

**COUR SUPRÊME DU CANADA**

|  |  |
| --- | --- |
| **Référence :** Régie des rentes du Québec *c.* Canada Bread Company Ltd., 2013 CSC 46, [2013] 3 R.C.S. 125 | **Date :** 20130913  **Dossier :** 34505 |

**Entre :**

**Régie des rentes du Québec**

Appelante

et

**Canada Bread Company Ltd., Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund, Multi-Marques Inc., Multi-Marques Distribution Inc. et Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union, Local 468**

Intimés

- et -

**Procureur général du Québec, Robert Thauvette et Tribunal administratif du Québec**

Intervenants

**Traduction française officielle**

**Coram :** La juge en chef McLachlin et les juges Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner

|  |  |
| --- | --- |
| **Motifs de jugement :**  (par. 1 à 49)  **Motifs dissidents :**  (par. 50 à 73) | Le juge Wagner (avec l’accord des juges Abella, Rothstein, Cromwell et Karakatsanis)  La juge en chef McLachlin (avec l’accord du juge Fish) |

Régie des rentes du Québec *c.* Canada Bread Company Ltd., 2013 CSC 46, [2013] 3 R.C.S. 125

Régie des rentes du Québec Appelante

c.

Canada Bread Company Ltd.,

Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and

Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund,

Multi‑Marques Inc., Multi‑Marques Distribution Inc. et

Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and

Grain Millers International Union, Local 468 Intimés

et

Procureur général du Québec, Robert Thauvette et

Tribunal administratif du Québec Intervenants

**Répertorié : Régie des rentes du Québec *c.* Canada Bread Company Ltd.**

2013 CSC 46

No du greffe : 34505.

2013 : 17 avril; 2013 : 13 septembre.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Fish, Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

en appel de la cour d’appel du québec

*Législation — Rétroactivité — Dispositions déclaratoires — Régie des rentes du Québec procédant à la terminaison partielle d’un régime de retraite — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite entrée en vigueur après l’annulation de la décision de la Régie par la Cour d’appel et son renvoi devant la Régie pour que cette dernière statue à nouveau sur l’affaire — Nouvelles dispositions déclaratoires applicables aux causes pendantes — Le litige entre les parties était‑il pendant à l’entrée en vigueur des dispositions? — L’arrêt de la Cour d’appel a‑t‑il statué entièrement et définitivement sur les droits et obligations des parties découlant des terminaisons partielles du régime de retraite? — La Régie pouvait‑elle donner effet aux dispositions déclaratoires pour trancher le litige qui opposait les parties? — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives, L.Q. 2008, ch. 21 —* *Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., ch. R‑15.1, art. 14.1, 228.1, 319.1.*

*Droit administratif — Organismes et tribunaux administratifs — Compétence — Régie des rentes du Québec procédant à la terminaison partielle d’un régime de retraite — Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite entrée en vigueur après l’annulation de la décision de la Régie par la Cour d’appel et son renvoi devant la Régie pour que cette dernière statue à nouveau sur l’affaire — La Régie pouvait‑elle tenir compte des nouvelles dispositions déclaratoires pour statuer sur l’affaire? —* *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives, L.Q. 2008, ch. 21 —* *Loi sur les régimes complémentaires de retraite, L.R.Q., ch. R‑15.1, art. 14.1, 228.1, 319.1.*

Par suite de la fermeture de deux divisions de l’employeur, Multi‑Marques, la Régie des rentes du Québec a rendu, en application de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec (« *LRCR* »), deux décisions qui terminaient partiellement le régime de retraite des employés de ces divisions. Multi‑Marques a contesté la façon dont la terminaison avait été exécutée, faisant valoir que, selon les art. 9.12 et 9.13 des règles du régime, les droits des employés devaient être réduits si les cotisations de l’employeur étaient insuffisantes pour éponger le déficit du régime. Un comité de révision à qui la Régie a soumis la question a conclu que les art. 9.12 et 9.13 étaient incompatibles avec la *LRCR*, aux termes de laquelle le manque d’actifs d’un régime de pension nécessaires à l’acquittement des droits des participants et des bénéficiaires constitue une dette de l’employeur. Cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») et par la Cour supérieure. La Cour d’appel a toutefois conclu que les art. 9.12 et 9.13 n’étaient pas incompatibles avec la *LRCR* et a donc renvoyé l’affaire à la Régie en lui enjoignant de réviser ses décisions initiales en tenant compte des principes se dégageant de son jugement.

Pendant qu’une demande d’autorisation d’appel de la décision de la Cour d’appel était pendante devant notre Cour, la *LRCR* a été modifiée par l’adjonction des art. 14.1 et 228.1. En adoptant ces dispositions, le législateur consacrait essentiellement le point de vue de la Régie relativement à l’application des art. 9.12 et 9.13 des règles du régime et rejetait l’interprétation de la Cour d’appel. Après le rejet de la demande d’autorisation d’appel, la Régie a entrepris de mener à terme la terminaison partielle du régime de retraite. Au lieu de suivre les directives de la Cour d’appel, le comité de révision de la Régie a appliqué les nouvelles dispositions de la *LRCR*. Elle a donc refusé de donner effet aux art. 9.12 et 9.13 et elle a confirmé ses décisions initiales. Le TAQ a confirmé la décision de la Régie. À l’issue d’une révision judiciaire, la Cour supérieure a annulé la décision du TAQ. La Cour d’appel a rejeté le pourvoi de la Régie au motif que, une fois la demande d’autorisation rejetée, l’arrêt initial de la Cour d’appel est passé en force de chose jugée et la Régie aurait dû s’y conformer.

*Arrêt* (la juge en chef McLachlin et le juge Fish sont dissidents) : Le pourvoi est accueilli.

*Les* jugesAbella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner : Le principe de la chose jugée, qui empêche les parties de soumettre à nouveau aux tribunaux une question qui a fait l’objet d’un jugement définitif à leur égard, n’empêche pas pour autant le législateur d’intervenir pour annuler les effets d’un tel jugement. Il entre dans la prérogative du législateur de jouer un rôle judiciaire et de déterminer par des lois déclaratoires l’interprétation que doivent recevoir ses lois. De telles lois ont un effet immédiat sur les affaires pendantes et elles font donc exception à la règle générale du caractère prospectif de la loi. L’article 319.1 de la *LRCR*, qui a été adopté en même temps que les art. 14.1 et 228.1, énonce expressément que ces dispositions sont déclaratoires. Au libellé sans équivoque de cette disposition s’ajoutent les circonstances de leur adoption, qui témoignent de l’intention du législateur qu’elles soient déclaratoires. Il ressort des délibérations ayant mené à leur adoption que le législateur voulait infirmer l’arrêt de la Cour d’appel afin de protéger les participants et bénéficiaires du régime et d’empêcher que la décision n’acquière valeur de précédent et ne lie les tribunaux dans les affaires pendantes ou futures.

Le concept de jugement définitif qui ne statue pas ultimement sur les droits et obligations des parties est celui qui permet de distinguer les affaires pendantes des affaires non pendantes. En l’espèce, à l’entrée en vigueur des dispositions déclaratoires, le litige entre les parties était encore pendant. L’arrêt de la Cour d’appel n’a statué définitivement que sur une question de droit relative à l’interprétation de certaines dispositions des règles du régime de retraite et à leur compatibilité avec la *LRCR*. La cour a renvoyé à la Régie la question des droits substantiels des parties pour qu’elle en décide en tenant compte de cette interprétation. Les modalités des terminaisons partielles du régime n’avaient pas encore été établies. La Cour d’appel lui ayant renvoyé la cause, la Régie était une autorité compétente à qui il appartenait de trancher une affaire qui était pendante à l’entrée en vigueur des dispositions déclaratoires. Elle pouvait donc tenir compte de ces dispositions pour statuer sur l’affaire. Lorsqu’il revient à un décideur administratif de suivre les directives d’une cour de révision, c’est en application du principe du *stare decisis*. Le décideur est donc tenu de suivre ces directives, mais dans la seule mesure où elles demeurent juridiquement valables. En l’espèce, la loi déclaratoire n’est pas ambiguë et l’Assemblée nationale a décidé unanimement de contrer l’effet de la décision de la Cour d’appel en permettant à la Régie d’interpréter la *LRCR* conformément à ce que le législateur considérait être les véritables objectifs de cette Loi. L’intervention du législateur a donc privé les directives de la Cour d’appel de leur validité juridique. En conséquence, la Régie n’était pas seulement habilitée à interpréter la *LRCR* en fonction des dispositions déclaratoires, elle en avait l’obligation.

*La* juge en chef McLachlin et le juge Fish (dissidents) : Lorsqu’une loi rétroactive entre en vigueur pendant qu’une cause est portée en appel, il appartient à la juridiction d’appel alors saisie de l’appliquer. En l’espèce, seule la Cour suprême du Canada, qui était saisie d’une demande d’autorisation d’appel à la date où les dispositions rétroactives sont entrées en vigueur, avait compétence pour appliquer les dispositions en vue de trancher le différend opposant Multi‑Marques aux bénéficiaires du régime de retraite. Le rejet de cette demande a épuisé toutes les voies d’appel. Le jugement de la Cour d’appel du Québec a donc acquis l’autorité de la chose jugée entre les parties concernant la question de savoir si les art. 9.12 et 9.13 des règles du régime pouvaient restreindre les obligations de l’employeur en matière de financement.

La décision de la Cour d’appel n’a pas établi à combien se chiffre précisément l’obligation pécuniaire de l’employeur, et la cour a renvoyé l’affaire à la Régie pour qu’elle le fasse. Le fait que cette question n’était pas résolue ne rend toutefois pas les dispositions déclaratoires applicables au présent litige. Aucun principe de droit ne permet de conclure que les lois déclaratoires s’appliquent aux décisions judiciaires pour lesquelles toutes les voies d’appel ont été épuisées, mais qui ne statuent pas sur toutes les questions en litige. Une telle conclusion irait à l’encontre du principe voulant que les dispositions déclaratoires doivent recevoir une interprétation et une application restrictives, et à l’encontre du principe corrélatif suivant lequel un texte législatif clair est nécessaire pour annuler les effets d’un jugement à l’égard des parties. En l’espèce, la loi déclaratoire n’a pas la clarté voulue. Il s’ensuit que le jugement de la Cour d’appel était définitif et exécutoire.

Rien ne fondait la compétence dont se réclamait la Régie pour examiner à nouveau si les art. 9.12 et 9.13 des règles du régime de retraite limitaient les obligations de Multi‑Marques en matière de financement. Les directives de la Cour d’appel n’obligeaient pas la Régie à reprendre l’examen du début. Et aucune disposition de la loi créant la Régie ne lui permet d’examiner une question sur laquelle une cour de juridiction supérieure s’est prononcée. La Régie devait accomplir la tâche pour laquelle l’affaire lui avait été renvoyée, soit calculer à combien se chiffrait l’obligation monétaire précise résultant des droits et obligations substantiels tels qu’ils avaient été circonscrits par la Cour d’appel. En se dérobant à cette tâche, la Régie a effectivement contourné le processus de contrôle judiciaire et elle a rétabli sa décision initiale alors qu’elle n’avait pas compétence pour ce faire.

**Jurisprudence**

Citée par le juge Wagner

**Arrêt examiné :** *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345; **arrêts mentionnés :** *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*, 2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460; *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59; *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529.

Citée par la juge en chef McLachlin (dissidente)

*Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Barbour c. University of British Columbia*, 2010 BCCA 63, 282 B.C.A.C. 270, autorisation d’appel refusée, [2010] 1 R.C.S. vi; *Colombie‑Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Société canadienne de métaux Reynolds ltée c. Québec (Sous‑ministre du Revenu)*, [2004] R.D.F.Q. 45; *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345; *CNG Producing Co. c. Alberta (Provincial Treasurer)*, 2002 ABCA 207, 317 A.R. 171; *Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374; *Woods Manufacturing Co. c. The King*, [1951] R.C.S. 504; *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59; *Hornby Island Trust Ctee. c. Stormwell* (1988), 30 B.C.L.R. (2d) 383; *Shuchuk c. Workers’ Compensation Board Appeals Commission (Alta.)*, 2012 ABCA 50, 522 A.R. 336; *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529.

**Lois et règlements cités**

*Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, art. 2848.

*Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives*, L.Q. 2008, ch. 21 (projet de loi no 68).

*Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., ch. R‑9, art. 26.

*Loi sur les régimes complémentaires de retraite*, L.R.Q., ch. R‑15.1, art. 5, 14.1, 202, 203, 211, 228, 228.1, 319.1.

**Doctrine et autres documents cités**

*Black’s Law Dictionary*, 9th ed. St. Paul, Minn. : West, 2009, « *stare decisis* ».

Brown, Donald J. M., and John M. Evans, with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*. Toronto : Canvasback, 1998 (loose‑leaf updated August 2012).

Côté, Pierre‑André, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat. *Interprétation des lois*, 4e éd. Montréal : Thémis, 2009.

Craies, William Feilden. *A Treatise on Statute Law*, 4th ed. by Walter S. Scott. London : Sweet & Maxwell, 1936.

Pigeon, Louis‑Philippe. *Rédaction et interprétation des lois*, 3e éd. Québec : Publications du Québec, 1986.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats*, vol. 40, no 65, 1re sess., 38e lég., 2 avril 2008.

Québec. Assemblée nationale. *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, vol. 40, no 52, 1re sess., 38e lég., 3 juin 2008, Étude détaillée du projet de loi no 68 — *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives*.

Roubier, Paul. *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps*, 2e éd. Cowansville, Qué. : Yvon Blais, 1993.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d’appel du Québec (les juges Thibault, Rochette et Kasirer), 2011 QCCA 1518, [2011] R.J.Q. 1540, [2011] R.J.D.T. 747, 93 C.C.P.B. 1, 29 Admin. L.R. (5th) 291, [2011] J.Q. no 10713 (QL), 2011 CarswellQue 8758, SOQUIJ AZ‑50781009, qui a confirmé une décision de la juge Grenier, 2010 QCCS 6104, [2011] R.J.Q. 122, [2011] R.J.D.T. 35, 87 C.C.P.B. 23, 17 Admin. L.R. (5th) 264, [2010] J.Q. no 13476 (QL), 2010 CarswellQue 13421, SOQUIJ AZ‑50699375, qui a annulé une décision du Tribunal administratif du Québec, 2010 QCTAQ 04423, [2010] R.J.D.T. 796, 83 C.C.P.B. 111, 2010 LNQCTAQ 5 (QL), 2010 CarswellQue 3608, SOQUIJ AZ‑50632060. Pourvoi accueilli, la juge en chef McLachlin et le juge Fish sont dissidents.

*Sheila York* et *Carole Arav*, pour l’appelante.

*Éric Mongeau*, *Patrick Girard* et *Michel Legendre*, pour les intimées Canada Bread Company Ltd., Multi‑Marques Inc. et Multi‑Marques Distribution Inc.

*Natalie Bussière* et *Sophie Tremblay*, pour l’intimé Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund.

Personne n’a comparupour l’intimée Bakery, Confectionery, Tobacco Workers and Grain Millers International Union, Local 468.

*Stéphane Rochette* et *Jean‑Yves Bernard*, pour l’intervenant le procureur général du Québec.

Personne n’a comparu pour les intervenants Robert Thauvette et le Tribunal administratif du Québec.

Version française du jugement des juges Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner rendu par

Le juge Wagner —

I. Aperçu

1. Les lois rétroactives attirent souvent la critique selon laquelle elles frustrent des attentes légitimes. Le présent dossier traite des attentes liées à l’interprétation de certaines dispositions de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* du Québec, L.R.Q., ch. R‑15.1 (« *LRCR* »). Il confirme que le législateur peut contrecarrer ces attentes en adoptant des dispositions déclaratoires, et que ces dispositions s’appliquent à toute instance non encore tranchée au fond par un jugement définitif.
2. Lorsque le législateur adopte une disposition déclaratoire à effet rétroactif, il est présumé avoir mesuré la nécessité de clarifier ainsi l’interprétation par rapport au bouleversement et à l’iniquité pouvant résulter de sa rétroactivité. Les tribunaux doivent donc faire preuve de déférence à l’endroit de cette décision du législateur.
3. En l’espèce, aucun jugement n’avait encore établi définitivement l’étendue des droits et obligations des parties. En conséquence, les dispositions déclaratoires adoptées par la législature du Québec pour faciliter l’interprétation de la *LRCR* étaient applicables.

II. Faits

1. Le litige entre les parties au présent pourvoi a franchi les différents niveaux de juridiction non pas une, mais deux fois.
2. L’appelante, la Régie des rentes du Québec (« Régie »), est l’organisme gouvernemental chargé de l’application de la *LRCR*. Les intimées, Multi-Marques Inc. et Multi-Marques Distribution Inc. (collectivement « Multi-Marques ») et Canada Bread Company Ltd., sont des employeurs participants de la Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund (« Régime »). Sean Kelly représente les fiduciaires du Régime.
3. En 1992 et 1994, les employés des divisions Gailuron et Durivage de Multi-Marques ont adhéré au Régime. Les fiduciaires ont octroyé aux employés de ces deux divisions des crédits de rente afférents aux années de service qu’ils avaient accumulées avant l’adhésion de Multi-Marques au Régime. Cet octroi a engendré un déficit que Multi-Marques devait combler au moyen de versements échelonnés sur une période de 15 ans. Avant l’expiration de cette période, Multi-Marques a décidé de fermer les divisions Gailuron et Durivage, respectivement en 1996 et 1997.
4. Par suite de ces fermetures, la Régie a rendu, le 16 mai 2002, deux décisions virtuellement identiques qui terminaient partiellement le Régime à l’égard des employés des divisions Gailuron et Durivage de Multi‑Marques. Les fermetures ont également entraîné un déficit de solvabilité d’environ 5 millions de dollars, soit la somme nécessaire pour couvrir les crédits de rente pour services passés octroyés aux employés des deux divisions. Les deux décisions de la Régie exigeaient que les rapports actuariels déposés à la terminaison du Régime indiquent les sommes que l’employeur devait acquitter pour combler le déficit de solvabilité afin que les participants touchés par la terminaison reçoivent tout ce à quoi ils avaient droit.
5. La terminaison partielle du Régime n’a suscité aucune contestation, mais l’employeur a contesté la façon dont elle avait été exécutée. Multi‑Marques a fait valoir que les art. 9.12 et 9.13 des *Rules and Regulations* (les « Règles ») du Régime prévoient que des facteurs extrinsèques pouvaient entraîner la réduction des droits des employés et qu’il y avait lieu, en conséquence, de réduire ces droits si les cotisations de l’employeur étaient insuffisantes pour éponger le déficit du Régime. Ainsi, selon les Règles, les obligations de l’employeur en matière de financement se limitaient aux paiements déjà effectués. En réponse à cette contestation, la Régie a soumis à un comité de révision la question de la compatibilité des art. 9.12 et 9.13 des Règles avec la *LRCR*.
6. Les articles 9.12 et 9.13 des Règles prévoient ce qui suit :

[traduction]

**Article 9.12 — Limitation de responsabilité**

Le régime est fondé sur des calculs actuariels ayant établi, autant que faire se peut, que les cotisations, si elles continuent d’être versées, seront suffisantes pour assurer la permanence du régime et satisfaire aux exigences de capitalisation énoncées à la Loi. Exception faite des obligations pouvant résulter de dispositions de la Loi, le régime n’a pas pour effet d’obliger l’employeur participant à verser des cotisations excédant celles qui sont prévues à la convention collective conclue avec le syndicat ou la section locale.

Ni les fiduciaires, individuellement ou collectivement, ni le syndicat ou la section locale ne sont tenus de verser les prestations prévues au régime si la caisse ne dispose pas de l’actif suffisant pour ces paiements.

**Article 9.13 — Limitation de responsabilité relativement aux prestations**

(a) Nonobstant toute disposition contraire du régime, lorsqu’un employeur participant met fin à sa participation (ci‑après appelé l’employeur sortant) pour quelque raison que ce soit, l’actif correspondant à cet employeur, soit les cotisations totales que celui‑ci a versées et l’intérêt y afférant en sus des prestations déjà versées, est affecté, dans la mesure où les fonds le permettent, au versement des prestations afférentes aux années de service auprès de cet employeur, sous réserve des modalités suivantes :

(i) Pour l’application du présent article uniquement, les prestations acquises par chaque participant sont établies en tenant pour acquis que le participant satisfait aux conditions d’admissibilité.

(ii) Si le régime est entièrement capitalisé selon l’approche de la continuité à la date où l’employeur sortant met fin à sa participation, les prestations sont réduites dans la seule mesure où l’actif de l’employeur sortant ne couvre pas le passif actuariel établi à l’égard des prestations afférentes aux crédits pour services passés.

(iii) Si le régime n’est pas entièrement capitalisé selon l’approche de la continuité à la date où l’employeur sortant met fin à sa participation, les prestations sont réduites dans la mesure du déficit et, en tout état de cause, les prestations afférentes aux crédits pour services passés sont réduites dans la mesure où elles ne sont pas entièrement couvertes par l’actif de l’employeur sortant.

(iv) Nonobstant toute disposition contraire du présent article, l’actif de l’employeur sortant est affecté conformément à la loi applicable.

(b) Si un groupe d’employeurs participants liés par convention collective à une section locale met fin à sa participation pour ce qui concerne les membres de cette section locale à la même date approximativement, les fiduciaires peuvent appliquer l’alinéa (a) ci‑dessus comme si ces employeurs constituaient un employeur participant unique. Dans un tel cas, les calculs viseront tous les employeurs participants du groupe qui ont été liés par convention collective avec cette section locale. [d.a., vol. I, p. 160-162]

1. Dans sa décision du 14 avril 2003, le comité de révision a conclu que les art. 9.12 et 9.13 des Règles étaient incompatibles avec l’art. 211 de la *LRCR* — en vertu duquel les participants au régime ont droit à la pleine valeur de leur rente — et avec l’art. 228 de la même loi — aux termes duquel le manque d’actifs d’un régime de pension nécessaires à l’acquittement des droits des participants et des bénéficiaires constitue une dette de l’employeur. Parce que les art. 9.12 et 9.13 des Règles étaient incompatibles avec la *LRCR*, aux termes de l’art. 5 de cette dernière, ils n’avaient pas d’effet. Ils ne pouvaient donc être appliqués dans les rapports actuariels exigés pour la terminaison partielle du Régime. Le 15 juin 2004, cette décision a été confirmée par le Tribunal administratif du Québec (« TAQ ») et, à l’issue d’une révision judiciaire, par la Cour supérieure du Québec le 20 juillet 2006. Multi‑Marques, Sean Kelly et Canada Bread Company Ltd. ont porté la décision de la Cour supérieure en appel devant la Cour d’appel du Québec.
2. Le 2 avril 2008, la Cour d’appel a accueilli les appels : 2008 QCCA 597, [2008] R.J.Q. 853. Elle a conclu que les art. 9.12 et 9.13 n’étaient pas incompatibles avec la *LRCR* et qu’il fallait donc leur donner plein effet dans les rapports actuariels préparés dans le cadre de la terminaison partielle du Régime. Elle a donc infirmé les décisions de la Cour supérieure, du TAQ et du comité de révision de la Régie, et elle a renvoyé l’affaire à la Régie en lui enjoignant de réviser ses décisions initiales en tenant compte des principes se dégageant de son jugement. Pour plus de commodité, je reproduis ci‑après l’ordonnance de la Cour d’appel :

Accueille les appels, avec dépens tant en Cour supérieure qu’en Cour d’appel;

Infirme la décision de la Cour supérieure du 20 juillet 2006;

Infirme la décision du Tribunal administratif du Québec du 15 juin 2004;

Infirme la décision du comité de révision de la Régie des rentes du Québec datée du 14 avril 2003;

Retournele dossier à la Régie des rentes du Québec pour qu’elle révise ses décisions D‑41130‑001 et D‑41130‑02 du 16 mai 2002 en se conformant au présent arrêt;

Autorise Kelly à déposer des rapports actuariels de terminaison qui appliquent les clauses 9.12 et 9.13 du régime de retraite,eu égard aux terminaisons partielles résultant du retrait du régime de retraite des employés des divisions Gailuron et Durivage de Multi‑Marques. [Je souligne; par. 104-109.]

1. Le 29 mai 2008, la Régie a demandé l’autorisation de se pourvoir devant notre Cour.
2. Le jour même où la Cour d’appel rendait son arrêt, le projet de loi no 68 — *Loi modifiant la Loi sur les régimes complémentaires de retraite, la Loi sur le régime de rentes du Québec et d’autres dispositions législatives* (*Journal des débats*, vol. 40, no65, 1re sess., 38e lég., 2 avril 2008) — était présenté à l’Assemblée nationale du Québec. Lors des débats en commission parlementaire, le ministre de l’Emploi et de la Solidarité sociale, M. Sam Hamad, a clairement indiqué que les modifications législatives étaient proposées par suite de l’arrêt de la Cour d’appel et visaient à protéger les retraités de Multi‑Marques :

Alors, cet amendement vise à contrer les effets du jugement que la Cour d’appel du Québec a rendu le 2 avril 2008 dans l’affaire *Multi‑marques Distribution inc. c. Régie des rentes du Québec*. [. . .] Avec respect pour la cour, ce jugement repose sur une interprétation de la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* qui va à l’encontre des objectifs qu’elle vise. [Je souligne.]

(Assemblée nationale, *Journal des débats de la Commission des affaires sociales*, vol. 40, no 52, 1re sess., 38e lég., 3 juin 2008)

1. Ce projet de loi ajoutait à la *LRCR* les art. 14.1 et 228.1, qui consacraient essentiellement le point de vue de la Régie relativement à l’application des art. 9.12 et 9.13 des Règles et rejetaient l’interprétation de la Cour d’appel. Ces modifications ont fait en sorte qu’aucune disposition d’un régime de retraite ne peut faire dépendre la valeur de droits accumulés d’un facteur extrinsèque de façon à limiter ou réduire les obligations d’un employeur envers le régime. En outre, le législateur énonce expressément, à l’art. 319.1, que ces nouveaux articles de la *LRCR* sont de nature déclaratoire.
2. L’Assemblée nationale a adopté le projet de loi no 68 le 18 juin 2008 (L.Q. 2008, ch. 21), et notre Cour a rejeté la demande d’autorisation d’appel de la Régie le 16 octobre 2008 : [2008] 3 R.C.S. ix.
3. Par suite de cette décision de notre Cour, la Régie a entrepris la mise en œuvre de l’arrêt de la Cour d’appel du 2 avril 2008 afin de mener à terme la terminaison partielle du Régime. Au mois de novembre 2008, elle a informé les avocats des parties qu’un comité de révision avait été chargé de cette mise en œuvre et les a invités à présenter des observations. Le 14 août 2009, le comité de révision de la Régie a rendu la décision qui fait l’objet du présent pourvoi.
4. Au lieu de suivre l’interprétation de la Cour d’appel, selon laquelle il fallait prendre en compte les art. 9.12 et 9.13 des Règles pour établir les obligations de Multi‑Marques résultant de la terminaison partielle, la Régie a appliqué les nouvelles dispositions de la *LRCR*. Elle a donc refusé de donner effet aux articles des Règles qui permettaient de réduire les droits payables aux participants et aux bénéficiaires du Régime, et elle a confirmé ses décisions initiales du 16 mai 2002. Sean Kelly, Canada Bread Company Ltd. et Multi‑Marques ont contesté la décision de la Régie devant le TAQ.

III. Historique judiciaire

A. *Tribunal administratif du Québec, 2010 QCTAQ 04423, [2010] R.J.D.T. 796 (les juges Cormier et Lévesque)*

1. Dans sa décision, le TAQ a examiné trois questions : (1) La Régie a‑t‑elle commis une erreur de droit en constituant un comité chargé de revoir ses décisions initiales? (2) Le comité de révision a‑t‑il contrevenu aux règles de justice naturelle en ne donnant pas de préavis de sa décision et en n’informant pas les parties qu’il envisageait d’appliquer les modifications apportées à la *LRCR* postérieurement à l’arrêt de la Cour d’appel? (3) En l’espèce, le comité de révision a‑t‑il appliqué à tort les dispositions déclaratoires de la *LRCR*? Seule la troisième question demeure pertinente pour le présent pourvoi.
2. À l’issue de l’examen de cette question, le TAQ a confirmé la position de la Régie. Il lui a donné raison d’avoir appliqué les dispositions déclaratoires, puisque l’affaire était encore pendante lors de l’entrée en vigueur de ces dispositions le 20 juin 2008.

B. *Cour supérieure du Québec, 2010 QCCS 6104, [2011] R.J.Q. 122 (la juge Grenier)*

1. Les employeurs et le représentant des fiduciaires ont demandé à la Cour supérieure du Québec la révision judiciaire de la décision du TAQ. La Cour supérieure a accueilli leur requête.
2. Après avoir décidé que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte, la juge a indiqué qu’il fallait déterminer si la Régie avait le pouvoir de rendre la décision qu’elle avait rendue compte tenu de l’arrêt de la Cour d’appel. Elle a jugé que, dans le contexte particulier de l’affaire, le TAQ avait conclu à tort que la Régie pouvait appliquer les dispositions déclaratoires. Elle a expliqué que l’affaire ne pouvait avoir été « pendante » au mois de juin 2008 et que, lorsque la Régie a rendu sa nouvelle décision en 2009, l’arrêt de la Cour d’appel avait acquis l’autorité de la chose jugée, de sorte que les dispositions déclaratoires de la *LRCR* ne pouvaient s’appliquer au litige opposant les parties. Les ordonnances de la Régie relatives aux calculs actuariels à effectuer par suite de la terminaison devaient donc prendre en compte les art. 9.12 et 9.13 des Règles.

C. *Cour d’appel du Québec, 2011 QCCA 1518, [2011] R.J.Q. 1540 (les juges Thibault, Rochette et Kasirer)*

1. La Cour d’appel a elle aussi jugé que la Régie avait appliqué à tort les dispositions déclaratoires. S’exprimant au nom de la cour, la juge Thibault a souligné qu’au moment où la demande d’autorisation d’appel était pendante devant notre Cour, l’arrêt de la Cour d’appel n’avait pas encore l’autorité de la chose jugée. Toutefois, seule notre Cour aurait pu appliquer les dispositions déclaratoires si elle avait décidé d’entendre le pourvoi. L’arrêt de la Cour d’appel est passé en force de chose jugée lorsque notre Cour a rejeté la demande d’autorisation d’appel, et la Régie aurait dû s’y conformer. La Cour d’appel a jugé que, bien que la Régie dispose du pouvoir de réviser ses décisions, en vertu de l’art. 26 de la *Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., ch. R‑9, elle n’est pas habilitée pour autant à passer outre à un jugement définitif de la Cour d’appel.

IV. Questions en litige

1. Le pourvoi soulève les questions suivantes :

1. Quel est l’effet d’une loi déclaratoire?

2. La Régie a‑t‑elle commis une erreur en appliquant la loi déclaratoire pour statuer sur les droits et obligations des parties?

V. Analyse

1. Le principe de la chose jugée empêche les parties de soumettre à nouveau aux tribunaux une question qui a fait l’objet d’un jugement définitif à leur égard : *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc.*,2001 CSC 44, [2001] 2 R.C.S. 460, par. 18. Cela ne signifie pas pour autant que le législateur ne peut pas intervenir pour annuler les effets d’un tel jugement. En l’espèce, il est évident que le législateur entendait non seulement priver le jugement de la Cour d’appel de sa valeur de précédent, mais il voulait également annuler son autorité de chose jugée entre les parties. J’estime qu’il a atteint ces deux objectifs.
2. J’ai lu les motifs de dissidence de ma collègue. Avec respect et malgré l’accent qu’elle fait porter sur la juridiction de la Régie, je crois fermement que la nature et l’effet de la disposition législative déclaratoire demeurent, en l’espèce, la principale question en litige.

A. *Quel est l’effet d’une loi déclaratoire?*

1. Le droit canadien reconnaît qu’il entre dans la prérogative du législateur de jouer un rôle judiciaire et de déterminer par une loi déclaratoire l’interprétation que doivent recevoir ses lois : L.‑P. Pigeon, *Rédaction et interprétation des lois* (3e éd. 1986), p. 132-133. Comme notre Cour l’a indiqué dans *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345, le législateur intervient habituellement ainsi lorsqu’il veut corriger une interprétation judiciaire qu’il estime erronée.
2. Lorsqu’il adopte une loi déclaratoire, le législateur joue le rôle d’un juge et dicte l’interprétation à donner à ses propres lois : P.‑A. Côté, en collaboration avec S. Beaulac et M. Devinat, *Interprétation des lois* (4e éd. 2009), p. 609‑610. Pour cette raison, les dispositions déclaratoires relèvent davantage de la jurisprudence que de la législation. Elles s’apparentent à des précédents ayant force obligatoire, telles les décisions judiciaires : P. Roubier, *Le droit transitoire : conflits des lois dans le temps* (2e éd. 1993), p. 248. Elles peuvent infirmer une décision judiciaire de la même façon qu’un arrêt de notre Cour prévaut sur la jurisprudence de juridictions inférieures sur un point de droit donné.
3. Il est tout aussi reconnu en droit que les dispositions déclaratoires ont un effet immédiat sur les affaires pendantes et qu’elles font donc exception à la règle générale du caractère prospectif de la loi. L’interprétation imposée par une disposition déclaratoire remonte dans le temps jusqu’à la date d’entrée en vigueur du texte de loi qu’elle interprète, faisant en sorte que ce texte de loi est réputé avoir toujours inclus cette disposition. Cette interprétation est donc considérée comme ayant toujours été la loi : R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5e éd. 2008), p. 682-683.
4. Toutefois, des limites s’appliquent à l’effet immédiat d’une loi déclaratoire. En 1953, notre Cour a fait sien, dans *Western Minerals*, l’énoncé de W. F. Craies, *A Treatise on Statute Law* (4e éd. 1936), selon lequel les lois déclaratoires [traduction] « statuent sur les affaires semblables qui sont pendantes à la date du jugement, mais elles n’opèrent pas la réouverture d’affaires déjà jugées » : p. 370, citant Craies, p. 341‑342. Tout comme un précédent ayant force de loi, l’interprétation adoptée par le législateur au moyen d’une disposition déclaratoire s’applique à toutes les causes futures et à celles pendantes au moment de l’entrée en vigueur de la disposition, même si les faits générateurs du litige sont antérieurs à l’adoption de cette dernière. Toutefois, les dispositions déclaratoires n’ont pas pour effet de rouvrir des causes tranchées par un jugement définitif.
5. Avant de poursuivre mon analyse, je dois faire ressortir une distinction entre deux notions dont l’importance est cruciale pour l’issue du présent pourvoi : la notion de « jugement définitif » et celle de « jugement définitif qui statue ultimement sur les droits et obligations des parties ». Un jugement n’a pas à statuer sur le litige en entier pour être définitif. S’il statue sur toute *question* de fond interlocutoire, il acquerra l’autorité de la chose jugée. Par contre, un jugement définitif qui statue ultimement sur les droits et obligations des parties acquiert aussi l’autorité de la chose jugée, mais il tranche le *litige* en entier et rend inutile la prise de toute autre mesure dans l’instance.
6. Cette distinction est importante parce que, dans l’arrêt *Western Minerals*, la Cour a fait sienne la thèse selon laquelle les lois déclaratoires n’opèrent pas la réouverture des *causes* déjà jugées, mais elle ne mentionne pas l’effet de telles lois sur les *questions* tranchées. Au Canada, il n’existe aucune jurisprudence définitive quant à l’effet des lois déclaratoires sur les questions tranchées. En conséquence, je ne peux supposer que les lois déclaratoires qui visent manifestement à annuler des jugements définitifs qui ne statuent pas ultimement sur les droits et obligations des parties ne s’appliquent pas à de tels jugements. Cette conclusion est la seule que je peux tirer à la lumière de la jurisprudence et des principes de droit pertinents.
7. Le concept de jugement définitif qui ne statue pas ultimement sur les droits et obligations des parties est celui qui permet de distinguer les affaires pendantes des affaires non pendantes. Les affaires pendantes sont celles dont sont présentement saisis des tribunaux compétents et qui sont en attente d’un jugement définitif et irrévocable sur le fond. Comme le juge Cartwright l’a expliqué dans *Western Minerals*, elles englobent [traduction] « les affaires jugées, mais dont le jugement a fait l’objet d’un appel qui est pendant au moment de l’entrée en vigueur de la loi déclaratoire » : p. 370. En conséquence, seules les affaires ayant abouti à un jugement statuant définitivement sur les droits et obligations des parties ne sont plus pendantes.
8. En l’espèce, la loi déclaratoire s’appliquera, à moins qu’une *cause*, et non une simple *question*, n’ait été tranchée.
9. Contrairement à moi, la Juge en chef est d’avis que lorsque le législateur entend supprimer les effets d’un jugement définitif qui tranche une question, il doit l’exprimer clairement (par. 62, 64 et 71). Avec égards, aucune décision de la Cour ne permet d’étayer une telle affirmation. La Juge en chef se fonde uniquement sur la décision *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59, de la Cour d’appel de la Saskatchewan pour appuyer le principe qu’elle énonce. Or, pour les motifs que j’exprime dans la présente décision, je ne suis ni lié ni convaincu par cet arrêt. Selon moi, la jurisprudence canadienne et les principes juridiques pertinents empruntent plutôt la direction contraire.
10. En outre, j’estime qu’il est inutile d’insister sur la clarté du libellé de la loi dans une affaire comme celle-ci alors que personne ne conteste que le législateur avait l’intention de supprimer les effets du jugement entre les parties. Non seulement cette proposition en faveur du langage clair n’est-elle pas soutenue par la jurisprudence de la Cour, mais elle contredit en fait l’objectif de la loi. Grâce à la transcription des débats législatifs, il n’a jamais fait de doute que, lorsqu’il a adopté les dispositions déclaratoires, le législateur visait à contrer les effets du jugement de la Cour d’appel du 2 avril 2008 de manière à protéger les retraités. En tout respect pour l’opinion contraire, une approche qui ignorerait cette intention manifeste et ne chercherait qu’un libellé clair constituerait une approche, selon moi, trop formaliste, et limiterait d’une manière injustifiée la preuve qui peut être examinée pour apprécier les effets d’une loi déclaratoire.

B. *La Régie a‑t‑elle commis une erreur en appliquant la loi déclaratoire?*

(1) Application de la loi déclaratoire au litige

1. En l’espèce, nul ne conteste la nature déclaratoire des dispositions introduites dans la *LRCR* par le projet de loi 68. L’article 319.1 de la *LRCR*, adopté en même temps que les art. 14.1 et 228.1, énonce expressément que ces dispositions sont déclaratoires. Au libellé sans équivoque de cette disposition s’ajoutent les circonstances de leur adoption, qui témoignent de l’intention du législateur qu’elles soient déclaratoires. Il ressort des délibérations ayant mené à leur adoption que le législateur voulait infirmer l’arrêt de la Cour d’appel afin de protéger les participants et bénéficiaires du Régime et d’empêcher que la décision n’acquière valeur de précédent et ne lie les tribunaux dans les affaires pendantes ou futures.
2. Puisque ni le caractère déclaratoire des dispositions en cause ni les effets de ce caractère déclaratoire ne sont contestés, l’enjeu de l’applicabilité de ces dispositions en l’espèce dépend de la question de savoir si le différend était pendant lorsqu’elles ont été adoptées. Plus simplement, il nous faut déterminer si l’appel concerne en l’espèce une affaire jugée ou simplement une question tranchée.
3. La Régie et le procureur général du Québec fondent leur argumentation sur le fait que l’affaire était pendante, puisque la Régie avait présenté en 2008 une demande d’autorisation d’appel à notre Cour. Je tiens donc à préciser que ma conclusion selon laquelle l’affaire était pendante à l’époque pertinente ne dépend pas de l’existence de cette demande d’autorisation d’appel. Bien que l’arrêt *Western Minerals* de notre Cour pose clairement que, pour l’application d’une loi déclaratoire, est pendante une affaire tranchée par un jugement définitif dont l’appel est pendant, il ne s’agit pas là du seul facteur qui détermine si une affaire peut être considérée comme pendante. Ainsi que je l’ai expliqué, le facteur déterminant à cet égard est plutôt l’absence d’un jugement définitif statuant sur les droits et obligations des parties. Tout comme les causes qui font l’objet d’un appel, les affaires renvoyées devant un tribunal d’instance inférieure sont aussi pendantes.
4. Le 20 juin 2008, à l’entrée en vigueur des dispositions déclaratoires, le litige entre les parties était pendant. Bien que l’arrêt du 2 avril 2008 de la Cour d’appel eût acquis « [l]’autorité de la chose jugée » au sens de l’art. 2848 du *Code civil du Québec*, L.Q. 1991, ch. 64, il ne statuait pas entièrement et définitivement sur les droits et obligations des parties découlant des deux terminaisons partielles. Je le répète, est pendante une affaire qui n’a pas été tranchée par un jugement définitif et irrévocable statuant sur les droits et obligations des parties. Un jugement définitif qui tranche une question sans résoudre le litige au fond n’empêche pas le décideur de qui relève la décision définitive sur les droits et obligations des parties d’appliquer une loi déclaratoire adoptée postérieurement à ce jugement.
5. En concluant de la sorte, je ne souhaite pas remettre en question l’importance capitale, pour l’administration de la justice, de la doctrine de l’autorité de la chose jugée. Cette doctrine vise à éviter la réouverture des affaires déjà jugées par un tribunal compétent. Toutefois, j’estime qu’étendre la portée de cette doctrine et l’appliquer aux circonstances particulières de l’espèce empiéterait indûment sur la prérogative du législateur d’écarter les effets d’un jugement définitif qui lierait par ailleurs les parties. En termes plus simples, alors que l’autorité de la chose jugée peut empêcher une partie de demander à un tribunal d’annuler les effets d’une décision qui tranche une question, elle empêche seulement le *législateur* d’annuler l’effet d’une décision qui tranche une affaire.
6. Selon la jurisprudence de la Cour, seul un jugement définitif rendu sur le fond de l’affaire ferait obstacle à l’application d’une interprétation formulée dans une loi déclaratoire.
7. L’arrêt de la Cour d’appel n’a statué définitivement que sur une question de droit relative à l’interprétation de certaines dispositions des Règles et à leur compatibilité avec la *LRCR*. La cour a renvoyé à la Régie la question des droits substantiels des parties pour qu’elle en décide en tenant compte de cette interprétation. Le 20 juin 2008, le litige entre les parties n’avait donc pas connu de résolution définitive. Les modalités des terminaisons partielles du Régime n’avaient pas encore été établies. Le litige entre les parties était donc toujours pendant lorsque les dispositions déclaratoires sont entrées en vigueur, et l’autorité compétente à qui il appartenait de résoudre le litige entre les parties pouvait alors donner effet aux dispositions déclaratoires.
8. La Cour d’appel lui ayant renvoyé la cause, la Régie était une autorité compétente à qui il appartenait de trancher une affaire qui était pendante à l’entrée en vigueur des dispositions déclaratoires. Elle pouvait donc tenir compte de ces dispositions pour statuer sur l’affaire.

(2)Portée d’une décision portant renvoi d’une affaire et assortie de directives

1. Dans sa décision du 2 avril 2008, la Cour d’appel a renvoyé l’affaire à la Régie en lui ordonnant de réviser ses décisions conformément aux motifs de l’arrêt. Ayant statué sur la question de l’autorité de la chose jugée qui a découlé de la décision de la Cour d’appel, je vais maintenant traiter de la question du *stare decisis*.
2. Multi‑Marques et Sean Kelly soutiennent que, parce que la Cour d’appel avait ordonné le renvoi en donnant des directives, la Régie n’exerçait qu’une compétence limitée et devait appliquer la loi telle que la Cour d’appel l’avait interprétée, sans tenir compte des changements postérieurs à l’arrêt.
3. Ce raisonnement est erroné parce qu’il se méprend sur la raison d’être du principe du *stare decisis*. Lorsqu’il revient à un décideur administratif de suivre les directives d’une cour de révision, c’est en application du principe du *stare decisis* : *Canada (Commissaire de la concurrence)* *c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529, par. 54. Le décideur est donc tenu de suivre ces directives dans la seule mesure où elles demeurent juridiquement valables.
4. En l’espèce, la compétence de la Régie, une fois que l’affaire lui a été renvoyée, n’était limitée que par le principe du *stare decisis*. C’est ce principe qui obligeait la Régie à appliquer à l’affaire dont elle était saisie l’interprétation établie par la Cour d’appel. Toutefois, lorsqu’elle est entrée en vigueur, la loi déclaratoire a pris valeur jurisprudentielle et a infirmé l’interprétation de la Cour d’appel. Cette loi est alors devenue le nouveau précédent obligatoire relativement à l’interprétation de certaines dispositions de la *LRCR*. Ainsi, suivant le principe du *stare decisis*, les modifications juridiques opérées par une loi déclaratoire avant le règlement définitif d’un litige annulent la valeur de précédent des directives d’une cour de révision qui sont contraires. Si un nouveau précédent de notre Cour avait modifié entre-temps le droit relatif à la question litigieuse, la Régie aurait été liée par l’arrêt de notre Cour tout comme elle est liée par la loi en question. En l’espèce, la loi déclaratoire n’est pas ambiguë et l’Assemblée nationale a décidé unanimement de contrer l’effet de la décision de la Cour d’appel en permettant à la Régie d’interpréter la *LRCR* conformément à ce que le législateur considérait être les véritables objectifs de cette loi. L’intervention du législateur a donc privé les directives de la Cour d’appel de leur validité juridique. En conséquence, la Régie n’était pas seulement habilitée à interpréter la *LRCR* en fonction des dispositions déclaratoires, elle en avait l’obligation.
5. Enfin, il faut signaler qu’il incombait à la Régie, aux termes de la *LRCR*, de donner effet au droit applicable, et elle devait donc attribuer à la *LRCR* le sens que celle‑ci avait toujours eu, selon la loi déclaratoire. Les lois déclaratoires ayant une portée rétroactive, la *LRCR* est réputée avoir inclus les dispositions en cause depuis son adoption. Selon l’art. 202 de la *LRCR*, lorsqu’un employeur se retire d’un régime de retraite interentreprises, le comité de retraite doit transmettre à la Régie « un rapport établissant les droits de chacun des participants et bénéficiaires visés ainsi que leur valeur ». Selon l’art. 203 de la même loi, la Régie ne peut autoriser le retrait si le rapport n’est pas conforme à la *LRCR*. Bien que l’obligation légale de la Régie de délivrer un certificat conformément à la loi ne soit pas ce qui l’habilite principalement à passer outre à la décision de la Cour d’appel, cette obligation permet certainement d’affirmer que la Régie ne peut appliquer une règle de droit invalide.

VI. Conclusion

1. Pour ces motifs, je suis d’avis d’accueillir le pourvoi avec dépens dans toutes les cours.

Version française des motifs de la juge en chef McLachlin et du juge Fish rendus par

La Juge en chef (dissidente) —

I. Introduction

1. Conformément au principe de la primauté du droit, toutes les décisions administratives sont assujetties au contrôle des cours de compétence inhérente. « Le contrôle judiciaire [. . .] vise à assurer la légalité, la rationalité et l’équité du processus administratif et de la décision rendue »  (*Dunsmuir c. Nouveau‑Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, par. 28). Les décideurs administratifs n’ont pas le pouvoir de remettre en question le jugement définitif rendu sur la légalité de leurs décisions par une cour de compétence inhérente, car le processus de contrôle judiciaire s’en trouverait alors compromis et la primauté du droit menacée. Je crains que les motifs de la majorité en l’espèce n’aient exactement cet effet. Ils permettent en effet à la Régie des rentes du Québec (« Régie ») de passer outre aux directives claires de la Cour d’appel du Québec et de rouvrir une question qui, pour les parties au présent pourvoi, a été définitivement tranchée par les tribunaux judiciaires.
2. Comme mon collègue le juge Wagner, je suis d’avis que le législateur a le pouvoir d’édicter des dispositions déclaratoires de portée rétroactive et que de telles dispositions s’appliquent à toutes les affaires pendantes. Mais, en tout respect pour l’opinion contraire, j’estime que ces principes ne suffisent pas pour décider du présent pourvoi. La question fondamentale qui se pose en l’espèce est celle de savoir si un décideur administratif peut faire abstraction des directives d’une cour exerçant sur lui un pouvoir de surveillance et rétablir en substance sa décision initiale annulée à l’issue du contrôle judiciaire. J’estime qu’il faut y répondre par la négative.

II. Faits et historique judiciaire

1. Je m’en tiendrai à l’excellent exposé des faits et de l’historique judiciaire formulé par mon collègue.

III. Analyse

A. *La Cour d’appel du Québec a statué définitivement sur la question de droit en litige*

1. Il est de droit constant qu’une loi puisse rétroagir si le législateur a clairement exprimé cette intention dans la loi. Ainsi, le législateur peut, en édictant des dispositions applicables à une *affaire pendante*, modifier l’issue d’un litige. Comme la Cour d’appel de la Colombie‑Britannique l’a affirmé dans *Barbour c. University of British Columbia*, 2010 BCCA 63, 282 B.C.A.C. 270, autorisation d’appel refusée, [2010] 1 R.C.S. vi :

[traduction] Nous estimons qu’il est clair, au Canada, que le législateur peut édicter des lois ayant pour effet de modifier rétroactivement le droit applicable à un litige. Le législateur, bien qu’il ne puisse s’immiscer dans le rôle de la Cour de trancher des litiges, peut modifier la loi que la Cour doit appliquer dans l’exercice de cette fonction. [par. 32]

(Voir aussi *Colombie‑Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltée*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, par. 69-72; *Société canadienne de métaux Reynolds ltée* *c. Québec (Sous‑ministre du Revenu)*, [2004] R.D.F.Q. 45 (C.A.), par. 16‑17.)

1. Toutefois, les lois rétroactives ne s’appliquent pas d’elles‑mêmes aux litiges pendants. Elles doivent être appliquées par les tribunaux administratifs ou judiciaires ayant compétence pour statuer sur les points en litige. Lorsqu’une loi rétroactive entre en vigueur pendant qu’une cause est portée en appel, il appartient à la juridiction d’appel alors saisie de l’appliquer. Ce principe a été reconnu dans *Western Minerals Ltd. c. Gaumont*, [1953] 1 R.C.S. 345, où le juge Cartwright a indiqué ce qui suit :

[traduction] . . . je crois que la Division d’appel serait clairement tenue de donner effet à une loi, adoptée postérieurement à la date du jugement porté en appel, mais avant l’audition de l’appel ou la décision d’appel, qui déclarerait ce qu’est et a toujours été le droit et, par voie de conséquence, ce qu’il était au moment du procès. [Je souligne; p. 369.]

La Cour d’appel de l’Alberta a réitéré ce principe dans *CNG Producing Co. c. Alberta (Provincial Treasurer)*, 2002 ABCA 207, 317 A.R. 171 :

[traduction] Une loi rétroactive s’applique aux affaires pendantes, mais non aux affaires ayant franchi l’étape du jugement. Toutefois, si une affaire a été instruite et jugée et si une loi rétroactive est édictée avant l’instruction d’un appel, l’issue de l’appel peut alors dépendre de la nouvelle loi . . . [Je souligne; par. 48.]

1. Lorsque toutes les voies d’appel sont épuisées, le principe de l’autorité de la chose jugée s’applique et empêche les parties de remettre en cause une question qui a été tranchée au fond. Il en est ainsi même si le législateur a modifié la loi rétroactivement, de sorte que le jugement définitif renferme alors une erreur de droit. En effet, « l’autorité de la chose jugée existe même dans le cas où le jugement est entaché d’erreur » (*Roberge c. Bolduc*, [1991] 1 R.C.S. 374, p. 403).
2. En l’espèce, seule la Cour suprême du Canada, qui était saisie d’une demande d’autorisation d’appel à la date où les dispositions rétroactives sont entrées en vigueur, avait compétence pour appliquer les dispositions en vue de trancher le différend opposant Multi‑Marques aux bénéficiaires du régime de retraite. Le rejet de cette demande a épuisé toutes les voies d’appel. Le jugement de la Cour d’appel du Québec a donc acquis l’autorité de la chose jugée entre les parties concernant la question de savoir si les art. 9.12 et 9.13 des règles du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund (les « Règles ») pouvaient restreindre les obligations de l’employeur en matière de financement (2008 QCCA 597, [2008] R.J.Q. 853, demande d’autorisation d’appel rejetée, [2008] 3 R.C.S. ix).
3. Selon mon collègue le juge Wagner, les dispositions déclaratoires s’appliquaient à ce litige parce qu’il s’agissait d’une « affaire pendante ». Il reconnaît que les dispositions déclaratoires ne peuvent s’appliquer aux litiges dans lesquels une cour a statué définitivement sur *tous* les droits et les obligations des parties. Il affirme toutefois que dès lors qu’il reste des questions à trancher — quelle que soit leur nature — les dispositions déclaratoires s’appliquent au litige et peuvent écarter tout jugement qui a statué définitivement sur certaines des questions juridiques en cause.
4. En l’espèce, la décision de la Cour d’appel n’a pas établi à combien se chiffre précisément l’obligation pécuniaire de l’employeur, et la cour a renvoyé l’affaire à la Régie pour qu’elle le fasse. De l’avis de mon collègue, cela suffisait pour que le litige reste une « affaire pendante » et pour que s’appliquent les dispositions déclaratoires.
5. Je ne saurais être d’accord. Les tribunaux interprètent et appliquent de façon restrictive les lois déclaratoires. Ces lois s’appliquent aux affaires pendantes, mais n’opèrent pas la réouverture des affaires déjà jugées (*Western Minerals*, p. 370). L’application des lois déclaratoires est étroitement liée au processus d’appel — ces lois ne s’appliquent pas à un litige lorsque toutes les voies d’appel sont épuisées. Le principe de l’interprétation et de l’application restrictives des lois déclaratoires vise à préserver la stabilité et la certitude au sein du système juridique. Il indique qu’il ne faut pas modifier à la légère les décisions judiciaires qu’ont obtenues les parties à l’issue de tous les recours d’appel.
6. À mon avis, la raison d’être de l’application restrictive des lois déclaratoires porte à croire que la distinction que fait mon collègue entre (i) un jugement définitif et (ii) un jugement statuant définitivement sur *tous* les droits et obligations des parties (motifs du juge Wagner, par. 30) est inopportune dans ce contexte. Et, à mon humble avis, aucun fondement légal n’appuie cette distinction que fait mon collègue. Un jugement qui tranche définitivement un point de droit sur lequel les parties s’opposent ne mérite pas moins d’être soustrait aux effets rétroactifs d’une loi déclaratoire qu’un jugement statuant sur tous les droits et les obligations en litige.
7. C’est ce qu’illustre le présent pourvoi. La Cour d’appel du Québec a conclu que les Règles du régime de pension limitaient effectivement les obligations de l’employeur en matière de financement, et la Cour suprême du Canada n’a pas jugé bon d’intervenir dans cette décision. Après ce jugement décisif, seules demeuraient les tâches plutôt administratives de réunir les rapports actuariels et de calculer le montant exact de l’obligation pécuniaire de l’employeur — des tâches qui relevaient du domaine de spécialisation de la Régie et que la cour a laissées à cette dernière. Il n’existait plus aucune voie d’appel permettant de contester les conclusions de la Cour d’appel du Québec relatives aux obligations de l’employeur en matière de financement. Les parties avaient demandé et obtenu une décision définitive sur la question, en se rendant jusqu’au tribunal de dernier recours. Pourtant, l’application des dispositions déclaratoires a rouvert l’examen d’un litige dont les principales questions avaient été définitivement résolues et a ramené les parties à gravir tous les échelons des recours d’appel. C’est précisément ce que vise à prévenir le principe bien établi de l’interprétation restrictive des lois déclaratoires.
8. En outre, mon collègue s’appuie fortement sur l’intention du législateur qui, selon lui, voulait spécifiquement annuler les effets du jugement de la Cour d’appel à l’égard des parties. Je suis d’accord pour dire qu’en théorie, le législateur a le pouvoir d’annuler tous les effets d’un jugement. Toutefois, pour inférer que le législateur voulait annuler les effets d’un jugement à l’égard des parties — une mesure extraordinaire — son intention doit être exprimée clairement dans la loi. Or, les termes de la loi déclaratoire en l’espèce n’expriment pas clairement cette intention.
9. Il est utile de faire une distinction entre les différents effets que produit un jugement. Un jugement définitif a notamment pour effet de créer un précédent que doivent suivre les tribunaux judiciaires ou administratifs. C’est l’effet que l’on appelle le *stare decisis* : [traduction] « . . . les tribunaux saisis de nouveau d’une question donnée doivent rendre des décisions conformes à celles qu’ils ont déjà rendues », jusqu’à ce que les décisions soient réexaminées ou infirmées par un tribunal supérieur (*Black’s Law Dictionary* (9e éd. 2009); *Woods Manufacturing Co. c. The King*, [1951] R.C.S. 504, p. 515). Un jugement définitif a aussi pour effet d’établir les droits et obligations des parties, ce qui confère à la question en litige l’autorité de la chose jugée.
10. Il suffit pour le législateur de dire qu’une loi est « déclaratoire » pour priver de sa valeur précédentielle une jurisprudence contraire. Cependant, il faut un libellé plus explicite pour inférer que le législateur a voulu priver de l’autorité de la chose jugée un jugement définitif à l’égard des parties à un litige lorsque toutes les voies d’appel ont été épuisées. Comme la Cour d’appel de la Saskatchewan l’a affirmé dans *Zadvorny c. Saskatchewan Government Insurance* (1985), 38 Sask. R. 59 :

[traduction] Modifier rétroactivement une loi d’application générale est une chose; annuler un jugement par voie législative en est une autre. Pour nous convaincre que le législateur entendait priver l’intimé de son jugement, [. . .] il faudrait qu’il l’eût exprimé dans les termes les plus clairs. [par. 9]

(Cité avec approbation dans *Hornby Island Trust Ctee. c. Stormwell* (1988), 30 B.C.L.R. (2d) 383, p. 392.)

En l’espèce, le législateur a choisi de ne pas employer des termes indiquant spécifiquement qu’il annulait le jugement de la Cour d’appel. En l’absence de tels termes, il convient d’interpréter les dispositions restrictivement et de conclure qu’elles ne privent le jugement que de sa valeur de précédent.

1. En résumé, je suis d’avis qu’aucun principe de droit ne permet de conclure que les lois déclaratoires s’appliquent aux décisions judiciaires pour lesquelles toutes les voies d’appel ont été épuisées, mais qui ne statuent pas sur toutes les questions en litige. Une telle conclusion irait à l’encontre du principe voulant que les dispositions déclaratoires doivent recevoir une interprétation et une application restrictives, et à l’encontre du principe corrélatif suivant lequel un texte législatif clair est nécessaire pour annuler les effets d’un jugement à l’égard des parties. Il s’ensuit que le jugement de la Cour d’appel était définitif et exécutoire : il fallait que la Régie « révise ses décisions [. . .] en se conformant » à la décision de la Cour d’appel selon laquelle les art. 9.12 et 9.13 des Règles limitaient les obligations de l’employeur en matière de financement (voir les motifs de la Cour d’appel, par. 108).

B. *La Régie n’avait pas compétence pour infirmer le jugement définitif de la Cour d’appel*

1. La Régie n’avait pas compétence pour réviser la décision de la Cour d’appel et formuler une conclusion différente en appliquant des dispositions législatives plus récentes. Elle n’était saisie de nouveau de l’affaire que parce que la Cour d’appel la lui avait renvoyée avec des directives. Je suis prête à reconnaître — comme semble l’affirmer mon collègue le juge Wagner — que le renvoi d’une affaire au décideur administratif accompagné de directives puisse parfois faire renaître la compétence initiale de ce dernier, ce qui lui permettrait de reprendre du début l’examen des questions juridiques en litige. Toutefois, cela ne se produit, selon moi, que si les directives *obligent* le tribunal administratif à reprendre l’examen de ces questions. En l’espèce, la Cour d’appel donnait essentiellement instruction à la Régie de chiffrer précisément l’obligation pécuniaire de l’employeur en tenant pour acquis que les art. 9.12 et 9.13 des Règles limitaient l’obligation de l’employeur en matière de financement. Les directives n’exigeaient pas que la Régie se prononce de nouveau sur les droits et obligations substantiels de l’employeur et des bénéficiaires du régime et, en le faisant, la Régie a agi sans compétence.
2. Les ordonnances portant renvoi d’une affaire à un décideur administratif et comportant des directives peuvent prendre diverses formes. Les directives judiciaires doivent être interprétées au regard de tout leur contenu et du contexte dans lequel elles sont données (*Shuchuk c. Workers’ Compensation Board Appeals Commission (Alta.)*, 2012 ABCA 50, 522 A.R. 336, par. 23).
3. Dans l’arrêt *Canada (Commissaire de la concurrence) c. Supérieur Propane Inc.*, 2003 CAF 53, [2003] 3 C.F. 529, par. 54, le juge Rothstein (maintenant juge de notre Cour) a indiqué qu’en application du principe du *stare decisis*, les clarifications juridiques figurant dans des directives judiciaires lient les juridictions inférieures et les tribunaux administratifs. Autrement dit, les directives ont valeur de précédent. Mon collègue le juge Wagner infère de ce principe que les directives peuvent devenir sans effet par suite de tout changement du droit les rendant juridiquement erronées.
4. À mon avis, il tire une conclusion trop large qui ne s’applique pas à tous les cas de renvoi assorti de directives. Il est important de tenir compte de la teneur des directives. Dans certains cas, les directives clarifient simplement le droit et exigent du tribunal administratif qu’il pose un nouveau regard sur les questions juridiques en fonction de ces clarifications (D. J. M. Brown et J. M. Evans, avec la collaboration de C. E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada* (feuilles mobiles), p. 5‑36 à 5‑41). C’était le cas dans l’affaire *Supérieur Propane*, dans laquelle la Cour d’appel fédérale avait précisé la méthodologie que le Tribunal de la concurrence devait suivre pour déterminer si un fusionnement empêcherait ou diminuerait sensiblement la concurrence, et elle avait renvoyé au Tribunal la question juridique de savoir si le fusionnement en cause empêchait ou diminuait effectivement la concurrence. Dans de tels cas, les directives ont valeur de précédent — il est bien possible que des changements subséquents dans l’état du droit rendent les clarifications erronées et que les directives cessent de lier le décideur administratif.
5. Dans d’autres cas, toutefois, les directives peuvent effectivement renfermer des conclusions de fond sur les droits et obligations des parties et obliger le décideur administratif à donner effet à ces droits et obligations. Ces conclusions du tribunal judiciaire acquièrent alors force de chose jugée. Conclure autrement prive le processus de contrôle judiciaire de son caractère définitif et place le décideur administratif sur le même pied que les tribunaux judiciaires investis du pouvoir de le surveiller.
6. En l’espèce, rien ne fondait la compétence dont se réclamait la Régie pour examiner à nouveau si les art. 9.12 et 9.13 des Règles limitaient les obligations de Multi‑Marques en matière de financement. Comme il en a été fait mention, les directives de la Cour d’appel n’obligeaient pas la Régie à reprendre l’examen du début. En outre, aucune disposition de la loi créant la Régie ne lui permettait d’examiner une question sur laquelle une cour de juridiction supérieure s’était prononcée. La Régie invoque l’art. 26 de sa loi habilitante, lequel énonce qu’elle « peut, d’office, réviser ou révoquer toute décision » (*Loi sur le régime de rentes du Québec*, L.R.Q., ch. R‑9). Cette disposition, toutefois, confère simplement une pleine compétence à la Régie, et en l’absence d’un texte législatif clair, elle ne peut exprimer l’intention de permettre à la Régie de contourner le processus de contrôle judiciaire et de faire abstraction des directives d’une cour de juridiction supérieure (*Shuchuk*, par. 37).
7. Comme nous l’avons vu, la décision de la Cour d’appel a conservé son caractère obligatoire. La décision avait perdu sa valeur de précédent par l’effet des dispositions déclaratoires : dans les litiges futurs, la Régie ne serait plus liée par l’interprétation de la loi dictée par la Cour d’appel. Toutefois, la décision de cette dernière conservait l’autorité de la chose jugée et la Régie ne pouvait pas modifier cette décision définitive qui tranchait les questions juridiques à l’égard des parties. Elle devait accomplir la tâche pour laquelle l’affaire lui avait été renvoyée, soit calculer à combien se chiffrait l’obligation monétaire précise résultant des droits et obligations substantiels tels qu’ils avaient été circonscrits par la Cour d’appel. En se dérobant à cette tâche, la Régie a effectivement contourné le processus de contrôle judiciaire et elle a rétabli sa décision initiale alors qu’elle n’avait pas compétence pour ce faire. Les motifs des juges majoritaires approuvent cette conduite et compromettent le caractère définitif de tous les jugements concluant au renvoi d’une affaire devant un décideur administratif et comportant des directives.

IV. Conclusion

1. Pour ces motifs, je suis d’avis de rejeter le pourvoi et d’accorder les dépens aux intimés.

*Pourvoi accueilli avec dépens devant toutes les cours, la juge en chef* McLachlin *et le juge* Fish *sont dissidents.*

Procureur de l’appelante : Régie des rentes du Québec, Québec.

Procureurs des intimées Canada Bread Company Ltd., Multi‑Marques Inc. et Multi‑Marques Distribution Inc. : Stikeman Elliott, Montréal.

Procureurs de l’intimé Sean Kelly, en sa qualité de fiduciaire du Bakery and Confectionery Union and Industry Canadian Pension Fund : Blake, Cassels & Graydon, Montréal.

Procureur de l’intervenant le procureur général du Québec : Procureur général du Québec, Québec.