'actif du régime aux fins du calcul de sa capitalisation et du déficit visé dans le projet de loi et que les hypothèses soient basées, comme il se doit, sur les normes de pratiques actuarielles en vigueur.

S'agissant de droits acquis et de salaire différé, dans le contexte d'un régime de retraite qui n'est pas en danger et prenant en compte l'énormité, l'ampleur exceptionnelle du congé de cotisations dont la Ville de Montréal a bénéficié, il est inconcevable qu'un gouvernement se comporte avec autant de légèreté à l'endroit des policiers de Montréal, que ce soit législativement ou même moralement.

La Fraternité estime qu'il est illogique d'accorder un tel droit aux municipalités si la protection des rentes des retraités constitue l'un des principes directeurs du projet de loi comme le soulignait le ministre M. Pierre Moreau :

« La protection des retraités a toujours prévalu et serait maintenue, car nous avons à cœur de maintenir leur niveau de vie à la retraite. »²⁶

La suspension de l'indexation de la rente aux retraités entraîne justement l'effet contraire

Mais ça ne s'arrête pas là.

Le projet de loi prévoit également que le déficit relié aux participants actifs pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 doit aussi être partagé à parts égales entre la municipalité et les participants. Pour les participants actifs, leur part du déficit est payée par la réduction des prestations qui leur sont dues.

Cette règle s'applique sans égard à l'origine du déficit. S'agit-il en effet d'un déficit d'expérience ou plutôt d'un déficit de bonification ?²⁷

Un déficit de bonification résulte pourtant de la libre négociation. Après avoir convenu d'assumer un coût de bonification qui s'inscrit dans un contexte de rémunération globale, la municipalité se voit maintenant accorder le droit de transférer la moitié de la facture à ses employés en leur retirant une partie de la bonification convenue, ce qui a pour effet de saper rétroactivement le processus de négociation, affectant par le fait même la crédibilité du système.

Dans le contexte ci-haut décrit, il est carrément indécent que le régime de retraite des policiers de Montréal soit assujéti à cette règle en raison de l'existence d'un déficit technique qui pourrait de surcroît être créé artificiellement par la mise en place de la nouvelle réserve (PED) ou l'imposition d'hypothèses actuarielles.

L'ampleur exceptionnelle du congé de cotisation dont la Ville a bénéficié pendant 10 ans associé à son incurie dans la dilapidation de ce congé justifie largement la position de la Fraternité.

En outre, il est carrément inacceptable de s'attaquer ainsi à ce qui constitue encore une fois des droits acquis.

²⁶ M. Pierre Moreau, ministre des Affaires municipales et de l'occupation du territoire du Québec (MAMROT). Communiqué de presse jeudi, le 12 juin 2014, lors du dépôt du projet de loi n°3.

²⁷ Une municipalité a-t-elle voulu maximiser le rendement en prenant un niveau de risque supérieur ? A-t-elle augmenté le niveau de risque en privilégiant la prise de congés de cotisations plutôt qu'en conservant les sommes en réserve ? Le financement de l'objectif-retraite était-il adéquat ? Les fusions municipales ont-elles entraîné des départs importants à la retraite causant des pertes ? Les citoyens ont-ils déjà été taxés pour une partie de ces déficits ?

Dans le cas des retraités, les priver ainsi d'une indexation de leur rente, promise et acceptée, est déjà tout simplement odieux. Il s'agit d'un salaire promis qui n'a été que différé. Le droit à l'indexation pour le service passé fait partie du patrimoine des retraités. Il a été acquis à même leur rémunération et leur appartient. Aucun gouvernement n'a la légitimité pour agir ainsi fut-il majoritaire.

Dans le cas des participants actifs, s'attaquer aux droits promis par la Ville et acceptés par les participants actifs, qu'ils ont par ailleurs payés en moins prenant sur leur salaire à l'égard de leur service passé, est tout autant insoutenable qu'inacceptable. Il s'agit encore une fois de salaire différé, promis et qui leur appartient.

Déchirer ainsi et sur cette base un contrat sur la place publique sans que le régime de retraite ne soit en péril est finalement inacceptable autant que foncièrement injustifiable.

Dans la même perspective, le Comité consultatif indépendant sur les conditions de travail et le régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale, mentionnait ce qui suit dans son rapport publié en novembre 2013 (Recommandation n° 27, page 87) :

« ***La non-rétroactivité***

Un élément est cependant essentiel pour le Comité. Les modifications aux dispositions du Régime de retraite ne doivent pas s'appliquer rétroactivement. Les changements devront prendre effet à une date déterminée et viser uniquement les années à venir.

Les bénéfices déjà accumulés, en ce qui a trait aux rentes et aux crédits de rente, ne sont en aucune façon remis en question. Il serait tout à fait injuste de chercher à modifier les conditions de travail passées du député en y appliquant des règles nouvelles. »

« Le Comité recommande d'implanter les changements proposés au Régime de retraite des membres de l'Assemblée nationale sans effet rétroactif sur les bénéfices acquis au cours des années antérieures. »

Les policiers de Montréal n'ont jamais accepté que l'on trafique leur régime de retraite. Comment pourraient-ils l'accepter en 2014 dans le contexte ci-haut décrit et surtout après avoir permis à la Ville de bénéficier d'un congé de cotisations de plus de 900 millions de dollars pendant 10 ans.

L'ABOLITION DE LA CLAUSE D'INDEXATION AUTOMATIQUE

L'article 13 du projet de loi abolit les clauses d'indexation automatique des rentes, privant ainsi les participants actifs de l'indexation de leurs rentes autant pour le futur que pour les années de participation antérieures.

Ces mesures n'ont aucun sens et ne se justifient aucunement. Cette remarque vaut autant à l'égard des régimes qui ne sont pas en difficulté financière qu'à l'égard de ceux qui le sont.

La règle imposée dans le projet de loi ne se contente pas d'être ironique. Elle est d'un cynisme déconcertant. Voici pourquoi.

La nouvelle réserve pour écarts défavorables de 300 millions \$ a pour effet d'entraîner au 31 décembre 2013 un déficit actuariel dans le régime de retraite des policiers de Montréal. Ce déficit est purement artificiel puisque le régime de retraite des policiers de Montréal est en mesure de payer tous les engagements souscrits en raison de sa capitalisation.

Le projet de loi ne fait pas cette distinction. Puisqu'il y a déficit au 31 décembre 2013, ce déficit est considéré comme étant relié au service passé des participants actifs et doit faire l'objet d'un partage à parts égales entre la Ville et les participants actifs.

Pourtant, le lendemain, 1^{er} janvier 2014, entre en vigueur la nouvelle mesure relative à l'abolition des clauses d'indexation automatique des rentes pour les participants actifs. Celle-ci dégage un passif de l'ordre de 300 millions \$. Par conséquent, cette mesure a pour effet à elle seule, d'éponger d'un trait de plume le déficit artificiel existant au 31 décembre 2013.

Malgré cela, même si le déficit artificiel existant au 31 décembre 2013 a cessé d'exister le lendemain 1^{er} janvier 2014, on maintient l'obligation relative au partage du déficit passé des participants actifs.

Pour le policier de Montréal, l'effet est donc double. Il se traduit par le maintien de l'obligation de partager un déficit inexistant avec en prime la perte de l'indexation automatique. Une merveille de cynisme.

Un problème purement artificiel sert ainsi à justifier l'imposition d'une mesure qui serait autrement inutile pour ensuite ajouter une autre mesure tout aussi injuste qui fait disparaître le problème à l'origine de la première mesure tout en maintenant celle-ci.

Cela dit, le régime de retraite des policiers de Montréal prévoit une clause d'indexation automatique depuis maintenant trente (30) ans et celle-ci a toujours été capitalisée. Pourquoi l'abolir ?

En outre, en retirant aux policiers de Montréal le droit à l'indexation automatique de leurs rentes, cela aura pour effet de dégager des sommes importantes qui, combinées au surplus projeté, viendront compenser tout déficit éventuel, le solde des sommes étant emmagasinées dans la réserve au bénéfice futur de la Ville de Montréal. La responsabilité du risque se trouve donc modifiée rétroactivement par l'abolition des bénéfices d'indexation alors que les sommes mises de côté à cet égard viendront alimenter la réserve requise pour le service avant 2014.

Pourtant, la protection totale ou partielle du pouvoir d'achat d'un retraité demeure un objectif important. Depuis 20 ans, l'inflation est contrôlée par les politiques de la banque centrale et se situe aux environs de 2 % par année. Mais il n'en a pas été toujours ainsi. Et rien ne permet de croire que l'inflation ne reviendra pas en force un jour. L'inflation moyenne au cours des 50 dernières années a été de l'ordre de 4 % par année. Dans l'éventualité d'un taux d'inflation moyen de 2 % au cours des quinze prochaines années, un retraité verra son pouvoir d'achat amputé de 25 % si sa rente n'est pas réajustée.

Il est carrément inacceptable de s'attaquer ainsi à ce qui constitue encore une fois des droits acquis.

4- LE FONDS DE STABILISATION

L'alinéa 3° du premier paragraphe de l'article 5 prévoit l'instauration d'un « *fonds de stabilisation alimenté par une cotisation de stabilisation et ayant pour but de mettre le régime à l'abri d'écarts défavorables susceptibles de l'affecter ultérieurement...* »

L'article 6 établit cette cotisation à 1,8 % en ce qui concerne les policiers et les pompiers, versée à parts égales par la municipalité et les participants actifs. La disposition prévoit également la valeur que ce fonds doit atteindre.

L'article 7 prévoit que la cotisation n'est plus requise lorsque cette valeur est atteinte, mais que les parties peuvent convenir de continuer de la verser aux fins d'indexer les rentes.

L'idée d'un fonds de stabilisation pour le service futur n'est pas mauvaise, au contraire.

Le problème est ailleurs. Il réside dans le fait que le fonds sera en réalité financé en tout ou en partie par la seule contribution des participants actifs, et notamment par la réduction des bénéfices futurs afin de se conformer au plafond prévu.

En somme, on prive les salariés de bénéfices afin de combler un fonds de stabilisation susceptible de favoriser la municipalité qui pourrait même ne pas avoir à contribuer sa part entière, puisque la cotisation de stabilisation cesse lorsque le fonds atteint sa pleine valeur (art. 7).

Par ailleurs, ce sont les salariés qui vont assumer entièrement les déficits absorbés par le fonds de stabilisation, puisque la part de l'employeur dans ce fonds est payée par une diminution équivalente des bénéfices de retraite.

Il est à noter que les déficits visés dans le projet de loi 3 englobent tous les déficits relatifs au service postérieur au 31 décembre 2013 ce qui inclut les déficits attribuables aux futurs retraités.

En cas d'insuffisance du fonds de stabilisation pour acquitter les futurs déficits, les participants actifs présents lors du constat du déficit assumeront alors 50 % du déficit par une coupure immédiate de leurs droits accumulés. Nous y reviendrons dans nos commentaires sur l'article 14 et sa portée.

5- LA MORT À PETIT FEU DES RÉGIMES À PRESTATIONS DÉTERMINÉES ET LEUR TRANSFORMATION EN RÉGIMES À PRESTATIONS CIBLES

L'article 14 du projet de loi prévoit qu' *« un régime peut prévoir à l'égard des participants actifs la modification, la suspension, l'abolition ou le rétablissement de toute prestation, à compter du 1^{er} janvier 2014... »*

Cette disposition a sans doute pour effet d'empêcher que les dispositions d'un régime de retraite puissent être interprétées comme comportant des droits acquis à l'endroit des participants actifs. Elle habilite donc les parties à pouvoir s'entendre entre elles sur l'existence d'une prestation et d'en suspendre par la suite l'application ou même de l'abolir sans avoir à demander l'accord du participant concerné sauf à l'endroit des prestations comme la rente normale ou la rente de conjoint survivant comme cela est expressément prévu. Par contre en ce qui concerne la rente normale, seul le taux d'accumulation pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014 serait acquis.

Au-delà de l'application de cet article pour le service antérieur au 1^{er} janvier 2014, il faut donc comprendre que le régime pourrait notamment prévoir une modification réductrice en certaines situations lorsque, par exemple, le coût courant excède 18 % ou que le régime se retrouve en déficit malgré le fonds de stabilisation.

La valeur de la rente pour laquelle le policier paye sa cotisation et celle de l'employeur en moins prenant sur son salaire en rémunération globale ne sera donc plus garantie.

Une telle situation s'apparente à celle des régimes de retraite à prestations cibles. Sans le dire expressément, le projet de loi 3 se trouve à introduire des éléments qui sont incompatibles avec ceux qui composent normalement un régime à prestations déterminées.

Il en est de même des articles 8 et 10, qui imposent une réduction rétroactive des bénéfices gagnés au fil des années de service écoulés en raison de l'existence d'un déficit.

Le policier qui aura la malchance de prendre sa retraite au mauvais moment recevra donc une rente réduite sa vie durant. Si la situation se transforme et que quelques années plus tard, un autre policier entré au service de la municipalité à la même date que le policier précédent mais qui aura retardé sa retraite la prend à ce moment, celui-là pourra jouir d'une rente supérieure et profiter du rétablissement des prestations survenu par la suite. Une rente variable selon les rendements du marché.

6- LA TABLE DE MORTALITÉ 2014 ET LES HYPOTHÈSES ACTUARIELLES

LA TABLE DE MORTALITÉ

L'article 3 du projet de loi impose la table de mortalité 2014 pour le secteur public (CPM 2014 Publ).

Encore une fois, les policiers se trouvent désavantagés puisque selon plusieurs études, ils ont une durée de vie inférieure à la moyenne des employés du secteur public.

À ce titre, dans le rapport de l'Institut canadien des Actuaire (ICA) portant sur la nouvelle table de mortalité des retraités canadiens publiée en 2014, les données permettent de comparer le nombre de décès réels pour le secteur qui inclut les policiers et le nombre de décès utilisé dans l'étude générale.

On constate que le nombre des décès réels est nettement plus élevé pour la grande majorité des tranches d'âges. Pour l'ensemble des données observées par l'ICA, le nombre de décès réels du secteur dans lequel les policiers sont inclus est d'environ 14 % plus élevé que les décès projetés selon la table CPM2014 publique. Par ailleurs, il est important de souligner que l'ICA donne la possibilité aux actuaire d'ajuster leurs hypothèses pour tenir compte de ces conclusions ou encore de l'expérience propre au groupe de participants pour lequel il effectue une évaluation actuarielle.

Dans le cas des policiers de Montréal, une étude sommaire de la mortalité découlant de l'expérience des 30 dernières années du régime de retraite permet de constater que le taux de mortalité observé chez les policiers de Montréal est significativement supérieur à celui découlant des nouvelles tables. Le passé sera-t-il garant du futur ? Personne ne peut le prédire. Par contre il revient à l'actuaire de ce régime de suivre l'évolution de l'expérience propre au groupe et de proposer les ajustements appropriés tel que prévu par les normes actuarielles alors que la taille du régime en cause permet d'effectuer les analyses appropriées.

En imposant aux policiers de Montréal une table de mortalité qui ne reflète pas leur réalité, on augmente les déficits potentiels et la cotisation d'exercice, avec les impacts qui en découlent sur les bénéficiaires qui doivent conséquemment être retranchés compte tenu des autres dispositions du projet de loi.

LES HYPOTHÈSES ACTUARIELLES

Le portrait financier des régimes de retraite municipaux est établi sur la base d'hypothèses actuarielles beaucoup plus prudentes que celles utilisées par le gouvernement dans l'évaluation de ses obligations au niveau des régimes que l'État parraine.

L'approche gouvernementale se justifie par :

- La pérennité des régimes en place et leur horizon à très long terme;
- La gestion des actifs par la Caisse de dépôt permettant ainsi l'obtention de rendements optimaux en fonction du niveau de risque choisi.

D'ailleurs, M. Legault indiquait ce qui suit dans son témoignage lors de la commission parlementaire étudiant le Rapport d'Amours :

« Les politiques de provisionnement du RREGOP et du RRPE abordent aussi la question des hypothèses actuarielles à utiliser dans la production des évaluations visant l'établissement des taux de cotisation. Ainsi, il y est précisé, dans ces politiques, que les hypothèses actuarielles doivent être celles dites de meilleure estimation, c'est-à-dire des hypothèses ni prudentes, ni imprudentes et non biaisées. Sur cet aspect, les hypothèses économiques de meilleure estimation diffèrent de celles proposées dans le concept de capitalisation améliorée mis de l'avant dans le rapport D'Amours. Essentiellement, les hypothèses économiques utilisées dans les évaluations du RREGOP et du RRPE découlent des rendements espérés dans le futur sur les actifs investis à la Caisse de dépôt et placement du Québec.

Sans entrer dans les détails, les hypothèses de rendement utilisées lors des dernières évaluations triennales étaient de l'ordre de 6,25 % à 7,50 % et elles ont été établies dans un contexte d'inflation variant de 2 % à 3 %. Il m'apparaît important d'ajouter que les hypothèses sont établies en prenant en considération les conditions économiques à la date de la production de l'évaluation, elles sont examinées par l'actuaire du Vérificateur général du Québec ainsi

que par celui engagé par les comités de retraite et qu'elles sont cohérentes avec les estimations faites par le gestionnaire des fonds, soit la Caisse de dépôt et placement du Québec.

À titre informatif, je tiens à souligner que, malgré le rendement de moins 25 % qui a durement touché les placements en 2008, les rendements moyens réalisés au RREGOP depuis 10 ans et 20 ans s'élèvent respectivement à 6,5 % et 7,20 %. Pour le RRPE, les rendements correspondants sont très légèrement supérieurs. »²⁸

En quoi ces justifications ne peuvent-elles pas s'appliquer aux municipalités et à leurs contribuables qui sont, en fait, les mêmes qu'au provincial ?

La Fraternité estime que si les hypothèses actuarielles économiques relatives aux rendements prévus et découlant de l'analyse de la CARRA était utilisées en date du 31 décembre 2013 pour les policiers de Montréal, c'est plus de 400 M\$ en surplus additionnel qui serait dégagé alors que la cotisation d'exercice serait réduite d'environ 5 % de la masse salariale.

Il est révélateur de constater que, depuis 20 ans, le rendement de la caisse des policiers de Montréal représente plus de 400 millions \$ en surplus additionnel qui serait dégagé et le rendement médian d'une caisse de retraite a égalé voir surpassé celui obtenu par la Caisse de dépôt pour le RREGOP.

Taux de rendement 1994 à 2013 (20 ans)	
Caisse de dépôt : Fonds du RREGOP ¹	7,0 %
Caisse type (gestion indicielle) ²	7,2 %
Rendement médian des caisses de retraite ³	7,7 %
Caisse des policiers de Montréal	7,9 %

¹ Source : Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance

² 40 % obligations, 30 % actions canadiennes, 30 % actions mondiales

³ Source : Institut canadien des actuaires - Rapport sur les statistiques économiques canadiennes

²⁸ Témoignage de M. A. Legault, Journal des débats du 10 juin 2013, Commission des Finances publiques, Rapport d'Amours « Innover pour pérenniser le système de retraite ».

Les hypothèses de la CARRA sont des hypothèses de rendement sans marge. Il apparaît donc évident que les régimes municipaux sont déjà évalués avec des marges implicites importantes. Dans une optique de vérité des coûts et d'équité entre les contribuables (provinciaux et municipaux), il serait intéressant que la Régie des rentes estime la position financière réelle des régimes de retraite municipaux sur la base des hypothèses que le gouvernement adopte pour ses propres régimes (dont celui de la SQ). Il y a fort à parier que le portrait serait tout autre...

Afin d'établir la vérité des coûts, de s'assurer d'une véritable équité entre les contribuables, tout exercice d'évaluation de la santé financière des régimes de retraite devrait être effectué sur la base des mêmes hypothèses économiques, sachant que le rendement de la bourse et la structure des taux d'intérêt seront les mêmes pour tous... Ceci éviterait également de pénaliser les régimes qui ont adopté des politiques de financement plus conservatrices.

Avant de charcuter les régimes, il y aurait lieu d'en avoir le juste portrait.

7- LE PROCESSUS DÉCISIONNEL ET LES POUVOIRS DE L'ARBITRE

Le chapitre III du projet de loi prévoit un processus dit de « *restructuration* », en 3 étapes :

- Négociation
- Conciliation
- Arbitrage

En se fiant à la structure envisagée, on serait porté à croire que le processus de négociation est envisagé dans une perspective sérieuse.

Pourtant, il n'en est rien. Tout n'est ici que façade et leurre.

Les règles envisagées par le projet de loi 3 sont toutes impératives. Il n'y a rien à négocier puisque le résultat est fixé à l'avance. « **En toute chose, c'est la fin qui est essentiel** » (**Aristote**). Et celle-ci se trouve prédéterminée dans le projet de loi.

En réalité, le seul domaine qui se trouve réservé à la négociation et à l'arbitrage, c'est lorsqu'il s'agit de déterminer les bénéfices qui permettront d'atteindre les règles fixées dans le projet de loi ; ce sera le cas de la réduction des bénéfices afin d'atteindre une cotisation qui ne dépasse pas 18.2 % de la masse salariale ; ce sera également le cas de la réduction des bénéfices permettant aux participants de payer une valeur égale à 50 % du déficit passé des participants actifs ; donc ce qui est négociable c'est la manière de parvenir au résultat déjà fixé dans le projet de loi.

Voyons ce que le projet de loi fixe comme règles impératives, non négociables :

- suspension de la clause d'indexation applicable aux retraités à la seule discrétion de la municipalité qui décide également unilatéralement de l'opportunité ou non d'y mettre fin ;
- abolition de la clause d'indexation automatique pour tous les participants et le cas échéant, paiement de l'indexation mais selon les conditions prévues dans le projet de loi;
- partage à parts égales de la cotisation d'exercice sans même prendre en compte la valeur monétaire des concessions faites par les policiers dans le passé ;
- réduction à 18.2 % de la masse salariale de la cotisation d'exercice devant servir au paiement des bénéfices; réduction correspondante de la valeur des bénéfices actuels afin d'atteindre l'objectif de 18.2 %;
- partage à parts égales du déficit passé imputable aux participants actifs qui peut être partagé à raison de 60 (employeur) – 40 (participant mais uniquement si d'autres éléments de la rémunération globale sont réduits d'autant;
- partage à parts égales des déficits futurs sans prendre en compte que les bonifications récentes apportées au régime de retraite et auxquelles l'employeur a forcément consenti ont déjà été payées par les policiers en moins prenant sur leur salaire ;

Toutes ces règles sont actuellement négociables. Il s'agit des matières les plus importantes d'un régime de retraite, celles qui ont un effet déterminant ou substantiel sur la valeur d'un régime de retraite. Le projet de loi les rend toutes non négociables.

Prenons l'exemple du « salaire final ».

Les parties pourront discuter de la définition du « salaire final ». Elles pourront en venir à un accord à ce sujet. En cas de désaccord, elles pourront demander à un arbitre de statuer sur les termes de cette définition et sur les coûts qui sont associés aux différentes positions.

La redéfinition du « salaire final » sera-t-elle suffisante pour payer le déficit ? En cas de désaccord, l'arbitre disposera de cette question en tenant compte que le déficit doit être partagé à parts égales. Si l'arbitre donne raison à la Ville et que la redéfinition n'apparaît pas comme étant suffisante, l'arbitre déterminera le manque à gagner dans la réduction des bénéfices. Il lui faudra choisir un autre bénéfice qui devra être réduit afin d'atteindre l'objectif déterminé dans le projet de loi.

L'arbitre ne dispose donc d'aucune marge de manœuvre véritable. Il agira à la manière d'un pantin. Il est vrai que l'arbitre s'est vu accorder le droit de prendre en compte certains éléments. L'article 38 du projet de loi prévoit en effet ce qui suit :

Il doit prendre en considération, notamment, la capacité de payer des contribuables, l'équité intergénérationnelle, la pérennité du régime de retraite, le respect du partage des coûts et des objectifs visés par la présente loi, les congés de cotisation ainsi que les améliorations apportées au régime.

En outre, l'arbitre doit prendre en considération les concessions antérieures qu'ont consenties les participants à l'égard d'autres éléments de la rémunération globale.

Mais aucun de ces éléments de considération ne peut servir à remettre en question les règles préalablement fixées dans le projet de loi. En d'autres termes, on permet à l'arbitre de prendre en compte des éléments de considération importants mais à l'égard de choses qui sont inoffensives, de piètre importance et sans aucun impact pour la Ville. Plus vulgairement exprimé, on appelle ça « de la poudre aux yeux ».

Le rédacteur de ce projet de loi est un érudit qui a sans doute lu Machiavel puisqu'il s'en est largement inspiré. Il aura compris que le fait d'accorder des pouvoirs qui ne servent à rien sème la confusion et permet aux défenseurs du projet de loi d'invoquer injustement des droits de négociation et des pouvoirs accordés à l'arbitre pour rendre justice qui ne sont en réalité que pure fiction. Il s'agit donc d'une duperie.

Il eût cependant été préférable que le rédacteur du projet de loi s'inspire de Montesquieu et d'Aristote.

LE PROCESSUS DÉCISIONNEL

1- LE CODE DE PROCEDURE CIVILE

Le projet de loi assujettit le différend aux dispositions suivantes du Code de procédure civile du Québec portant sur l'arbitrage : les articles 944 à 945.8 sauf les articles 945.6 à 945.8 (article 40)

On peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles le projet de loi prend ses distances avec le Code du travail et plus particulièrement sur les conséquences qui peuvent en résulter. Il eût en effet été fort simple et beaucoup plus naturel de renvoyer les parties aux dispositions pertinentes du Code du travail portant sur les différends.

Comment expliquer cela ? Il va de soi que les juges administratifs et ceux des tribunaux judiciaires seront davantage portés dans ce contexte à se coller sur la jurisprudence propre au Code de procédure civile qu'à celle développée dans le contexte du Code du travail.

2- L'ÉVACUATION DE LA RÈGLE DE L'ÉQUITÉ ET DE LA BONNE CONSCIENCE

Dans le cadre du projet de loi 3, l'arbitre ne disposera pas des positions des parties en équité et en bonne conscience comme il le fait dans le cadre d'un véritable différend concernant les policiers.²⁹ Selon l'article 38 du projet de loi, il devra plutôt disposer du litige selon la règle de droit, à la manière de tout autre tribunal.

Mine de rien, l'article 38 du projet de loi n'en constitue pas moins une modification importante des règles normalement applicables à un différend relatif aux policiers et pompiers. Le Code du travail prévoit en effet dans l'article 99.3 ce qui suit : l'arbitre est tenu de rendre sa sentence **« selon l'équité et la bonne conscience »**.

La règle de l'équité et de la bonne conscience est une règle universellement reconnue et appliquée dans toutes les provinces du Canada où le règlement d'un différend policier-pompier est confié à un arbitre. Elle a fait l'objet d'une nombreuse jurisprudence depuis les cinquante dernières années.

Cette règle a notamment pour but de confier à l'arbitre le soin de rendre en son âme et conscience une décision qui soit équitable pour les deux parties. Cela confère de larges pouvoirs à l'arbitre du différend. Les distinctions entre un tribunal qui juge en « équité » et un tribunal qui juge « selon le droit » sont nombreuses.

3- LA DESIGNATION DE L'ARBITRE

L'article 30 projet de loi 3 établit que l'arbitre est désigné à partir d'une liste dressée par le ministre et publiée dans la Gazette officielle du Québec; il est ensuite, à partir de cette liste, soit choisi conjointement par les parties, soit choisi par le ministre en cas de désaccord sur sa désignation (articles 30 et 31).

Il ne s'agit pas de la liste confectionnée et publiée en vertu des articles 98 et 99 du Code du travail et qui est applicable au différend entre une ville et ses policiers et pompiers.

Il s'agit donc d'une nouvelle liste.

²⁹ Code du travail, article 99.3 ;

Il est cependant loisible au ministre de produire une liste qui comporte entièrement ou partiellement les noms des arbitres mentionnés dans la susdite liste publiée en vertu de l'article 98 c.t.

Il y a ici matière à inquiétude : qui fera partie de cette liste qui n'est pas confectionnée de la même façon que celle prévue dans l'article 99 c.t. ?

La Fraternité est inquiète parce qu'elle ne veut pas revivre ce qu'elle a elle-même vécu en 1969 lorsqu'il s'avéra que l'arbitre désigné pour disposer de l'arbitrage était peu expérimenté et insensible aux matières qu'il avait à juger.

4- LA MEDIATION-ARBITRAGE

Le projet de loi prévoit qu'il y a arbitrage si aucune entente n'a été transmise au ministre soit à l'expiration de la période de négociation soit avant, à la demande conjointe des parties ou sur réception du rapport du conciliateur par le ministre (article 29).

Le projet de loi ne prévoit cependant pas la médiation-arbitrage comme mode de règlement du différend contrairement à ce qui est prévu dans l'article 97 du Code du travail.

Il s'agit d'une lacune importante susceptible d'entraîner des coûts importants et des déficiences en raison d'un processus trop formel et trop rigide qui cadre mal avec un différend relié à un régime de retraite, particulièrement lorsque les questions en litige sont complexes et techniques, ce qui est souvent le cas en matière de régime de retraite.

La Fraternité estime sur le tout qu'il n'y a aucune raison de ne pas instituer le droit à l'arbitrage et le processus décisionnel selon les dispositions du Code du travail. Après tout, s'agit-il ici de conditions de travail ou d'un litige civil ?

5- LE DROIT DE NÉGOCIER

Il ressort de l'état du droit sur la question, qu'une législation qui modifie des droits antérieurement négociés et qui soustrait une partie de ces droits aux futures négociations peut être déclarée inconstitutionnelle et contraire à l'article 2 d) de la Charte canadienne si elle constitue une entrave substantielle au processus de négociation et porte sur une matière capitale ou importante.³⁰ C'est ce à quoi conduit directement le projet de loi 3.

³⁰ *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, [2007] CSC 27 ; *Ontario (Procureur général) c. Fraser*, 2011 CSC 20, [2011] 2 R.C.S. 3

DES DROITS CONVENUS, NÉGOCIÉS OU IMPOSÉS DANS LE CADRE D'UN ARBITRAGE DE DIFFÉREND

D'emblée, il convient de souligner que la plupart des règles qui sont imposées dans le projet de loi 3 portent sur des droits antérieurement négociés et convenus entre des parties ou imposés le cas échéant par un arbitre agissant dans le cadre d'un différend entre policiers ou pompiers.

On l'aura dit à de nombreuses reprises, c'est par la négociation que les régimes de retraite ont vu le jour. Dans toutes négociations, il y a bien sûr un rapport de force qui joue et produit ses effets.

Dans le cas des policiers et des pompiers, l'équilibre dans le rapport des forces en présence se trouve renforcé en raison de l'existence d'un processus d'arbitrage neutre, impartial et objectif. En outre, l'arbitre désigné pour disposer du différend est lui-même tenu de rendre ses décisions dans le cadre d'un processus judiciaire sur la base de critères rigoureux déterminés dans le Code du travail à l'article 99.5.

DES DROITS QUI SONT SOUSTRATS AU PROCESSUS DE NÉGOCIATION

Les régimes de retraite dans le secteur municipal sont donc le résultat du jeu de la libre négociation entre des parties qui sont dans une position d'égalité.

Pourtant le projet de loi impose dans plusieurs de ses dispositions des règles qui ont été, à toute époque pertinente, négociées entre les parties. Il en est ainsi notamment de l'article 5 (1) portant sur le partage de la cotisation d'exercice et des alinéas 2 et 3 de l'article 5 portant sur le taux maximal de la cotisation, de l'article 8 (1) portant sur l'indexation de la rente aux retraités et de l'article 13 portant sur l'abolition de la clause d'indexation automatique.

Ces règles ou droits négociés entre les parties constituent la partie essentielle de ce que comporte un régime de retraite. Elles sont toutes désormais imposées et soustraites à la libre négociation.

IV- CONCLUSIONS

Personne n'étant contre la vertu, il va de soi que la Fraternité souscrit aux deux objectifs du projet de loi : l'assainissement et la pérennité des régimes de retraite.

Mais il y a trois prémisses à cette reconnaissance.

Il faut d'abord qu'il soit reconnu que les règles que fixe le projet de loi sont des règles qui, à toutes époques pertinentes, étaient assujetties au processus de négociation. À ce titre, ces règles sont différentes de celles qui encadrent normalement un régime de retraite.

En second lieu, il doit également être reconnu que les règles impératives que le projet de loi comporte, ne conviennent pas à tous les régimes de retraite.

En troisième lieu, il doit être reconnu que les régimes de retraite dans le secteur municipal et plus spécifiquement en milieu policier font partie de la rémunération globale des employés.

Dans son état actuel, le projet est critiquable parce que les règles qu'il fixe sont érigées en dogme.

Ainsi en est-il notamment de la règle relative au partage à parts égales de la cotisation d'exercice, du déficit relié aux participants actifs pour le service antérieur au 31 décembre 2013 et du déficit futur.

En apparence, une règle qui fixe le partage de la cotisation d'exercice, le partage du déficit passé des participants actifs au 31 décembre 2013 et le partage des déficits futurs à parts égales semble juste.

Mais une loi est-elle juste du seul fait qu'elle prévoit le partage à parts égales ? La réponse à cette question est négative. La loi véritablement juste n'est pas arithmétique mais géométrique. Elle tient compte des règles de proportionnalité ou des règles contextuelles, de l'historique du régime, de la rémunération globale, du degré de capitalisation pour ne prendre que ces exemples.

Il n'y a rien de juste à rendre égal ce qui au départ ne l'est pas. Il n'y a rien de juste à imposer des règles dites mur-à-mur. Une loi n'est pas une moquette. Une loi juste devrait prendre en compte que chaque régime a ses particularités propres, son historique, ses objectifs. Ce régime fait partie d'un ensemble de composantes qui, une fois réunies, forme l'édifice dans lequel se trouve érigée la rémunération globale du policier.

Par ailleurs, la fixation de la cotisation d'exercice à un maximum de 18.2 % de la masse salariale est injuste elle aussi pour les mêmes raisons. Elle ne tient pas compte de la situation particulière des policiers et ne permet pas à un policier de pouvoir prendre sa retraite à un niveau qui lui permet de remplacer son revenu selon les règles reconnues en la matière. Elle a également pour effet d'abroger des droits acquis puisque dans le cas des policiers de Montréal, cela entraînera une réduction de 40 % des bénéfices du régime de retraite pour l'avenir.

Il en est de même des dispositions relatives au droit des municipalités de suspendre unilatéralement l'indexation aux retraités et de l'abolition des clauses d'indexation automatiques à compter du 1^{er} janvier 2014. Ces dispositions sont injustes.

Enfin, l'application obligatoire de la table de mortalité 2014 aux policiers est elle aussi injuste parce qu'elle ne tient pas compte du taux de mortalité des policiers qui est différent du taux de mortalité de la population.

La Fraternité a déjà soumis et démontré dans son mémoire qu'il n'y aucune raison d'assujettir le régime de retraite des policiers de Montréal au projet de loi 3. Il convient de rappeler les points essentiels :

- 1- En premier lieu, ce régime de retraite des policiers de Montréal est pleinement capitalisé comme il l'a pratiquement toujours été au cours des 25 dernières années ;
- 2- La ville de Montréal a déjà bénéficié du support financier nécessaire au rétablissement de ses finances dans le cadre de ses négociations avec la Fraternité par un congé de contributions d'une valeur actualisée de plus de 900 millions de dollars sur une période de 10 ans ; cette situation est unique et exceptionnelle ;
- 3- En troisième lieu, l'historique du régime de retraite des policiers de Montréal est lui-même unique et exceptionnel, à l'image de la métropole ; il a fait l'objet de six actes législatifs qui le soustrayaient à l'application de la loi sur les régimes supplémentaires de rentes ;
- 4- Le régime de retraite des policiers de Montréal est négocié dans le cadre de la rémunération globale de sorte que le salaire direct des policiers de Montréal est fixé en tenant compte de la valeur du coût que représente le régime de retraite ;
- 5- Dans cette perspective, le régime de retraite est une composante importante de la rémunération globale du policier de Montréal; il en constitue la pierre angulaire; dans ses effets, le projet de loi est susceptible d'entraîner l'effondrement de l'édifice que les policiers de Montréal ont mis tant de temps à construire;

LE TOUT RESPECTUEUSEMENT SOUMIS