

COUR D'APPEL

CANADA
PROVINCE DE QUÉBEC
GREFFE DE QUÉBEC

N° : 200-09-008949-155
(200-17-020931-143)

PROCÈS-VERBAL D'AUDIENCE

DATE : 13 avril 2016

CORAM : LES HONORABLES LOUIS ROCHETTE, J.C.A. (JR0983)
JULIE DUTIL, J.C.A. (JD1952)
LORNE GIROUX, J.C.A. (JG1983)

PARTIE APPELANTE	AVOCATE
COMMISSION ADMINISTRATIVE DES RÉGIMES DE RETRAITE ET D'ASSURANCES	Me LOUISE DESROCHERS (Clocchiatti, Héroux)
PARTIES INTIMÉES	AVOCATS
SANDRA TREMBLAY, SUZANNE BORDELEAU, CARMEN LINDSAY, RICHARD RÉHEL, LUC CARON, MAGDALENA BATCHVAROVA, GILLES HAMEL, HERMAN LAMBERT, ALAIN BERGERON, HÉLÈNE LARUE, PIERRE SIMARD, LISE ALLAIRE, JOHANE MORIN, CHANTAL CORRIVEAU, RENÉE DUBOIS, MARAL TERSAKIAN et SYLVIE PAIEMENT	Me MICHEL GILBERT (Melançon, Marceau)
SONIA REA CHARLES ESSAGIAN	Me CHARLES GAUTHIER
PARTIE MISE EN CAUSE	AVOCAT
RENÉ BEAUPRÉ, <i>ès qualités</i>	

En appel d'un jugement rendu le 4 février 2015 par l'honorable Michel Caron de la Cour supérieure, district de Québec.

NATURE DE L'APPEL : Administratif (révision judiciaire) – Travail

Greffière : Marie-Ann Baron (TB3964)	Salle : 4.33
--------------------------------------	--------------

2016 QCCA 640 (CanLii)



AUDITION

10 h 32 Observations de Me Desrochers;

Observations de la Cour;

Me Desrochers poursuit;

11 h 01 Suspension;

11 h 21 Reprise;

Me Desrochers poursuit ses observations;

11 h 26 Me Desrochers dépose de la législation et poursuit ses observations;

Observations de la Cour;

Me Desrochers poursuit;

11 h 45 La Cour s'adresse à Me Gilbert;

11 h 46 Observations de Me Gilbert;

Observations de la Cour;

Me Gilbert poursuit;

11 h 56 La Cour s'adresse à Me Gauthier;

11 h 57 Observations de Me Gauthier;

12 h 02 Réplique de Me Desrochers;

12 h 04 Suspension;

12 h 10 Reprise;

La Cour mentionne que les motifs seront déposés au procès-verbal;

Arrêt.

(s)

Greffière audicière

PAR LA COUR

ARRÊT

[1] La norme d'intervention applicable à l'interprétation, par un arbitre de régimes de retraite, de la *Loi sur le RREGOP*, au cœur de sa compétence, a été réglée par l'arrêt *Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances c. Gignac*¹ rendu en 2010. La norme applicable est celle de la décision raisonnable. Dans cette affaire, l'arbitre devait, en outre, appliquer certaines dispositions du *Code civil*, ce qui n'emporta pas, pour autant, une modification de la norme. Le juge Bouchard écrit, pour la Cour :

[40] L'arbitre a analysé un ensemble de lois et règlements concernant les régimes de retraite avant d'en arriver à appliquer le Code civil. L'appréciation de toutes ces dispositions législatives et réglementaires faisant partie de sa compétence spécialisée, ce n'est pas parce qu'en fin d'analyse il applique à titre supplétif les règles de la prescription contenues au Code civil que la norme de la décision raisonnable doit être écartée.

[2] Ainsi, l'interprétation par un tribunal administratif de « sa propre loi constitutive ou [d']une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » est une question d'interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire².

[3] Bien que l'arbitre s'attarde à l'article 88 LSSSS, auquel l'article 6.2 de la *Loi sur le RREGOP* fait d'ailleurs référence, il n'en résulte pas que la norme de la décision correcte doit recevoir application. En ce qui concerne le débat portant sur la rétroactivité de l'article 115.10.1 de la *Loi sur le RREGOP* et sur les droits acquis revendiqués par la presque totalité des intimés, la décision rendue applique simplement les critères dégagés par la jurisprudence aux faits non contestés de la cause. Cela n'a pas pour effet de rendre inapproprié le recours à la norme de la décision raisonnable.

[4] Il n'y a pas, ici, de questions de droit qui revêtent une importance capitale pour le système juridique dans son ensemble et qui se situe en dehors du domaine d'expertise du décideur³. Ces questions « restent rares et se limitent le plus souvent à des situations qui mettent en cause la cohérence de l'ordre juridique fondamental »⁴.

[5] Dès lors, il ne s'agit pas d'entreprendre notre propre analyse et de décider, au terme de celle-ci, si nous sommes d'accord ou non avec la conclusion de l'arbitre⁵. Il

¹ *Commission administrative des régimes de retraite et d'assurances c. Gignac*, 2010 QCCA 2365, paragr. 39, citant *Québec (Commission administrative des régimes de retraite et d'assurance) c. Roy*, [2005] R.J.Q. 489.

² *Information and Privacy Commissioner c. Alberta Teachers' Association*, [2011] 3 R.C.S. 654, 2011 CSC 61, paragr. 34.

³ *Commission scolaire de Laval c. Syndicat de l'enseignement de la région de Laval*, 2016 CSC 8.

⁴ *Ibid.*

⁵ *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190, 2008 CSC 9, paragr. 50.

faut plutôt se demander si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnabilité :

[47] [...]..Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.⁶

[6] C'est précisément le cas en l'espèce, le juge de première instance qualifiant, à bon droit, l'analyse effectuée par l'arbitre de «très fouillée et minutieuse»⁷.

* * *

[7] Ce n'est pas parce qu'une loi a un effet expressément rétroactif qu'elle porte nécessairement atteinte aux droits acquis. En application de l'article 12 de la *Loi d'interprétation* et en l'absence d'une intention claire du législateur de porter atteinte aux droits acquis, ceux-ci sont protégés⁸. La présomption contre l'atteinte aux droits acquis s'applique, par ailleurs, même en présence d'un texte non ambigu⁹. Il faut, à cette étape, considérer le « contexte global » de la disposition en jeu afin de « déterminer si elle est raisonnablement susceptible de plusieurs interprétations »¹⁰. Afin de déterminer si une personne détient un droit acquis, deux critères doivent être satisfaits : une situation juridique (1) individualisée et concrète (2) qui était constituée au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi¹¹.

[8] L'arbitre conclut que les intimés, en raison de leur situation juridique individualisée et concrétisée, bénéficiaient de droits acquis et avaient le droit d'exiger que l'on statue sur leur demande de rachat faite en vertu de la version 2010 de l'article 115.10.1 de la *Loi sur le RREGOP*. À l'exception de Mme Sylvie Paiement, ils avaient tous déposé une demande de rachat avant l'adoption de la loi de 2011. Leur situation était individualisée. Selon l'arbitre, les termes utilisés à l'article 115.10.1 laissent voir qu'il s'agit bien d'une demande de reconnaissance d'un droit. L'arbitre est d'avis, par ailleurs, qu'il n'y a pas une intention claire du législateur de porter atteinte aux droits valablement acquis.

[9] L'appelante assimile effet rétroactif et perte de droits acquis. En présence d'une loi expressément rétroactive, il y aurait exclusion expresse de la règle du respect des droits acquis¹². Cet argument ne tient pas la route.

⁶ *Ibid.*, paragr. 47.

⁷ Au paragr. 27 du jugement.

⁸ Pierre-André Côté, *Interprétation des lois*, 4^e éd., Montréal, Éditions Thémis, 2009, p. 182.

⁹ *Dikranian c. Québec (Procureur général)*, [2005] 3 R.C.S. 530, 2005 CSC 73.

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid.*, paragr. 37.

¹² Au paragr. 17 de son exposé.

[10] Les déterminations auxquelles parvient l'arbitre ne sont pas déraisonnables.

* * *

[11] L'arbitre interprète ensuite l'article 115.10.1 de la *Loi sur le RREGOP* tel qu'il se lisait en 2010. Il écrit :

[83] L'examen de l'article 115.10.1 dans ses deux versions nous amène à conclure que la première version de cette disposition ne réfère pas à l'article 6.2 de la Loi sur le RREGOP quant au travail dans un centre de recherche donnant droit audit rachat. Dans la version de 2010, le législateur ne fait référence à l'article 6.2 que pour préciser que le centre de recherche doit répondre aux conditions de cet article au moment de la formulation de la demande de rachat sans y référer pour la période visée par ladite demande.

[84] En effet, dans la version de 2010 de l'article 115.10.1, l'exigence liée à l'article 6.2 se lisait comme suit : « si celui-ci est, à la date de la demande de rachat, un centre de recherche au sens de l'article 6.2 et est visé par le régime. » [Nos soulignés]

[85] Il appert de cet énoncé que si le centre de recherche doit être visé par les articles 88 et suivants de la LSSSS pour qu'un centre soit considéré comme un centre de recherche au sens de l'article 6.2, celle-ci n'est exigée qu'au moment où la demande de rachat est formulée. La seule exigence serait donc, en vertu de la loi de 2010, que le centre qui emploie les appelants soit considéré comme un centre de recherche au sens de l'article 6.2 à la date de la demande de rachat. Rien de plus.

[86] Le Comité de réexamen soutient que la désignation ministérielle est nécessaire pour que les années de service soient rachetées. Ainsi, toutes périodes antérieures à la réception de la désignation ministérielle officielle par les centres de recherche ne seraient pas reconnues.

[87] Ce n'est pourtant pas ce qu'énonce l'article 115.10.1 tel que libellé dans la Loi de 2010. Manifestement, la loi de 2010 ne réfère pas à l'article 6.2 pour les années visées par la demande de rachat. L'article 115.10.1 n'y fait référence qu'au moment où ladite demande est acheminée à la Commission et il est clair et non équivoque, en ce qui concerne la loi de 2010, qu'aucune désignation ministérielle ne peut être exigée pour permettre le rachat des années à partir de 1991. Nous examinerons plus loin la portée des amendements apportés en 2011.

[88] La Commission ne peut exiger davantage que ce que la disposition donnant droit au rachat n'exige en vertu de l'article 115.10.1 tel qu'il est formulé au moment de la demande de rachat.

[89] La preuve non contestée a démontré que tous les établissements gérant les centres de recherche où travaillent les appelants (CHUQ, CHUM, CUSM) avaient reçu du ministre de la Santé une confirmation que leur centre se qualifiait au sens de l'article 88 de la LSSSS auquel renvoie l'article 6.2 de la Loi sur le RREGOP, en 1996 pour les deux premiers et en mars 2000 pour le dernier. Les

appelants ayant formulé leur demande de rachat avant l'entrée en vigueur de la loi de 2011 répondaient donc aux exigences de la loi au moment du dépôt de leur demande de rachat et la Commission et le Comité de réexamen ont erré en refusant le rachat des années de service antérieures à la désignation ministérielle.

[12] Ces déterminations de l'arbitre ne peuvent davantage être qualifiées de déraisonnables.

[13] Reste l'article 115.10.1 de la *Loi sur le RREGOP* tel que modifié en 2011.

* * *

[14] L'arbitre rappelle, à ce sujet :

[95] Ainsi, l'article 115.10.1 de 2011 spécifie que les années de service sont celles alors que le centre de recherche était visé par l'un des articles auquel le deuxième alinéa de l'article 6.2 fait référence. Cet article 115.10.1 fait également référence, quant aux périodes pouvant faire l'objet d'un rachat, aux années accomplies après le 3 septembre 1991, date d'entrée en vigueur des articles 88 et suivants de la LSSSS.

[15] Il s'applique ensuite à déterminer quelle était l'intention du législateur en adoptant la loi modificatrice de 2011. Il note l'absence de toute mention de désignation ministérielle dans les articles à l'étude puis s'intéresse aux commentaires de la ministre responsable de la loi modificatrice de 2011 :

[96] Une question vient immédiatement à l'esprit. Pourquoi, si le législateur désire limiter le droit de rachat à partir de la désignation ministérielle, comme le prétend la Commission, la Loi réfère-t-elle au 3 septembre 1991, alors que le législateur sait pertinemment, en 2011, qu'aucun centre hospitalier n'a été désigné universitaire par le ministre avant 1995 ? N'eut-il pas été plus simple de simplement référer à cette désignation ministérielle, si cela était véritablement la volonté du législateur ?

[97] La lecture des notes de la ministre responsable, Mme Michèle Courchesne, lors de l'adoption des amendements de 2011, n'apporte aucun éclairage permettant de répondre à ces questions.

[98] Au contraire, ces notes laissent plutôt transparaître une volonté du législateur de bonifier la loi afin de faciliter le rachat des années antérieures pour les employés qui n'auraient jamais cotisé pour la fonction dans un centre de recherche. Nulle part dans ses explications à la commission parlementaire, la ministre ne semble-t-elle vouloir limiter le droit au rachat des années antérieures à la désignation ministérielle.

[16] À l'étude de la disposition, l'arbitre note qu'elle formule deux exigences en cas de demande de rachat, soit que : (1) l'employé ait occupé une fonction dans un centre de recherche au sens de l'article 6.2 de la *Loi sur le RREGOP* pendant la période visée

par le rachat, et (2) que le centre en soit un visé par l'un des articles auxquels réfère le second alinéa de l'article 6.2.

[17] L'article 6.2, 1^{er} alinéa précise ce qu'est un centre de recherche, soit : (1) tout centre de recherche, institut de recherche [...], (2) qui est visé par les articles 88 et suivants de la LSSSS et (3) qui est géré par un employeur défini à l'alinéa 2. L'article 6.2. second alinéa prévoit par ailleurs que, « pour l'application de la présente loi », l'employeur est un ou plusieurs des établissements visés par l'un ou l'autre des articles 88 et suivants LSSSS *ou* une personne morale à but non lucratif [...].

[18] L'article 6.2 ne mentionne pas la désignation ministérielle, se contentant de renvoyer aux articles 88 et suivants LSSSS. Cette dernière disposition énumère quatre conditions permettant de désigner un établissement « centre hospitalier universitaire », soit lorsqu'il : (1) offre des services spécialisés ou super-spécialisés dans plusieurs disciplines médicales, (2) procède à l'évaluation des technologies de la santé, (3) participe à l'enseignement médical dans plusieurs spécialités en vertu d'un contrat d'affiliation avec une université, (4) gère un centre de recherche reconnu par le Fonds de recherche du Québec - Santé.

[19] L'arbitre estime qu'aux fins de l'application de la *Loi sur le RREGOP*, seuls ces critères sont pertinents¹³. Puis il conclut, à la lecture combinée des articles 115.10.1 et 6.2 de la *Loi sur le RREGOP* de même que 88 LSSSS :

[107] Il faut plutôt vérifier si le centre hospitalier auquel est rattaché le centre de recherche répond aux quatre conditions mentionnées à l'article 88 de la LSSSS. C'est là la seule façon de réconcilier les termes de l'article 115.10.1 de la Loi sur le RREGOP qui précise que le rachat peut être fait rétroactivement au 3 septembre 1991 et l'article 88 de la LSSSS.

[108] Le législateur, sachant lors de l'adoption de la loi, tant en 2010 qu'en 2011, qu'aucun centre hospitalier n'avait été désigné par le ministre avant 1995, aurait parlé pour ne rien dire si l'interprétation faite à l'article 6.2 signifie qu'une désignation ministérielle est nécessaire pour qu'un employé puisse racheter les années de service antérieures, faisant en sorte qu'il serait impossible pour quiconque de racheter les années travaillées entre 1991 et, au plus tôt 1995, date de la première désignation ministérielle. Or, le législateur ne parle jamais pour ne rien dire.

[...]

[112] Mais il y a plus. L'article 115.10.1 de 2011 renvoie spécifiquement au deuxième alinéa de l'article 6.2. Or, cet alinéa vise une tout autre reconnaissance [...].

[113] Ainsi, ce ne sera pas la désignation ministérielle au sens de la LSSSS qui pourra rendre admissibles les années de service visées par le rachat. Le libellé du second alinéa de l'article 6.2 requiert de faire un examen de la situation

¹³ Au paragr. 106 du jugement.

factuelle de chaque centre visé par une demande afin de déterminer si elle correspond à celle exigée par cette disposition.

[114] En effet, on ne peut ignorer cette mention spécifique du législateur du second alinéa de l'article 6.2. S'il avait voulu simplement exiger une désignation ministérielle au sens de l'article 88 de la LSSSS, il n'aurait pas fait référence spécifiquement au second alinéa qui, lui, ouvre la porte à une autre reconnaissance particulière « pour l'application de la présente loi », en l'occurrence, pour la Loi sur le RREGOP.

[115] Or, selon la preuve déposée au dossier, les centres de recherche dans lesquels travaillaient les appelants après le 3 septembre 1991 répondaient aux trois critères mentionnés au premier alinéa de l'article 6.2 et l'Employeur répondait aux conditions mentionnées au 2^e alinéa dudit article, dont notamment les quatre conditions mentionnées à l'article 88 de la LSSSS.

[116] L'exigence d'une désignation ministérielle pour permettre le rachat des années de service des employés travaillant dans les centres de recherche va donc au-delà de ce qui est prescrit aux articles 6.2 et 115.10.1 de la Loi sur le RREGOP et est donc contraire tant à l'esprit qu'à la lettre de l'article 115.10.1 de la loi adoptée en 2011.

[20] L'appelante plaide qu'en application de l'article 88 LSSSS, 19 critères ont été élaborés par un groupe de travail et retenus par le ministre de la Santé pour le guider dans sa décision de désigner un centre hospitalier universitaire. Elle ajoute que l'arbitre n'a pas compétence pour « vérifier si le centre hospitalier auquel est rattaché le centre de recherche répond aux quatre conditions mentionnées à l'article de la LSSSS »¹⁴. Enfin, pour répondre aux critères retenus au 1^{er} alinéa de l'article 6.2, « les centres de recherche doivent être liés à un CHU, d'où la nécessité d'une désignation ministérielle »¹⁵. L'arbitre s'arrogerait ainsi les pouvoirs du ministre de la Santé.

[21] Pourtant, force est de conclure que l'arbitre ne fait qu'interpréter les dispositions pertinentes pour décider de la recevabilité des demandes des intimés de faire créditer, aux fins de pension, le service accompli dans le centre de recherche où ils ont occupé une fonction après le 3 septembre 1991.

[22] Sur le tout, l'appelante ne démontre pas en quoi la décision de l'arbitre devrait être qualifiée de déraisonnable. Elle est bien étayée, transparente, intelligible et appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

POUR CES MOTIFS, LA COUR :

¹⁴ Au paragr. 35 de son exposé.

¹⁵ Au paragr. 40 de son exposé.

[23] **REJETTE** l'appel, avec les frais de justice.

LOUIS ROCHETTE, J.C.A.

JULIE DUTIL, J.C.A.

LORNE GIROUX, J.C.A.