

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 « *Loi* »);

ET DANS L’AFFAIRE DE l’intention du surintendant des services financiers de rendre une ordonnance en vertu de l’alinéa 69(1)e) de la *Loi sur les régimes de retraite* relativement au Régime de retraite de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée, numéro d’enregistrement 347054;

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

ENTRE :

LA COMPAGNIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE
Requérant

- et -

**LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS,
LA 111 PENSION RIGHTS ASSOCIATION,
JANEEN BOWES, CATHERINE SCHELL, JEAN
TOWNSEND et LINDA ZWICKER**

Intimés

DEVANT :

M. Ralph Scane
Membre du Tribunal et président du comité

M. Shiraz Bharmal
Membre du Tribunal et du comité

Mme Heather Gavin
Membre du Tribunal et du comité

ONT COMPARU :**Pour le requérant :**

M. Brett Ledger,
Mme Catherine Weiler

Pour la 111 Pension Rights Association :

M. Ari Kaplan
Mme Michelle Landy

Pour le surintendant des services financiers :

Mme Deborah McPhail
Mme Alena Thouin

DATE DE L'AUDIENCE :

Le 3 septembre 2009

DÉCISION SUR LA MOTION

La motion a été déposée par la 111 Pension Rights Association (« l'Association ») comme procédure interlocutoire dans une demande déposée par la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (« l'Impériale ») en vertu du paragraphe 89(6) de la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, c. P.8, dans sa forme modifiée (« la LRR »), en vue de la tenue d'une audience concernant un avis d'intention daté du 16 janvier 2009 (« l'avis d'intention ») délivré par le surintendant adjoint des régimes de retraite (« le surintendant ») de la Commission des services financiers de l'Ontario (« la CSFO »). L'avis d'intention proposait « de rendre en vertu de l'alinéa 69(1)e) de la LRR une ordonnance de liquidation partielle du Régime de retraite de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée, numéro d'enregistrement 347054 (le « régime »), relativement aux participants du régime qui avaient vu prendre fin leur emploi à la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée, dans les locaux de cette dernière au 111, avenue St. Clair Ouest, à Toronto (les « locaux de St. Clair »), entre le 28 septembre 2004 et le 30 juin 2006 ». La motion déposée par l'Association visait à faire modifier l'énoncé des « questions en litige », tel qu'il avait été formulé par les parties initiales et approuvé par le Tribunal lors d'une conférence préparatoire à l'audience tenue le 23 avril 2009. Ces questions se rattachaient à l'applicabilité de l'alinéa 69(1)e) de la LRR comme instrument habilitant pour l'ordonnance d'une liquidation partielle du régime par le surintendant, et, le cas échéant, la portée d'une telle liquidation. La modification demandée dans la motion consistait à ajouter aux « questions en litige » des questions concernant l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d) comme autre motif justifiant la liquidation partielle, et la portée d'une telle liquidation. À la date où les « questions en litige » ont été convenues et approuvées, l'Association n'était pas partie à l'instance. Elle s'est vu accorder le statut de partie de

plein droit par une ordonnance du Tribunal rendue lors d'une conférence préparatoire à l'audience tenue le 28 juillet 2009. Les intimées Bowes, Schell, Townsend et Zwicker se sont vu accorder le statut de partie restreinte au cours de la même conférence préparatoire à l'audience.

L'Impériale conteste que le Tribunal ait compétence pour élargir l'audience à l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d) de la LRR comme autre motif justifiant la liquidation partielle proposée, du fait que cet alinéa n'était pas mentionné dans l'avis d'intention. L'Impériale soutient de plus que, même si le Tribunal avait effectivement le pouvoir de rendre l'ordonnance demandée par l'Association dans cette motion, il ne devrait pas l'exercer dans les circonstances de l'espèce. Le surintendant et l'intimée Catherine Schell ont assisté à l'audience concernant la motion, mais n'ont pas présenté d'observations. Les autres intimées n'y ont pas assisté et n'y étaient pas représentées.

Rappel des faits

Cette instance trouve son origine dans une décision de l'Impériale, annoncée aux employés en septembre 2004, de transférer les fonctions de son « siège social » ainsi que la gestion de ses produits chimiques et autres de ses locaux au 111, avenue St. Clair Ouest, à Toronto, jusqu'à Calgary, en Alberta. Certaines des personnes employées dans les locaux de St. Clair ont accepté leur transfert à Calgary. Parmi les autres employés, certains ne se sont pas vu offrir d'emploi à Calgary ou ailleurs, certains ont décidé de prendre une retraite anticipée au lieu d'accepter le transfert ou ont mis fin d'une autre façon à leur emploi chez l'Impériale, et d'autres ont vu involontairement leur emploi prendre fin. Certains des employés dont l'emploi a pris fin avaient un total de l'âge plus le nombre d'années d'emploi continu ou d'affiliation continue au régime d'au moins cinquante-cinq. Si le surintendant est habilité à ordonner une liquidation partielle du régime et ordonne une telle liquidation, les participants faisant partie de ce dernier groupe et auxquels s'applique la liquidation partielle pourront bénéficier des droits prescrits à l'article 74 de la LRR, souvent appelés « droits d'acquisition réputée » ou « droits réputés acquis ». Ces droits ne s'appliquent qu'en cas de liquidation partielle ou totale d'un régime de retraite. C'est l'existence possible de ces « droits réputés acquis » qui donne lieu au litige entre les parties.

Décision

Le Tribunal juge qu'il n'a pas compétence pour rendre l'ordonnance demandée dans la motion, et que la motion est donc rejetée.

La motion vise en fait à élargir les motifs à partir desquels l'ordonnance proposée de liquidation partielle pourrait être rendue par le surintendant en l'espèce, en ajoutant au motif stipulé à l'alinéa 69(1)e) de la LRR, sur lequel le surintendant se fondait exclusivement dans son avis d'intention, le motif prévu à l'alinéa 69(1)d). Comme l'ont interprété de nombreuses décisions antérieures, les alinéas de l'article 69 établissent les conditions factuelles nécessaires, dont au moins une doit être remplie pour que le surintendant puisse ordonner une liquidation partielle. Lorsqu'une de ces conditions

nécessaires est établie, le surintendant a le pouvoir de rendre l'ordonnance, tout en pouvant à sa discrétion décider s'il devrait exercer ce pouvoir dans l'affaire en question.

Le paragraphe 69(1) de la LRR, pour ce qui a trait à son applicabilité invoquée en l'espèce, est formulé comme suit :

« 69(1) Le surintendant peut, par ordre, exiger la liquidation partielle ou totale d'un régime de retraite dans les cas suivants

.....

d) un nombre important de participants au régime de retraite ont vu leur emploi prendre fin par suite de la cessation de la totalité ou d'une partie des affaires de l'employeur ou par suite de la réorganisation des affaires de l'employeur;

e) la totalité ou une partie importante des affaires que l'employeur fait dans un lieu en particulier ont cessé. »

Il semble que l'interprétation correcte de l'alinéa 69(1)e) sera soulevée au moment d'examiner la demande d'audience initiale déposée par l'Impériale. Cependant, le Tribunal conclut que, quelle que soit l'interprétation correcte de cet alinéa, même si les deux alinéas peuvent se chevaucher en ce que chaque alinéa pourrait permettre une liquidation partielle qui, dans certaines situations factuelles, inclurait certains des participants au régime également visés par l'autre alinéa, ils exigent la satisfaction de conditions factuelles préalables différentes. Par conséquent, ils exigent que les enquêtes visant à établir l'existence de ces conditions préalables nécessaires aient une orientation différente. De plus, en vertu du paragraphe 89(5) de la LRR, « ...le surintendant peut exiger de l'administrateur [du régime dont la liquidation totale ou partielle est proposée] qu'il transmette une copie de l'avis [d'intention] motivé aux personnes ou aux catégories de personnes, ou aux deux, que le surintendant précise dans l'avis à l'administrateur ». Le surintendant devrait tenir compte de critères différents selon chaque article, paragraphe ou alinéa lorsqu'il étudie les personnes ou les groupes qui devraient le cas échéant recevoir ces avis. En vertu du paragraphe 89(6), une personne à laquelle un tel avis est signifié a le droit de déposer un avis écrit demandant la tenue d'une audience. Même si les différents alinéas du paragraphe 69(1) de la LRR établissent chacun un motif pour que le surintendant ordonne la liquidation d'un régime, ils constituent des causes d'action distinctes, et le fait qu'un de ces alinéas puisse être applicable à une situation donnée ne permet pas de supposer que certains des autres alinéas soient également applicables à la même situation.

Si le Tribunal a compétence pour enjoindre au surintendant d'ordonner une liquidation pour un motif que le surintendant n'a pas retenu, et que le surintendant peut avoir ou ne pas avoir complètement étudié en faisant enquête et pris en compte, il doit trouver cette compétence au paragraphe 89(9) de la LRR.

« (9) À l'audience ou par la suite, le Tribunal peut, au moyen d'une ordonnance, enjoindre au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite à

l'intention, et de 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. »

Le Tribunal relève tout d'abord qu'il est maintenant bien établi que le paragraphe autorise le Tribunal à agir dans les cas où le surintendant propose de refuser de rendre une ordonnance, ainsi que dans les cas où le surintendant propose de rendre une ordonnance. Il semble également que le Tribunal peut tenir une audience et donner les ordres décrits dans ce paragraphe lorsque le surintendant a décidé de ne pas rendre d'ordonnance, mais n'a pas délivré d'avis d'intention officiel à cet effet. *Maynard c. Ontario (surintendante des régimes de retraite)*, (1999), *Bulletin de la CRRO*, vol. 8, numéro 2, p. 58 (Commission des régimes de retraite de l'Ontario), affd. (2000) 23 C.C.P.B. 145 (Cour div.).

Le prédécesseur du Tribunal, la Commission des régimes de retraite de l'Ontario, a également relevé que le paragraphe 89(9) s'inscrit dans un régime législatif qui « [TRADUCTION] prévoit que le surintendant enquêtera 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. » *Stelco Inc. c. Ontario (surintendant des régimes de retraite)*, (1993) *Bulletin de la CRRO*, vol. 4, p. 48 à 49.

Le dernier arrêt cité ici ne peut plus être considéré valide dans la mesure où on l'interprète comme soutenant que, dans tous les cas où le surintendant « refuse » de rendre une ordonnance, une audience ne peut pas avoir lieu. Toutefois, l'arrêt souligne l'importance d'une décision rendue par le surintendant comme fondement pour une mesure ultérieure décidée par le Tribunal, et le Tribunal considère que cet arrêt demeure valide à cet égard. Le mot « refuse » pourrait être trop général, et le Tribunal estime désormais que le surintendant ne doit pas se contenter d'« enquêter sur l'affaire » pour que des personnes aient droit à l'« audience », ce qui est la condition préalable pour que le Tribunal exerce sa compétence en vertu du paragraphe 89(9) de la LRR. Le surintendant a un rôle d'enquête et un rôle quasi judiciaire en vertu de la LRR et d'autres lois similaires qui lui imposent expressément ou implicitement des devoirs. Après avoir fait enquête sur une question, le surintendant peut conclure qu'il devrait prendre certaines mesures en vertu de la loi applicable. Si cette loi est la LRR, le surintendant devra avertir les parties intéressées en délivrant un avis concernant l'ordonnance proposée. Si le surintendant conclut qu'aucune mesure ne sera prise, il peut délivrer un avis d'intention à cet effet, mais n'y est pas obligé.

Toutefois, le refus par le surintendant de prendre une mesure donnée, comme rendre une ordonnance de liquidation, peut être motivé par le fait que, après avoir fait enquête, il a exercé la fonction quasi judiciaire et, à partir de l'information recueillie en exerçant la fonction d'enquête, a pris sa décision, ou par le fait que, en exerçant la fonction d'enquête, il a conclu que les circonstances ne justifiaient pas que l'on consacre des ressources supplémentaires à cette enquête et y met donc fin. Dans ce cas, la fonction

quasi judiciaire du poste n'est pas en jeu. Dans la cause *Maynard* précitée, cette fonction quasi judiciaire a été exercée. Même aucun avis officiel de l'intention de refuser de rendre l'ordonnance demandée par le requérant n'a été délivré, la correspondance montrait clairement que le personnel du surintendant avait effectué une enquête, que le surintendant avait « soigneusement et totalement pris en compte » les résultats de cette enquête, qu'il avait décidé que rien ne justifiait d'ordonner la liquidation partielle du régime en question, et qu'il ne rendrait pas une telle ordonnance. Une objection préliminaire à la compétence de la Commission de tenir une audience relative au refus, du fait qu'aucun avis d'intention officiel n'avait été délivré, avait été rejetée. Le Tribunal est d'accord avec cette décision.

Toutefois, si aucune ordonnance n'est rendue dans une affaire en raison d'une décision de ne pas effectuer d'enquête, ou de mettre fin à une enquête amorcée avant que l'on ait pris une décision réfléchie sur la question visée par l'enquête du fait que le surintendant ne juge pas utile de consacrer des ressources (ou des ressources supplémentaires) à l'affaire, le Tribunal estime que le surintendant n'est pas soumis à un examen par le Tribunal. Dans de tels cas, le surintendant n'est pas tenu, en vertu des diverses dispositions de l'article 89 de la LRR, de délivrer des avis aux personnes spécifiées. Selon le paragraphe 89(6), ces avis devraient informer du droit à une audience. Selon le paragraphe 89(8), c'est lorsque « la personne demande d'être entendue par le Tribunal conformément au paragraphe (6) » qu'une audience a lieu, et c'est relativement à cette audience que le Tribunal exerce sa compétence en vertu du paragraphe 89(9). Le terme « la personne » utilisé au paragraphe 89(8) désigne manifestement une personne qui a reçu un avis conformément au paragraphe 89(6). Le Tribunal conclut que les décisions de cette nature, où c'est la fonction d'enquête du surintendant, et non sa fonction judiciaire, que l'on cherche à examiner, échappent à la compétence du Tribunal. En conséquence, le Tribunal ne peut pas acquérir la compétence pour examiner de telles questions en autorisant ou en enjoignant qu'elles soient incluses à des audiences relatives à d'autres questions pour lesquelles le Tribunal a compétence. Une décision contraire à ce principe assujettirait les fonctions exclusivement d'enquête de la CSFO, dont le surintendant est le directeur général, à l'examen et aux décisions du Tribunal. Ce dernier ne trouve pas cette intention législative au paragraphe 89(9) de la LRR.

À cet égard, il convient de lire attentivement un passage d'une décision antérieure du Tribunal, *CBS Canada c. Ontario (surintendant des services financiers)*, (2002), 34 C.C.P.B. 199, 216.

« Lorsqu'une question est soulevée devant le Tribunal sans le bénéfice de conclusions à propos des faits sous-jacents, en cas de contestation, ou sans l'opinion arrêtée du surintendant, le Tribunal aurait le droit, en vertu du paragraphe 89 (9) de renvoyer l'affaire au surintendant pour qu'il tire les conclusions appropriées et prenne position sur la question. Cependant, nous croyons que la démarche de référence reste à la discrétion du Tribunal et que le paragraphe 89 (9) permet également au Tribunal de traiter une telle question au titre de première impression. Si une détermination des faits est nécessaire, le Tribunal possède ses propres procédures pour l'effectuer. »

Si l'on entend dans ce passage que le Tribunal saisi d'une instance peut renvoyer une question qui n'a pas été tranchée par le surintendant dans le cadre de la fonction quasi judiciaire de sa charge au surintendant pour enquête ou enquête supplémentaire, et enjoindre au surintendant de rendre une décision quasi judiciaire pouvant ensuite être examinée par le Tribunal, le présent comité du Tribunal n'est pas d'accord sur le fait que le paragraphe 89(9) donne ce pouvoir. Il ne croit pas non plus que le Tribunal peut, de sa propre initiative, soulever et trancher une question complète séparée et distincte de celle tranchée antérieurement par le surintendant, à propos de laquelle l'audience a été demandée. Le présent comité du Tribunal n'estime pas que les termes « prendre les mesures que le Tribunal estime [que le surintendant] devrait prendre... » du paragraphe 89(9) devraient être interprétés en totale indépendance par rapport aux termes précédents, à savoir « le Tribunal peut, au moyen d'une ordonnance, enjoindre au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite à l'intention ». Un pouvoir absolu de cette ampleur devrait pour le moins faire l'objet d'un article propre.

Le Tribunal a examiné les documents convenus joints à la demande principale ainsi que les documents présentés pour cette motion. Plus particulièrement, dans le recueil conjoint de documents approuvés par l'Impériale et le surintendant (l'Association n'avait pas encore le statut de partie au moment de la préparation de ce recueil), nous avons examiné un échange de correspondance entre l'Impériale et la CSFO pendant la période allant de novembre 2005 à novembre 2008, dans lequel la CSFO demandait des renseignements concernant la fermeture du siège social de Toronto du fait qu'elle pouvait avoir une incidence sur les régimes de retraite de l'Impériale. Les premiers échanges révèlent que le surintendant étudiait la possibilité de rendre une ordonnance en vertu des alinéas du paragraphe 69(1), et en particulier examinait la pertinence des alinéas d), e) et f). À la fin d'octobre 2007, la CSFO ne mentionnait plus que l'alinéa 69(1)e) comme fondement d'une mesure possible du surintendant, et invitait l'Impériale à présenter des observations supplémentaires sur ce point. Certains échanges ultérieurs mentionnent l'alinéa 69(1)d), mais, en ce qui concerne la correspondance provenant de la CSFO, ces références ne concernaient que des comparaisons entre le libellé des deux alinéas. On trouvait d'autres renvois à l'alinéa 69(1)d) dans la correspondance provenant de l'Impériale, qui soutenait que les affaires réalisées dans les locaux de St. Clair n'avaient pas cessé, mais qu'elles avaient simplement changé de lieu. Selon elle, toutes les cessations d'emploi qui avaient accompagné cette réinstallation, le cas échéant, pouvaient seulement justifier une liquidation en vertu de l'alinéa 69(1)d), qui ne s'appliquait pas, soutenait-elle, du fait qu'il n'y avait pas eu de cessation ni de réorganisation d'une partie des affaires de l'Impériale.

Dans la preuve dont dispose le Tribunal à l'audience concernant la motion, rien ne permet de conclure que le surintendant avait vraisemblablement pris une décision concernant l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d) de la LRR aux faits tels qu'il les avait déterminés, ou s'il avait pris une telle décision, qu'il avait exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas ordonner de liquidation partielle à partir de ce critère. En conséquence, l'Association, qui a proposé la motion, n'a pas établi que le surintendant a pris dans son rôle quasi judiciaire une décision sur l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d) aux

faits en l'espèce, décision que le Tribunal pourrait examiner. Le Tribunal n'a donc pas compétence pour inclure cette question à la présente instance.

Même si la décision précitée concernant l'absence de compétence du Tribunal pour examiner l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d de la LRR dans les circonstances en l'espèce tranche la requête, les parties ont longuement débattu pour savoir si, en supposant que Tribunal ait la compétence pour ajouter l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d aux questions à trancher pendant cette audience, il devrait exercer cette compétence dans cette affaire. Le Tribunal étudiera donc cette question, dans l'éventualité où l'on jugerait qu'il a commis une erreur en matière de compétence.

L'Impériale soutient que le Tribunal devrait, en exerçant son pouvoir discrétionnaire, refuser d'inclure l'examen de l'alinéa 69(1)d aux questions à trancher à l'audience. Elle s'appuie sur les motifs suivants : (1) donner suite à cette demande retarderait considérablement le règlement des questions soulevées dans l'avis d'intention, l'audience étant pour l'instant fixée aux 1^{er} et 2 octobre 2009. L'ajout d'une nouvelle question exigerait que l'Impériale réalise une enquête approfondie pour préparer correctement sa cause, et pourrait bien exiger la signification d'avis à des anciens participants aux régimes autres que ceux ayant reçu l'avis concernant l'audience sous sa présente forme; (2) accéder à la demande serait inéquitable et préjudiciable pour l'Impériale, celle-ci ayant mené un long processus de détermination des faits et d'examen de sa position juridique en se fondant sur les questions soulevées dans l'avis d'intention, processus qui devrait être repris relativement aux nouvelles questions proposées, à un coût bien plus élevé que si l'avis d'intention avait initialement indiqué que l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d serait également en litige à l'audience; (3) l'Impériale ne s'est pas opposée à ce que le Tribunal accorde le statut de partie à l'Association après avoir demandé et obtenu l'assurance que la participation de l'Association à l'audience en qualité de partie ne mènerait pas à un report de l'audience prévue, et que l'Association ne serait pas autorisée à revenir sur l'assurance ainsi donnée à l'Impériale. De plus, on ne devrait pas permettre à l'Association de « changer de position » après qu'elle eût déjà reçu les observations de l'Impériale alléguant que le surintendant n'était pas habilité à appliquer à l'alinéa 69(1)e le critère établi par l'alinéa 69(1)d).

Il est pour le Tribunal plus pratique d'étudier ces observations dans l'ordre inverse.

En ce qui concerne l'argument (3), certaines dates sont pertinentes. L'avis d'intention a été émis le 16 janvier 2009. La demande d'audience de l'Impériale a été déposée le 11 février 2009. Lors d'une conférence préparatoire à l'audience tenue le 23 avril 2009, où étaient représentés l'Impériale et le surintendant, les questions liées à l'applicabilité de l'alinéa 69(1)e ont été réglées, et, entre autres, le surintendant a accepté de faire connaître au plus tard le 12 mai 2009 à l'Impériale sa position « sur les groupes qui devraient être inclus à la liquidation partielle et ceux qui ne devraient pas l'être ». L'Impériale devait envoyer un avis d'audience par la poste à « tous les participants et anciens participants touchés par la cessation des affaires entre le 28 septembre 2004 et le 30 juin 2006 et désignés par le surintendant... » au plus tard le 28 mai 2009. Une reprise de la conférence préparatoire à l'audience a été fixée le 28 juillet 2009.

Le 29 juin 2009, une demande de constitution de partie a été déposée au nom de l'Association par ses avocats actuels. Le 15 juillet 2009, l'avocat de l'Association a demandé, à l'occasion d'un échange de courriels concernant une autre question relative à cette audience, si l'Impériale s'opposerait à la demande de constitution de partie de l'Association. L'avocat de l'Impériale a répondu en les termes suivants : « De même, [l'Impériale] ne s'oppose pas, sous réserve de votre position du 28 juillet concernant les questions de procédure. Notre client ne soutient aucune participation qui mènerait à un report des dates d'audience prévues les 1^{er} et 2 octobre 2009 ». Le 16 juillet 2009, l'avocat de l'Association a donné la réponse suivante dans un courriel se rapportant à diverses questions liées à l'audience : « Vous indiquez ci-dessous que [l'Impériale] ne s'oppose pas à la demande de constitution de partie de notre client, sous réserve de notre position du 28 juillet concernant les questions de procédure. Nous n'avons pas reçu le mémoire de la conférence préparatoire à l'audience du TSF qui convoque la conférence préparatoire du 28 juillet ni aucun autre document décrivant les "questions de procédure" en suspens, le cas échéant, et nous ne pouvons donc faire de commentaire sur toute position que nous pourrions avoir. Il serait utile que vous nous fassiez parvenir ce mémoire et tout autre document décrivant les questions de procédure en suspens, le cas échéant. » Un peu plus tôt dans le même courriel, l'avocat, mentionnant l'exposé conjoint des faits convenu entre l'Impériale et le surintendant, indiquait que « ...nos clients ne désirent aucun report des dates d'audience du 1^{er} et 2 octobre ».

Lors de la conférence préparatoire à l'audience du 28 juillet 2009, l'Association s'est vu accorder le statut de partie de plein droit à l'instance. Ni l'Impériale ni le surintendant ne s'y sont opposés. Il a été demandé à l'Association de déposer ses observations écrites au plus tard le 25 août 2009. Cette date était postérieure à celles préalablement fixées pour le dépôt des observations de l'Impériale et du surintendant, les 4 et 18 août 2009 respectivement, lesquelles dates ont été confirmées.

Une nouvelle conférence préparatoire à l'audience a eu lieu le 19 août 2009. À cette occasion, l'avocat de l'Association a fait savoir qu'il avait décidé de demander l'inclusion à l'audience de la question consistant à déterminer si une liquidation se justifiait également en vertu de l'alinéa 69(1)d) de la LRR. L'audition d'une motion officielle à cet effet a été fixée au 3 septembre 2009.

Le Tribunal n'accorde aucun poids à cet argument dans la détermination de toute question liée à l'exercice du pouvoir discrétionnaire pour décider s'il convient de faire droit à la motion. Les courriels échangés étaient trop vagues pour que l'on puisse les interpréter comme un engagement à ce qu'aucune mesure ne soit prise au nom de l'Association qui mènerait à un report des dates d'audience fixées. Quoi qu'il en soit, compte tenu de l'intérêt manifeste des membres de l'Association à appuyer une liquidation partielle à laquelle ils seraient inclus, il n'est pas du tout évident que la demande de constitution de partie aurait été rejetée si l'Impériale s'y était opposée, et ce, même si l'intention de l'Association de demander l'élargissement de la portée de l'audience avait alors été connue. Le Tribunal aurait vraisemblablement accordé le statut de partie et reconnu le droit de l'Association de présenter à titre de partie les motions qu'elle jugeait pertinentes relativement à l'audience à venir. De plus, le Tribunal

n'accepte pas l'argument concernant le « changement de position », car l'Association devrait dans tous les cas être autorisée à présenter ses meilleurs arguments sans restriction.

En ce qui concerne l'argument (2), le Tribunal constate que les ressources et les efforts consacrés par l'Impériale à des recherches concernant un litige sur l'applicabilité de l'alinéa 69(1)e) de la LRR ne sont pas inutiles. Cette question demeure en litige à la présente audience. Le Tribunal est disposé, aux fins de la discussion, à accepter la probabilité que le fait de se préparer à ce stade à des observations sur l'applicabilité de l'alinéa 69(1)d) accroît considérablement les efforts et les coûts engagés par rapport à ceux qui auraient été nécessaires si la préparation aux deux questions avait eu lieu simultanément. Toutefois, la part de responsabilité relevant de l'Association pour tout retard dans le regroupement des deux questions aux fins de la préparation est relativement réduite. Les participants qui ont formé l'Association n'auraient reçu les avis d'audience qu'un certain temps après le 28 mai 2009. Rien ne prouve que ces participants étaient informés de près ou de loin de l'état de l'instance introduite par la CSFO, ou qu'ils avaient commencé à s'organiser pour protéger leurs intérêts à l'instance, avant cette date.

En ce qui concerne l'argument (1), le Tribunal est également d'accord sur le fait que l'ajout, à ce stade, du nouveau motif allégué pour la déclaration d'une liquidation nécessiterait presque certainement un ajournement des dates d'audience fixées, ce qui serait une conséquence peu souhaitable. Toutefois, il faut tenir compte du fait que les tribunaux, et en particulier celui-ci, ont maintes fois souligné que la LRR est une mesure législative corrective visant à protéger les droits des employés à des prestations de retraite et devrait être interprétée et appliquée en conséquence. En l'espèce, l'enjeu est considérable pour les anciens participants au régime de retraite représentés par l'Association, pour ce qui a trait à l'obtention de droits réputés acquis dans leurs droits à pension, et le motif supplémentaire pouvant justifier une liquidation que l'on demande ici d'ajouter à l'instance augmenterait les chances d'au moins certains d'entre eux d'obtenir cette amélioration des prestations si l'argument était retenu. Si, dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le Tribunal rejetait la demande de l'Association d'ajouter le motif supplémentaire, rien n'interdirait l'Association de demander au surintendant une enquête supplémentaire et une décision concernant l'inclusion de ce motif, et même si celle-ci était refusée, l'Association pourrait avoir le droit à une audience relativement au refus d'ordonner une liquidation pour ce motif. À l'évidence, une telle façon de procéder pourrait être bien plus coûteuse que si l'instance pouvait être regroupée comme cela est demandé ici. Compte tenu du déséquilibre évident entre les ressources de l'Impériale et celles des personnes représentées par l'Association, le Tribunal conclut, après avoir appliqué l'« approche équilibrée » dans l'interprétation de la législation sur les régimes de retraite imposée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (surintendant des services financiers)*, [2004] 3 R.C.S. 152, qu'il n'exercera pas, par souci d'éviter un retard, son pouvoir discrétionnaire de rejeter la demande de l'Association. Les retards dans les affaires liées à des régimes de retraite sont particulièrement inopportuns, car les participants aux régimes vieillissent inévitablement, mais le problème du retard probable que nous prévoyons ici doit être mis en balance avec

l'opportunité de donner à ces participants l'occasion de présenter ce qui serait selon eux leurs meilleurs arguments.

Le membre du Tribunal Heather Gavin est d'accord avec la conclusion selon laquelle le Tribunal n'a pas compétence pour rendre l'ordonnance demandée et avec l'ordonnance rejetant la motion. Néanmoins, elle est en désaccord avec les motifs de cette conclusion exposés dans le présent document. Afin d'éviter un retard dans la publication de la décision, elle signe la présente ordonnance, mais présentera plus tard des motifs séparés.

Ordonnance

La motion est rejetée.

Fait à Toronto le 23 septembre 2009.

« Ralph E. Scane »

Ralph E. Scane
Membre du Tribunal et président du comité

« Shiraz Bharmal »

Shiraz Bharmal
Membre du Tribunal et du comité

« Heather Gavin »

Heather Gavin
Membre du Tribunal et du comité

MOTIFS DISSIDENTS

La majorité a statué que le Tribunal n'avait pas compétence pour rendre une ordonnance qui ajouterait au nombre de « questions en litige » devant le présent comité en incluant l'alinéa 69(1)d) de la *Loi sur les régimes de retraite* (la LRR) comme autre motif pour proposer une liquidation partielle du Régime de retraite de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée. Comme l'indique la décision, je suis d'accord sur le fait que le Tribunal n'a pas compétence pour autoriser un tel élargissement de l'avis d'intention en incluant l'alinéa 69(1)d) aux « questions en litige ». Je tire cependant cette conclusion d'une perspective différente.

Le rappel des faits exposé dans la décision est résumé correctement et j'y souscris. Il est donc inutile de le répéter.

La LRR est structurée de manière à ce que les affaires entendues par le Tribunal sont d'abord examinées par le surintendant. Ce dernier a le devoir d'administrer la LRR et de veiller à son application. Pour ce faire, le surintendant est doté de pouvoirs étendus d'enquêter, et à l'issue de ces enquêtes, il peut délivrer un avis d'intention établissant la mesure requise pour faire appliquer la LRR.

La délivrance de l'avis d'intention peut donner naissance au droit à une audience devant le Tribunal (paragraphe 89(6) de la LRR). La compétence du Tribunal dans les cas où une demande d'audience est ainsi déposée est décrite au paragraphe 89(9) de la LRR.

« (9) À l'audience ou par la suite, le Tribunal peut, au moyen d'une ordonnance, enjoindre au surintendant de donner suite ou de s'abstenir de donner suite à l'intention, et de 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. »

La compétence conférée par le paragraphe 89(9) de la LRR devrait être interprétée comme autorisant le Tribunal à trancher toutes les questions de fait ou de droit qui sont soulevées devant lui et d'exercer les pouvoirs qui lui sont conférés. Un de ces pouvoirs est la capacité de substituer son opinion à celle du surintendant après avoir entendu l'affaire dont il est saisi.

La structure du paragraphe 89(9) est importante dans la perspective de cette motion. Les pouvoirs du Tribunal sont libellés de manière ce que, **à l'audience ou par la suite**, le Tribunal peut substituer son opinion à celle du surintendant. Le sens littéral de cette disposition laisse penser que le Tribunal doit entendre la question et peut ensuite exercer sa compétence pour trancher la question selon la nature corrective de la LRR. Le Tribunal ne peut pas, en premier lieu, déterminer les questions qu'il examinera et qui ne relèvent pas de l'avis d'intention délivré par le surintendant. Toutefois, si, au cours de l'audience, il estime qu'il existe des motifs de prendre en compte un autre article de la LRR, il peut décider de le faire.

C'est le fondement même de la différence avec la décision rendue par la majorité dans la présente affaire. Selon la conclusion de la majorité, la fonction d'enquête du surintendant échappe à la compétence du Tribunal d'examiner ou de reconsidérer une décision. La majorité s'est appuyée sur les pouvoirs d'enquête du surintendant pour conclure que le Tribunal ne peut pas acquérir la compétence pour examiner de telles questions en permettant ou en ordonnant leur inclusion aux audiences relatives à d'autres questions par rapport auxquelles le Tribunal a effectivement compétence. Je crois que cet argument va trop loin.

Pour que le surintendant s'acquitte de ses responsabilités en vertu de la LRR, il doit toujours effectuer une enquête sur les questions portées à son attention. À l'issue de ces enquêtes, il peut, comme dans la présente affaire, délivrer un avis d'intention prévoyant l'adoption de certaines mesures. Dans l'affaire de l'Impériale, un avis d'intention a été délivré en vertu du paragraphe 89(5) pour proposer d'ordonner la liquidation partielle d'un régime de retraite en vertu de l'alinéa 69(1)e).

Une fois qu'un avis d'intention a été délivré en vertu du paragraphe 89(5), la personne à laquelle l'avis est signifié a le droit à une audience devant le Tribunal, comme le précise le paragraphe 89(6) de la LRR.

Il a été établi dans des causes antérieures examinées par le Tribunal, comme *L'Ordre indépendant des Forestiers c. l'Ontario* (dossier du TSF n° P0155-2001), que le Tribunal est un « organisme distinct qui ne se contente pas d'examiner les décisions ou les décisions proposées du surintendant, mais qui entend chaque cause de novo ». Dans le même contexte, le Tribunal a également conclu dans l'arrêt *CBS Canada* (cité dans la décision majoritaire) :

« Lorsqu'une question est soulevée devant le Tribunal sans le bénéfice de conclusions à propos des faits sous-jacents, en cas de contestation, ou sans l'opinion arrêtée du surintendant, le Tribunal aurait le droit, en vertu du paragraphe 89 (9) de renvoyer l'affaire au surintendant pour qu'il tire les conclusions appropriées et prenne position sur la question. Cependant, nous croyons que la démarche de référence reste à la discrétion du Tribunal et que le paragraphe 89 (9) permet également au Tribunal de traiter une telle question au titre de première impression. Si une détermination des faits est nécessaire, le Tribunal possède ses propres procédures pour l'effectuer. »

À mon avis, ces arrêts sont à prendre en compte en l'espèce pour deux raisons. Tout d'abord, ils présentent une interprétation correcte des pouvoirs du Tribunal; en deuxième lieu, il montre le chemin pour l'examen de toutes les autres questions de fait ou de droit pertinentes en vertu de la LRR. Je suis néanmoins consciente que le paragraphe 89(9) commence par les termes « à l'audience ou par la suite » le Tribunal peut enjoindre le surintendant de rendre une ordonnance s'écartant de l'avis d'intention initial. Si, au cours de l'audience, des éléments de preuve justifient la prise en considération de l'alinéa 69(1)d), le Tribunal devrait tenir dûment compte de ces éléments de preuve et de ces arguments. Comme l'indique l'arrêt *CBS Canada*, le Tribunal aurait alors plusieurs

options à sa disposition. Il pourrait renvoyer la question devant le surintendant pour examen, substituer son opinion à celle du surintendant ou enjoindre à ce dernier de rendre une ordonnance différente.

Dans la présente affaire, aucune conclusion de cette sorte n'a été tirée, et l'avis d'intention actuel ne mentionne pas la possibilité d'une liquidation partielle en vertu de l'alinéa 69(1)d). J'estime donc que nous n'avons pas compétence pour ajouter des « questions en litige » à l'audience. Toutefois, si, au cours de l'audience, des éléments de preuve poussent le Tribunal à tenir compte de l'alinéa 69(1)d), nous avons à mon avis compétence pour prendre en considération cette disposition de la LRR.

Pour les motifs susmentionnés, je suis d'accord sur le fait que le Tribunal n'a pas compétence pour ajouter des questions à l'audience avant le début de l'audience, mais le Tribunal a la compétence de se pencher sur la question à l'audience.

Fait à Toronto le 10 novembre 2009.

« Heather Gavin »

Heather Gavin

Membre du Tribunal et du comité