

**COUR SUPÉRIEURE DE JUSTICE  
DE L'ONTARIO**

ENTRE :

**ALLIANCE DE LA FONCTION PUBLIQUE DU CANADA**

la demanderesse

- et -

**PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

le défendeur

**NOUVELLE DÉCLARATION**

AU DÉFENDEUR :

UNE POURSUITE JUDICIAIRE A ÉTÉ INTRODUITE CONTRE VOUS par la demanderesse. La cause d'action est exposée dans les pages suivantes.

SI VOUS DÉSIREZ CONTESTER L'INSTANCE, vous-même ou un avocat de l'Ontario vous représentant devez préparer une défense selon la formule 18A des *Règles de procédure civile*, la signifier à l'avocat de la demanderesse ou, si cette dernière n'a pas retenu les services d'un avocat, à la demanderesse elle-même, et la déposer, accompagnée de la preuve de sa signification, au greffe de la Cour, DANS LES VINGT JOURS suivant la date à laquelle la présente déclaration vous est signifiée, si la signification est faite en Ontario.

Si la signification est faite dans une autre province ou dans un territoire du Canada ou aux États-Unis d'Amérique, vous avez quarante jours pour signifier et déposer votre défense. Si la signification est faite en dehors du Canada ou des États-Unis d'Amérique, le délai est de soixante jours.

Plutôt que de signifier et de déposer une défense, vous pouvez signifier et déposer un avis d'intention de présenter une défense selon la formule 18B des *Règles de procédure civile*. Le cas échéant, vous disposerez de dix jours de plus pour signifier et déposer votre défense.

SI VOUS NE CONTESTEZ PAS L'INSTANCE, UN JUGEMENT PEUT ÊTRE RENDU CONTRE VOUS EN VOTRE ABSENCE SANS QUE VOUS RECEVIEZ D'AUTRE AVIS. SI VOUS DÉSIREZ CONTESTER L'INSTANCE MAIS QUE VOUS N'ÊTES PAS EN MESURE D'ASSUMER LES FRAIS JURIDIQUES, VOUS POUVEZ PEUT-ÊTRE BÉNÉFICIER DE L'AIDE JURIDIQUE EN COMMUNIQUANT AVEC LE BUREAU LOCAL D'AIDE

JURIDIQUE.

Date : le 8 novembre 1999

Délivré par : \_\_\_\_\_  
Greffier local

Adresse du greffe : 161, rue Elgin  
Ottawa (Ontario) K2P 2K1

DESTINATAIRE : Morris Rosenberg, c.r.  
Sous-procureur général du Canada  
Par : Donald Rennie  
Ministère de la Justice  
Contentieux des affaires civiles  
234, rue Wellington, tour Est, bureau 1112  
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

## DÉCLARATION

### 1. Les demandeurs demandent :

- a) une déclaration portant que l'article 95 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34, et la partie de l'article 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* qui ajoute le paragraphe 44.1 à la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-36, sont nuls et sans effet au motif qu'ils contreviennent à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et ne sont pas justifiables au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*;
- b) une déclaration portant que l'article 95 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34, et la partie de l'article 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* qui ajoute le paragraphe 44.1 à la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-36, sont inopérants au motif qu'ils contreviennent au paragraphe 1a) de la *Déclaration canadienne des droits*;
- c) une déclaration portant que le fait d'inscrire une somme au débit du compte de pension de retraite ou de tout compte de remplacement, par suite des modifications à la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-36, prescrites par les articles 95 et 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34, constitue une violation des conditions d'emploi applicables aux employé-e-s de la fonction publique assujettis à la *Loi sur la pension de la fonction publique*;
- d) une déclaration portant que le fait d'inscrire une somme au débit du compte de pension de retraite ou de tout compte de remplacement, par suite des modifications à la *Loi sur la pension de la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-36, prescrites par les articles 95 et 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34, sans compensation pour les participant-e-s au régime de pensions, constitue une violation des fiducies par déduction ou judiciaires à l'égard du surplus en faveur des participant-e-s au régime de pensions ou une violation des obligations fiduciaires du gouvernement du Canada ou de ses mandataires envers les participant-e-s au régime de pensions;
- e) une déclaration portant que le fait d'inscrire une somme au débit du compte de pension de retraite ou de tout compte de remplacement, par suite des modifications à la *Loi sur la pension de la fonction*

*publique*, L.R.C. 1985, ch. P-36, prescrites par les articles 95 et 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34, sans compensation pour les participant-e-s au régime de pensions, constitue une conversion illégale de l'intérêt de propriété des cotisant-e-s à l'égard du compte de pension de retraite;

- f) à titre subsidiaire, une déclaration portant que l'intérêt de propriété des participant-e-s au régime de pensions à l'égard du surplus a été exproprié illégalement en vertu des dispositions de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, L.C. 1999, ch. 34;
- g) une directive exigeant que soient portés au crédit du compte de pension de retraite ou de tout compte de remplacement toutes les sommes qui ont été radiées ou retirées conformément aux modifications à la *Loi sur la pension de la fonction publique* prescrites par la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, ainsi que les intérêts afférents à ces sommes;
- h) une indemnité de dépens substantielle;
- i) toute mesure de redressement supplémentaire que la présente Cour jugera indiquée.

### **La demanderesse**

1). La demanderesse, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (l'« AFPC »), est une association d'employé-e-s et un agent de négociation accrédité par la Commission des relations de travail dans la fonction publique conformément à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. 1985, ch. P-35 (version modifiée) (« *LRTFP* »). L'AFPC représente, aux fins de la négociation collective en vertu de la *LRTFP*, plus de 100 000 employé-e-s de la fonction publique selon la définition de la *LRTFP*.

2). L'AFPC est également un syndicat et un agent de négociation accrédité par le Conseil canadien des relations de travail (désigné maintenant sous le nom de Conseil canadien des relations industrielles) conformément au *Code canadien du travail*, L.R.C. 1985, ch. L-2 (version modifiée) (le « *Code* »). L'AFPC représente, aux fins de la négociation collective en vertu du *Code*, des milliers d'employé-e-s des conseils, des commissions et des sociétés faisant partie de la fonction publique aux fins de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (« la *LPFP* ») qui sont mentionnés à l'annexe I de la *LPFP*.

3). Les employé-e-s représentés par l'AFPC qui font partie de la fonction publique aux fins de la *LPFP* sont membres du régime de pensions et auront droit, au

moment où ils prendront leur retraite de la fonction publique, à divers versements prévus par la *LPFP*, y compris une pension.

**Loi sur la pension de la fonction publique**

4). La *LPFP* institue un régime de pensions qui prévoit de façon générale le versement de pensions aux personnes qui ont travaillé dans la fonction publique du Canada et qui ont pris leur retraite de la fonction publique. En vertu de l'article 5, la plupart des personnes employées dans la fonction publique sont tenues de cotiser un montant déterminé au compte de pension de retraite de la fonction publique (le « compte de pension de retraite ») et, après le 31 mars 2000, à la Caisse de retraite de la fonction publique, à partir desquels diverses pensions, allocations ou prestations ou divers paiements peuvent être versés. Le compte de pension de retraite fait partie des Comptes publics du Canada.

5). La supervision générale du régime de pensions institué par la *LPFP* incombe au Conseil du Trésor et au président du Conseil du Trésor conformément à la *LPFP*. Les services administratifs relatifs au régime de pensions relèvent du ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux.

6). Les *Comptes publics du Canada 1997-1998* précisent que les obligations du gouvernement du Canada à l'égard du régime de pensions de ses employé-e-s sont énoncées dans :

des comptes à des fins déterminées qui représentent la valeur inscrite des dettes du gouvernement en sa qualité d'administrateur de certains deniers publics reçus ou perçus à des fins déterminées, en vertu de lois, fiducies, conventions, entreprises ou contrats.

7). Sous la rubrique « Régimes de retraite et autres comptes », on peut lire dans les *Comptes publics du Canada 1997-1998* ce qui suit :

Les deniers publics ne peuvent être déboursés qu'à des fins conformes aux lois, fiducies, conventions, entreprises ou contrats...

En raison du caractère spécial de ces fonds, il est nécessaire de tenir des comptes particuliers afin d'assurer une comptabilité grâce à laquelle les fonds ne sont utilisés que pour les fins auxquelles ils sont reçus et perçus.

8). Avant l'adoption de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* (la « loi modificative »), des montants déterminés, y compris des montants fondés sur les cotisations des employé-e-s, devaient aux termes de la *LPFP* être portés au crédit du compte de pension de retraite. Toutes les

prestations versées aux employé-e-s étaient imputées au compte de pension de retraite lorsqu'elles devenaient payables.

9). Le gouvernement du Canada a comme pratique d'emprunter les cotisations et les intérêts afférents pour financer une partie importante de ses besoins financiers. Il a porté au crédit du compte de pension de retraite les cotisations de l'employé-e et de l'employeur ainsi que les intérêts sur les soldes de ce compte. Les prestations ont été versées à même le Trésor et ces versements ont été portés au débit du compte de pension de retraite. L'effet net a été que le gouvernement a emprunté la différence entre les crédits et débits annuels du compte de pension de retraite.

10). En août 1989, le Conseil du Trésor a publié une circulaire concernant les comptes à fins déterminées où l'on pouvait lire ce qui suit :

*« Comptes de pension*

*Les comptes de pension servent à inscrire les primes, redevances ou prélèvements de cotisants extérieurs et les cotisations et intérêts du gouvernement déposés au Trésor. Les fonds demeurent la propriété des participants du régime, du moins en ce qui a trait à la partie qu'eux-mêmes ont versée et aux intérêts afférents. »*

11). En avril 1995, le Conseil du Trésor a publié une version révisée de la Politique sur les comptes à fins déterminées qui précisait, entre autres, ce qui suit :

*« Selon la politique du gouvernement, les sommes reçues à une fin particulière doivent être affectées à cette fin ou restituées conformément au Règlement sur le remboursement de recettes. »*

12). Avant l'adoption de la loi modificative, le gouvernement du Canada était tenu de porter au crédit du compte de pension de retraite un montant égal à celui cotisé par ses employé-e-s. En outre, le gouvernement du Canada était tenu de porter chaque mois au crédit du compte de pension de retraite un montant pour couvrir le coût des prestations futures accumulées durant le mois au titre du service ouvrant droit à pension.

13). En dépit de cette obligation légale, le gouvernement du Canada n'a jamais assumé le risque indépendant du financement des prestations prévues par la *LPFP*. En 1970, alors qu'on prévoyait que l'actif serait insuffisant pour couvrir les prestations, les cotisations obligatoires des employé-e-s ont été augmentées par suite de la promulgation de la *Loi sur les prestations de retraite supplémentaires* (maintenant L.R.C. 1985, ch. S-24).

14). En 1982, alors que l'inflation était en hausse, le gouvernement du Canada a adopté la *Loi n° 2 modifiant la Loi sur les prestations de retraite supplémentaires*, L.C. 1980-81-82-83, ch. 136 (projet de loi C-133), qui a plafonné les hausses pour

indexation des prestations de pension de retraite à 6,5 % pour 1983, alors que le taux d'inflation s'établissait à 10,9 %, et à 5,5 % pour 1984 alors que le taux d'inflation s'élevait à 5,7 %. Cette mesure unilatérale s'est soldée par une perte équivalant à 7 % des prestations totales pour les prestataires.

15). Avant les modifications de 1992 à la *LPFP*, la *Loi* comportait une disposition qui permettait de faire des paiements à date fixe à même les intérêts créditeurs excédentaires du compte de pension de retraite pour éliminer les déficits actuariels antérieurs.

16). Au début des années 90, la majorité des participant-e-s au régime de pensions ont été soumis pendant six ans à un gel des salaires à la suite de l'adoption d'un projet de loi sur les restrictions salariales qui, à son tour, a réduit les obligations financières du gouvernement du Canada à l'égard des régimes de pensions du secteur public.

17). Les participant-e-s cotisent au régime à la condition que leurs cotisations et les cotisations de contrepartie de l'employeur soient utilisées à leur profit. Par conséquent, tous les fonds du régime, y compris le surplus, à l'égard desquels le gouvernement du Canada et ses mandataires ont une obligation fiduciaire d'agir dans l'intérêt des personnes qui bénéficieront du régime, sont assujettis à une fiducie par déduction. Subsidiairement, les fonds du régime, y compris le surplus, sont assujettis à une fiducie judiciaire qui donne lieu également à une obligation fiduciaire en faveur du gouvernement du Canada ou de ses mandataires.

18). En tout état de cause, le gouvernement du Canada jouit d'importants pouvoirs discrétionnaires à l'égard des fonds du régime de pensions et peut exercer unilatéralement ces pouvoirs discrétionnaires à titre d'administrateur et de législateur. Les personnes visées par l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires, les participant-e-s au régime de pensions, sont dans une position vulnérable vis-à-vis du gouvernement du Canada. Par conséquent, le gouvernement du Canada ou ses mandataires ont une obligation fiduciaire à l'égard de tous les participant-e-s au régime de pensions et, partant, sont tenus d'administrer les fonds conformément à cette obligation.

19). Les dispositions du régime de pensions antérieures aux modifications apportées à la *LPFP* par la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* faisaient partie des conditions d'emploi des employé-e-s de la fonction publique. En particulier, les salaires et traitements des employé-e-s ont été négociés et déterminés selon le principe que les cotisations versées par le gouvernement du Canada conformément à la *LPFP*, ainsi que les prestations versées en vertu de la *LPFP*, font partie intégrante de la rémunération globale des employé-e-s. Ni la *LPFP* ni les conditions d'emploi ne permettaient au gouvernement du Canada de faire des retraits du compte de pension de retraite ou de porter des sommes au débit de ce compte à d'autres fins que le versement de prestations aux employé-e-s.

20). Les conditions d'emploi suivantes s'appliquent aux employé-e-s assujettis à la *LPFP* :

- a) le compte de pension de retraite est en tout temps constitué de fonds mis en commun par les employé-e-s et le gouvernement du Canada;
- b) ni les cotisant-e-s ni le gouvernement du Canada ou ses mandataires n'ont le droit de réduire unilatéralement les cotisations, ou de faire unilatéralement des retraits du compte de pension de retraite ou de porter unilatéralement des sommes au débit de ce compte; et
- c) les fonds du compte de pension de retraite, y compris le surplus, seront utilisés au profit des employé-e-s de la fonction publique, soit pour réduire les cotisations soit pour accroître les prestations.

### **Le surplus**

18). Lorsque la valeur de l'actif d'un régime de pensions dépasse la valeur actuarielle des obligations du régime à l'égard du versement des prestations, la différence est appelée surplus. Avant l'adoption de la *Loi modificative*, la *LPFP* ne renfermait aucune disposition autorisant un représentant du gouvernement du Canada à réduire, reporter ou éliminer ses obligations en matière de cotisations à l'égard du compte de pension de retraite. La *Loi* ne renfermait pas non plus de disposition permettant au gouvernement de retirer ou de radier de quelque façon le surplus du compte de pension de retraite.

19). En 1993, le Conseil du Trésor a pris conscience du fait que le compte de pension de retraite de la fonction publique affichait un important surplus de 4,6 milliards de dollars (au 31 mars 1993).

20). Le Conseil du Trésor et le ministère des Finances ont convenu que, compte tenu de l'incertitude quant à la propriété du surplus du compte de pension de retraite de la fonction publique, on ne devrait pas amortir ce surplus tant que la question n'aurait pas été résolue.

21). En dépit de cette entente, le ministère des Finances a donné instruction aux autorités responsables des Comptes publics d'amortir le surplus des trois régimes de pensions du secteur public pour l'année 1993-1994.

22). Cette mesure a eu pour effet de réduire les dépenses du gouvernement du Canada en 1993-1994 et au cours des années ultérieures du fait que le cadre financier établi pour les années à venir tenait compte de l'amortissement du surplus.

23). En vertu de la politique de gestion financière du ministère des Finances, les sommes comptabilisées dans le cadre financier ne pouvaient être utilisées par le

gouvernement pour de nouvelles dépenses. Une fois amorti, le surplus du régime de pensions ne pouvait donc servir à financer une réduction des cotisations des employé-e-s ou une augmentation des prestations.

24). Par ailleurs, l'amortissement du surplus a eu pour effet de réduire à zéro le coût des cotisations du gouvernement.

25). Au moyen d'une note de service en date du 12 décembre 1994, le secrétaire du Conseil du Trésor a cherché à obtenir du sous-ministre des Finances une nouvelle entente pour qu'on renonce à amortir le surplus aux fins du cadre financier jusqu'à ce que la question de la propriété de ce surplus ait été résolue :

[TRADUCTION]

Comme vous le savez, nous tentons depuis près de 15 ans d'établir de nouveaux mécanismes de pension dans la fonction publique et nous sommes plus près du but que jamais. Le Comité consultatif de la *Loi sur la pension de la fonction publique*, qui est chargé de conseiller le président et où les syndicats sont fortement représentés, a adressé au président un rapport intérimaire qui renferme diverses recommandations, notamment en ce qui concerne la gestion du régime, le partage des risques et l'investissement des fonds. Le président a réagi de façon positive en demandant des recommandations plus détaillées.

L'une des principales questions à résoudre pour en arriver à une entente est la distribution des importants surplus qui vont en augmentant (surplus de 14,1 milliards de dollars en 1993-1994 qui devrait, selon les estimations, totaliser 19 milliards de dollars si l'on tient compte des trois régimes de pensions combinés - fonction publique, Forces canadiennes et GRC - en mars 1995). Comme vous le savez, conformément aux règles comptables, la transition entre la position déficitaire de 1989-1990 et le surplus de 14,1 milliards de dollars fait l'objet d'un amortissement qui se traduit par une réduction annuelle de 1,4 milliard de dollars des dépenses du gouvernement, ce qui a eu pour effet de réduire à zéro le coût des pensions en 1993-1994. Nous croyons comprendre que le cadre financier reflète cet amortissement.

Étant donné qu'on prévoit que les tendances actuelles (inflation et augmentations de salaire faibles, taux d'intérêt réels relativement élevés) persisteront, les surplus devraient continuer d'augmenter de façon importante si on maintient le statu quo. Afin de donner à notre ministre la latitude nécessaire pour conclure, s'il le désire, un accord en matière de pension avec les participant-e-s au régime (c.-à-d., diminution des cotisations pendant deux ou trois ans, qui ralentirait et peut-être réduirait la croissance du surplus et les frais afférents de la

dette publique, conformité avec la législation sur les normes de pension, partage des risques, etc.), je demande d'accepter qu'on ne permette aucun nouvel ajout au surplus et que les réductions des dépenses qui en résulteront ne soient pas incorporées au cadre financier à ce moment-ci.

26). En 1995, le Conseil du Trésor a obtenu l'accord du ministère des Finances pour qu'aucune part du surplus en sus de 14,1 milliards de dollars ne puisse être comptabilisée dans le cadre financier sans l'approbation officielle du président du Conseil du Trésor et du ministre des Finances.

27). Au 31 mars 1995, le surplus des comptes de pension de retraite combinés (fonction publique, GRC et Forces armées) s'établissait à 20,5 milliards de dollars, dont 14,1 milliards de dollars avaient été comptabilisés dans le cadre financier par le ministère des Finances.

28). En 1995, le Conseil du Trésor était impatient qu'on apporte des modifications au Régime de pensions de retraite de la fonction publique afin de réduire les coûts du gouvernement au titre des pensions et de limiter les risques liés à l'indexation des prestations. Les modifications demandées par le Conseil du Trésor visaient à accroître le montant des cotisations des employé-e-s, à leur transférer une partie du risque de mauvais résultats, à instaurer une nouvelle méthode de financement du régime consistant à investir des actifs sur les marchés et à mettre en place une nouvelle structure de gouvernance.

29). Le 27 janvier 1995, le Comité consultatif de la *Loi sur la pension de la fonction publique* (le « Comité consultatif »), créé conformément à l'article 41 de la *LPFP*, a rendu public son rapport final sur l'avenir des mécanismes de pension de la fonction publique. Le Comité consultatif a formulé à l'égard du surplus la recommandation suivante, qui était incluse dans sa recommandation portant sur le partage des coûts et des risques :

[TRADUCTION]

Le Comité estime que tout surplus appartient aux participant-e-s au régime et que l'utilisation de ce surplus doit être fondée sur une recommandation du conseil de gestion des pensions.

30). Avant de procéder à la réforme des régimes de retraite, le Conseil du Trésor a demandé l'accord au ministère des Finances pour partager une partie du surplus avec les employé-e-s dans le cadre de la réforme. Le secrétaire du Conseil du Trésor a été informé au moyen d'une note de service en date du 13 avril 1995 des résultats d'une rencontre entre des fonctionnaires du Conseil du Trésor et le sous-ministre adjoint, Politique fiscale et analyse économique, au ministère des Finances, où ce dernier a fait part de ses vues au Conseil du Trésor :

1. Il n'était pas en faveur d'un partage du surplus, si ce n'est pour compenser les modifications nécessaires pour se conformer à la LNPP (c.-à-d., la période d'immobilisation de deux ans). Son raisonnement était simple : comme il avait assumé les déficits, le gouvernement allait s'accaparer le surplus. Nous ne nous sommes pas lancés dans un débat à ce sujet, mais nous estimons que, si cette opinion prévaut, elle présentera beaucoup de difficultés dans les relations avec les participant-e-s au régime.
2. Il était d'accord pour n'investir que les cotisations futures, mais il estimait que le moment pour le faire n'était pas indiqué, compte tenu des préoccupations politiques relatives aux emprunts à l'étranger et à l'acceptabilité de la règle actuelle du 20 % en matière de contenu étranger qui s'applique aux capitaux investis dans des régimes de pension et des REER.
3. L'approche du partage des coûts 50-50 lui a plu.
5. La question des responsabilités d'un conseil de gestion doit faire l'objet de discussions entre nous et une autre direction du ministère des Finances.

En fin de compte, nous pourrions très bien nous retrouver sans aucun accord en matière de pension. Les participant-e-s au régime seront peu incités à adopter un nouveau mécanisme impliquant une hausse des cotisations et un partage accru des risques sans aucune augmentation des prestations ni amélioration notable des garanties.

Nous recommandons de faire pression sur le ministère des Finances au sujet du partage du surplus. Il se peut que seule une entente visant à investir les cotisations futures soit acceptable pour les participant-e-s au régime. Nous devrions également faire pression pour que soit créé un conseil qui aurait une responsabilité pleine et entière à l'égard du régime de pensions de retraite de la fonction publique et qui serait régi par un cadre législatif soigneusement établi. Les membres du conseil nommés par le gouvernement seraient assujettis à un cadre qui serait établi à leur intention par le Conseil du Trésor et le ministère des Finances. Il faudrait définir les rôles précis des deux ministères.

32). Le Conseil du Trésor ne partageait pas l'opinion du ministère des Finances voulant que le surplus appartienne au gouvernement parce que ce dernier a assumé les risques associés à un régime de retraite à prestations déterminées. Il a exprimé cette position dans un courriel adressé au directeur de la Division de la politique financière au ministère des Finances :

[TRADUCTION]

Nous pensons qu'il est trompeur de faire état des sommes supplémentaires portées au crédit des régimes pour justifier l'opinion que le gouvernement a assumé tous les risques, a fait les versements complémentaires en sus des cotisations de contrepartie et, par conséquent, est propriétaire du surplus -c.-à-d., nous assumons les risques et méritons d'être récompensés.

Il est essentiel à mon avis de reconnaître les facteurs qui expliquent l'ampleur des dépenses supplémentaires du gouvernement -c.-à-d. le taux de rendement artificiel inférieur des fonds (rapport du vérificateur général de 1991, etc.) et le sous-financement délibéré des prestations au titre des services courants jusqu'en 1991.

En fait, les dépenses que le gouvernement a vraiment assumées au chapitre des régimes de pensions de ses employé-e-s n'ont jamais été, en moyenne, beaucoup plus élevées que celles qui étaient prévues et dont il a tenu compte dans le calcul de la rémunération de la fonction publique. Le coût des pensions dans la fonction publique (10 % à 11 % de la paye) a été inclus dans la rémunération totale, particulièrement depuis la fin des années 70. La valeur des pensions n'a jamais été considérée simplement comme une cotisation de contrepartie.

Si on prétend que la différence entre une cotisation de contrepartie et la part équivalant à 10 % à 11 % de la paye était une subvention du gouvernement pour le risque, nos salaires auraient alors dû être augmentés compte tenu de l'opinion selon laquelle le régime de pensions n'équivalait qu'à 6 % de la paye aux fins de la rémunération. Cela n'a pas été le cas.

Nous nous sommes livrés à un calcul rapide, qui a révélé qu'une cotisation de 10 % du gouvernement depuis 1970 plutôt qu'une cotisation de contrepartie se serait soldée par un apport supplémentaire en cotisations de 6,2 milliards de dollars, qui aurait largement compensé le besoin de crédits actuariels et d'imputations au titre de l'indexation.

Le principe voulant que le gouvernement ait assumé tous les risques et ait droit, par conséquent, d'être récompensé est douteux, à la lumière d'événements comme le plafonnement des augmentations de salaire à

6 % et 5 % et les réductions au titre de l'indexation en 1982. Certes, le fait d'être en mesure de modifier les lois pour réduire dans les faits le passif du régime limite vos risques et, partant, toute récompense subséquente.

L'imposition de gels de salaire semble être une autre façon de rendre la prise de risques moins dangereuse qu'elle ne pourrait paraître.

L'argumentation présentée ci-dessus ne vise pas à montrer que les employé-e-s méritent tout le surplus. Elle vise plutôt à faire valoir de solides arguments en faveur d'un partage de quelque sorte en vue de parvenir à un accord et à permettre de résoudre les futurs différends portant sur le partage des coûts ou des risques, ainsi que les problèmes d'intégration du RPC.

33). En 1996, le gouvernement a commencé à récupérer les intérêts payables à l'égard du surplus du compte de pension de retraite. En 1995-1996, une somme de 2,0 milliards de dollars représentant les intérêts sur le surplus des comptes de pension de retraite (y compris ceux des Forces armées et de la GRC) a été amortie et créditée à titre de recettes par le gouvernement. Après 1995-1996, on a continué d'amortir chaque année les intérêts sur le surplus. En 1996-1997, une somme de 2,7 milliards de dollars représentant les intérêts sur le surplus a été amortie et créditée à titre de recettes par le gouvernement.

34). En septembre 1996, le président du Conseil du Trésor a approuvé un nouveau plan de partage du surplus du compte de pension de retraite de la fonction publique qui prévoyait l'utilisation d'une partie du surplus pour réduire les cotisations des employé-e-s en vertu des nouveaux mécanismes de financement et de gouvernance que le gouvernement souhaitait mettre en place dans le cadre de la réforme des pensions. Le Conseil du Trésor était conscient du fait qu'en l'absence d'un partage du surplus, les modifications au régime de pensions préconisées par le gouvernement profiteraient uniquement à ce dernier et seraient préjudiciables aux employé-e-s.

35). Dans une lettre en date du 11 septembre 1996 adressée au sous-ministre des Finances, le secrétaire du Conseil du Trésor a énoncé la position du Conseil du Trésor :

[TRADUCTION]

Nous avons évalué au Secrétariat les pressions financières auxquelles le régime de pensions de la fonction publique est soumis, ainsi que le climat de relations de travail et l'approche générale du gouvernement relativement aux nouvelles façons de faire des affaires. Dans ce contexte, nous sommes disposés à recommander, en ce qui touche la réforme des pensions dans la fonction publique, que l'employeur prône la création d'un conseil de gestion des pensions qui aurait pleins

pouvoirs, sauf à l'égard des taux de cotisation, qu'il ne pourrait augmenter de plus 0,5 %, par exemple. Le conseil proprement dit pourrait être composé d'un certain nombre de représentant-e-s nommés par la direction ou les participant-e-s au régime, mais la loi cadre pourrait exiger la création d'un sous-comité des placements qui serait composé d'un ou plusieurs experts indépendants nommés par chaque partie.

À titre d'employeur, nous ne recommanderions pas l'établissement d'un mécanisme de règlement des différends par un tiers. Toutes les décisions seraient prises par le Conseil.

En ce qui concerne le partage des coûts, nous préconisons un partage 50-50 des coûts au titre des services futurs et des déficits et surplus futurs, mais nous serions prêts à accepter une répartition 60-40 des coûts au titre des services courants.

Afin de parvenir à un accord, nous recommandons relativement au partage du surplus de subventionner les cotisations des employé-e-s pendant cinq ans grâce au partage d'environ 10 % du surplus prévu de 17 milliards de dollars du compte de revenu de retraite de la fonction publique à compter de 1999, c.-à-d. 1,8 milliard de dollars durant cinq ans.

36). En décembre 1996, le Comité consultatif a rendu public le rapport final sur l'avenir des mécanismes de pension de la fonction publique. Ce rapport présentait les recommandations formulées par le Comité consultatif dans son rapport de janvier 1995 ainsi que la position du Comité consultatif au sujet des questions soulevées par le Conseil du Trésor à la suite du rapport de 1995.

37). Dans le rapport de décembre 1996, le Comité consultatif recommandait que les cotisations de l'employeur et des employé-e-s soient investies sur les marchés des capitaux par un nouveau conseil de gestion des pensions chargé d'établir les taux de cotisation et qui serait formé de représentant-e-s de l'employeur et des employé-e-s. Le Comité consultatif a vivement recommandé aux parties d'entreprendre sans tarder des négociations spéciales au sujet de la réforme des pensions et notamment de la répartition du surplus.

38). En 1998, le président du Conseil du Trésor a informé le Comité consultatif que le gouvernement était d'accord pour entreprendre des négociations avec des représentant-e-s des régimes de retraite en vue de conclure une entente sur la gestion conjointe du régime de pensions de retraite de la fonction publique. Le Comité consultatif a aussi été informé que la question du surplus existant ferait également l'objet de discussions lors de ces négociations.

39). Cependant, avant le commencement des négociations avec les syndicats de la fonction publique au sujet de la réforme du régime de pensions, le gouvernement a décidé qu'il fallait composer avec les conséquences de la réforme des pensions à l'intérieur du cadre financier existant. Le gouvernement a donc décidé qu'il refuserait d'entreprendre des discussions sur le partage du surplus.

40). Il y a eu en 1998 cinq séances de négociation entre le gouvernement et le comité qui représentait les syndicats et les pensionné-e-s de la fonction publique.

41). Conformément à sa décision antérieure, le gouvernement a refusé de discuter du partage du surplus lors de ces négociations.

42). La dernière séance de négociation entre le gouvernement et le comité représentant les syndicats et les pensionné-e-s de la fonction publique a eu lieu en décembre 1998. Le gouvernement a offert d'inclure dans l'accord en matière de pension une formule fin de carrière fondée sur la moyenne des derniers salaires pendant cinq ans plutôt que six comme c'était le cas avec la formule existante, dans la mesure où les syndicats accepteraient l'accord proposé par le gouvernement et renonceraient à toute revendication à l'égard du surplus du compte de pension de retraite. La valeur de cette modification à la *LPFP* s'établissait à environ 700 millions de dollars. Le gouvernement a refusé de discuter de la question du partage du surplus. À la suite de cette réunion, le gouvernement a mis fin aux négociations et a décidé de procéder unilatéralement à la réforme de la *LPFP*.

### **Projet de loi C-78 – Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public**

42. Le 15 avril 1999, le projet de loi C-78 a franchi l'étape de la première lecture à la Chambre des communes. Avant la présentation du projet de loi C-78, le Conseil du Trésor a admis que la *Loi* existante ne renfermait pas de dispositions concernant l'utilisation de tout surplus du compte de pension de retraite. L'un des soi-disant objectifs du projet de loi C-78 était donc d'accorder le pouvoir de gérer les fonds excédentaires et de donner accès à ceux-ci et d'instituer les mécanismes nécessaires à cet égard.

43. Le 14 septembre 1999, la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* a reçu la sanction royale. De façon générale, la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* visait à modifier la *Loi sur la pension de la fonction publique*, de sorte que le gouvernement a désormais le pouvoir – et, dans certains cas, l'obligation – de retirer le surplus du compte de pension de retraite ou d'autres caisses similaires à même lesquels des prestations sont versées. En particulier, les modifications suivantes ont été apportées :

- a) l'article 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* crée le Fonds de placement du compte de

pension de retraite de la fonction publique, dans lequel seront versés des montants déterminés provenant du compte de pension de retraite ainsi que les autres montants nécessaires pour payer les prestations à l'égard du service avant le 1<sup>er</sup> avril 2000;

- b) l'article 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* crée le Fonds de placement du compte de pension de retraite de la fonction publique, dans lequel seront versées toutes les cotisations de l'employeur et des employé-e-s à compter du 1<sup>er</sup> avril 2000, et sur lequel seront prélevées toutes les prestations à l'égard du service après le 1<sup>er</sup> avril 2000;
- c) conformément à l'article 95 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, le gouvernement du Canada ne sera plus tenu de verser des cotisations au moins égales à celles que les employé-e-s doivent payer;
- d) conformément à l'article 95 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, dans le cas où le solde du compte de pension de retraite et du Fonds de placement du compte de pension de retraite de la fonction publique est supérieur à 110 % du montant que le président du Conseil du Trésor estime nécessaire pour couvrir le coût des prestations payables, l'excédent doit être porté au débit du compte;
- e) conformément à l'article 95 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, dans le cas où il existe un surplus qui n'est pas supérieur à 110 % du montant qu'il estime nécessaire pour couvrir le coût des prestations payables, le président peut porter des sommes au débit du compte pendant une période d'au plus 15 ans. À la fin de cette période, le montant total au crédit du compte de pension de retraite et du Fonds ne peut dépasser 110 % du montant que le président du Conseil du Trésor estime nécessaire pour couvrir le coût des prestations payables; et
- f) conformément à l'article 96 de la *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public*, dans le cas où le Fonds de placement du compte de pension de retraite de la fonction publique affiche après le 1<sup>er</sup> avril 2000 un surplus qui ne dépasse pas un seuil précis, le président peut recommander au Conseil du Trésor de réduire les cotisations du gouvernement ou des participants. Si le surplus dépasse le seuil, l'employeur doit cesser de verser des cotisations jusqu'à ce que le surplus devienne inférieur au seuil établi. En outre, tout surplus par rapport au seuil peut être retiré du Fonds de placement du compte de pension de retraite de la fonction publique et versé au Trésor.

44. La *Loi sur l'Office d'investissement des régimes de pensions du secteur public* ne réduit pas les cotisations des employé-e-s. En fait, les taux de cotisation des employé-e-s ont été modifiés, passant de 7,5 % des gains moins la cotisation de l'employé au Régime de pensions du Canada à 4,0 % des gains jusqu'à concurrence du MGAP (maximum des gains annuels ouvrant droit à pension en vertu du Régime de pensions du Canada) plus 7,5 % des gains en sus du MGAP. Les cotisations que les employé-e-s doivent verser depuis 2000 en vertu de la nouvelle formule sont supérieures à celles qu'ils payaient selon l'ancienne formule. En vertu de la nouvelle formule de cotisation, le ministre peut décider de majorer à nouveau d'au plus 0,4 % par année les cotisations pour les années 2004 à 2010, à condition que le taux de cotisation maximal de l'employé-e ne dépasse pas 40 % du coût des services courants.

45). En dépit de sa position antérieure d'incertitude relativement à la propriété du surplus, le gouvernement a fait valoir avec insistance devant le Parlement que les employé-e-s n'ont aucun droit ou intérêt à l'égard du surplus. Selon la demanderesse, les employé-e-s ont un droit ou un intérêt à l'égard du surplus. Par conséquent, la demanderesse allègue que le législateur n'avait pas l'intention, en adoptant la loi modificative, d'exproprier une partie du surplus à l'égard duquel les participant-e-s au régime ont ou peuvent avoir un intérêt de propriété.

46). En 1999, les régimes de pensions de la fonction publique, de la GRC et des Forces armées canadiennes affichaient un surplus combiné de l'ordre de 30 milliards de dollars. Ce surplus est attribuable à un certain nombre de facteurs, et notamment au fait que les cotisant-e-s ont fait l'objet d'interventions législatives relativement à leurs conditions d'emploi (p. ex., imposition de restrictions salariales), et ce, à de nombreuses reprises. En particulier, les employé-e-s de la fonction publique ont fait l'objet des interventions législatives suivantes :

- a) *Loi sur la compression de la rémunération du secteur public*, L.C. 1980-81-82-83, ch. 122;
- b) *Loi sur la rémunération du secteur public*, L.C. 1991, ch. 30;
- c) *Loi sur la compression des dépenses publiques 1993*, L.C. 1993, ch. 13;
- d) *Loi d'exécution du budget 1994*, L.C. 1994, ch. 18;
- e) *Loi d'exécution du budget 1995*, L.C. 1995, ch. 17; et
- f) *Loi d'exécution du budget 1996*, L.C. 1996, ch. 18.

### **Article 15 de la Charte**

47). Les demandeurs allèguent que les dispositions de la *Loi sur l'Office*

*d'investissement des régimes de pensions du secteur public* qui autorisent le gouvernement à retirer le surplus portent atteinte à leur droit à l'égalité garanti à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et ne sont pas justifiables au regard de l'article premier de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

48). Les demandeurs allèguent que les employé-e-s de la fonction publique sont défavorisés de façon particulière par rapport aux autres employé-e-s au sein de la société canadienne du fait que leur employeur, le gouvernement du Canada, ne cesse de recourir à sa compétence législative par modifier ou révoquer unilatéralement les conditions d'emploi de ses employé-e-s à leur détriment. Ces actes ont pour effet de miner la dignité humaine des employé-e-s de la fonction publique fédérale et d'exacerber la situation défavorisée dans laquelle ils se trouvent déjà quant à leurs conditions d'emploi.

49). Les demandeurs allèguent que les modifications à la *LPFP* permettant au gouvernement du Canada de retirer unilatéralement et rétroactivement des montants du compte de pension de retraite constituent un traitement illégal car :

- a) le gouvernement du Canada ne permet pas à d'autres employeurs relevant de sa compétence de s'approprier de façon unilatérale le surplus d'une caisse de retraite s'ils n'ont pas le pouvoir de le faire;
- b) le gouvernement du Canada n'a pas imposé des modifications similaires à tous les régimes de pension de retraite qu'il administre; et
- c) le gouvernement du Canada, dans les modifications à la *LPFP*, s'en est pris particulièrement aux participant-e-s du régime qu'il a privés de l'avantage du surplus.

### **Déclaration canadienne des droits**

50). Les demandeurs allèguent que les dispositions qui autorisent le gouvernement du Canada ou ses mandataires à retirer des montants du compte de pension de retraite sans compensation contreviennent au paragraphe 1a) de la *Déclaration canadienne des droits* et sont, par conséquent, inopérantes.

### **Violation des conditions d'emploi**

51). Les demandeurs allèguent que les modifications à la *Loi* violent les conditions d'emploi des employé-e-s de la fonction publique sans leur accorder de compensation ou de possibilité de recours à l'égard de cette violation.

### **Violation de l'obligation fiduciaire**

52). Les demandeurs allèguent que le surplus est assujéti à une fiducie par déduction ou judiciaire. En cherchant à s'arroger le pouvoir de retirer

unilatéralement le surplus ou d'en disposer autrement sans le consentement des participant-e-s au régime, le gouvernement a agi en violation de la fiducie à laquelle les fonds excédentaires sont assujettis.

53). Les demandeurs allèguent que le gouvernement du Canada dans son ensemble, ainsi que le président du Conseil du Trésor et tous les autres mandataires chargés de l'administration du régime de pensions, sont assujettis à l'obligation fiduciaire de gérer l'actif du régime et de rendre compte de cette gestion au mieux des intérêts des participant-e-s au régime. Toutefois, le gouvernement et ses mandataires, en promouvant et privilégiant leur propre intérêt et en faisant totalement abstraction de celui des participant-e-s au régime, du fait qu'il se sont arrogés le pouvoir de transférer ou de retirer unilatéralement le surplus, ont violé, selon les demandeurs, leurs obligations fiduciaires à l'égard des participant-e-s.

### **Conversion illégale**

54). Les demandeurs allèguent que le fait que le gouvernement retire des montants du compte de pension de retraite ou porte des montants au débit de ce compte constitue une conversion illégale en sa faveur de l'intérêt de propriété des cotisant-e-s à l'égard du compte et que ces cotisant-e-s ont droit à une compensation.

### **Expropriation illégale sans compensation**

55). Les demandeurs allèguent que les employé-e-s de la fonction publique ont un intérêt de propriété ou un intérêt en equity à l'égard des montants mis en commun portés au crédit du compte de pension de retraite et de tout surplus de ce compte, lequel est constitué en partie des cotisations des employé-e-s et des intérêts afférents.

56). Les demandeurs allèguent que, conformément aux conditions d'emploi des employé-e-s de la fonction publique ou en toute équité, les cotisant-e-s ont droit à tout surplus ou subsidiairement, ont à l'égard de tout surplus un intérêt proportionnel à leur part du total des cotisations au compte de pension de retraite.

57). S'appuyant sur ce qui précède, les demandeurs allèguent que le défendeur est responsable des actes illégaux et répréhensibles décrits ci-dessus et que cette cour doit lui ordonner, au nom de Sa Majesté du chef du Canada, de rembourser, avec les intérêts, toutes les sommes qui ont été illégalement retirées du compte de pension de retraite ou de tout compte de remplacement en particulier, ou du régime de pensions de retraite en général.

Les demandeurs proposent que l'affaire soit instruite à Ottawa.

Date de délivrance : le 8 novembre 1999

**RAVEN, ALLEN, CAMERON &  
BALLANTYNE & YAZBECK LLP/s.r.l.**

Avocats et conseillers juridiques  
220, avenue Laurier Ouest  
Bureau 1600  
Ottawa (Ontario) K1P 5Z9

Tél. : (613) 567-2901

Télec. : (613) 567-2921

Par : \_\_\_\_\_  
Andrew Raven/David Yazbeck