

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 D’un avis d'enregistrement d'une modification conformément à l'article 17 de la Loi, confirmant l'enregistrement d'une résolution modificatrice adoptée par le Board of Trustees of the International Union of Painters and Allied Trades Province of Ontario Pension Plan, enregistrement n° 0391680, en date du 24 novembre 2009;

ET DANS L’AFFAIRE D’UNE audience, conformément au paragraphe 89 (8) de la Loi;

ENTRE :

RESIDENTIAL PAINTING CONTRACTORS ASSOCIATION

Requérant

- et -

LE SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS

Intimé

BOARD OF TRUSTEES OF THE INTERNATIONAL UNION OF PAINTERS AND ALLIED TRADES, PROVINCE OF ONTARIO PENSION PLAN, INTERIOR SYSTEMS CONTRACTORS ASSOCIATION OF ONTARIO, ONTARIO COUNCIL OF THE INTERNATIONAL UNION OF PAINTERS & ALLIED TRADES, THE INTERNATIONAL UNION OF PAINTERS & ALLIED TRADES AND THE INTERNATIONAL UNION OF PAINTERS & ALLIED TRADES, LOCAL 1891, ONTARIO PAINTING CONTRACTORS ASSOCIATION, ACOUSTICAL ASSOCIATION OF ONTARIO, ARCHITECTURAL GLASS AND METAL CONTRACTORS’ ASSOCIATION

Parties ajoutées

Date de l'audience :
Le 16 février 2010

Devant :

Elizabeth Shilton,
Membre du Tribunal et présidente du comité d'audition

Heather Gavin,
Membre du Tribunal et membre du comité d'audition

David Short,
Membre du Tribunal et membre du comité d'audition

Comparutions :

Keith Burkhardt pour la Residential Painting Contractors Association

Mark Bailey pour le surintendant des services financiers

Michael Mazzuca et Anthony Guindon pour le Board of Trustees of the International Union of Painters and Allied Trades, Province of Ontario Pension Plan

Jeff Murray pour l'Interior Systems Contractors Association of Ontario

Joseph Russo pour l'Ontario Council of the International Union of Painters & Allied Trades, l'International Union of Painters & Allied Trades et l'International Union of Painters & Allied Trades, Local 1891

Mark Newton pour l'Architectural Glass and Metal Contractors' Association

Herbert Law pour l'Acoustical Association of Ontario

Andrew Sefton pour l'Ontario Painting Contractors Association

DÉCISION SUR LA QUESTION DE LA COMPÉTENCE

Le 20 mai 2009, le surintendant des services financiers (le « surintendant ») a émis un avis d'enregistrement d'une modification à l'International Union of Painters and Allied Trades, Province of Ontario Pension Plan (le « régime »). Le 18 juin 2009, la Residential Painting Contractors Association (la « RPCA » ou le « requérant ») a déposé une demande d'audience (la « demande ») en ce qui concerne cet enregistrement conformément au paragraphe 18 (1) de la *Loi sur les régimes de retraite* (la « Loi »). Dans cette demande, la RPCA a contesté la décision d'enregistrer la modification et demandé, entre autres mesures de redressement, une ordonnance « visant à refuser d'enregistrer la résolution modificatrice » à laquelle se rapportait l'avis d'enregistrement. La demande nommait le surintendant comme intimé. Le Board of Trustees of the International Union of Painters and Allied Trades, Province of Ontario Pension Plan (le « conseil de fiduciaires »), l'Interior Systems Contractors Association of Ontario (l'« ISCA »), l'Ontario Painting Contractors Association (l'« OPCA »), l'Acoustical Association of Ontario (l'« AAO ») et l'Architectural Glass and Metal Contractors' Association (l'« AGMCA »), ainsi que l'Ontario Council of the International Union of Painters & Allied Trades, l'International Union of Painters & Allied Trades et l'International Union of Painters & Allied Trades, Local 1891 (collectivement le « syndicat ») ont déposé des demandes d'obtention de la qualité pour agir. Le conseil de fiduciaires est l'administrateur du régime. L'ISCA, l'OPCA, l'AAO et l'AGMCA, ainsi que le requérant la RPCA, sont des associations d'employeurs qui représentent les employeurs participant au régime. Le syndicat représente les participants au régime. Lors d'une conférence préparatoire à l'audience tenue le 4 décembre 2009, les demandes d'obtention

de la qualité pour agir ont été acceptées. L'intimé et toutes les parties ajoutées s'opposent à la demande. Ils seront appelés collectivement dans les présents motifs les « parties intimées ».

Lors d'une conférence préparatoire à l'audience, le conseil de fiduciaires a indiqué qu'il déposerait une motion demandant le rejet de la demande au motif que la modification visée par l'avis d'enregistrement du surintendant concerne une modification à un contrat de fiducie et qu'un contrat de fiducie n'est pas un « régime de retraite » au sens du paragraphe 12 (1) de la Loi. Les parties ont convenu que la motion du conseil de fiduciaires devrait être traitée à titre préliminaire. La question figurant sur la motion était formulée comme ceci :

Le requérant a-t-il droit à une audience et le Tribunal a-t-il compétence pour convoquer une audience en vertu de l'article 89 de la Loi en ce qui concerne l'avis d'enregistrement émis le 20 mai 2009, eu égard au fait que l'avis concerne une modification à un contrat de fiducie?

L'ISCA, l'OPCA, l'AAO et le syndicat appuient la motion du conseil de fiduciaires. Le requérant s'oppose à la motion. Bien qu'ils s'opposent à la motion sur le fond, le surintendant et l'AGMCA soutiennent le requérant dans sa motion.

À la conférence préparatoire à l'audience, un certain nombre de parties intimées ont clairement déclaré qu'elles s'opposeraient aussi, pour des motifs de compétence, à certaines (ou à toutes les) questions précises soulevées par le requérant dans son mémoire de conférence préparatoire à l'audience (qui n'est pas produit devant le Tribunal pour la motion) et aux mesures de redressement énoncées dans ce mémoire, au motif qu'elles concernent des points pour lesquels le Tribunal n'est pas compétent. Cette motion ne porte pas du tout sur ces oppositions plus précises. Elle concerne uniquement la question énoncée de façon étroite qui est indiquée ci-dessus : la question de savoir si la demande devrait être rejetée ou non parce qu'elle traite d'une modification à un contrat de fiducie.

Nous avons décidé que dans les circonstances de l'espèce le Tribunal avait compétence pour examiner la demande contestant la décision du surintendant d'enregistrer une modification à un contrat de fiducie comme une modification à un régime de retraite. En conséquence, nous rejetons la motion préliminaire du conseil de fiduciaires.

Voici les motifs de notre décision.

FAITS CONTEXTUELS

La motion a été plaidée d'après un exposé conjoint des faits. Voici les faits pertinents, tirés principalement de l'exposé conjoint des faits.

1. L'International Union of Painters and Allied Trades, Province of Ontario Pension Plan est un régime de retraite interentreprises (« RRI »), établi principalement dans l'objectif de verser des prestations de retraite à des employés qui travaillent dans le cadre d'ententes collectives conclues entre les employeurs et plusieurs sections locales de l'International Union of Painters and Allied Trades et les liant.

2. Le régime compte plus de 5 700 participants actifs et plus de 5 400 anciens participants et bénéficiaires, desquels plus de 1 700 sont des retraités ou des conjoints bénéficiaires qui touchent des prestations mensuelles.
3. Le régime a été établi conformément à un contrat et déclaration de fiducie daté du 4 octobre 1994 (le « contrat de fiducie »). Les parties au contrat de fiducie sont les suivantes :
 - L'Ontario Painting Contractors Association (« OPCA »);
 - La Residential Painting Contractors of Ontario (« RPCA »);
 - L'Acoustical Association of Ontario (« AAO »);
 - L'Interior Systems Contractors Association of Ontario (l'« ISCA »);
 - L'International Brotherhood of Painters and Allied Trades (maintenant, l'International Union of Painters and Allied Trades) (l'« International Union »);
 - L'Ontario Council of the International Brotherhood of Painters and Allied Trades (l'« Ontario Council »);
 - The International Brotherhood of Painters and Allied Trades, Local Union 1891 (la « section locale 1891 »).
4. Les prestations et l'admissibilité en vertu du régime sont déterminées conformément au texte du régime. Le texte du régime est établi et modifié par le conseil de fiduciaires.
5. Aux termes d'une entente de fusion datée du 22 mai 1996 (l'« entente de fusion »), toutes les parties au contrat de fiducie ont reconnu l'Architectural Glass and Metal Contractors Association (« AGMCA ») comme une partie additionnelle au contrat de fiducie.
6. Aux termes du contrat de fiducie et de la *Loi sur les régimes de retraite* (la « Loi »), le conseil de fiduciaires est l'administrateur du régime.
7. Avant l'entente de fusion mentionnée au paragraphe 5, le contrat de fiducie prévoyait ce qui suit :

3.01 Nombre de fiduciaires et résidence

Le conseil de fiduciaires de la caisse de retraite se compose de quinze (15) fiduciaires, dont huit (8) sont nommés par l'Association (les « fiduciaires de l'Association ») et sept (7) sont nommés par le syndicat (les « fiduciaires du syndicat »). Tous les fiduciaires doivent résider au Canada. [TRADUCTION]

8. L'entente de fusion a modifié le nombre total de fiduciaires en ajoutant trois nouveaux fiduciaires de l'Association et trois nouveaux fiduciaires du syndicat, mais sans modifier le fait que le contrat de fiducie prévoyait un plus grand nombre de fiduciaires nommés par l'Association que de fiduciaires nommés par le syndicat.

9. Le 26 mai 2008, le surintendant adjoint des régimes de retraite a émis un avis d'intention qui proposait de rendre une ordonnance révoquant l'enregistrement du régime, si le régime n'était pas modifié de façon à se conformer aux dispositions de l'alinéa 8 (1) e) de la Loi, qui exige qu'un conseil de fiduciaires d'un RRI soit nommé de sorte qu'« au moins la moitié est constituée de représentants des participants au régime de retraite interentreprises ». Les fiduciaires, l'OPCA, l'AAO, l'ISCA et le syndicat ont tous demandé une audience devant le Tribunal en ce qui concerne l'avis d'intention. La RPCA et l'AGMCA ont obtenu la qualité de partie à l'instance lors de la conférence préparatoire à l'audience qui a eu lieu le 29 octobre 2008.
10. Le 24 novembre 2008, en réponse à cet avis d'intention, les fiduciaires ont modifié le contrat de fiducie, conformément à l'article 10.06 du contrat de fiducie (la « résolution modificatrice »). La résolution modificatrice modifiait le contrat de fiducie pour s'assurer que le contrat de fiducie prévoyait que le régime serait administré par un conseil de fiduciaires établi aux termes de l'alinéa 8 (1) e) de la Loi. À première vue, la résolution modificatrice octroyait à toutes les parties au contrat de fiducie le droit de nommer un nombre précis de fiduciaires, à l'exception de la RPCA, le requérant dans la présente instance.
11. Lorsqu'il a été mis au courant de la résolution modificatrice, le surintendant, par l'intermédiaire de son avocat, a informé le Tribunal, dans une lettre datée du 25 novembre 2008, qu'il était convaincu que les préoccupations soulevées dans l'avis d'intention étaient réglées. En conséquence, le surintendant a déclaré qu'il retirerait l'avis d'intention dès que tous les requérants auraient retiré leurs demandes d'audience respectives. Les demandes d'audience ont toutes été retirées.
12. Dans une lettre datée du 27 novembre 2008 au greffier du Tribunal des services financiers, l'avocat de la RPCA a annoncé que la RPCA était d'avis que la résolution modificatrice était invalide et que l'audience devrait avoir lieu. Dans une lettre datée du 28 novembre 2008 au greffier, l'avocat du surintendant a soutenu que les points soulevés par la RPCA sortaient du champ d'application des affaires alors portées devant le Tribunal et a demandé qu'elles soient soumises au surintendant avant de pouvoir être portées devant le Tribunal.
13. Dans une lettre datée du 1^{er} décembre 2008 au greffier, l'avocat du surintendant a fait savoir que sous réserve d'un jugement du Tribunal, l'avis d'intention était retiré.
14. Dans une décision communiquée par courriel le 2 décembre 2008, le président du comité d'audition a informé que le Tribunal n'avait plus compétence pour tenir une audience sur l'affaire étant donné que les demandes d'audience et l'avis d'intention avaient été retirés.
15. Le 25 novembre 2008, les fiduciaires, par l'intermédiaire de leur mandataire, ont déposé auprès du surintendant une demande d'enregistrement d'une modification au régime de retraite dûment remplie (formule 1.1) en ce qui concerne la résolution modificatrice, ainsi que la version originale de la résolution modificatrice. Au paragraphe 6 de la demande, dans lequel le requérant doit indiquer les questions dont il s'agit et énumérer une liste de

points précis, le requérant a coché « Autre » et inscrit, à l'endroit prévu pour ajouter des détails, « modification à un contrat de fiducie datée du 24 novembre 2008 ».

16. Le 17 février 2009, ou vers cette date, l'agent des régimes de retraite affecté au régime, à la CSFO, a écrit aux parties au contrat de fiducie et aux fiduciaires pour leur demander de soumettre des observations sur la question de savoir si la résolution modificatrice devrait ou non être enregistrée.
17. À l'exception du requérant, aucune partie ne s'est opposée à l'enregistrement de la modification. Dans leurs réponses, les fiduciaires, l'AAO et le syndicat ont expressément demandé au surintendant d'enregistrer la résolution modificatrice.
18. Le 20 mai 2009, le surintendant a émis l'avis d'enregistrement en ce qui concerne la résolution modificatrice.
19. Le 18 juin 2009, la RPCA a déposé une demande d'audience en ce qui concerne l'enregistrement.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

La modification visée en l'espèce a été enregistrée conformément à l'article 12 de la Loi, qui prévoit ce qui suit :

- (1) L'administrateur d'un régime de retraite présente une demande au surintendant, dans les soixante jours de la date de modification du régime de retraite, afin de faire enregistrer la modification.
- (2) Une demande d'enregistrement d'une modification se fait au moyen du versement des droits fixés par le ministre et du dépôt de ce qui suit :
 - a) d'une copie certifiée conforme du document modificatif;
 - b) des copies certifiées conformes des autres documents prescrits;
 - b.1) d'une attestation rédigée selon la formule qu'approuve le surintendant et signée par l'administrateur du régime de retraite, selon laquelle le régime de retraite est conforme à la présente loi et aux règlements;
 - c) des autres renseignements prescrits.
- (3) L'administrateur d'un régime de retraite dépose une copie certifiée conforme de chaque document qui modifie les documents qui créent le régime de retraite ou la caisse de retraite, et en justifie l'existence.

L'article 12 emploie deux expressions qui sont importantes en l'espèce. La première, au paragraphe 12 (1), est « régime de retraite ». Cette expression est définie au paragraphe 1 (1) de la Loi de la façon suivante :

« régime de retraite » Régime établi et administré pour fournir des pensions à des employés....

La deuxième expression, qui figure au paragraphe 12 (3), est « les documents qui créent le régime de retraite ou la caisse de retraite ». Cette expression n'est pas définie dans la Loi. Toutefois, le paragraphe 10 (1) stipule :

Les documents qui créent un régime de retraite et en justifient l'existence contiennent les renseignements suivants :

1. Le mode de nomination et les détails de la nomination de l'administrateur du régime de retraite.
2. Les conditions d'affiliation au régime de retraite.
3. Les prestations et les droits qui seront acquis au moment de la cessation d'emploi, de la cessation de l'affiliation, de la retraite ou du décès.
4. La date normale de retraite prévue par le régime de retraite.
5. Les exigences donnant droit aux prestations de retraite ou aux prestations accessoires aux termes du régime de retraite.
6. Les cotisations ou le mode de calcul des cotisations qu'exige le régime de retraite.
7. La façon de déterminer les prestations payables aux termes du régime de retraite.
8. Le mode de calcul des intérêts qui doivent être portés au crédit des cotisations aux termes du régime de retraite.
9. Le mécanisme de paiement des coûts d'administration du régime de retraite et de la caisse de retraite.
10. Le mécanisme pour constituer et maintenir la caisse de retraite.
11. Le traitement de l'excédent pendant la durée du régime de retraite et au moment de la liquidation de celui-ci.
12. L'obligation de l'administrateur de fournir aux participants les renseignements et les documents dont la divulgation est exigée par la présente loi et les règlements.
13. Le mode d'attribution de l'actif du régime de retraite au moment de la liquidation.
14. Les précisions sur les régimes de retraite que remplace le présent régime et aux termes desquels les participants au régime de retraite peuvent avoir droit à des prestations de retraite.
15. Les autres renseignements prescrits à l'égard du régime de retraite ou de la caisse de retraite, ou des deux.

En ce qui concerne en particulier les RRI, le paragraphe 10 (2) prévoit ce qui suit :

Les documents qui créent un régime de retraite interentreprises et en justifient l'existence conformément à une convention collective ou à un contrat de fiducie énoncent les attributions du conseil de fiduciaires qui est l'administrateur du régime de retraite interentreprises.

L'exigence de base d'enregistrer le régime de retraite lui-même, l'exigence fondamentale en vertu de la Loi aux fins de la supervision des régimes de retraite par l'autorité de réglementation, est imposée par l'article 9, comme ceci.

- (1) L'administrateur d'un régime de retraite présente une demande d'enregistrement de celui-ci au surintendant dans le délai prescrit.
- (2) La demande d'enregistrement se fait au moyen du paiement des droits fixés par le ministre et du dépôt des documents suivants :
 - a) une demande remplie selon la formule qu'approuve le surintendant;
 - b) des copies certifiées conformes des documents qui créent le régime de retraite et en justifient l'existence;
 - c) des copies certifiées conformes des documents qui créent la caisse de retraite et en justifient l'existence;
 - d) une copie certifiée conforme des accords réciproques de transfert, le cas échéant, qui se rapportent au régime de retraite;
 - e) une copie certifiée conforme des explications et des autres renseignements qui doivent être fournis en vertu du paragraphe 25 (1);
 - e.1) une attestation rédigée selon la formule qu'approuve le surintendant et signée par l'auteur de la demande, selon laquelle le régime de retraite est conforme à la présente loi et aux règlements;
 - f) les autres documents prescrits.
- (3) Pour l'application du paragraphe (2), le terme «document» comprend l'expression «convention collective».

Est également pertinent l'alinéa 8 (1) e) de la Loi. Cette disposition prévoit ce qui suit :

- (1) Un régime de retraite n'est admissible à l'enregistrement que s'il est administré par un administrateur qui est, selon le cas :
 - e) si le régime de retraite est un régime interentreprises établi conformément à une convention collective ou à un contrat de fiducie, un conseil de fiduciaires qui est constitué conformément au régime de retraite ou à un contrat de fiducie établissant le régime de retraite et dont au moins la moitié est constituée de représentants des participants au régime de retraite interentreprises. La majorité de ces représentants sont citoyens canadiens ou résidents permanents;

POSITIONS DES PARTIES

La position des fiduciaires peut être énoncée assez simplement. Ils soutiennent que l'article 12 de la Loi crée deux exigences distinctes, s'appliquant à deux types de documents distincts : les « régimes de retraite » et les « documents qui créent le régime de retraite ou la caisse de retraite et en justifient l'existence ». Les modifications à un « régime de retraite » doivent être *enregistrées* aux termes du paragraphe 12 (1). Cette exigence d'enregistrement crée le pouvoir

de prise de décision du surintendant en vertu de l'alinéa 18 (1) d). Le surintendant peut décider d'enregistrer ou non la modification; la décision peut faire l'objet d'un appel devant notre Tribunal en vertu du paragraphe 18 (2) et de l'article 89 de la Loi¹. Selon le paragraphe 12 (3), cependant, les « documents qui créent le régime de retraite ou la caisse de retraite » ne doivent pas être enregistrés; ils doivent simplement être *déposés*. Aucun processus d'approbation n'est lancé, aucune décision du surintendant ne doit être prise et il n'y a donc pas de droit d'appel devant notre Tribunal.

Les fiduciaires plaident que l'expression « régime de retraite », dans son « sens simple et ordinaire », renvoie à un document qui traite des « prestations de retraite et normes minimales », à distinguer des contrats de fiducie ou autres documents liés au régime; c'est un document qu'on appelle souvent « texte du régime ». Selon eux, ce ne sont que les modifications à ce document qui sont assujetties à l'exigence d'enregistrement. D'après eux, un contrat de fiducie entre dans la deuxième catégorie; il ne s'agit pas d'un régime de retraite, mais plutôt de l'un des nombreux « documents qui créent le régime de retraite ou la caisse de retraite et en justifient l'existence ». La modification en question, donc, devait être déposée en vertu du paragraphe 12 (3), mais elle ne devait pas être enregistrée en vertu du paragraphe 12 (1), et elle n'aurait jamais dû être enregistrée. Les fiduciaires soutiennent que comme elle n'aurait pas dû être enregistrée, le Tribunal n'a pas compétence pour entendre une demande contestant cet enregistrement. Ils reconnaissent, bien entendu, que le surintendant a bien enregistré la modification en tant que modification à un régime de retraite; en fait, ils reconnaissent que le surintendant l'a fait selon leur requête et à leur demande. Ils font toutefois valoir que comme la modification concernait un contrat de fiducie et non un régime de retraite, l'enregistrement est en fait nul. Dans leurs observations écrites, ils affirment que « les parties ne peuvent pas, de par leur consentement ou action, accorder au TSF la compétence d'entendre le litige », si, en fait, il ne détient pas cette compétence; en conséquence, le fait que les fiduciaires aient eux-mêmes demandé l'enregistrement ne peut pas être utilisé contre eux comme fondement de compétence.

La base de l'argumentation des fiduciaires est la façon dont l'expression « contrat de fiducie » est utilisée dans la Loi. L'expression n'est pas définie dans la Loi. Aux quelques endroits où il apparaît, toutefois, le contexte grammatical suggère qu'il s'agit d'un document qui contient les éléments fondamentaux d'un régime de retraite, mais qu'il ne fait pas partie intégrante du régime lui-même. Les fiduciaires invoquent en premier l'alinéa 8 (1) e), qui renvoie à un « régime de retraite... établi conformément à une convention collective ou à un contrat de fiducie ». Le

¹ L'alinéa 18 (1) d) de la Loi prévoit que « Le surintendant peut :... refuser d'enregistrer une modification apportée à un régime de retraite si la modification est nulle ou si le régime de retraite modifié n'était plus conforme à la présente loi et aux règlements ». Le paragraphe 18 (2) stipule expressément que « L'autorité conférée au surintendant par le paragraphe (1) est assujettie au droit d'être entendu prévu par l'article 89 ». Le paragraphe 89 (1) déclare que « Si le surintendant a l'intention de refuser d'enregistrer un régime de retraite ou une modification apportée à un régime de retraite, ou de révoquer un enregistrement, il signifie un avis d'intention, motivé par écrit, à l'auteur de la demande ou à l'administrateur du régime. » Un avis d'intention crée un droit à une audience devant notre Tribunal. Bien qu'à première vue l'article 89 ne s'applique qu'à une décision négative du surintendant (c'est-à-dire le refus d'enregistrer), il est habituel en vertu de la jurisprudence qu'il existe un droit équivalent à une audience aux termes de l'article 89 pour contester une décision positive du surintendant (c'est-à-dire la décision d'enregistrer) : voir les décisions *Maynard v. Ontario (Superintendent of Pensions) (Superintendent of Pensions)* (2000), 23 C.C.P.B. 145, [2000] O.J. No. 881 (Div. Ct.); voir aussi *CUPE v. Ontario Hospital Association* (1992) 91 D.L.R. (4th) 436 (Div. Ct.); *Baxter v. Ontario (Superintendent of Financial Services)* (2004), 43 C.C.P.B. 1, [2004] O.J. No. 4909 (Div. Ct.).

paragraphe 10 (2) parle des « documents qui créent un régime de retraite interentreprises et en justifient l'existence conformément à une convention collective ou à un contrat de fiducie ». Le paragraphe 14 (1) exonère de certaines exigences de la Loi un « régime de retraite interentreprises établi conformément à une convention collective ou à un contrat de fiducie ». En outre, le paragraphe 26 (4), qui traite des exigences d'avis pour des modifications négatives, prévoit une exemption pour « un régime de retraite interentreprises établi conformément à une convention collective ou à un contrat de fiducie ». Les fiduciaires plaident un argument logique : si un régime de retraite est établi « conformément » à un contrat de fiducie, le contrat de fiducie semble être conceptualisé comme quelque chose de différent du régime de retraite.

À l'appui de leur position, les fiduciaires plaident aussi avec vigueur que les questions d'interprétation et d'application des contrats de fiducie n'entrent pas dans le champ de compétence du Tribunal; elles entrent dans le champ de compétence des tribunaux judiciaires de *common law* (voir, par exemple, *McGee v. London Life Insurance Co.*, [2008] O.J. No. 1870, par. 42). Ils relèvent le fait qu'un grand nombre des questions soulevées par le requérant dans le mémoire préparatoire à l'audience concerne la *common law* des fiducies plutôt que des allégations de violation de la Loi. Comme la compétence du Tribunal est limitée à la Loi et par la Loi, ils soutiennent que nous n'avons pas compétence pour traiter de ces questions.

Les avocats des autres parties intimées appuyant la motion ont adopté les observations des fiduciaires.

Le surintendant, qui défendait en tête l'argument contre la motion, reconnaît que l'exigence d'enregistrement prévue au paragraphe 12 (1) de la Loi s'applique uniquement aux « régimes de retraite ». Il adopte cependant une perspective plus large que les fiduciaires à l'égard du sens de l'expression « régime de retraite ». Il met le doigt en premier sur la définition de base de l'expression, au paragraphe 1 (1) de la Loi : « régime de retraite » Régime établi et administré pour fournir des pensions à des employés. Il fait valoir qu'il s'agit d'une définition d'ordre fonctionnel, qui ne renvoie pas ni se limite à un type précis de document. Il soutient qu'il n'y a rien de difficile à comprendre; si un document traite d'une question prévue par la Loi, comme par exemple la composition du conseil de fiduciaires d'un RRI, il fait partie du régime de retraite, et les modifications à ce document sont assujetties aux exigences d'enregistrement du paragraphe 12 (1). Dans ses observations orales, le surintendant a affirmé ce qui suit :

Le régime applicable aux modifications prévu par la *Loi sur les régimes de retraite* [à savoir, le paragraphe 12 (1)] s'appliquerait à tous les documents qui concernent les droits des participants, au sens large, et soulèvent des questions portant sur la conformité à la loi.

Contrairement aux fiduciaires, qui plaident qu'il existait une conception commune dans l'industrie des questions qui sont traitées dans certains types précis de documents et donc qu'il existe un « sens commun et ordinaire » de l'expression « régime de retraite », le surintendant soutient que les répondants du régime individuels, y compris les co-répondants des RRI, font divers choix sur la façon de documenter les questions que la loi exige de traiter dans les régimes de retraite. Certains le font dans un seul document, appelé « régime de retraite » ou « texte du régime ». D'autres préfèrent traiter de ces questions dans divers documents distincts, portant un

titre différent, y compris les textes de régime, contrats de fiducie et conventions collectives. C'est justement pour cette raison, selon lui, que la loi a choisi de définir l'expression « régime de retraite » en termes fonctionnels et réels plutôt qu'en limitant sa portée à un seul document.

Le surintendant affirme que sa position est étayée par les dispositions de la Loi. Il renvoie aux exigences du régime d'enregistrement initial, prévues à l'article 9 de la Loi. Cet article exige que l'administrateur du régime présente une « demande d'enregistrement du régime de retraite ». La demande doit être accompagnée par le dépôt de multiples documents. L'article ne parle pas du tout d'un seul document appelé « régime de retraite »; au contraire, il prévoit une trousse qui comprend « tous les documents qui créent un régime de retraite et en justifient l'existence », ainsi que les « les documents qui créent une caisse de retraite et en justifient l'existence ». L'article 10 décrit le contenu de ces documents en termes concrets, qui incluent, mais sans être limité, ce que les fiduciaires appellent les « prestations de retraite et normes minimales ». L'une des exigences visées au paragraphe 10 est que les documents du régime décrivent « le mode de nomination et les détails de la nomination de l'administrateur du régime de retraite » (al. 10 (1) 1). Le surintendant plaide que dans la mesure où ces documents du régime concernent des questions liées au régime réglementaire, ils font partie de la trousse de documents, pris ensemble, qui constitue le « régime de retraite » au sens de la Loi. Les dispositions du contrat de fiducie en question ici concernent des points qui doivent être traités pour assurer la conformité à l'article 8 de la Loi. En conséquence, déclare le surintendant, la modification est une modification à un « régime de retraite » au sens du paragraphe 12 (1) de la Loi.

Le requérant a adopté ces observations. En plus, il affirme que l'approche des fiduciaires nuit à l'autorité de l'organe de réglementation en plaçant trop d'importance sur la *nom* que les parties choisissent d'attribuer à n'importe quel document qui crée et justifie leur régime global, ce qui encouragerait une approche selon laquelle les parties enregistreraient un document « de base », appelé « régime de retraite », et y ajouteraient divers autres documents importants qui seraient exemptés de l'obligation d'enregistrer les modifications. De l'avis du requérant, une approche réelle de l'interprétation de l'expression « régime de retraite » serait plus conforme à l'objet de la loi; les documents qui contiennent des renseignements clés exigés pour rendre le régime conforme aux règles, comme les dispositions d'un contrat de fiducie établissant la composition du conseil de fiduciaires, doivent être considérés comme faisant partie intégrante du régime de retraite. Dans ses observations écrites, la RPCA a renvoyé à la conduite des parties en l'espèce pour appuyer son approche interprétative; bien qu'elle n'ait pas soutenu que les fiduciaires et les autres parties intimées soutenant la motion avaient été empêchés d'adopter la position selon laquelle la résolution modificatrice constituait une modification à un régime de retraite au sens de la Loi, elle a affirmé que leur conduite était la preuve de l'existence d'une compréhension commune au sein du secteur des régimes de retraite selon laquelle ce genre de modifications étaient bien assujetties à l'exigence d'enregistrement.

L'AGMCA a fait écho aux observations du surintendant et du requérant. Il a fait valoir que le libellé large de la définition de « régime de retraite » était délibéré; le législateur n'avait pas l'intention de limiter le sens du terme « régime de retraite » au document que l'on qualifie souvent dans l'industrie de « texte du régime ». Comme le surintendant, il est d'avis que l'industrie emploie une vaste série de documents pour remplir les normes minimales exigées par la Loi pour les régimes de retraite; tous ces documents se répercutent sur les droits des

participants et non pas simplement sur les prestations des participants. Les RRI adoptent parfois une approche de la documentation du régime différente de celle d'un grand nombre de régimes à entreprise unique, mais la Loi s'applique aux deux types de régime. L'AGMCA déclare que pour les RRI, le contrat de fiducie est un document essentiel qui décrit le droit des participants en vertu de la Loi. Comme le surintendant, l'AGMCA considère que l'exigence d'enregistrement (et donc le régime applicable aux modifications) s'applique à tous les documents du régime nécessaires pour rendre le « régime de retraite » dans son ensemble conforme à la Loi.

Pour ce qui est de l'argument des fiduciaires selon lequel la demande exigerait que notre Tribunal examine des questions de droit des fiducies qui relèvent de la compétence exclusive des tribunaux judiciaires, l'AGMCA a mis l'accent sur l'étroitesse de la question portée devant nous dans le cadre de la motion. Il nous a rappelé que l'AGMCA, ainsi que d'autres parties intimées, soulèverait des oppositions spécifiques en temps voulu à un grand nombre des questions mentionnées par le requérant. Pour ce qui est de la question étroite de savoir si une modification à un contrat de fiducie constitue ou non une modification à un régime de retraite, il a plaidé que l'argument des fiduciaires était mal formé.

ANALYSE

Comme nous l'avons indiqué plus haut, nous avons décidé de rejeter la motion. Nous fondons notre décision sur deux motifs. Le premier motif est étroit : nous estimons qu'en raison du fait que la modification en question a été *de facto* enregistrée comme une modification à un régime de retraite, le requérant a le droit de contester cet enregistrement. Toutefois, d'un point de vue plus large, nous pensons que la modification en question constitue une modification à un « régime de retraite » au sens de la Loi et qu'elle a été correctement caractérisée comme telle par le surintendant. Qu'elle ait été convenablement enregistrée ou non est bien entendu un point qu'il faudra analyser un autre jour.

Analysons d'abord le motif étroit de l'enregistrement *de facto*. La modification en question a été adoptée en réponse à l'avis d'intention initial du surintendant, qui menaçait de révoquer l'enregistrement du régime de retraite à moins que le régime ne soit modifié pour être en conformité avec la Loi. Les fiduciaires, qui ont clairement indiqué sur la demande qu'il s'agissait d'une modification à un contrat de fiducie, ont soumis une demande d'enregistrement de la résolution modificatrice en tant que modification à un régime de retraite. (En fait, l'avocat des fiduciaires nous informe que les fiduciaires n'ont pensé à la possibilité qu'il ne s'agît pas en droit d'une modification à un régime de retraite qu'au moment où ils ont reçu la demande en question en l'espèce.) Le surintendant, sachant très bien qu'il s'agissait d'une modification à un contrat de fiducie, l'a enregistrée comme une modification à un régime de retraite. Le surintendant continue d'affirmer qu'il s'agit bien d'une modification à un régime de retraite. Si les fiduciaires avaient raison en ce qui concerne leur interprétation du terme « régime de retraite », il s'ensuit que le surintendant *n'aurait pas dû* enregistrer la modification. Cependant, cela ne changerait pas le fait que le surintendant a enregistré la modification. Il y a un avis d'enregistrement et une modification enregistrée que le surintendant continue de considérer comme une modification valide d'un régime de retraite. Le requérant a certainement le droit de contester cet enregistrement *de facto*; sinon, l'enregistrement, que toutes les parties, à l'exception du surintendant, considèrent maintenant comme impropre, bien que pour des raisons très différentes,

serait valable. La question que les fiduciaires soulèvent maintenant risque d'affecter la nature des arguments qui pourraient être invoqués pour contester l'enregistrement. Mais elle n'affecte pas notre compétence d'entendre la demande. Pour cette seule raison, nous pourrions rejeter donc la motion.

Toutefois, nous sommes aussi d'avis que la modification en question constitue bien une modification à un « régime de retraite » au sens de la Loi. Nous sommes persuadés que la définition de « régime de retraite » dans la Loi est une définition fonctionnelle et qu'elle ne renvoie pas un seul document en particulier. Il ressort clairement du libellé de l'article 9 que l'exigence initiale d'enregistrer les régimes de retraite contient l'exigence d'enregistrer (et pas simplement de « déposer ») un vaste éventail de documents, y compris, mais sans y être limité, les « documents qui créent un régime de retraite interentreprises et en justifient l'existence ». D'après nous, l'article 10 impose aux parties l'exigence de documenter leur conformité aux exigences réglementaires applicables aux régimes de retraite, tout en les laissant libres de choisir la forme de cette documentation. Quelle que soit la forme que prend la documentation, il faut que les documents soient enregistrés dans le cadre de l'enregistrement du « régime de retraite », pour permettre au surintendant de s'assurer que le régime de retraite enregistré est conforme à la Loi. Cette documentation devrait clairement contenir un document énonçant les « prestations de retraite et les normes minimales » (le genre de document que M. Mazzuca affirme constituer un « régime de retraite »). Elle devrait aussi, à notre avis, contenir un contrat de fiducie, comme celui que nous avons en l'espèce, qui traite des questions précisées au paragraphe 10 (1), y compris celle du « mode de nomination et les détails de la nomination de l'administrateur du régime de retraite ».

Ensemble, ces documents sont enregistrés conformément à l'obligation imposée par l'article 9 d'enregistrer le « régime de retraite ». Il ne serait pas très logique de rendre l'exigence d'enregistrer les modifications plus étroite que l'exigence originale d'enregistrer le « régime de retraite ». Le contrat de fiducie, ou au moins les parties du contrat de fiducie qui traitent de l'établissement du conseil de fiduciaires et qui doivent être conformes à l'alinéa 8 (1) e) de la Loi, font partie du « régime de retraite » documenté et enregistré. Ainsi, les modifications au contrat de fiducie traitant de ces questions constituent des modifications au régime de retraite et sont donc tenues d'être enregistrées aux termes du paragraphe 12 (1).

Nous savons bien que cette interprétation ne résout pas toutes les énigmes d'interprétation de la loi. Il y a certainement quelques incohérences dans la façon dont la Loi conceptualise le « régime de retraite » et une approche strictement grammaticale n'apporte pas toujours des résultats intelligibles. Les fiduciaires ont soutenu que lorsqu'elle renvoie à un contrat de fiducie, la Loi utilise une structure grammaticale qui laisse entendre qu'il s'agit d'un document distinct du régime de retraite. Cet argument a bien entendu quelque bien-fondé. Son approche, toutefois, suscite des problèmes grammaticaux qui sont au moins tout aussi complexes. Ils nous demandent de définir le « régime de retraite » d'une façon étroite comme un texte de régime ou un document qui ne fait que décrire les prestations de retraite. Ce genre de document tomberait certainement dans la catégorie plus vaste des « documents qui créent un régime de retraite et en justifient l'existence », aux termes du paragraphe 10 (1). Nous nous retrouverions alors face au même problème grammatical que celui que nous avons déjà relevé : notre « régime de retraite », selon la définition de M. Mazzuca, serait un document qui a créé le régime de retraite et qui le justifie.

Il est sûrement plus logique d'adopter l'approche fonctionnelle qui met l'accent non pas sur le nom du document, mais sur la fonction qu'il remplit dans le cadre d'un « régime établi et administré pour fournir des pensions à des employés ».

L'approche fonctionnelle nous fournit une réponse, même si elle est floue, à un autre argument invoqué par les fiduciaires : le paragraphe 12 (3) se trouverait redondant si on suivait une interprétation trop large de « régime de retraite ». Ils déclarent que si tous les « documents qui créent un régime de retraite et en justifient l'existence » étaient considérés comme faisant partie intégrante du régime de retraite et qu'ils devaient tous être enregistrés en vertu du paragraphe 12 (1) dans le cadre de ce régime, le paragraphe 12 (3), qui exige le dépôt des copies certifiées conformes des « documents qui créent un régime de retraite et en justifient l'existence », n'aurait plus de sens. Le surintendant répond à cet argument en soulignant qu'il n'était pas nécessaire de conclure que *toutes* les parties de *tous* les documents qui créent un régime de retraite ou une caisse de retraite et en justifient l'existence étaient assujetties à l'exigence d'enregistrement. Il concède que ces documents peuvent traiter de questions qui sortent du champ d'application de la définition « réelle » du régime de retraite, et dans cette mesure, ils ne devraient pas être enregistrés. Le paragraphe 9 (3), par exemple, inclut expressément les « conventions collectives » parmi les documents qui doivent être enregistrés si elles « créent un régime de retraite et en justifient l'existence ». Cependant, il est évident qu'il y a de nombreuses dispositions de conventions collectives auxquelles le régime réglementaire de la Loi ne pourrait pas s'appliquer et auxquelles le régime d'enregistrement des modifications ne s'appliquerait pas. C'est une réponse qui n'est pas entièrement satisfaisante du point de vue des politiques. Elle laisse l'administrateur du régime devant le choix « réel » plutôt que formel de savoir si une modification à un document doit être enregistrée ou non, ou simplement déposée. En outre, on ne comprend pas bien pourquoi certaines parties de documents doivent être déposées si elles ne concernent pas du tout le régime réglementaire. Il se peut cependant que ce soit la seule réponse pratique que nous puissions trouver, étant donné la nature de certains documents qui entrent dans la catégorie des « documents qui créent un régime de retraite et en justifient l'existence ».

Dans tous les cas, nous devons bien entendu appliquer la Loi comme nous l'interprétons. Comme l'a souligné M. Newton dans ses observations, ce n'est pas la première fois que la rédaction de certaines dispositions de la Loi a été considérée comme imparfaite. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt *Monsanto c. Ontario*, [2004] 3 R.C.S. 152, a établi clairement que nous devons interpréter la *Loi sur les régimes de retraite* dans son ensemble :

.... 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. (par. 19).

Dans la même affaire, la Cour suprême a également articulé clairement l'objet de la Loi : « établir des normes minimales et une supervision réglementaire destinées à protéger et à garantir les prestations et les droits des participants, des anciens participants et des autres personnes qui ont droit à des prestations en vertu de régimes de retraite complémentaires » (par. 60). Nous croyons qu'une interprétation réelle du terme « régime de retraite » donne le meilleur effet aux dispositions de la loi « dans leur contexte global » et qu'elle est la plus conforme à l'objet de la loi.

En conséquence, nous rejetons la motion, tout en avertissant les parties qu'en rendant cette décision nous gardons à l'esprit le fait que la compétence du Tribunal découle de la loi et qu'il ne joue pas le même rôle que les tribunaux judiciaires dans l'interprétation et l'application des contrats de fiducie. Nous avons conclu que le requérant avait le droit de contester la décision du surintendant d'enregistrer la modification au contrat de fiducie, mais pour que cette contestation aboutisse elle doit être déposée dans le cadre de la Loi. Comme indiqué ci-dessus, les parties intimées ont fait part de leur intention de présenter d'autres contestations précises au fondement de la contestation du requérant, à ce jour, et aux mesures de redressement qu'il demande. Nos motifs n'ont aucunement l'intention de préjuger de l'issue de ces questions.

Les parties doivent contacter le greffier du TSF pour fixer une conférence préparatoire à l'audience afin de décider de la continuation de l'audience.

FAIT à Toronto (Ontario), ce 25^e jour de février 2010

“Elizabeth Shilton”

Elizabeth Shilton,
Membre du Tribunal et présidente du comité d'audition

“Heather Gavin”

Heather Gavin,
Membre du Tribunal et du comité d'audition

“David Short”

David Short,
Membre du Tribunal et du comité d'audition