

ADDENDUM

STELCO, UNE OCCASION RATÉE...

Au cours du processus de publication de cette étude, la Cour d'appel a rendu le 1^{er} mars 2004 un arrêt⁴³⁵ confirmant la décision rendue par M. le juge Denis Durocher en Cour supérieure dans l'affaire *Stelco*⁴³⁶. Il nous semble utile d'en rendre compte étant donné l'importance théorique des questions en cause dans cette affaire.

On se souviendra qu'à la suite de la liquidation partielle de Stelco, notamment de trois de ses usines au Québec, quelques uns de ses employés québécois y avaient intenté une demande visant à leur faire reconnaître certains avantages prévus à l'article 74 de la *Loi sur les régimes de retraite* de l'Ontario. La question était intéressante car l'article 21 du régime de retraite de Stelco prévoyait la clause suivante :

« Applicable law

This Plan shall be construed and interpreted in accordance with the laws of the Province of Ontario.

⁴³⁵ *Bourdon c. Stelco Inc.*, C.A. Montréal, n° 500-09-009876-004, 1^{er} mars 2004, REJB 2004-54686.

⁴³⁶ C.S. Longueuil, n° 505-17-000410-987, 20 juin 2000, REJB 2000-20236.

In the event of the termination or wind up of the Plan such wind up will be carried out in accordance with the provisions of the Pension Benefits Act of Ontario. »

Les employés invoquaient cette clause qui, selon eux, avait pour effet de désigner contractuellement la loi ontarienne pour régir les droits de tous les membres du régime, de manière à bénéficier de l'article 74 de cette loi. Toutefois, cette dernière disposition énonçait :

– Loi sur les régimes de retraite de l'Ontario

74 (1) En Ontario, un participant à un régime de retraite dont le total de l'âge plus le nombre d'années d'emploi continu ou d'affiliation continue est d'au moins cinquante-cinq, à la date de prise d'effet de la liquidation totale ou partielle, a droit à l'une des pensions suivantes :

a) [...]

b) une pension conforme aux conditions d'un régime de retraite commençant à la plus antérieure des dates suivantes :

(i) la date normale de retraite prévue au régime de retraite,

(ii) la date à laquelle le participant aurait droit à une pension non réduite aux termes du régime de retraite si celui-ci n'était pas liquidé et que l'affiliation du participant avait continué jusqu'à cette date;
[...]

Ainsi, la disposition limitait expressément son domaine d'application au territoire ontarien. Or les participants en cause,

sauf un, n'avaient travaillé qu'au Québec. La question était donc de savoir si des parties pouvaient choisir contractuellement d'appliquer une disposition autolimitée qui ne comprenait pas la situation en cause. La Cour supérieure avait catégoriquement décidé qu'on ne devait pas l'appliquer et qu'il y avait lieu de respecter son domaine d'application autolimité.

La majorité de la Cour d'appel confirme cette décision, mais M. le juge Robert rédige une opinion dissidente. Comme les quelques commentaires qui suivent vont le montrer, nous nous rangeons nettement du côté de cette opinion minoritaire, tant au plan de la question de la compétence juridictionnelle des tribunaux québécois (1) que de la loi applicable au fond (2).

1) La compétence juridictionnelle des tribunaux québécois

M. le juge Morin, à l'opinion duquel M. le juge Nuss souscrit, considère essentiellement que les tribunaux québécois ne sont pas compétents pour juger d'une décision de l'autorité de surveillance ontarienne confirmant la liquidation partielle du régime sans attribuer aux Québécois le bénéfice du droit ontarien. Selon lui, en effet, en vertu de l'Accord de réciprocité, l'autorité de surveillance ontarienne avait reçu par délégation de pouvoirs de la part de la Régie des rentes du Québec, une compétence à titre d'Autorité majoritaire et, puisque cet accord a « force de loi », en vertu du droit québécois, il aurait fallu tenter un recours devant les tribunaux ontariens et non au Québec.

Cette proposition est discutable. M. le juge Morin tient compte de l'Accord de réciprocité, ce qui est intéressant. D'abord, il semble bien consacrer une interprétation possible de l'expression « avoir force de loi », dont nous avons traité dans cette étude, qui signifierait « opposable à tous », même si les juges et les membres de comités de retraite ne sont pas les destinataires des règles adoptées dans l'Accord de réciprocité.

Ensuite, nous pensons que cette solution, qui peut sembler aller de soi dans un contexte interne, ne tient pas compte de l'aspect interprovincial du problème.

Même si la Régie des rentes du Québec peut déléguer ses pouvoirs *administratifs de surveillance* à son homologue ontarien, même si l'autorité de surveillance ontarienne a le pouvoir de confirmer les décisions des comités de retraite et si la loi ontarienne prévoit que sa décision est sujette à appel devant la cour ontarienne, cela ne nous paraît pas impliquer nécessairement que les tribunaux *judiciaires* ontariens obtiennent compétence exclusive sur les litiges mettant en cause les droits de travailleurs domiciliés au Québec, protégés par l'article 3149 C.c.Q. Il serait relativement facile, autrement, pour un employeur multiprovincial d'écarter l'application de l'article 3149 C.c.Q. en se débarrassant d'une partie de ses employés québécois, de manière à retirer à la Régie des rentes sa position d'autorité majoritaire.

À notre avis, la Régie des rentes du Québec, dont les pouvoirs doivent être exercés conformément à la loi, n'a certainement pas le pouvoir d'aliéner définitivement à l'autorité de surveillance ontarienne tous les droits procéduraux des travailleurs, domiciliés au Québec, découlant de la violation de leurs droits prévus par la législation sur les régimes complémentaires de retraite. En ce sens, les appelants soutenaient que la Régie des rentes n'avait pas compétence pour déterminer le sens et la portée de la clause de choix de la loi, donc, implicitement, que ce débat n'était pas sujet à l'Accord de réciprocité ni aux règles de délégation de pouvoirs qui s'y trouvent. C'est toute la difficile question de la conciliation des divergences entre les règles de conflit de droit commun, permettant le choix de la loi (l'article 3118 C.c.Q.) et celles, spécifiques, des règles unilatérales des lois en cause dans cette étude, qui ignorent ce choix, qui était posée.

Dans cette situation particulière de délégation de pouvoirs administratifs découlant de l'Accord de réciprocité, le système judiciaire ontarien de vérification interne des décisions du délégataire doit laisser la place à une éventuelle intervention externe de la part des tribunaux judiciaires de l'ordre juridique de l'organe délégant.

Dans cette affaire, la Cour supérieure avait d'ailleurs décidé en ce sens en reconnaissant aux tribunaux québécois une compétence alternative en cette matière judiciaire privée.

De même, à l'opposé de la position majoritaire, M. le juge Robert accepte⁴³⁷ qu'en vertu des dispositions du droit international privé québécois (l'article 3149 C.c.Q.), les tribunaux québécois étaient compétents sur cette matière, ce qui nous paraît exact. Le juge ajoute qu'en décidant ainsi, il n'empiète pas sur les pouvoirs administratifs de l'autorité ontarienne puisqu'il ne remet pas sa décision en cause. M. le juge Robert considère que le rôle de l'autorité ontarienne était de vérifier le respect des normes minimales du droit applicable aux Québécois, qu'elle considérait être la loi québécoise en application de l'article 3118 C.c.Q. Pour le reste, comme l'affirme de manière limpide le juge⁴³⁸:

« Ce qui ne signifie pas [...] qu'en ce qui a trait aux conditions plus avantageuses prévues au contrat entre les parties, un tribunal de droit commun ne puisse décider d'appliquer une clause du contrat et, si litige il y a, d'ordonner le paiement des surplus ou avantages prévus entre les parties. »

⁴³⁷ Au n° 46 de l'arrêt.

⁴³⁸ Au n° 61 de l'arrêt.

En plus de cet argument de droit interne, lié aux limites des pouvoirs des autorités administratives dans ce domaine, la dimension interprovinciale du litige impose cette compétence alternative. En effet, le problème spécifique vient directement de la lacune majeure de l'Accord de réciprocité : l'absence de règles de conflit uniformes propres à traiter les divers problèmes surgissant de l'application des lois en cause. Si l'autorité majoritaire appliquait la loi compétente en vertu de ces règles uniformes, en pratique, il n'y aurait pas grand intérêt à se demander devant quel tribunal aller en cas de litige. On pourrait alors sans grand problème accepter une délégation totale de pouvoir administratif et de compétence juridictionnelle. Mais, dans l'état actuel des choses, cette lacune fondamentale limite les délégations de pouvoir aux matières administratives.

2) La loi applicable au fond du litige

Au plan de la loi applicable au fond, M. le juge Morin affirme, de manière subsidiaire, que, de toute façon, il estime que la loi ontarienne ne devait pas bénéficier aux Québécois. Mais son analyse est plutôt brève. Il affirme d'abord que l'article 21 du régime n'était pas une véritable clause de choix de la loi applicable, mais une simple clause contractuelle ayant pour effet de préciser l'intention des parties quant à l'interprétation du régime. Il en déduit que, puisque l'article 74 ne laisse place à aucune interprétation, il y a lieu de respecter son autolimitation.

À ce propos, après avoir cité l'article 3 de la loi ontarienne qui dispose ...

3) La présente loi s'applique à tous les régimes de retraite offerts aux personnes qui sont employées en Ontario.

... il affirme⁴³⁹ qu'aucune des dispositions de la loi ontarienne qu'il cite ne permet aux Québécois de réclamer des avantages découlant de cette loi. Il écarte ainsi une interprétation large du domaine d'application de la loi ontarienne, qui aurait permis de l'étendre à tous les participants, même Québécois, du régime Stelco du fait que celui-ci est « offert aux personnes qui sont employées en Ontario », pour consacrer une interprétation de ce domaine strictement limitée aux personnes employées en Ontario. Ceci ne nous surprend pas puisqu'une telle interprétation large, bien que possible, serait assez audacieuse.

Quant à l'essentiel de la décision, au plan de la loi applicable, en premier lieu, cette qualification restrictive du sens de la clause est étonnante puisqu'elle correspond à une formule habituellement utilisée par les praticiens de langue anglaise pour désigner une clause de choix de la loi pour régir non seulement l'interprétation des termes du contrat mais aussi le fond même des obligations qui en découlent. D'ailleurs, notre ancienne règle de conflit contractuelle de l'article 8 *Code civil du Bas Canada* disait elle-même, afin de consacrer la compétence d'une loi contractuelle : « Les actes *s'interprètent* et s'apprécient suivant la loi du lieu où ils sont passés... »⁴⁴⁰. En tout cas, il faudra en tenir compte à l'avenir pour éviter une telle qualification qui surprendra certainement les parties contractuelles.

En second lieu, quant à l'argument relatif à la clarté du texte en cause, cette affirmation écarte toute discussion touchant

⁴³⁹ Au n° 102 de l'arrêt.

⁴⁴⁰ Nous ne croyons pas que l'ajout du verbe « s'apprécier » dans cette disposition devrait impliquer une portée différente de celle qui nous concerne.

l'interprétation de la volonté du législateur ontarien. En réalité, toute disposition autolimitée se prête à une double interprétation, que nous avons développée à plusieurs occasions dans cette étude. Encore faut-il savoir si l'auteur de la règle considère ce domaine d'application comme un minimum *et* un maximum, ou simplement comme un minimum. Dans le premier cas, il n'est pas justifié de l'appliquer par le biais d'une clause contractuelle. Mais, dans le second, la disposition est tout à fait susceptible de s'appliquer à un rapport donné par « contractualisation » de la loi. Rappelons ainsi qu'à propos de la loi manitobaine, cette seconde interprétation a été choisie dans l'affaire *Dinney v. Great-West Life assurance Co*⁴⁴¹, que nous avons commentée dans cette étude.

Dans cette perspective critique, nous nous permettons d'apprécier nettement plus favorablement l'opinion minoritaire de M. le juge Robert, qui, lui, attaque directement et *consciemment* la question, en y apportant des éléments de réponse originaux.

En premier lieu, celui-ci estime, justement, selon nous, que la clause 21 du régime était une véritable clause de choix de la loi ontarienne, non une disposition simplement relative à l'interprétation de celui-ci⁴⁴².

En second lieu, quant à l'applicabilité de l'article 74 de la loi ontarienne, qu'il admet, il énonce :

« 84 Malgré l'emploi des mots “*En Ontario*” de l'article 74, je suis d'avis qu'il faut conclure que l'ensemble de la loi désignée par les parties, incluant l'article 74, doit s'appliquer à des personnes qui ne sont pas, par définition, des participants ontariens. En effet, tant que le gouverne-

⁴⁴¹ Cour du Banc de la Reine du Manitoba, 19 novembre 2002, <http://www.canlii.org/mb/cas/mbqb/2002/2002mbqb277.html>.

⁴⁴² Au n° 75 de l'arrêt.

ment ou un tiers n'est pas impliqué par l'application de l'article de la loi, les obligations prévues à la loi devraient s'appliquer aux parties puisque prévues ainsi au contrat. Or, l'article 74 n'implique que les parties au contrat. Le choix contractuel des parties fait à la section 21 de leur Régime fait en sorte qu'il faille considérer les appelants, lors de l'application de la loi ontarienne, comme étant des participants ontariens et être réputés avoir exercé un emploi en Ontario. [...] En effet, on ne peut permettre aux parties de prévoir contractuellement l'application d'une loi ontarienne qui, considérant le pouvoir de légiférer d'une province, s'applique nécessairement à l'intérieur d'une certaine limite territoriale, pour ensuite leur retirer ce droit au motif que le législateur ontarien a écrit expressément que cette loi s'applique uniquement aux participants de l'Ontario. »

Ainsi, M. le juge Robert affirme que le droit de choisir une loi régissant un contrat de travail, consacré par la règle de conflit de l'article 3118 C.c.Q., implique la possibilité de l'appliquer en vertu de la volonté des parties même s'il s'agit d'une disposition territorialement autolimitée (l'Honorable juge utilise expressément cette expression dans son opinion), qui, en l'espèce, ne veut pas s'appliquer, à condition qu'elle ne crée pas une obligation à la charge de l'État dont elle émane.

Cette position, hélas minoritaire, répond à l'analyse que nous prônons dans cette étude, consistant à admettre que l'application d'une disposition autolimitée dépend de savoir s'il s'agit d'un minimum, ou à la fois d'un minimum et d'un maximum. Dans ce dernier cas, le domaine d'application minimum légal de la disposition se double éventuellement d'un domaine d'application conventionnel. De cette manière, on respecte la volonté du législateur étranger sans limiter inutilement le domaine de la

volonté des parties. Cette approche libérale est précisément consacrée dans l'article 3118 C.c.Q.

En pratique, comme le souligne l'opinion de M. le juge Robert, hormis le cas où une telle désignation créerait une obligation à la charge de l'État, on ne voit pas bien pourquoi le législateur interviendrait pour imposer un domaine d'application maximum à sa disposition. Il en est certainement ainsi dans le domaine des lois relatives aux régimes complémentaires de retraite, qui ont pour but de protéger les participants. Par contre, dans d'autres domaines, moins protecteurs et plus neutres, il est possible que d'autres circonstances imposent de respecter la volonté du législateur. Si jamais le résultat de cette autolimitation matérialisait une solution manifestement inéquitable, il serait toujours possible d'invoquer l'exception d'ordre public.

En l'espèce, dans la mesure où la caisse de retraite disposait des sommes nécessaires pour payer les avantages réclamés, l'Ontario n'avait pas besoin de faire payer un déficit par son Fonds de garantie des prestations de retraite. Donc, pour l'Ontario, aucune obligation ne résultait concrètement de l'application conventionnelle de l'article 74 de la loi ontarienne, qui, selon nous, aurait dû être admise.

Au plan du résultat, il est regrettable que la majorité de la Cour d'appel n'ait pas eu l'attitude généreuse de la Cour du Banc de la Reine du Manitoba, dans l'affaire *Dinney v. Great-West Life Assurance Co.*, car cette solution aurait respecté la politique québécoise de protection des travailleurs domiciliés ou travaillant au Québec, qui s'exprime notamment dans l'article 3118 C.c.Q., tout en écartant une inégalité de traitement, selon la province de domicile des travailleurs, que l'accord des parties semblait vouloir éviter. (L.R.C.R.).