

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

DANS L’AFFAIRE DE la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P. 8, dans sa version modifiée par la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l’Ontario*, L.O. 1997, ch. 28 (la « LRR » ou la « Loi ») et le règlement qui en découle (le « Règlement »);

ET DANS L’AFFAIRE DE certaines liquidations partielles du régime de retraite de VON Canada, numéro d’enregistrement 315937 (le « régime »);

ET DANS L’AFFAIRE D’une demande d’audience présentée par les Infirmières de l’Ordre de Victoria du Canada (« VON Canada ») relativement à un avis d’intention daté du 8 février 2008 émis par le surintendant des services financiers relativement au régime;

ET DANS L’AFFAIRE D’une audience tenue conformément au paragraphe **89(8) de la LRR**;

ENTRE :

LES INFIRMIÈRES DE L’ORDRE DE VICTORIA DU CANADA
Requérant

-- et --

SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS, et
ABERDEEN HEALTH & COMMUNITY SERVICES, ACCLAIM
HEALTH, NOVA MONTRÉAL, NOVA WEST ISLAND, HEALTH
AND HOME CARE SOCIETY OF BRITISH COLUMBIA ET
COMMUNITY & PRIMARY HEALTH CARE -- LANARK, LEEDS
& GRENVILLE (LES « SIX SUCCURSALES SÉPARÉES ») AINSI
QUE LE SYNDICAT DES EMPLOYÉS DE LA FONCTION
PUBLIQUE DE L’ONTARIO (« SEFPO ») ET L’ASSOCIATION
DES INFIRMIÈRES ET INFIRMIERS DE L’ONTARIO
(« L’AIIO »)

Intimés

DEVANT :

Florence A. Holden
Vice-présidente du Tribunal et présidente du comité

Paul W. Litner
Membre du Tribunal et du comité

David A. Short
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :

Pour le requérant :
M. Markus F. Kremer et M. Christiaan A. Jordaan

Pour le surintendant des services financiers :
Mme Deborah McPhail

Pour les six succursales séparées, intimé :
M. Ian R. Dick, Mme Susan L. Nickerson et Mme Natasha Monkman

Pour le Syndicat des employés de la fonction publique de l'Ontario (« SEFPO »), intimé
Mme Clio M. Godkewitsch

Pour l'Association des infirmières et infirmiers de l'Ontario (« AIIO »), intimé
M. Jorge Hurtado et Mme Michelle Dagnino

Dates d'audience :
Les 1^{er}, 2, 3, 6 et 7 avril 2009

MOTIFS DE LA DÉCISION :

1. Contexte

De 2003 à 2004, VON Canada a déclaré cinq liquidations partielles du régime (les « liquidations partielles ») concernant les quatre succursales (constituées en sociétés distinctes) suivantes de VON Canada qui étaient devenues insolvable ou qui avaient fait faillite : Waterloo-Wellington-Dufferin, Sudbury, Eastern Lake Ontario et Niagara (appelées collectivement les « succursales insolvable »).

En termes généraux, la question primordiale à trancher en l'espèce consiste à déterminer quelles entités participant au régime sont un « employeur » pour les besoins du régime et de la LRR et doivent de ce fait cotiser pour financer le régime, y compris les déficits de capitalisation se rattachant le cas échéant aux liquidations partielles.

2. Nature de la demande :

Le surintendant des services financiers (le « surintendant ») a émis un avis d'intention daté du 8 février 2008 relativement au régime (l'« avis d'intention ») qui proposait les mesures suivantes :

- a) ordonner en vertu des articles 75 et 87 de la LRR que VON Canada verse la somme des montants suivants :
 - i) le total de tous les paiements qui, en vertu de la LRR, du Règlement et du régime, sont dus ou ont été accumulés et n'ont pas été versés à la caisse de retraite du régime (la « caisse de retraite »);
 - ii) le montant dont :
 - 1. la valeur des prestations de retraite accumulées et acquises aux termes du régime,
 - 2. la valeur des prestations de retraite accumulées qui résultent de l'application du paragraphe 39(3) et de l'article 74 de la LRR, dépassent la valeur de l'actif de la caisse de retraite, relativement aux liquidations partielles;
- b) refuser, en vertu du paragraphe 70(5) de la LRR, d'approuver certains rapports de liquidation déposés relativement aux liquidations partielles (les « rapports de liquidation partielle »);
- c) ordonner, en vertu de l'article 88 de la LRR, que VON Canada prépare et dépose de nouveaux rapports de liquidation partielle et actualise les rapports de liquidation partielle déposés initialement pour régler les questions soulevées dans l'avis d'intention et pour refléter l'exigence imposée à VON Canada de verser des cotisations supplémentaires en vertu de la LRR afin de combler les déficits de liquidation relatifs aux liquidations partielles.

Les employés actuels et les anciens employés des six succursales séparées sont des participants ou d'anciens participants au régime. Le SEFPO et l'AIIO sont les agents négociateurs accrédités pour certains participants et anciens participants du régime. Chacune des six succursales séparées, le SEFPO et l'AIIO ont demandé et obtenu avant cette audience le statut de partie de plein droit pour ce qui a trait à la demande.

L'avis d'intention ne traite pas directement des obligations en matière de financement se rattachant aux déficits du régime liés aux employés actuels et aux anciens employés des six succursales séparées.

VON Canada, le requérant, demande au Tribunal de rendre une ordonnance pour :

- a) déclarer que VON Canada n'est pas responsable du financement de tout déficit accumulé relativement aux employés actuels ou aux anciens employés des succursales insolubles ni des déficits de solvabilité possibles ayant trait aux employés actuels ou aux anciens employés des six succursales séparées;

- b) ordonner au surintendant d'approuver les rapports de liquidation partielle déposés relativement aux succursales insolubles;
- c) ordonner au surintendant de déclarer que le Fonds de garantie des prestations de retraite (« FGPR ») est applicable aux liquidations partielles.

3. Questions :

Les parties ont formulé les questions suivantes et ont convenu qu'elles seraient examinées par le Tribunal pour les besoins de cette audience, tel que l'indiquait l'avis d'audience du 12 janvier 2009 (« la question » ou « les questions ») :

- a) VON Canada est-elle responsable en vertu de l'article 75 de la LRR des paiements à la caisse de retraite du régime ayant trait aux succursales insolubles, le cas échéant?
- b) En cas de réponse affirmative à la question a), VON Canada est-elle responsable des paiements spéciaux dus au régime, le cas échéant, pour tous déficits de solvabilité se rattachant aux employés et aux anciens employés des six succursales séparées, à la date à laquelle chaque succursale séparée a cessé de participer au régime?
- c) Compte tenu des réponses aux questions a) et b), quelle ordonnance faut-il demander au surintendant de rendre, le cas échéant, relativement aux déficits éventuels qui seraient liés aux succursales insolubles?

Pour les raisons qui suivent, le Tribunal conclut : (i) que VON Canada n'est pas l'employeur des participants au régime employés dans les succursales insolubles et n'est donc pas responsable, en vertu de l'article 75 de la LRR, des paiements à la caisse de retraite du régime ayant trait aux succursales insolubles ou à leurs employés dans le contexte de la première question a); (ii) que le Tribunal n'a pas la compétence nécessaire pour rendre une ordonnance relativement aux déficits de solvabilité ayant trait aux employés et anciens employés des six succursales séparées dans le contexte de la deuxième question.

Questions de compétence :

Nous commencerons par traiter la deuxième question b), car elle soulève le thème de la compétence du Tribunal.

Au cours d'une conférence préparatoire à l'audience concernant cette affaire, toutes les parties ont convenu que le Tribunal avait la compétence de trancher les questions énoncées ci-dessus. Toutefois, le Tribunal a demandé à chacune des parties à l'audience de présenter des observations orales quant à la compétence du Tribunal de trancher la deuxième question b) relativement aux paiements spéciaux dus au régime, le cas échéant, pour tous déficits de solvabilité se rattachant aux employés et aux anciens employés des six succursales séparées, compte tenu du fait que cette question n'était pas soulevée dans l'avis d'intention, même si elle était mentionnée dans l'avis d'audience.

Après avoir étudié avec attention les observations présentées par les parties, le Tribunal a conclu qu'il n'avait pas la compétence pour trancher la deuxième question b) formulée ci-avant.

Notre conclusion s'appuie principalement sur le fait que cette question ne faisait pas partie de l'avis d'intention initial du surintendant; les six succursales séparées n'ont pas reçu à l'origine l'avis d'intention concernant l'ordonnance proposée du surintendant; plus important encore, les six succursales séparées n'avaient pas fait l'objet d'une ordonnance ou d'une ordonnance proposée quelle qu'elle soit du surintendant. L'avis d'intention traitait des rapports de liquidation partielle déposés uniquement à l'égard des succursales insolvables. Les arguments avancés par les six succursales séparées s'axaient sur la responsabilité de VON Canada, et non sur celle des succursales insolvables, pour tous paiements spéciaux liés aux déficits constatés à l'occasion des liquidations partielles, et non sur leur propre responsabilité pour tous déficits à la liquidation relativement à certains de leurs employés, quels qu'ils soient. En fait, à notre connaissance, il n'existe aucune liquidation partielle déclarée touchant les six succursales séparées.

Le paragraphe 89(9) de la *Loi* autorise le Tribunal à enjoindre au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite aux ordonnances proposées, et à « prendre les mesures que le Tribunal estime qu'il devrait prendre conformément à la présente loi et aux règlements et, à ces fins, le Tribunal peut substituer son opinion à celle du surintendant ».

Les avocats de VON Canada ont renvoyé le Tribunal à deux affaires : (i) *CBS Canada Co. c. Ontario (Surintendant des services financiers)*, une décision du 4 mars 2002 (« l'affaire CBS ») et (ii) une décision de l'ancienne Commission des régimes de l'Ontario dans un litige entre *Stelco Inc. et Surintendant des régimes de retraite, et al.* en date du 18 mars 1993 (« l'affaire Stelco »).

Dans l'*affaire CBS*, l'application du paragraphe 89(9) de la *Loi* a été étudiée, et le Tribunal a fait l'observation suivante :

*« Nous estimons que toute directive par le Tribunal enjoignant au surintendant de prendre une mesure particulière, conformément à la Loi ou aux règlements, doit être étroitement associée à l'objet, ou aux circonstances sous-jacentes, de la proposition à laquelle le Tribunal a ordonné au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite. »*¹

S'inspirant de cette logique, le requérant a fait valoir que le Tribunal pouvait conclure que la deuxième question b) relevait effectivement de sa compétence du fait que l'objet sous-jacent (savoir si la responsabilité de payer au régime les sommes correspondant aux déficits de capitalisation relevait de VON Canada ou de chacune de ses anciennes succursales) est « étroitement associé » à l'objet de l'avis d'intention, et que les questions sont en fait liées de manière inextricable.

Toutefois, les répercussions d'une décision d'accepter la compétence en la matière vont au-delà de l'ordonnance du surintendant proposée dans l'avis

¹ (2002) 34 C.C.P.B. 199 (Tribunal des services financiers), paragraphe 11.

d'intention, qui ne traite d'aucune liquidation partielle attribuable aux six succursales séparées, ni d'aucune obligation imposée aux six succursales séparées ou à VON Canada de verser des paiements spéciaux à l'égard de la participation au régime des six succursales séparées et de leurs employés.

Même si nous acceptons que le paragraphe 89(9) de la *Loi* confère au Tribunal le pouvoir de rendre des ordonnances qui ne se contentent pas d'imposer au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite aux ordonnances proposées, ce pouvoir a ses limites et doit à notre avis être exercé avec prudence.

Comme cela a été remarqué dans l'affaire *CBS*, toute ordonnance rendue par le Tribunal en vertu du paragraphe 89(9) de la *Loi* doit être « étroitement associé » à l'objet ou aux circonstances sous-jacentes de l'ordonnance proposée du surintendant.

Même si, au sens le plus général, les questions et l'objet traités dans l'avis d'intention (quelle entité est l'employeur des participants au régime et est à ce titre responsable des déficits de capitalisation du régime) sont liés aux questions et à l'objet applicables aux six succursales séparées et aux obligations dont celles-ci doivent s'acquitter en matière de financement du régime, les questions et l'objet indiqués dans l'avis d'intention (les responsabilités de l'employeur en matière de capitalisation relativement aux succursales insolubles et aux liquidations partielles) sont à notre avis bien trop éloignés des questions de l'objet touchant les six succursales séparées pour justifier que nous ayons le pouvoir de trancher la deuxième question b) formulée ci-avant. Nous justifions notre décision par les points suivants :

- Les succursales insolubles et les six succursales séparées sont des entités juridiques distinctes.
- Le moment et les circonstances du retrait des six succursales séparées du régime sont très différents des circonstances à l'origine de la cessation de la participation des succursales insolubles au régime.
- La question de savoir quel est l'employeur des participants au régime est, au moins en partie, une question de fait qui pourrait avoir une réponse différente pour chaque employeur.
- Les obligations de l'employeur en matière de financement en vertu de la LRR et du règlement sont différentes selon qu'il s'agisse de régimes existants (qui doivent financer les déficits à long terme et les déficits de solvabilité) ou de régimes en liquidation (où l'obligation consiste à financer le passif de liquidation de l'Ontario).
- Les six succursales séparées ne sont pas visées par les ordonnances proposées dans l'avis d'intention, qui se limitaient aux liquidations partielles et aux rapports de liquidation partielle. En fait, comme nous l'avons déjà indiqué, nous ne disposons d'aucune preuve indiquant que le surintendant ait rendu ou proposé des ordonnances de liquidation partielle relativement aux six succursales séparées.

Nous sommes convaincus que, comme dans l'affaire *Stelco*, la voie à suivre serait que le surintendant mène une enquête préliminaire pour déterminer s'il conviendrait de rendre une ordonnance relativement aux six succursales séparées et à leurs employés, comme condition préalable à la tenue en vertu de la LRR d'une audience portant sur les obligations des six succursales séparées en matière de financement. Pour reprendre les termes utilisés par l'ancienne Commission des régimes de retraite de l'Ontario dans l'arrêt *Stelco* :

[TRADUCTION] « Ce régime législatif prévoit clairement la possibilité pour le surintendant d'enquêter sur une liquidation possible avant la tenue d'une audience sur la question par la Commission. En fait, si le surintendant refuse de rendre une ordonnance, aucune audience n'aura lieu. En résumé, le surintendant doit enquêter sur la question avant qu'elle ne soit présentée à la Commission. »²

En l'espèce, le surintendant n'avait pas proposé de rendre ou de refuser de rendre une ordonnance relative aux six succursales séparées qui pouvait faire l'objet d'une demande d'audience. Même si les six succursales séparées ont reçu un avis les informant de la tenue de cette audience et ont un intérêt dans l'issue de cette audience (comme l'atteste notamment leur décision de participer à cette audience à titre de parties), nous ne disposons pas d'éléments clairs établissant que le surintendant a eu l'occasion d'étudier complètement ces questions et qu'il a présenté au Tribunal tous les faits dont ce dernier avait besoin pour rendre une décision relativement aux six succursales séparées.

Nous remarquons également que le paragraphe 89(9) de la *Loi* permet au Tribunal d'enjoindre au seul surintendant de prendre (ou de s'abstenir de prendre) des mesures particulières, sans que le Tribunal puisse donner un tel ordre à d'autres parties dans l'affaire. Quelles mesures le Tribunal enjoindrait-il au surintendant de prendre dans cette affaire? Dans leurs observations, les parties n'ont mentionné aucun moyen juridique qui soutiendrait notre capacité à enjoindre au surintendant de rendre des ordonnances ou des ordonnances proposées à l'encontre des six succursales séparées autrement que par l'émission d'un avis d'intention de rendre une ordonnance en vertu de la *Loi*. Nous hésiterions à enjoindre au surintendant de prendre certaines mesures comme l'émission d'une nouvelle ordonnance en vertu de la *Loi*, alors que le surintendant n'a pas encore eu l'occasion d'étudier la possibilité de faire une telle proposition d'ordonnance en premier lieu.

De plus, toute ordonnance proposée ultérieure du surintendant relativement aux six succursales séparées, même si elle est imposée par le Tribunal, devrait être incluse à un avis d'intention émis aux parties intéressées conformément à l'article 89 de la LRR, ce qui donnerait aux parties intéressées le droit à une

² *Stelco Inc. et le surintendant des régimes de retraite et un groupe de personnes représenté par Koskie & Minsky (« Groupe Gold ») et un groupe de personnes représenté par Stockwood, Spies, Ashby & Craigen (« Groupe Craigen ») et M. Neil K. Veinot – décision relative à Neil K. Veinot (18 mars 1993), paragraphe 9.*

audience (supplémentaire) devant le Tribunal concernant cette ordonnance proposée. En conséquence, nous aurions le même résultat : la possibilité d'une autre audience devant le Tribunal.

Nous remarquons que toutes les parties reconnaissent le fait que la deuxième question b) en l'espèce est liée aux conclusions que nous pourrions prendre à l'égard de la première question a) et, pourrait en réalité être tranchée en fonction de telles conclusions dans une instance distincte. Elle est néanmoins accessoire au choix de l'ordonnance que nous pourrions rendre en vertu de la demande en l'espèce.

Nous relevons également que l'avocat du surintendant a accepté à contrecœur de soutenir les observations des six succursales séparées concernant l'incompétence du Tribunal, tout en constatant que le surintendant reconnaît que la question de la responsabilité éventuelle des six succursales séparées à l'égard des déficits de capitalisation, à la liquidation ou dans d'autres circonstances, pourrait être de nouveau présentée au surintendant et à ce Tribunal en vertu d'une ordonnance et d'une demande d'audience ultérieures. Si une telle éventualité venait à se concrétiser, cela aurait pour conséquence malheureuse d'accroître les coûts pour les parties même si les six succursales séparées, après réception de l'avis d'audience, comprenaient clairement la question devant être examinée par le Tribunal, mais nous estimons que cette issue possible est un résultat nécessaire de notre décision.

4. Les faits :

Le requérant, le surintendant et les autres intimés ont comparu devant le Tribunal et ont chacun présenté des observations écrites, ainsi qu'un exposé conjoint des faits et un recueil conjoint de documents. Les parties ont par ailleurs présenté d'autres documents et fait comparaître d'autres témoins à l'audience. Le Tribunal a examiné dans leur intégralité les documents et les témoignages présentés, dont nous résumons ci-dessous les points saillants.

Selon la preuve présentée, le Tribunal considère les points suivants comme des faits :

- a) Le requérant, VON Canada, a été fondé en 1897. Cet organisme a été prorogé en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes* par lettres patentes datées du 31 décembre 1974. VON Canada est un organisme national de soins de santé qui fournit des soins de santé communautaire dans des milliers de collectivités de tout le Canada. Il s'agit d'une société à but non lucratif et d'un organisme de bienfaisance enregistré sous le numéro 12948 2496 RR0001. VON Canada compte présentement quelque 13 000 employés et bénévoles.
- b) Les « six succursales séparées » sont les suivantes : Aberdeen Health & Community Services, Acclaim Health, NOVA Montréal, NOVA West

Island, Health and Home Care Society of British Columbia et Community & Primary Health Care -- Lanark, Leeds & Grenville. Ces succursales interviennent conjointement dans cette cause à titre d'intimés. Chacune des six succursales séparées a toujours été un organisme à but non lucratif constitué en société distincte. Les six succursales séparées sont également des organismes de bienfaisance enregistrés et fournissent des services semblables à ceux assurés par VON Canada. Elles ont été constituées en sociétés aux dates suivantes :

Nom actuel	Ancien nom	Date de la constitution en société
Aberdeen Health & Community Services	Victorian Order of Nurses, Brant-Norfolk-Haldimand Branch	29 avril 1957
Acclaim Health	Victorian Order of Nurses Halton Branch	1 ^{er} janvier 1973 (fusion)
NOVA Montréal	VON Montréal	22 avril 1955
NOVA West Island	VON West Island	20 juin 1956
Health and Home Care Society of British Columbia	Victorian Order of Nurses (VON) British Columbia	1 ^{er} avril 1971 (fusion)
Community & Primary Health Care -- Lanark, Leeds & Grenville	The Victorian Order of Nurses Lanark, Leeds & Grenville Branch	19 janvier 1954

- c) Le SEFPO est l'agent négociateur accrédité pour les personnes suivantes :
- i) jusqu'à 124 membres et anciens membres du SEFPO concernés par la liquidation partielle du régime qui a pris effet le 4 mars 2003 à la suite de la faillite et de la fermeture de la succursale de Waterloo-Wellington-Dufferin;
 - ii) jusqu'à 48 participants membres du SEFPO dont l'emploi a pris fin à la suite de la cessation d'une part importante des activités de la succursale de Niagara et qui sont inclus dans la liquidation partielle du régime ayant pris effet le 30 septembre 2004.

Le SEFPO représente également une minorité de participants et d'anciens participants au reste du régime. Seule VON Canada connaît à titre d'administrateur du régime le nombre exact et l'identité des membres du SEFPO aux succursales susmentionnées qui participaient également au régime et qui étaient inclus aux liquidations partielles.

- d) L'AIIO a fait savoir, dans une lettre datée du 6 février 2009, qu'elle avait l'intention de demander le statut de partie à cette audience. Le statut de partie de plein droit lui a été accordé avant cette audience.

- e) Le régime de retraite a été institué le 1^{er} janvier 1958 comme la continuation de deux régimes antérieurs établis le 1^{er} octobre 1945 et le 1^{er} novembre 1949. Le régime a été modifié et mis à jour en plusieurs occasions. La mise à jour la plus récente a pris effet en juin 2002. Le régime est enregistré auprès de la Commission des services financiers (CSFO) sous le numéro d'enregistrement 0315937. Il est également enregistré sous ce même numéro auprès de l'Agence du revenu du Canada (ARC).
- f) Le régime est un régime de retraite à prestations déterminées contributives. La participation au régime est ouverte, après une durée de service stipulée, aux employés de VON Canada, y compris le personnel des succursales provinciales ou locales (appelées ensemble les « succursales » ou séparément une « succursale ») autorisées à réaliser la mission de VON Canada. Ce n'est qu'en 1993 que le régime a été modifié par VON Canada (de manière rétroactive au 1^{er} janvier 1992) de manière à mentionner explicitement les succursales.
- g) Les 24 et 25 septembre 1993, le conseil d'administration de VON Canada (le « conseil ») a voté la mise en œuvre de modifications au régime, en particulier l'obligation faite aux succursales, ainsi qu'à VON Canada, de verser à la caisse du régime les cotisations nécessaires pour amortir tout passif non capitalisé ou tout déficit de solvabilité qui pourrait être constaté à un moment donné. Les modifications approuvées par le conseil les 24 et 25 septembre 1993 ont pris effet le 1^{er} janvier 1992.
- h) Le régime a été mis à jour à compter du 1^{er} janvier 1992 et comportait les clauses suivantes :

[TRADUCTION]

art. 1 « employé » - personne employée par VON. Dans ce régime, un *employé* qui se présente au travail dans des locaux de VON situés dans une province canadienne donnée ou qui est payé à partir de tels locaux est réputé être un *employé* dans cette province;...

art. 1 – « VON » - les Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada, tel que cet organisme a été constitué en société en vertu de la partie II de la *Loi sur les corporations canadiennes*. Pour les besoins de ce régime, VON englobe également les succursales provinciales et locales autorisées à réaliser la mission de VON.

art. 5.3 – COTISATIONS DE VON

Sous réserve des exigences découlant de la *Loi sur les régimes de retraite* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, VON, de même que les succursales provinciales et locales participantes autorisées à

réaliser sa mission, versent au *régime* des sommes égales aux cotisations payées par les participants conformément aux clauses 5.1a), b), c) et d). Par ailleurs, *VON* et les succursales provinciales et locales participantes autorisées à réaliser sa mission versent les cotisations que l'actuaire juge nécessaires pour amortir tout passif non capitalisé ou tout déficit de solvabilité, déterminé conformément aux dispositions de la *Loi sur les régimes de retraite*, et pouvant être constaté à un moment donné. »

Lus ensemble, les articles 1 et 18.1 désignent *VON* Canada comme l'administrateur du régime.

La section 16.5, RESPONSABILITÉ DE *VON*, donne les précisions suivantes :

[TRADUCTION]

« Sous réserve des dispositions de la *Loi sur les régimes de retraite*, *VON* n'aura aucune responsabilité contractuelle pour des cotisations à la *caisse de retraite* quelles qu'elles soient autres que celles exigées en vertu de la *Loi sur les régimes de retraite*, et, pour faire ces cotisations à la *caisse*, elle peut s'appuyer uniquement sur les estimations réalisées et obtenues auprès de l'*actuaire* par l'*administrateur*. *VON*, le conseiller financier ou l'*actuaire* ne seront aucunement responsables si la *caisse de retraite* ne dispose pas des fonds suffisants pour assurer le paiement de toutes les prestations assujetties aux dispositions de la *Loi sur les régimes de retraite*. Ces prestations sont payables uniquement à partir de la *caisse de retraite* dans la mesure où celle-ci suffit, à condition que, à la discrétion de l'*administrateur*, des *prestations de retraite* puissent être payées par la constitution d'une rente ou de rentes auprès d'un *assureur*, sous réserve des droits d'un *conjoint* au décès d'un *participant* et des droits de transférabilité du *participant* à la cessation d'emploi spécifiés à l'article 10.3. »

Aucune preuve ni aucune observation n'a été présentée devant le Tribunal indiquant que les modalités du régime du 1^{er} janvier 1992 ne sont pas valides ou ont été établies illégalement.

- i) Le 9 janvier 1999, le conseil d'administration a voté la mise en œuvre de modifications supplémentaires au régime, en particulier une modification visant l'établissement d'une formule pour le calcul des cotisations nécessaires afin d'amortir tout passif non capitalisé ou tout déficit de solvabilité qui pourrait être constaté en fonction du ratio de leurs

cotisations annuelles pour services courants par rapport au total des cotisations annuelles pour services courants de VON Canada et des succursales. Les modifications approuvées par le conseil le 9 janvier 1999 ont ultérieurement pris effet le 1^{er} janvier 1998.

L'article 5.3 a été mis à jour de la manière suivante :

[TRADUCTION]

« 5.3 COTISATIONS DE VON

Sous réserve des exigences découlant de la *Loi sur les régimes de retraite* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, VON, de même que les succursales provinciales et locales participantes autorisées à réaliser sa mission, versent au régime des sommes égales aux cotisations payées par les participants conformément aux clauses 5.1a), b), c) et d). Par ailleurs, VON et les succursales provinciales et locales participantes autorisées à réaliser sa mission versent les cotisations que l'actuaire juge nécessaires pour amortir tout passif non capitalisé ou tout déficit de solvabilité, déterminé conformément aux dispositions de la *Loi sur les régimes de retraite*, et pouvant être constaté à un moment donné. VON et chaque succursale provinciale ou locale participante versent une part proportionnelle de ces cotisations en fonction du ratio de ses cotisations annuelles pour services courants par rapport au total des cotisations annuelles pour services courants de VON Canada et des succursales provinciales et locales participantes. »

De même que pour les modifications du 1^{er} janvier 1999, aucune preuve n'a été présentée devant le Tribunal suggérant que ces modifications étaient illégales.

- j) En 2000, VON Canada a lancé une initiative initialement intitulée « Strategy 2000 », puis rebaptisée « One VON » pour regrouper les activités de plusieurs succursales en un seul organisme. Nous acceptons le témoignage non contredit de M. Richard McConnell, actuellement vice-président, Ressources humaines et organisation, de VON Canada et qui a comparu pour le requérant, selon lequel, avant l'initiative, VON Canada était un organisme-cadre d'une trentaine de personnes desservant les succursales locales. Il a indiqué que l'initiative One VON visait à permettre à VON Canada d'imposer aux succursales une plus grande discipline nationale et à rendre l'organisme VON plus concurrentiel à l'échelle nationale dans le contexte d'une concurrence accrue et d'une diminution de la part du marché.

- k) Selon le témoignage de M. McConnell, VON Canada n'a jamais payé de salaire aux employés des succursales et ne pouvait pas conclure de contrat direct avec le personnel des succursales sans l'autorisation directe du directeur général ou de la directrice générale de la succursale en question, par exemple pour les besoins de sondages auprès de groupes de discussion.
- l) Selon le témoignage non contredit de Mme Ruth Kitson, qui est actuellement directrice générale de Community and Primary Health Care - - Lanark, Leeds and Grenville et qui comparait en faveur des six succursales séparées, l'initiative One VON avait au départ, au début de 2000, un caractère volontaire. En 2005, One VON avait évolué et visait alors à garantir que l'utilisation optimale des fonds afin de desservir au mieux la collectivité et d'aider VON Canada à maintenir ses activités de soins de santé à domicile. En conséquence, VON Canada a fait savoir aux succursales que la participation à l'initiative était obligatoire et que les succursales qui ne communiqueraient pas leur intention d'y participer d'ici l'échéance de septembre 2006 devraient se dissocier de VON Canada.
- m) Dans le cadre de One VON, la plupart des succursales (mais pas toutes) ont transféré à VON Canada, au plus tard le 15 octobre 2006, leur personnel, leurs activités et des actifs suffisants pour couvrir leurs passifs. Les succursales qui ont accepté de se joindre à l'initiative One VON et qui ont transféré leur personnel et leurs activités à VON Canada ont accepté de garantir une partie du déficit du régime correspondant au passif associé aux prestations de retraite accumulées. Les six succursales séparées et la succursale Carefor Health & Community Services (« Carefor ») n'ont pas accepté de participer à l'initiative One VON ni de transférer leurs employés, leurs activités et leurs actifs à VON Canada.
- n) Avant le 16 octobre 2006, il existait plusieurs succursales constituées en sociétés distinctes, en particulier les six succursales séparées, dont les employés accumulaient du service aux termes du régime. Aucun employé des six succursales séparées n'a accumulé de service aux termes du régime depuis le 16 octobre 2006. Les anciens employés des succursales insolubles qui participaient au régime (les « employés touchés ») ont également cessé d'accumuler du service aux termes du régime du fait que les succursales insolubles avaient cessé leurs activités. Tous les autres participants actifs au régime, à l'exception des employés de Carefor, sont désormais employés par VON Canada et continuent à ce titre d'accumuler du service aux termes du régime.
- o) VON Canada a toujours été le seul administrateur du régime. Le régime n'a jamais été administré sous la forme d'un régime interentreprises au sens de la LRR. Aucune des parties ne défend la position selon laquelle le

régime serait un régime interentreprises. Conformément à la LRR et au Règlement, toutes les primes exigées ont toujours été versées au FGPR.

- p) Le régime a eu en certaines périodes près de 4 000 participants actifs, dont les employés de plus de 70 succursales constituées en sociétés distinctes. Les employés qui sont actuellement participants actifs au régime sont représentés par 78 sections locales de 18 syndicats différents, dont le nom est indiqué dans la demande d'audience de VON Canada, notamment le SEFPO et l'AIO, tous deux intimés. Chacun des syndicats a reçu un avis pour cette instance.
- q) L'actif de la caisse de retraite est détenu en vertu d'un contrat de fiducie conclu au 1^{er} avril 1990 entre VON Canada et la Société Trust Royal du Canada. Actuellement, le fiduciaire de la caisse est la Fiducie RBC Dexia Services aux investisseurs, une co-entreprise formée en 2006 par la Société Trust Royal du Canada et Dexia.
- r) Avant le 1^{er} janvier 2003, toutes les évaluations actuarielles déposées pour le régime avaient démontré que le régime soit était entièrement capitalisé soit avait un excédent, que ce soit selon l'approche de continuité ou de solvabilité.
- s) L'évaluation actuarielle initiale préparée pour le régime au 1^{er} janvier 2003 révélait que le régime était entièrement capitalisé selon les approches de continuité et de solvabilité, mais aussi qu'il avait un déficit de liquidation.
- t) Lorsqu'un déficit de liquidation a été constaté pour le régime dans l'évaluation du 1^{er} janvier 2003, VON Canada a décidé, en consultation avec les actuaires du régime, que VON Canada et les succursales paieraient un « supplément » aux cotisations qu'ils auraient autrement dû verser à titre de cotisations de contrepartie à celles des employés. Le conseil d'administration de VON Canada a approuvé une résolution permettant à VON Canada de payer aux personnes qui cessaient de participer au régime, du 1^{er} janvier 2003 au 31 décembre 2005, des valeurs de rachat correspondant à l'intégralité de leurs droits malgré le fait que le ratio de transfert était inférieur à 1. Cette décision du conseil de VON Canada n'a été communiquée aux succursales qu'à l'occasion de la publication d'un communiqué officiel de VON Canada sous la forme d'un mémoire aux succursales en date du 13 février 2004. VON Canada a aussi modifié le régime pour réduire certaines prestations de manière à diminuer le coût du régime.
- u) L'évaluation actuarielle du régime au 1^{er} janvier 2006 a révélé un déficit de liquidation et un déficit de solvabilité. À partir du 1^{er} janvier 2006, les cotisations des participants actifs au régime, de VON Canada et des

succursales ont augmenté en fonction des paiements spéciaux qui s'imposaient.

- v) Lorsqu'elles ont cessé de participer au régime en 2006, les six succursales séparées et Carefor ont cessé toutes leurs cotisations au régime.
- w) En octobre 2006, six mois après l'échéance du 30 avril 2006 imposée par VON Canada aux six succursales séparées pour se joindre à l'initiative One VON, VON Canada a informé par écrit pour la première fois les six succursales séparées que, du fait de l'élimination des liens avec VON Canada, les six succursales séparées seraient responsables du financement de tout déficit de solvabilité associé à leurs employés ou anciens employés.
- x) Comme l'indiquait le rapport actuariel le plus récent consacré au régime, préparé au 1^{er} janvier 2007, le régime était entièrement capitalisé selon l'approche de continuité. Toutefois, selon l'approche de solvabilité, le total des passifs non capitalisés du régime s'élevait à quelque 20,3 millions de dollars au 1^{er} janvier 2007, ce chiffre excluant tout passif ou tout actif lié aux succursales insolubles. Les passifs non capitalisés constatés relativement aux prestations de retraite accumulées par les participants actuels et les anciens participants des six succursales séparées représentent environ 9 p. 100 de ce total. De même, les passifs non capitalisés enregistrés relativement aux prestations de retraite accumulées par les participants actuels et les anciens participants de Carefor représentent environ 9 p. 100 de ce total. Les autres passifs non capitalisés indiqués dans le rapport du 1^{er} janvier 2007 (soit environ 82 p. 100 du total) se rattachent aux prestations de retraite accumulées par les participants actuels et les anciens participants dont le passif non capitalisé relève désormais de VON Canada, et ne comprend aucun des passifs non capitalisés se rapportant aux succursales insolubles en vertu de leurs liquidations partielles.
- y) Depuis le départ des six succursales séparées et de Carefor, VON Canada cotise uniquement pour les employés et les anciens employés de VON Canada et des succursales qui ont rejoint VON Canada dans le cadre de l'initiative One VON. Aucune cotisation n'a été faite concernant les autres participants et anciens participants au régime, en particulier ceux des six succursales séparées et les employés touchés des succursales insolubles.
- z) Succursales insolubles

Comme nous l'avons déjà indiqué, de 2003 à 2004, VON Canada a déclaré les liquidations partielles des succursales insolubles. Plus précisément :

La succursale Waterloo-Wellington-Dufferin (la « succursale WWD ») a fait faillite et a fermé officiellement le 4 mars 2003. VON Canada a volontairement déclaré une liquidation partielle de la partie du régime se rapportant aux 181 participants et anciens participants jusqu'ici employés à la succursale WWD. Le rapport de liquidation partielle initial déposé relativement à la succursale WWD indiquait un déficit de liquidation partielle de 1 506 028 \$ et prévoyait que VON Canada comble le déficit de liquidation « sous toutes réserves ». Il n'a pas été expliqué au Tribunal pourquoi cette somme différait de celle indiquée dans le rapport du 1^{er} janvier 2003 mentionné au paragraphe 3m) ci-avant. Un rapport de liquidation partielle révisé déposé ultérieurement indiquait que VON Canada avait établi que la succursale WWD était la seule responsable de combler le déficit constaté dans le rapport de liquidation partielle (le « déficit de WWD »). Au 4 mars 2006, le déficit de WWD se chiffrait à 975 026 \$. À ce jour, aucune cotisation n'a été versée pour éliminer le déficit de WWD.

VON Canada a déposé une preuve de réclamation à l'encontre du syndic de faillite de la succursale WWD, et a recouvré une partie du montant visé par cette réclamation relativement aux cotisations pour le coût des services courants payables par la succursale WWD. La réclamation de VON Canada concernant le déficit de WWD a été reconnue comme une créance non garantie par le syndic de faillite; toutefois, le syndic n'a effectué aucun paiement pour résorber le déficit de WWD.

Tous les participants au régime touchés par la liquidation partielle de la succursale WWD qui ont choisi de commencer à percevoir une pension depuis le 19 octobre 2005 ont reçu des mensualités égales à 89 % de leur pension. Aucun paiement de valeurs de rachat n'a été effectué et aucune rente n'a été constituée.

La succursale de Sudbury des Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada (la « succursale de Sudbury ») a officiellement fermé le 14 juin 2004 et a officiellement fait faillite le 23 juin 2004. VON Canada a volontairement déclaré une liquidation partielle du régime relativement aux 113 participants et anciens participants auparavant employés à la succursale de Sudbury. Le rapport de liquidation partielle initial déposé relativement à la succursale de Sudbury révélait un déficit de liquidation partielle de 721 376 \$ et indiquait que VON Canada avait établi que la succursale de Sudbury était la seule responsable de combler le déficit constaté dans ce rapport de liquidation partielle (le « déficit de Sudbury »). Au 14 juin 2005, le déficit de Sudbury se chiffrait à 699 550 \$. Aucune cotisation de l'employeur n'a été versée pour éliminer le déficit de Sudbury.

VON Canada a déposé une preuve de réclamation à l'encontre du syndic de faillite de la succursale Sudbury et a recouvré une partie du montant visé par cette réclamation relativement aux cotisations pour le coût des services courants payables par la succursale de Sudbury. La réclamation de VON Canada concernant le déficit de Sudbury a été reconnue comme une créance non garantie par le syndic de faillite; toutefois, le syndic n'a effectué aucun paiement pour résorber le déficit de Sudbury.

La succursale Eastern Lake Ontario (la « succursale ELO ») a enregistré en mai 2004 une cessation importante de ses activités, qui s'est traduite par la cessation d'emploi d'un grand nombre de ses employés. VON Canada a volontairement déclaré une liquidation partielle du régime, qui a pris effet le 21 mai 2004, relativement aux 73 participants actifs touchés de la succursale ELO. Le 31 mars 2006, tous les employés actifs restant à la succursale ELO ont vu leur emploi prendre fin, mais ont été transférés à la succursale de Kingston et n'ont ainsi connu aucune interruption de service. La succursale ELO a fait faillite le 18 juin 2006. À compter du 6 décembre 2006, une liquidation partielle a été déclarée relativement aux 49 anciens participants inactifs auparavant employés par la succursale ELO qui n'avaient pas été inclus dans la liquidation partielle déclarée antérieurement pour la succursale ELO. Selon les deux rapports de liquidation, VON Canada avait établi que la succursale ELO était la seule responsable de combler les déficits constatés dans ces rapports de liquidation partielle (le « déficit d'ELO »). Au 18 juin 2006, le déficit d'ELO était de 465 551 \$. Aucune cotisation de l'employeur n'a été versée pour combler le déficit d'ELO.

VON Canada a déposé une preuve de réclamation à l'encontre du syndic de faillite de la succursale ELO et a recouvré une partie du montant visé par cette réclamation relativement aux cotisations pour le coût des services courants payables par la succursale ELO. La réclamation de VON Canada concernant le déficit d'ELO a été reconnue comme une créance non garantie par le syndic de faillite; toutefois, le syndic n'a effectué aucun paiement pour résorber le déficit d'ELO.

La succursale de Niagara des Infirmières de l'Ordre de Victoria du Canada (la « succursale de Niagara ») a enregistré une cessation importante de ses activités liée à la perte d'un gros contrat de services infirmiers en 2004. VON Canada a volontairement déclaré une liquidation partielle du régime à compter du 30 septembre 2004 relativement à 60 participants dont l'emploi à la succursale de Niagara avait pris fin. Le rapport de liquidation partielle déposé relativement à la succursale de Niagara révélait un déficit de liquidation partielle de 816 906 \$ et indiquait que VON Canada avait établi que la succursale de Niagara était la seule responsable de combler le déficit constaté dans ce rapport de liquidation partielle (le « déficit de Niagara »). Au 30 septembre 2006, le déficit de Niagara se chiffrait à

295 684 \$. Aucune cotisation de l'employeur n'a été versée pour éliminer le déficit de Niagara.

Chacune des succursales insolvable a fait faillite ou est insolvable. Le Tribunal a été informé par le requérant que les réclamations faites par VON Canada à l'encontre du syndic de faillite pour la succursale WWD, la succursale de Sudbury et la succursale ELO ont été suspendues jusqu'à ce que le Tribunal et, au besoin, les cours d'appel aient décidé de l'issue de ces instances.

- aa) Carefor a conclu avec VON Canada une entente selon laquelle les passifs se rattachant aux employés actuels et aux anciens employés de Carefor seraient transférés, avec une part proportionnelle de l'actif de la caisse de retraite, à un régime subséquent devant être établi par Carefor. Carefor serait alors le seul responsable de combler tout déficit du régime subséquent. Le transfert d'actif n'a pas encore eu lieu.
- bb) Les six succursales séparées, les succursales insolvable et Carefor sont et ont toujours été chacune constituées en sociétés distinctes à but non lucratif. Chaque succursale avait ses propres règlements.

Après la mise en œuvre de l'initiative One VON, les six succursales séparées ont poursuivi leurs activités à titre de sociétés à but non lucratif constituées en sociétés distinctes sans utiliser le nom VON. Les six succursales séparées ont toutes, à l'exception de la Health and Home Care Society of British Columbia, cessé de participer au régime le 16 octobre 2006. La Health and Home Care Society of British Columbia a cessé de participer au régime le 19 avril 2006. Ainsi, et conformément aux termes du régime, les employés des six succursales séparées ne sont plus admissibles à participer activement au régime, et ont cessé d'accumuler du service dans le cadre du régime au plus tard le 16 octobre 2006. Les employés et les anciens employés qui avaient acquis des droits à pension dans le cadre du régime au plus tard le 16 octobre 2006 continuent d'avoir droit à percevoir du régime des pensions courantes ou différées. Du fait que les employés des six succursales séparées avaient cessé d'accumuler du service au 16 octobre 2006 (ou au 19 avril 2006 dans le cas de la Health and Home Care Society of British Columbia), les six succursales séparées n'ont désormais aucun coût des services courants en vertu du régime.

5. Analyse

Nous sommes d'accord avec les parties sur le fait que la présente affaire repose sur l'interprétation du terme « employeur » tel qu'il est utilisé aux paragraphes 55(2) et 75(1) de la *Loi* et aux paragraphes 4(2) et 31(1) du Règlement (appelés collectivement les « dispositions relatives au financement »).

À notre avis, c'est en établissant qui est l'« employeur » au sens des dispositions relatives au financement que nous déterminerons la ou les entités qui devraient en vertu des dispositions relatives au financement être tenues de financer les obligations en matière de financement découlant de la *Loi*, le cas échéant, y compris les déficits attribuables aux liquidations partielles des succursales insolubles (les « déficits de liquidation partielle »).

Trois interprétations possibles du terme « employeur », tel qu'il est utilisé dans les dispositions relatives au financement, se dégagent des observations faites par les diverses parties :

- 1) Le terme « employeur » pourrait être interprété comme « l'employeur qui paie la rémunération aux employés auxquels se rattachent les déficits ». C'est l'interprétation avancée par VON Canada.
- 2) Le terme « employeur » pourrait être interprété comme le seul « employeur contrôlant » du régime. C'est la position soutenue par les six succursales séparées et, en premier lieu, par le surintendant, le SEFPO et l'AIIO.
- 3) Le terme « employeur » pourrait être interprété comme « tous les employeurs participants solidairement », malgré leur statut juridique distinct. Cette interprétation est l'autre position avancée par le surintendant, le SEFPO et l'AIIO. Les observations écrites du surintendant limitent toutefois une telle responsabilité solidaire à celle de VON Canada et des succursales insolubles à l'égard des liquidations partielles en fonction des termes du régime. Le SEFPO et l'AIIO ont fait valoir qu'une telle responsabilité solidaire relevait de VON Canada et de la succursale insoluble participante relativement à ses propres employés, et que les autres succursales n'étaient pas responsables des employés des succursales insolubles ou de toute autre succursale.

Examen de la Loi sur les régimes de retraite (Ontario)

La présente affaire repose sur l'interprétation du terme « employeur » tel qu'il est utilisé dans les dispositions relatives au financement. L'entité qui sera réputée être « l'employeur » des participants touchés au sens des dispositions relatives au financement devrait être tenue de financer les déficits de liquidation partielle en vertu de la *Loi*.

À notre avis, la première étape de la méthode à appliquer pour répondre aux questions est d'étudier les dispositions de la *Loi* et du Règlement. Nous citons ci-dessous les dispositions pertinentes.

Les articles 1, 55 et 75 de la *Loi* sont formulés comme suit :

« Définitions

1. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

...

« employeur » En ce qui concerne un participant ou un ancien participant à un régime de retraite, la ou les personnes ou l'organisation desquelles le participant ou l'ancien participant reçoit ou a reçu une rémunération à laquelle se rapporte le régime de retraite. « Emploi » et l'adjectif « employé » ont un sens correspondant. (« employer », « employment », « employed »)... »

« 55(2) Un employeur tenu de cotiser aux termes d'un régime de retraite, ou une personne tenue de cotiser aux termes d'un régime de retraite pour le compte d'un employeur, cotise de la manière prescrite et conformément aux exigences prescrites pour le financement :

- a) soit à la caisse de retraite
- b) soit à la compagnie d'assurance qui est l'administrateur du régime de retraite, si celle-ci paie les prestations de retraite prévues par le régime de retraite. »

« 75(1) Si un régime de retraite est liquidé en totalité ou en partie, l'employeur verse à la caisse de retraite

- a) d'une part, un montant égal au total de tous les paiements qui, en vertu de la présente loi, des règlements et du régime de retraite, sont dus ou accumulés, et qui n'ont pas été versés à la caisse de retraite;
- b) d'autre part, un montant égal au montant dont
 - (i) la valeur des prestations de retraite aux termes du régime de retraite qui seraient garanties par le Fonds de garantie en vertu de la présente loi et des règlements si le surintendant déclare que le Fonds de garantie s'applique au régime de retraite,
 - (ii) la valeur des prestations de retraite accumulées à l'égard de l'emploi en Ontario et acquises aux termes du régime de retraite,
 - (iii) la valeur des prestations accumulées à l'égard de l'emploi en Ontario et qui résultent de l'application du paragraphe 39 (3) (règle des 50 pour cent) et de l'article 74, dépassent la valeur de l'actif de la caisse de retraite attribué, comme cela est prescrit, pour le paiement de prestations de retraite accumulées à l'égard de l'emploi en Ontario. »

Le paragraphe 4(2) du Règlement est formulé comme suit :

« Sous réserve du paragraphe (2.1), l'employeur qui est tenu de cotiser à un régime ou la personne ou l'entité qui est tenue de le faire pour son compte, le cas échéant, et, s'il y a lieu, les participants au régime ou leur représentant font, à la caisse de retraite ou à la compagnie d'assurance, selon le cas, des paiements qui ne sont pas inférieurs à la somme des éléments suivants

- a) les cotisations, y compris celles relatives à tout passif à long terme non capitalisé et à tout déficit de solvabilité ainsi que les sommes déduites par retenues salariales ou autrement, qui sont reçues des employés à titre de cotisations des employés au régime;
- b) les cotisations nécessaires pour payer le coût normal;
- c) les paiements spéciaux déterminés conformément à l'article 5;
- d) les paiements spéciaux déterminés conformément aux articles 31, 32 et 35 et les paiements déterminés conformément à l'article 31.1. »

Le paragraphe 31(1) du Règlement est formulé comme suit :

« 31. (1) Le passif qui doit être financé aux termes de l'article 75 de la *Loi* l'est au moyen de paiements spéciaux annuels qui commencent à la date de prise d'effet de la liquidation et qui sont faits par **l'employeur** à la caisse de retraite. » [nous soulignons]

Nous relevons que le calcul réel des paiements devant être faits pour financer un régime de retraite est régi par les articles de 4 à 8, 11 et 12 du Règlement (pour ce qui a trait au financement des régimes existants) et aux articles 31, 31.1, 32 et 35 du Règlement (en ce qui concerne des liquidations partielles ou totales de régimes). Le montant des paiements requis n'est pas en cause ici.

Première interprétation du terme « employeur »

Comme nous l'avons déjà indiqué, la LRR définit le terme « employeur » comme la ou les personnes ou l'organisation desquelles le participant ou l'ancien participant reçoit ou a reçu une rémunération à laquelle se rapporte le régime de retraite.

La méthode d'interprétation législative à privilégier selon la Cour suprême du Canada, qui est également celle que nous considérons s'appliquer à la présente affaire, est résumée au mieux dans les extraits suivants de l'arrêt *Monsanto* :

« La méthode d'interprétation des lois établie a récemment été réitérée par le juge Iacobucci dans l'arrêt *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42, par. 26, citant *E. A. Driedger, Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87 :

[TRADUCTION] Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.³

...

*L'objet de la Loi fut bien énoncé dans l'arrêt *GenCorp Canada Inc. c. Ontario (Superintendent, Pensions)* (1998), 158 D.L.R. (4th) 497 (C.A. Ont.), p. 503 :*

"[TRADUCTION] [L]a Loi sur les régimes de retraite est manifestement une loi d'intérêt général instaurant un cadre législatif et réglementaire soigneusement conçu qui prescrit des normes minimales applicables à tous les régimes de retraite en Ontario. Elle vise à favoriser et à protéger les intérêts des participants et anciens participants aux régimes de retraite et « démontre une grande sollicitude envers les employés touchés par une fermeture d'entreprise"....

D'une part, la protection des droits des groupes vulnérables est une fonction centrale et ancienne des tribunaux judiciaires. L'objectif de protection de la Loi est particulièrement évident au par. 70(6), qui garantit le même traitement et les mêmes bénéfices que la liquidation soit partielle ou totale. D'autre part, la législation sur les normes des régimes de retraite crée un régime administratif complexe qui vise à établir un équilibre délicat entre les intérêts des employeurs et ceux des employés, tout en servant l'intérêt du public dans l'existence d'un système de régimes de retraite complémentaires vigoureux. »⁴ [nous soulignons]

Nous estimons que les passages soulignés ci-avant résument au mieux l'esprit et l'objet de la *Loi* sur lesquels le Tribunal devrait s'appuyer pour interpréter cette dernière.

En ce qui concerne la détermination de l'entité qui est l'employeur en vertu de la *Loi*, nous constatons que la *Loi* renferme une définition claire du terme « employeur ». Selon cette définition, le seul critère pertinent est la personne ou l'organisme ayant payé la rémunération des participants au régime qui étaient employés par les succursales (les « participants des succursales »). Les avocats des intimés nous ont invités à accepter que, pour déterminer l'identité de l'employeur pour les besoins d'un régime de retraite, il ne suffit pas d'établir qui paie le salaire des employés, il faut aussi déterminer l'entité qui était l'employeur assujéti à la common law et qui contrôlait les entités participant au régime.

³ *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendant des services financiers)* [2004] 3 R.C.S. 152 (« *Monsanto* »), paragr. 19. Voir également : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27.

⁴ *Monsanto*, paragr. 13

On peut débattre de la nécessité pour le Tribunal d'aller au-delà de la définition du terme « employeur » donnée dans la LRR. Selon le raisonnement de la Cour d'appel de l'Ontario dans la cause *St. Marys Paper Inc. (Re)*⁵, appelée ici l'« affaire *St. Marys* », il suffit de tenir compte de la *Loi* seulement, sans consulter les termes du régime, pour déterminer le statut de la personne de laquelle les travailleurs reçoivent leur rémunération.⁶ Dans cette affaire, les juges Arbour et Osbourne ont fait l'observation suivante :

« *Il nous semble donc qu'il convient d'abord d'étudier si les participants (ou les anciens participants) des régimes ont perçu leur rémunération, comme c'est à l'évidence le cas ici, puis si la rémunération était celle à laquelle le régime de retraite se rattachait.* »⁷

Nous relevons que le requérant s'est également fondé sur l'affaire *Sections locales n° 1144 et 1590 de la SCFP c. Ontario (Surintendant des régimes de retraite)* (1998), 20 C.C.P.B. 312 (T.S.F.), également appelée l'affaire *Sœurs de Saint-Joseph*, pour appuyer la proposition selon laquelle la Commission des régimes de retraite de l'Ontario (le prédécesseur du Tribunal) s'était appuyée sur le paiement de la rémunération comme facteur déterminant pour décider qui était l'employeur aux fins de la LRR :

« De l'avis du comité, **aucun des trois hôpitaux ne contrôlait les comptes bancaires d'où la rémunération des employés provenait. Par le fait même, aucun de ceux-ci ne peut être considéré comme employeur au sens de la *Loi*.** »⁸ [nous soulignons]

La preuve non contestée que nous avons devant nous montre que VON Canada n'a jamais payé de salaires ou d'autres formes de rémunération aux personnes employées par les succursales insolvable ou par les autres succursales, y compris les six succursales séparées, qui participaient au régime. Compte tenu des observations des avocats des six succursales séparées et du SEFPO ainsi que du témoignage non contesté de Mme Kitson, nous concluons que, à première vue comme en common law, chacune des succursales insolvable et des autres succursales distinctes était l'employeur de ses propres employés dans le contexte de la LRR. Même si les succursales insolvable n'étaient pas représentées, les parties ont convenu du fait qu'il appartenait à chaque succursale employeuse de payer la rémunération de ses employés au sens habituel du terme. Compte tenu de la définition du terme « gains ouvrant droit à pension » à l'article 1 des modalités

⁵ *St. Marys Paper Inc. (Re)*, (1994) 19 O.R. (3d) 163 (Cour d'appel de l'Ontario).

⁶ *Ibid*, page 172.

⁷ *Ibid*, page 173

⁸ *Sections locales n° 1144 et 1590 de la SCFP c. Ontario (Surintendant des régimes de retraite)* (1998), 20 C.C.P.B. 312 (T.S.F.), paragr. 32.

actuelles du régime, nous concluons également qu'une telle rémunération était la rémunération à laquelle se rapportait le régime.

Il s'agit là de l'analyse dictée par la LRR et, en particulier, par la définition du terme « employeur » qu'elle renferme. Si l'on applique à la présente cause l'analyse utilisée dans l'affaire *Sœurs de Saint-Joseph*, les succursales, qui ont payé la rémunération à leurs propres employés, sont donc leur « employeur » au sens de la LRR. Inversement, VON Canada n'a pas payé de rémunération aux participants des succursales et ne peut donc être considérée comme l'« employeur » des participants des succursales, selon la définition avancée dans la *Loi*.

En conséquence, l'application de ces deux critères suffit à notre avis pour conclure que VON Canada n'était pas l'« employeur » des employés des succursales, y compris les employés touchés des succursales insolvables.

Deuxième interprétation du terme « employeur »

Même si notre conclusion à cet égard est déterminante quant à la question posée, en réponse aux observations des avocats, nous avons aussi étudié la définition du terme « employeur » en common law, ainsi que les autres facteurs pris en compte dans la jurisprudence pertinente⁹ comme indice d'une relation employeur-employés. Nous exposons ci-après les facteurs qui soutiennent notre conclusion selon laquelle chaque succursale et VON Canada sont vis-à-vis de leurs employés respectifs des « employeurs » au sens de l'article 1 de la LRR.

- a) *Contrôle* (à savoir le droit de donner des ordres et des instructions aux employés concernant la façon d'accomplir leur travail) : Compte tenu de la preuve présentée devant le Tribunal, nous estimons que les conditions d'emploi des participants des succursales étaient régies par les contrats de travail entre les participants et leur succursale et par les conventions collectives unissant la succursale et les sections locales des syndicats. En nous fondant sur le témoignage de Ron Mills, nous concluons que VON Canada n'a jamais été signataire de ces contrats individuels ni de ces conventions collectives, même si elle a sur demande donné son soutien au cours des négociations. Nous reconnaissons que la page titre de la convention collective de 2001 applicable aux membres de la Practical Nurses Federation of Ontario employée par la succursale de Sudbury désigne comme employeur les Infirmières de l'Ordre de Victoria. Toutefois, la page de signature indique comme employeur la « succursale de Sudbury de VON », et la succursale de Sudbury est également le signataire des lettres d'entente jointes à la convention. À l'instar des autres exemples de

⁹671122 *Ontario Ltd. c. Sagaz Industries Canada Inc.*, [2001] 2 R.C.S. 983, paragr. 36 à 48.

conventions collectives qui nous ont été présentés, cette preuve renforce notre conclusion selon laquelle VON Canada n'était ni employeur ni partie aux conventions collectives qui nous ont été présentées en preuve.

De plus, chaque succursale a élaboré ses propres politiques en matière de ressources humaines. Les dirigeants et employés de chaque succursale relevaient en fin de compte du directeur général ou de la directrice générale de cette dernière. Cette personne relevait elle-même du conseil d'administration de la succursale et ne pouvait être démise de ces fonctions que par ce conseil. En définitive, le seul contrôle que VON Canada pouvait exercer sur les succursales était de leur retirer le droit d'opérer sous le nom de « VON ». Ce lien était assimilable à un accord de licence, mais ne ressemblait en rien à une relation où VON Canada pouvait être considérée comme l'employeur du personnel de la succursale.

- b) *Propriété des outils* : Chaque succursale gérait ses propres systèmes informatiques et possédait ou louait ses bâtiments et ses autres biens, ainsi que l'équipement utilisé par ses employés (à l'exception de quelques ordinateurs acquis par VON Canada vers 2004 et distribué aux succursales).
- c) *Chance de profit ou risque de perte* : La question des profits ne se pose pas en l'espèce du fait que VON Canada et les succursales étaient toutes des sociétés à but non lucratif qui, par définition, ne pouvaient pas conserver ou distribuer des profits. Nous constatons néanmoins que chaque succursale recevait ses revenus directement d'organismes de financement gouvernementaux, de contrats privés ou de dons et utilisait ses revenus pour financer ses activités. Chaque succursale administrait sa propre liste de paie. Chaque succursale élaborait ses propres budgets et plans d'activités, prenait ses propres décisions sur les services qu'elle offrait et décidait indépendamment si elle consacrerait une partie de son budget à la formation du personnel et jusqu'à quel montant. La relation financière entre VON Canada et les succursales était indépendante, comme le démontrait le fait que les prêts accordés par VON Canada aux succursales comprenaient des intérêts, que les succursales payaient au moyen de frais d'adhésion les services fournis par VON Canada, et que VON Canada n'a pas été responsable des dettes des succursales insolubles lorsque celles-ci ont fait faillite.

Compte tenu des éléments susmentionnés, il est clair pour nous que VON Canada n'était pas, que ce soit en vertu de la LRR ou en common law, l'employeur du personnel des succursales ni, plus précisément, celui des employés touchés ou des

participants des succursales. Il convient également de relever que si les succursales n'étaient pas elles non plus les employeurs des participants des succursales aux fins du régime, il n'y aurait aucune raison pour que les participants des succursales cotisent au régime et accumulent du service dans ce contexte. Étant donné que ces participants ne travaillaient pas pour VON Canada, ils n'auraient accumulé aucun service dans le cadre du régime à moins de travailler pour un autre employeur participant, à savoir une des succursales.

Nous avons également tenu compte des faits convenus suivants, qui confirment que chaque succursale est l'employeur de ses propres employés :

- d) Au 15 octobre 2006, chacune des six succursales séparées était partie à la convention collective conclue avec le syndicat représentant son personnel. VON Canada n'était pas désignée comme partie à ces conventions collectives. Nous ne disposons pas de copies de toutes les conventions pertinentes, mais nous remarquons que la convention collective en effet pour les membres du SEFPO à la liquidation partielle de la succursale WWD désigne la section locale 253 du SEFPO et la succursale de Waterloo-Wellington-Dufferin des Infirmières de l'Ordre de Victoria. La convention collective en effet pour les membres du SEFPO à la liquidation partielle de la succursale de Niagara nomme la section locale 267 du SEFPO et la succursale de Niagara des Infirmières de l'Ordre de Victoria.
- e) Chaque succursale de VON prenait ses propres décisions concernant les services qu'elle offrirait. L'information sur les services proposés par chaque succursale de VON était communiquée à VON Canada afin que celle-ci puisse souscrire une assurance-responsabilité. VON Canada était le seul titulaire de la police d'assurance-responsabilité, qui avait pour assurés VON Canada et chacune des succursales.
- f) Chaque succursale de VON a élaboré ses propres politiques en matière de ressources humaines. Ces politiques étaient souvent inspirées des normes de VON Canada dans ce domaine, sans toutefois être toujours identiques.
- g) La plupart des succursales participaient à un régime d'avantages sociaux collectif national administré par VON Canada, mais certaines succursales avaient choisi d'exploiter leur propre régime d'avantages sociaux collectifs pour leurs employés. Nous estimons que l'offre d'un régime d'avantages sociaux collectif national ne permet pas d'établir l'existence d'un « contrôle » quel qu'il soit de VON Canada sur les employés des succursales et ne constitue pas une preuve d'un lien d'emploi avec VON Canada.

- h) Chaque succursale de VON versait régulièrement des « frais de gestion de succursale » à VON Canada en contrepartie de certains services communs fournis par VON Canada. Par exemple, VON Canada fournissait des conseils aux succursales de VON relativement aux relations de travail. Dans les cas où il lui était spécifiquement demandé de le faire, VON Canada négociait des conventions collectives pour le compte de certaines succursales. Dans des cas où des succursales n'étaient pas en mesure d'assurer elles-mêmes certains services, VON Canada acceptait de fournir ces services. Nous estimons que cela ne soutient pas l'existence d'un lien d'emploi.
- i) En certaines occasions, VON Canada revendiquait le droit exclusif de déterminer qui pouvait utiliser le nom « VON ». En conséquence, VON Canada pouvait décider quelles succursales avaient le droit de fonctionner comme des succursales de « VON ». Dans le cadre de l'initiative One VON, VON Canada a retiré à toutes les succursales qui ne lui avaient pas transféré leurs employés et leurs activités le droit d'utiliser le nom VON. Dans ce contexte, VON Canada effectuait des vérifications périodiques des succursales pour vérifier que la qualité des services offerts par les succursales correspondait à ses propres normes.
- j) Les succursales avaient leurs propres règlements et leur propre conseil d'administration. Nous rejetons l'argument des avocats des six succursales séparées selon lequel la capacité de VON Canada à examiner les règlements attestait le « contrôle » par VON Canada des succursales et, de ce fait, son statut d'employeur. Nous sommes d'accord avec l'opinion des mêmes avocats selon lesquels les règlements ne constituaient aucunement un contrat entre VON Canada et la succursale. De plus, la témoin des six succursales séparées, Mme Kitson, a évoqué au moins un cas où la politique nationale avait été délibérément bafouée, ce qui avait été porté à l'attention de VON Canada, sans aucune conséquence. Ni les administrateurs de la succursale ni elle-même n'avaient perdu leur poste. En fait, aucune preuve n'a été présentée pour montrer que VON Canada avait à un moment ou à un autre dissout unilatéralement à titre d'entité « contrôlante » une succursale quelle qu'elle soit. En conséquence, nous n'accordons aucun poids aux règlements dans l'évaluation du statut d'employeur.

Nous tenons également à nous pencher sur certains autres arguments avancés par les avocats des intimés relativement à la détermination des entités qui employaient les participants au régime.

Tout d'abord, nous rejetons l'argument selon lequel VON Canada avait agi comme employeur des succursales insolvables lorsqu'il a déclaré les liquidations partielles. Nous acceptons que, même s'il était clair pour VON Canada que les succursales étaient insolvables et que le surintendant pouvait ordonner une liquidation partielle, aucune des personnes qui travaillaient dans les succursales ne pouvait ou n'aurait été susceptible de déclarer les liquidations partielles, une liquidation partielle était tout à fait dans l'intérêt des participants, et VON Canada croyait à tort que la déclaration des liquidations partielles relevait de son rôle d'administrateur du régime et de son droit de modifier le régime en vertu des dispositions de ce dernier. Selon la preuve que nous avons devant nous, nous concluons que VON Canada a agi à titre d'administrateur du régime en vertu des dispositions du régime stipulant qu'elle était la seule entité à pouvoir autoriser une telle modification du régime.

En deuxième lieu, en vertu de l'article 17.1 du texte du régime existant, l'administrateur est le seul habilité à modifier le régime. L'« administrateur » désigné est VON Canada qui, pour les besoins de la modification du régime, a agi par l'entremise de son conseil d'administration. On peut raisonnablement en conclure que la participation par les succursales au régime englobait le consentement aux termes du régime, y compris la délégation du droit de modifier. Une telle participation et une telle délégation n'auraient pas interdit aux succursales d'exercer leurs droits de déclarer une liquidation partielle ou de mettre fin à leur participation au régime et d'établir un régime subséquent (comme l'a fait Carefor après son retrait de VON Canada), étant donné que ces droits auraient préséance en vertu de la *Loi*. À notre avis, l'exercice du droit de modifier le régime par VON Canada ne faisait en aucune façon de cette dernière un employeur dans le contexte de la *Loi* et des dispositions relatives au financement.

Aucune des parties n'a d'une façon ou d'une autre soutenu que les liquidations partielles n'avaient pas été déclarées en bonne et due forme, ce qui serait la conclusion logique de l'acceptation de toute observation selon laquelle VON Canada aurait déclaré de manière inappropriée les liquidations partielles à titre d'administrateur du régime. Nous ne disposons d'aucun élément de preuve montrant que ces modifications avaient été déclarées illégalement ou sans la compétence nécessaire. Si les intimés estimaient que VON Canada avait déclaré les liquidations partielles sans la compétence nécessaire en vertu du régime et de la LRR, ils auraient pu contester cette déclaration devant le surintendant. Le fait qu'ils ne l'ont pas fait est révélateur.

En troisième lieu, nous rejetons la notion selon laquelle le fait d'être le seul signataire du contrat de fiducie ferait d'une façon ou d'une autre de VON Canada le seul employeur en vertu du régime. La *Loi* exige que les régimes de retraite enregistrés doivent avoir des documents qui « créent le régime de retraite ... et en

justifient l'existence »¹⁰, mais cela n'est pas pour nous un facteur déterminant pour décider du statut d'employeur relativement aux participants touchés.

Enfin, le fait que les participants des succursales étaient autorisés à participer à des assurances collectives dont les primes étaient payées par eux-mêmes ou par leur succursale ne signifie pas que VON Canada leur a versé une « rémunération ».

Selon VON Canada, le fait qu'elle n'a jamais versé de rémunération aux participants des succursales permet en soi de trancher la question posée devant ce Tribunal. Étant donné que les succursales insolvable versaient seules la rémunération des employés touchés, elles sont entièrement responsables de combler les déficits de liquidation partielle. Dans la même logique, chaque succursale est responsable de combler ses propres déficits. En vertu du premier critère et de la common law, nous concluons que VON Canada n'est pas l'employeur des employés touchés.

La LRR contient une définition claire du terme « employeur ». Selon cette définition, le seul critère pertinent est la personne ou l'organisme qui a versé la rémunération aux participants des succursales auxquels se rapporte le régime de retraite. Seule la succursale pour laquelle travaillait un employé a versé une rémunération à l'employé en question. VON Canada ne l'a jamais fait. Même si les affaires *St. Marys* et *Sœurs de Saint-Joseph* et nos conclusions de fait peuvent à première vue être considérées déterminantes au regard de la question en l'espèce, les six succursales séparées soutenaient que la LRR ne reconnaît que deux genres de régime : les régimes de retraite à employeur unique et les régimes interentreprises, ces derniers étant définis comme suit dans la *Loi* :

« Régime de retraite établi et maintenu pour les employés de deux employeurs ou plus qui cotisent ou au nom de qui des cotisations sont versées à une caisse de retraite en raison d'un accord, d'une loi ou d'un règlement municipal, afin de fournir une prestation de retraite qui est fixée en fonction du service auprès d'un ou de plusieurs de ces employeurs. Est exclu, toutefois, un régime de retraite où tous les employeurs sont membres du même groupe au sens de la Loi sur les sociétés par actions. »

Les six succursales séparées soutenaient que, dans le cadre d'un régime de retraite à employeur unique, il y a un seul « employeur », à savoir l'« employeur contrôlant » qui assume la responsabilité de s'acquitter en vertu des dispositions relatives au financement de toute obligation financière découlant de la *Loi*, y compris les déficits de liquidation partielle.

Toutes les parties, y compris VON Canada, ont convenu que cette dernière était l'administrateur pour les besoins de la LRR. Étant donné que l'alinéa 8(1)a) de la

¹⁰ *Loi sur les régimes de retraite*, Ontario, alinéa 9(2)c).

LRR stipule que l'administrateur d'un régime autre qu'un régime interentreprises peut être « l'employeur ou, s'il y a plusieurs employeurs, un ou plusieurs des employeurs », le fait que VON Canada soit l'administrateur du régime ne pose donc pas de problème d'observation de la loi. Comme nous l'avons déjà souligné, toutes les parties convenaient que le régime n'avait pas été administré comme un régime interentreprises. Il a été reconnu que le régime avait comme employeurs diverses succursales participantes ainsi que VON Canada.

Il n'a pas été demandé au Tribunal d'examiner si le régime était en fait un régime interentreprises. En fait, les parties s'opposaient vigoureusement à ce genre d'examen. À l'évidence, une telle conclusion empêcherait les participants de bénéficier de la protection du FGPR, auquel VON Canada avait cotisé pendant de nombreuses années. Comme le souligne à juste titre le surintendant, le paragraphe 86(1) de la LRR stipule que si des sommes sont prélevées sur le FGPR par suite de la liquidation d'un régime de retraite, le surintendant a un privilège sur l'actif « **du ou des employeurs** qui ont offert le régime de retraite » [nous soulignons]. Le requérant soutenait que l'emploi du mot « employeurs » dans ce paragraphe est une preuve concluante de l'intention du législateur d'autoriser l'existence de régimes qui ne soient pas interentreprises, mais qui comptent plusieurs employeurs participants aux fins de la LRR. Cet argument réfute l'argument des six succursales séparées selon lequel de tels régimes ne sont pas autorisés par la LRR.

Aucune preuve n'a été présentée au comité d'audience pour prouver que les cotisations avaient été versées au régime en raison d'une loi ou d'un règlement municipal. En fin de compte, le Tribunal a conclu qu'il ne disposait pas de preuve suffisante pour décider si le régime était un régime interentreprises en évaluant si les cotisations étaient ou non versées « en raison d'un accord ».

Il a été demandé au Tribunal d'examiner les dispositions relatives au financement de la LRR comme si le régime n'était pas un régime interentreprises, mais un régime à employeur unique. Le surintendant a reconnu dans ses observations qu'« on trouve dans la LRR des indications selon lesquelles un régime peut avoir plusieurs employeurs sans être un régime interentreprises ». Nous sommes d'accord sur ce point. En fait, dans la pratique, l'expression « régime de retraite à employeur unique » est quelque peu trompeuse, car elle pourrait facilement désigner par exemple un répondant de régime à employeur unique dont le régime a d'autres employeurs affiliés participants, ce fait ne justifiant pas à lui seul la qualification de « régime interentreprises ».

La LRR ne donne aucune définition du terme « régime de retraite à employeur unique ». Les avocats des intimés ont beaucoup insisté sur l'emploi des termes « un employeur » et « l'employeur » au paragraphe 55(2) et à l'article 75 de la LRR, en suggérant à cet effet que l'on pourrait appliquer la deuxième interprétation possible du terme « employeur » en vertu de la *Loi*, à savoir un seul employeur « contrôlant » responsable en vertu des dispositions relatives au

financement de tout déficit de solvabilité à la liquidation partielle d'un régime de retraite à employeur unique comptant plusieurs employeurs participants. Cet argument est le fondement de la deuxième interprétation du terme « employeur » qui nous a été présentée pour examen.

Dans cette optique, nous serions tenus de lire le mot « contrôlant » derrière le terme « employeur » à chaque fois que ce dernier est employé dans la *Loi* et d'exclure simultanément la définition législative du mot « employeur », qui définit clairement l'« employeur » comme la personne ou l'organisme qui paie la rémunération à un employé. Comme nous l'avons déjà indiqué, un des principes fondamentaux de l'interprétation des lois veut que l'on ne puisse pas « exclure » ou tout simplement ignorer des dispositions d'un texte législatif.¹¹

En fait, le mot « contrôlant » n'est employé nulle part dans la LRR. L'équivalent anglais du mot « contrôle » y est utilisé trois fois seulement : une fois relativement à l'information sous le « contrôle » de l'administrateur du régime, une autre concernant la personne à qui le surintendant confie le « contrôle » de sommes d'argent, et une troisième fois dans une disposition stipulant qu'une personne n'est pas réputée avoir reçu l'avis d'un document lorsqu'il ne l'a pas reçu pour des motifs indépendants de sa « volonté »¹². Aucun de ces mots n'est utilisé dans le Règlement ni, plus important encore, dans les dispositions relatives au financement. À notre avis, il ne serait pas raisonnable d'interpréter la *Loi* d'une façon contraire à son sens ordinaire, et cela causerait un déséquilibre entre les intérêts des employeurs participants à un régime de retraite à employeur unique.

Pour cette deuxième interprétation d'employeur, l'« employeur contrôlant », les six succursales séparées s'appuient sur les arrêts (i) *Dustbane Enterprises Limited c. Ontario (Surintendant des services financiers)* (« *Dustbane* ») et (ii) *Police Assn. of Nova Scotia Pension Plan (Trustees of) c. Amherst (Town)* (« *Amherst* »)¹³ à l'appui de leur proposition selon laquelle l'« employeur » est déterminé pour les besoins du financement dans le contexte d'un régime de retraite à employeur unique par l'entité qui contrôlait les entités participantes et le régime même.

Nous ne sommes pas d'accord avec cette proposition. Comme nous l'évoquions ci-avant, nous jugeons que les succursales insolvables étaient en vertu de la LRR les « employeurs » de leurs propres employés qui étaient visés par les liquidations partielles et l'avis d'intention du surintendant.

¹¹ Stéphane Beaulac, *Précis d'interprétation législative — Méthodologie générale, Charte canadienne et droit international*, Markham : LexisNexis, 2008, p. 104 de la version anglaise.

¹² *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, c. P.8, paragr. 24 (7), art. 99 et paragr. 112(2).

¹³ *Dustbane Enterprises Limited c. Ontario (Surintendant des services financiers)* (2001), 27 C.C.P.B. 1 (TSF), conf. par [2002] O.J. 2943 (Cour div.)

(« *Dustbane* »)

Sections locales no 1144 et 1590 de la SCFP c. Ontario (Surintendant des services financiers) (1999), 20 C.C.P.B. 312 (CRRO) (« *Sœurs de Saint-Joseph* »)

Police Assn. of Nova Scotia Pension Plan (Trustees of) v. Amherst (Town), (2008) NSCA 74, 2008 Carswell 431NS 431 (WL), autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [2008] S.C.C.A. No. 442 (« *Amherst* »)

L'affaire *Dustbane* se distingue de la cause en espèce sous plusieurs aspects factuels. Tout particulièrement, seul Dustbane (et non les distributeurs) a été considéré comme l'employeur aux fins du régime, et la Commission des régimes de retraite de l'Ontario a conclu que le régime n'était pas un régime interentreprises. De la même façon, l'arrêt *Dustbane* est entièrement conforme à la définition législative du terme « employeur », car il a été conclu que Dustbane avait payé une rémunération aux employés des distributeurs.

À la différence de Dustbane, VON Canada ne soutient pas que ce régime est un régime interentreprises pour éviter d'avoir à verser des paiements spéciaux visant à financer le régime dans son intégralité ou pour réduire les prestations de retraite accumulées, même si elle l'avait auparavant administré comme un régime de retraite à employeur unique. Au contraire, VON Canada a constamment soutenu que le régime était un régime à employeur unique, comme il avait toujours été administré. À la différence de Dustbane, nous estimons que VON Canada n'a pas dissimulé d'information ou de documents aux succursales. La preuve laisse plutôt penser que les succursales n'ont pas expressément demandé tous les documents liés au régime. L'information a été diffusée amplement par des mémoires adressés aux dirigeants des succursales, à l'occasion de la réunion annuelle et par la représentation de certaines succursales au conseil d'administration de VON Canada.

De plus, à la différence des distributeurs dans l'affaire *Dustbane*, nous ne disposons d'aucune preuve établissant que les succursales ne savaient pas, lorsque des déficits sont apparus, qu'elles avaient des obligations en matière de financement. Elles ont en fait versé des cotisations, tout d'abord sous la forme d'un supplément de 14 % sur les cotisations de l'employeur le 7 février 2004, avec comme date de prise d'effet le 1^{er} juillet 2004. Le supplément a été payé par les succursales et VON Canada du 1^{er} juillet 2004 au 31 décembre 2005. L'évaluation actuarielle du régime au 1^{er} janvier 2006 a mis en évidence un déficit de liquidation et un déficit de solvabilité. À compter du 1^{er} janvier 2006, les cotisations des participants actifs au régime, de VON Canada et des succursales ont été augmentées plus avant en fonction des paiements spéciaux requis.

Nous partageons l'avis suivant extrait de l'opinion dissidente dans l'arrêt *Dustbane*:

[TRADUCTION] « La *Loi* a pour objet de faire en sorte que les prestations de retraite qui sont promises soient payées. Son but n'est cependant pas de donner la préférence à un employeur plutôt qu'à un autre pour le paiement.¹⁴ »

Les six succursales séparées soutiennent que VON Canada a exercé en tout temps un contrôle total sur le régime et les succursales. D'après nos conclusions de fait susmentionnées, nous estimons que VON Canada n'a pas exercé de contrôle

¹⁴ Opinion dissidente du juge K. Bush, paragraphe 60.

suffisant sur les succursales pour être considérée comme un « employeur » des employés des succursales aux fins de la LRR. Nous constatons qu'il a exercé un contrôle sur le régime, en tant que répondant du régime et qu'administrateur; toutefois, nous ne pensons pas que cela soit déterminant pour déterminer l'entité qui pourrait être un employeur en vertu de la LRR et qui devrait ainsi assumer les obligations en matière de financement en vertu des dispositions connexes.

Dans ses observations, VON Canada cite le raisonnement de la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse dans l'arrêt *Amherst*, qui serait applicable en l'espèce. VON Canada soutient que l'affaire *Amherst* était la proposition selon laquelle l'exclusion des employeurs participants (dans ce cas, les villes) des activités d'administration et des principales décisions concernant le régime de retraite (c.-à-d. les modifications) n'influaient aucunement sur les obligations législatives des employeurs participants en matière de financement. Nous sommes d'accord sur ce point.

L'arrêt *Amherst* a été rendu en vertu de la loi de la Nouvelle-Écosse sur les régimes de retraite, qui contient diverses dispositions législatives relatives à l'obligation d'un employeur de combler un déficit de solvabilité. Même s'il ne lie pas ce Tribunal, cet arrêt est convaincant. En vertu de la loi de la Nouvelle-Écosse sur les régimes de retraite, le terme « employeur » (la question centrale dans l'affaire *Amherst*) a été défini comme « l'employeur devant cotiser au régime de retraite ». Toutefois, les six succursales séparées soutiennent que la définition du terme « employeur » utilisé en vertu de la LRR pour les besoins d'un régime à employeur unique, telle qu'elle a été examinée dans l'affaire *Dustbane*, est plus ample et englobe une évaluation générale de l'entité qui est l'employeur contrôlant relativement au régime, dont la rémunération n'est qu'un facteur parmi d'autres.

Dans l'affaire *Amherst*, la Cour devait déterminer si les villes participantes étaient tenues de cotiser au régime de retraite. La Cour a conclu que les villes s'étaient engagées, en signant des conventions collectives stipulant qu'elles devaient cotiser au régime, à effectuer des paiements et qu'elles étaient donc des employeurs au sens de la loi de la Nouvelle-Écosse. La Cour a par ailleurs conclu que la faible participation des villes à l'administration et à la modification du régime de retraite ne permettait pas d'écarter le fait que les villes devaient cotiser au régime et étaient donc des « employeurs » au sens de la loi.¹⁵

Dans l'affaire *Amherst*, même s'ils étaient assujettis à une définition législative différente du terme « employeur », le surintendant et la Cour ont tenu compte de la participation, ou de l'absence de la participation, des villes à l'administration du régime de retraite pour décider si elles répondaient à cette définition.

Il convient également de remarquer que, dans l'affaire *Amherst*, les villes avaient certains droits explicites de nommer des représentants au comité des régimes de

¹⁵ *Amherst*, paragr. 27 et 88 et paragr. 66 à 79.

retraite et des fiduciaires et avaient omis d'exercer ce droit. Ces circonstances sont très différentes de la présente affaire, où la preuve montre que certaines au moins des succursales siégeaient au comité des avantages sociaux et des pensions du régime, que toutes les succursales pouvaient obtenir toute la documentation sur demande et qu'elles pouvaient cesser de participer au régime en se retirant de l'organisme VON et en établissant leur propre régime, comme l'a fait Carefor.

Comme corollaire de la deuxième interprétation d'un employeur « contrôlant », les six succursales séparées soutenaient que, étant donné que la LRR impose seulement la responsabilité des déficits de solvabilité et de liquidation à l'employeur *unique* d'un régime à employeur unique, cet employeur unique doit transférer de manière contractuelle son obligation législative en matière de financement à d'autres entités participant au régime au moyen du texte du régime ou d'accords de participation. Les six succursales séparées soutenaient que VON Canada n'a prévu aucun transfert aux succursales de ses obligations législatives en matière de financement en vertu de la LRR par la conclusion d'accords de participation. Au lieu de cela, l'organisme a modifié le régime en date du 1^{er} janvier 1992 et du 1^{er} janvier 1998 en prévoyant à l'article 5.3 une formule pour le partage de son obligation en matière de financement relativement à tout passif non capitalisé ou tout déficit de solvabilité. Selon les six succursales séparées, cette formule ne stipulait pas explicitement que les succursales comblent les déficits de liquidation, mais limitait l'obligation des succursales de payer les coûts des services courants.

Même si un tel argument permettrait, s'il était exact, à une succursale de demander à ce que VON Canada rembourse ou prenne en charge aux termes du régime ou d'un contrat des déficits de liquidation, il ne permet pas de déterminer en vertu de la *Loi* qui est l'employeur pour les besoins du financement. À cet égard, nous n'avons pas besoin de nous fonder sur les dispositions du régime pour conclure que la responsabilité du financement des liquidations partielles relève uniquement des succursales insolubles.

Même si l'affaire *St. Marys* se distingue des circonstances en l'espèce du fait que, dans *St. Marys*, le requérant était un syndic de faillite contestant son statut d'employeur en vertu de la loi, et que la cour n'avait pas dans cette cause examiné de faits similaires concernant un régime de retraite à employeur unique comptant plusieurs employeurs participants, la Cour a reconnu que la *Loi* et la réglementation

[TRADUCTION] « imposent à un "employeur" l'obligation de veiller à ce qu'un régime de retraite soit suffisamment capitalisé, selon l'approche de continuité et à une liquidation du régime. Cette obligation est sensiblement différente des exigences particulières en matière de financement prévues dans le régime de retraite même. Cette obligation est au cœur du régime de réglementation établi par la LRR. Cette dernière exige que ses règles de capitalisation minimale soient observées. Elle n'autorise pas d'accords spéciaux qui réduiraient ou pourraient éliminer

ces règles.Les obligations de l'employeur comprennent l'obligation d'effectuer les paiements spéciaux attribuables aux passifs non capitalisés du régime. Un employeur ne peut pas choisir les obligations en matière de financement qu'il respectera à l'égard d'un régime de retraite existant. »¹⁶

Dans le contexte de la LRR, nous donnons également raison au requérant en ce qui concerne le deuxième argument.

Troisième interprétation du terme « employeur »

Le troisième argument veut que le terme « employeur » utilisé dans le contexte de la *Loi* puisse être interprété comme « tous les employeurs participants solidairement », en dépit de leur statut juridique distinct. Cette interprétation est l'autre position avancée par le surintendant, le SEFPO et l'AIIO. Les observations écrites du surintendant limitent une telle responsabilité solidaire à celle de VON Canada et des succursales insolvable à l'égard des liquidations partielles en fonction des termes du régime. Le SEFPO et l'AIIO ont convenu qu'une telle responsabilité solidaire relevait seulement de VON Canada et de la succursale participante relativement à ses propres employés, et non des autres succursales.

Le surintendant soutient que si la *Loi* prévoit la possibilité d'un régime de retraite autre qu'un régime interentreprises qui aurait plus d'un employeur participant, et d'une liquidation partielle relative à l'état d'insolvabilité d'un de ces employeurs, l'obligation en matière de financement à la liquidation partielle est alors l'obligation du régime *dans son ensemble*, et non seulement ou nécessairement de l'employeur ayant les liens les plus étroits avec les circonstances à l'origine de la liquidation partielle. La justification de cet argument est « le financement à responsabilité élargie », qui permet aux participants au régime de compter sur la solidarité d'une autre entité participante. À cet égard, les avocats s'appuient sur les dispositions de l'article 74 de la *Loi* et de l'article 31 du Règlement, que nous reproduisons ici pour plus de facilité :

- « 75(1) Si un régime de retraite est liquidé en totalité ou en partie, **l'employeur** verse à la caisse de retraite,
- a) d'une part, un montant égal au total de tous les paiements qui, en vertu de la présente loi, des règlements et du régime de retraite, sont dus ou accumulés, et qui n'ont pas été versés à la caisse de retraite;
 - b) d'autre part, un montant égal au montant dont
 - (i) la valeur des prestations de retraite aux termes du régime de retraite qui seraient garanties par le Fonds de garantie en vertu de la présente loi et des règlements si le surintendant déclare que le Fonds de garantie s'applique au régime de retraite,

¹⁶ Ibid., article 4, paragraphe 1.

- (ii) la valeur des prestations de retraite accumulées à l'égard de l'emploi en Ontario et acquises aux termes du régime de retraite,
- (iii) la valeur des prestations accumulées à l'égard de l'emploi en Ontario et qui résultent de l'application du paragraphe 39 (3) (règle des 50 pour cent) et de l'article 74,

dépassent la valeur de l'actif de la caisse de retraite attribué, comme cela est prescrit, pour le paiement des prestations de retraite accumulées à l'égard de l'emploi en Ontario » [nous soulignons].

L'article 31 du Règlement est formulé comme suit :

« 31. (1) Le passif qui doit être financé aux termes de l'article 75 de la *Loi* l'est au moyen de paiements spéciaux annuels qui commencent à la date de prise d'effet de la liquidation et qui sont faits par **l'employeur** à la caisse de retraite. » [nous soulignons]

Ces dispositions font référence à « l'employeur », qu'il s'agisse d'un régime interentreprises ou d'un régime à employeur unique. Le surintendant affirme que l'article 67 de la *Loi de 2006 sur la législation*¹⁷, « Le pluriel ou le singulier s'applique, le cas échéant, à l'unité et à la pluralité », soutient l'opinion selon laquelle, dans un régime comptant plusieurs employeurs participants, les obligations en matière de financement à la liquidation relèvent de l'ensemble du régime, avec une responsabilité solidaire, et l'expression « l'employeur verse » pourrait être interprétée comme « les employeurs versent ».

Nous ne nous soucrivons pas à cette interprétation. Si elle était exacte, le législateur pourrait avoir choisi d'employer uniquement le terme « employeur » tout au long de la *Loi*, mais il ne l'a pas fait. Lorsque nous interprétons la *Loi*, nous nous fondons sur le principe susmentionné, à savoir qu'« *il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical* ». À notre avis, l'emploi de « l'employeur » à l'article 75 est conforme à la définition d'un employeur qui paie la rémunération au participant touché par les liquidations partielles pour lequel des prestations de retraite ont été accumulées, et non d'un employeur qui n'a aucune relation d'emploi de ce genre avec le participant.

Comme nous l'avons déjà indiqué, le surintendant souligne que le paragraphe 86(1) de la LRR prévoit que si des sommes sont prélevées sur le FGPR par suite de la liquidation d'un régime de retraite, le surintendant a un privilège sur l'actif « **du ou des employeurs** qui ont offert le régime de retraite » [nous soulignons]. L'argument du surintendant signifierait en l'espèce s'il était

¹⁷ *Loi de 2006 sur la législation*, L. O. 2006, annexe F.

accepté que si un paiement est effectué sur le FGPR relativement au déficit de liquidation, le surintendant aurait un privilège sur l'actif de VON Canada, mais également sur l'actif de toutes les succursales. Aucune jurisprudence n'a été présentée devant le Tribunal à l'appui de l'interprétation de la *Loi* par les intimés à cet égard. En fait, cet argument n'est utilisé qu'à l'encontre de VON Canada.

Cette troisième interprétation exige que l'on ignore la définition législative du terme « employeur ». Le surintendant soutenait que l'emploi du mot « employeurs » dans cet article était une preuve concluante que l'intention du législateur était qu'un régime autre qu'un régime interentreprises pouvait avoir plusieurs employeurs participants aux fins de la LRR. S'il fallait, comme le soutient le surintendant, interpréter cette disposition de telle façon que le financement à une liquidation partielle n'ait « pas à être assumé par l'employeur ayant le lien le plus étroit avec la liquidation partielle », on ne pourrait pas choisir aléatoirement les employeurs participants qui auraient la responsabilité du financement, ce qui est la position avancée par le surintendant ainsi que l'AIIO et le SEFPO à titre d'intimés. Nous estimons que le fait de lire la LRR de manière à conférer au surintendant la capacité de « choisir aléatoirement » parmi les employeurs participants à un régime de retraite à employeur unique l'entité responsable de financer le régime à l'occasion d'une liquidation partielle est une interprétation déraisonnable et injustifiable de la législation. Si le législateur avait voulu engager la responsabilité de tous les employeurs participants dans un régime de retraite, qu'ils aient ou pas des liens avec les participants au régime touchés par une liquidation, il aurait pu le faire de manière explicite, ce qui n'a pas été le cas.

Comme nous l'avons remarqué ci-avant, ce Tribunal a déjà jugé qu'il ne disposait pas de preuve suffisante pour décider si le régime était ou pas un régime interentreprises et si le FGPR s'appliquait ou non au régime. À notre avis, s'il s'agit d'un régime interentreprises, il n'est pas raisonnable de conclure que le législateur prévoyait qu'il y aurait plusieurs employeurs à certaines fins (p. ex., les paiements au FGPR), mais non pour d'autres (p. ex., le financement) relativement aux mêmes participants et événements sans l'indiquer explicitement. Comme nous l'avons déjà souligné, si telle était son intention, nous conclurions que VON Canada et toutes les succursales participantes assument une responsabilité solidaire, sans qu'aucune préférence soit donnée à l'une ou à l'autre pour le paiement.

Néanmoins, nous sommes en désaccord avec le surintendant sur le fait que le paragraphe 86(1) de la LRR donnerait au surintendant un privilège sur les actifs de tous les employeurs participants lorsqu'un paiement sur le FGPR est effectué. Étant donné que le paragraphe s'applique aux liquidations partielles et totales, la référence à l'expression « du ou des employeurs », quand elle est lue conjointement à la définition législative du terme « employeur », doit être interprétée de telle façon que le privilège s'applique seulement à l'employeur ou aux employeurs qui ont payé la rémunération aux participants touchés par la

liquidation totale ou partielle. Comme nous l'avons déjà indiqué, compte tenu des différences importantes au niveau de la situation factuelle et des questions posées devant la cour dans l'affaire *St. Marys* et en l'espèce, nous n'estimons pas que l'arrêt *St. Marys* appuie la proposition d'une responsabilité solidaire : dans cette affaire, la cour n'a simplement pas examiné une situation factuelle semblable et ne s'est pas penchée sur la question de la responsabilité solidaire dans le contexte d'un régime à employeur unique.

Enfin, nous nous penchons sur les dispositions actuelles susmentionnées du régime qui, comme l'ont convenu toutes les parties, n'étaient pas explicites à l'égard des obligations en matière de financement à la liquidation du régime. Nous constatons toutefois que les dispositions relatives au financement figurant à l'article 5.3 du document du régime de 2002 rendent toutes les cotisations de cette sorte « sujettes aux exigences de la *Loi sur les régimes de retraite* et de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ».

Les documents du régime ne prévalent pas sur la loi en ce qui concerne les dispositions relatives au financement, car les parties ne peuvent pas se soustraire par contrat à leurs obligations juridiques découlant de lois d'intérêt général. En conséquence, même si VON Canada et les succursales avaient toutes convenu que les succursales n'auraient pas à combler les déficits associés avec leurs employés respectifs, cet accord n'aurait à notre avis aucun effet juridique sur les exigences législatives découlant de la *Loi*. Nous adoptons l'approche suivie par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'affaire *Gencorp* elle-même citée dans l'arrêt *Monsanto*, que nous avons mentionnée ci-avant et qui indique que la législation sur les normes des régimes de retraite vise à « établir un équilibre délicat entre les intérêts des employeurs et ceux des employés ». ¹⁸ Pour assurer cet équilibre, les employeurs ne devraient pas être assujettis à une approche qui laisse le dernier employeur d'un régime à employeur unique assumer seul toutes les obligations en matière de financement.

Enfin, nous rejetons la suggestion faite par le surintendant selon laquelle VON Canada devrait à titre d'auteur des documents du régime être responsable en tant qu'employeur participant des déficits de liquidation des succursales insolubles en application de la règle *contra proferentum*. VON Canada ne cherche pas à se fonder exclusivement sur les dispositions du régime pour limiter toute responsabilité éventuelle à l'égard de déficits de solvabilité ou de passifs non capitalisés liés à des liquidations partielles.

Nous avons conclu qu'il ne convient pas d'appliquer la règle *contra proferentum* dans cette affaire. Comme l'indiquait la cour dans l'arrêt *Milner, supra.*, nous ne devrions recourir à cette règle que lorsque aucune des autres règles d'interprétation ne permet d'établir le sens du document. En l'espèce, les dispositions du régime ne sont pas déterminantes quant à l'entité qui comblera les déficits de liquidation : c'est la *Loi* qui donne une réponse complète à ce sujet.

¹⁸ *Monsanto*, paragr. 14.

6. Décision et ordonnance

Pour toutes ces raisons, le Tribunal juge que VON Canada n'est pas un « employeur » en vertu de la *Loi* en ce qui concerne les obligations en matière de financement se rattachant aux employés des succursales. Nous ordonnons donc les points suivants :

- a) VON Canada n'est pas responsable du financement de toutes obligations législatives en matière de financement en vertu de la *Loi* relativement aux liquidations partielles des succursales insolubles;
- b) le surintendant doit examiner dès que possible les rapports de liquidation partielle déposés qui se rattachent aux succursales insolubles;
- c) le surintendant doit rendre une décision concernant l'application du FGPR aux liquidations partielles et aux prestations de retraite connexes des employés touchés.

Il ne nous a pas été demandé de rendre une ordonnance relative aux coûts en l'espèce. Nous demeurons néanmoins saisis de l'affaire pour ce qui a trait aux observations écrites qui pourraient être présentées à l'égard des coûts dans les 30 jours suivant la date de cette décision.

FAIT dans la ville de Toronto, le 3 juillet 2009.

« Florence Holden »
Florence A. Holden
Vice-présidente du Tribunal et présidente du comité

« Paul W. Litner »
Paul W. Litner
Membre du Tribunal et du comité

« David A. Short »
David A. Short
Membre du Tribunal et du comité