

Dossier TSS n° P130-2000
Décision n° P0130-2000-1

DANS L'AFFAIRE DE la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chap. P.8, telle qu'elle est modifiée (la « Loi »);

DES rapports de liquidation partielle présentés par la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée à la surintendante des services financiers à l'égard du Régime de retraite de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (1988), numéro d'enregistrement 347054 (le « régime de l'Impériale ») et du Régime de retraite de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée à l'intention des anciens employés de McColl-Frontenac Inc., numéro d'enregistrement 344002 (le « régime de MFI »);

ET D'une audience fixée conformément au paragraphe 89 (8) de la Loi.

ENTRE :

LA COMPAGNIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE

Requérante

- et -

LA SURINTENDANTE DES SERVICES FINANCIERS

Intimée

DEVANT :

M. Colin H.H. McNairn, vice-président du Tribunal
et président du comité

M. Louis Erlichman, membre du Tribunal et du
comité

M. William M. Forbes, membre du Tribunal et du
comité

ONT COMPARU :

pour la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée
M^e J. Brett Ledger
M^e Lindsay P. Hill

pour la surintendante des services financiers
M^e Deborah McPhail
M^e Frederica Rotter

DATE DE L'AUDIENCE : le 25 juillet 2001

MOTIFS DE LA DÉCISION

Le contexte

La requérante a engagé la présente instance en déposant un avis de demande d'audience devant le Tribunal. La demande remet en question l'avis d'intention de la surintendante de refuser d'approuver les rapports de liquidation partielle déposés par la requérante relativement à la liquidation partielle de deux de ses régimes de retraite, soit le régime de l'Impériale et son régime de MFI (les « régimes »). La surintendante avait ordonné ces liquidations à cause de la réorganisation de la requérante et de la fermeture de l'une de ses raffineries, intervenues toutes les deux au cours de la période allant du 4 février 1992 au 30 juin 1995 (la « période de liquidation partielle »).

L'avis d'intention se fondait sur les motifs suivants :

- les rapports ne tenaient pas compte du passif lié à tous les participants aux régimes qui avaient vu leur emploi prendre fin au cours de la période de liquidation partielle;
- les rapports ne prévoyaient pas de prestations découlant de droits acquis avec le temps (« prestations acquises »), conformément à l'article 74 de la Loi, à l'égard de tous les participants aux régimes touchés par les liquidations partielles qui avaient acquis des prestations lorsqu'ils travaillaient en Ontario et dont le total de l'âge et des années de service chez la requérante était d'au moins 55.

Au moyen d'un avis de motion daté du 29 juin 2001, la requérante a sollicité du Tribunal une ordonnance enjoignant à la surintendante de répondre à certaines questions écrites qu'elle lui avait posées et à produire les documents qu'elle avait demandés en posant ces questions écrites.

Les questions en litige

Lors d'une conférence préparatoire à l'audience tenue le 19 juin 2001, les parties ont convenu, avant l'audition de la motion, que les questions en litige dans la présente instance qui ont rapport à la motion devraient être formulées, aux fins de cette motion, de la façon suivante :

Question 1

- a) Y a-t-il, parmi les participants ou anciens participants aux régimes ayant vu leur emploi à la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée prendre fin au cours de la période de liquidation partielle définie dans l'avis d'intention, des participants dont l'emploi a pris fin par suite de la réorganisation ou de la cessation de la totalité ou d'une partie des affaires de la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée s'ils appartenaient à l'une des catégories suivantes :
- (i) les employés dont le contrat d'emploi à durée déterminée était, selon ses conditions, achevé (p. ex., étudiants occupant un emploi d'été, participants à un programme d'enseignement coopératif et employés embauchés à titre contractuel pour une durée déterminée);
 - (ii) les employés devenus invalides qui recevaient des prestations d'invalidité;
 - (iii) les employés qui auraient volontairement démissionné;
 - (iv) les employés qui avaient été mutés dans une société affiliée qui ne participait pas aux régimes;
 - (v) les employés qui avaient pris leur retraite, conformément aux conditions des régimes, à l'âge normal de la retraite;
 - (vi) les employés qui avaient pris leur retraite en se prévalant des dispositions des régimes concernant la retraite pour invalidité;
 - (vii) les employés dont l'emploi avait pris fin par suite de leur décès;
 - (viii) les employés qui auraient fait l'objet d'un licenciement motivé?
- b) Les doctrines de l'attente légitime, de l'abus de pouvoir discrétionnaire ou de la préclusion s'appliquent-elles en l'espèce à l'égard de la question de savoir quels participants et anciens participants doivent être inclus dans le groupe visé par la liquidation partielle?

Question 2

- a) La *Loi sur les prestations de retraite* (Ontario) (la « Loi ») exige-t-elle que des « prestations acquises » prévues à l'article 74 soient accordées aux participants et anciens participants du groupe visé par la liquidation partielle qui étaient employés dans une province autre que l'Ontario ou la Nouvelle-Écosse à la date où leur emploi a pris fin, relativement à toute période antérieure d'emploi à l'Impériale en Ontario ou en Nouvelle-Écosse? Dans l'affirmative, comment ces prestations devraient-elles être calculées?
- b) Si la réponse à la question a) est « oui », peut-on exclure les périodes d'emploi dans des provinces autres que l'Ontario ou la Nouvelle-Écosse pour calculer les prestations acquises prévues à l'article 74 de la Loi et à

l'article 79 de la loi intitulée *Pension Benefits Act* (Nouvelle-Écosse) payables à tous les participants et anciens participants dont l'emploi a pris fin en Ontario ou en Nouvelle-Écosse?

- c) Si la réponse à la question a) est « oui », les doctrines de l'attente légitime, de l'abus de pouvoir discrétionnaire ou de la préclusion s'appliquent-elles en l'espèce à l'égard du calcul des prestations acquises prévues à l'article 74 de la Loi et à l'article 79 de la loi intitulée *Pension Benefits Act* (Nouvelle-Écosse) pour les participants qui ont vu leur emploi prendre fin dans les cas visés à la question a)?

Il existe une troisième question qui devra être examinée à l'audience principale portant sur la présente instance mais aucune des questions écrites auxquelles la requérante désire une réponse ne porte sur cette question.

Les questions écrites

La surintendante a répondu à certaines des questions écrites posées par la requérante à la satisfaction de celle-ci. D'autres ne nécessitent plus de réponses étant donné certaines modifications que la surintendante a accepté, lors de la conférence préparatoire à l'audience, d'apporter aux motifs détaillés de son avis d'intention.

Le premier ensemble de questions écrites

Le premier ensemble de questions écrites auxquelles la requérante continue d'exiger des réponses peut se résumer ainsi :

- Combien de liquidations partielles de régimes la surintendante a-t-elle ordonnées au cours de la période allant de janvier 1988 à octobre 2000 en application des dispositions suivantes :
 - l'alinéa 69 (1) d) de la Loi (nombre important de participants au régime ayant vu leur emploi prendre fin par suite de la cessation ou de la réorganisation des affaires);
 - l'alinéa 69 (1) e) de la Loi (cessation d'une partie importante des affaires de l'employeur dans un lieu particulier)?
- Combien y a-t-il eu de cas portant sur de telles liquidations (dont chacune avait été ordonnée en application de l'un des alinéas indiqués de la Loi) où les employés ont vu leur emploi prendre fin au cours de la période de liquidation partielle pour les raisons suivantes :
 - l'expiration d'un contrat d'emploi à durée déterminée;
 - une invalidité;
 - une démission volontaire;
 - une mutation dans une société affiliée qui ne participe pas aux régimes;
 - une retraite à l'âge normal de la retraite aux termes des conditions des régimes;
 - une retraite anticipée aux termes des conditions des régimes;

- une retraite pour invalidité aux termes des conditions des régimes;
- un décès;
- un licenciement motivé?
- Combien de rapports de liquidation (portant sur des liquidations dont chacune avait été ordonnée en application des alinéas indiqués de la Loi) visaient des employés appartenant à l'une de ces catégories du groupe visé par la liquidation partielle?
- La surintendante a-t-elle refusé d'approuver des rapports de liquidation partielle (portant sur des liquidations dont chacune avait été ordonnée en application des alinéas indiqués de la Loi) parce que les employés de l'une de ces catégories n'étaient pas inclus dans le groupe visé par la liquidation partielle?

Le critère que nous avons adopté pour ordonner une réponse aux questions écrites et la divulgation de documents est le suivant : on peut soutenir que les renseignements demandés sont pertinents à l'instance et qu'il ne s'agit pas d'une question frivole, les renseignements recherchés sont assez détaillés pour que l'on puisse y répondre et il ne s'agit pas de renseignements privilégiés (voir *Monsanto Canada Inc. c. la surintendante des services financiers et al.*, dossier TSS n° P0013, décision du TSS n° 3, 2 juin 1999).

La requérante a affirmé, entre autres choses, que l'on pouvait soutenir que les réponses aux questions écrites énoncées ci-dessus étaient pertinentes à la question de savoir si les doctrines de l'attente légitime, de l'abus de pouvoir discrétionnaire ou de la préclusion s'appliquaient en l'espèce et influaient donc sur la détermination des participants ou anciens participants aux régimes qui devaient être inclus dans les groupes visés par les liquidations partielles (question 1 b) ci-dessus). La surintendante a répondu en disant qu'aucune de ces doctrines ne saurait s'appliquer en l'espèce et que son bureau n'enquêtait pas sur la situation particulière des participants au régime qui voient leur emploi prendre fin au cours d'une période de liquidation partielle. Nous constatons qu'aucune disposition de la Loi, du règlement pris en application de celle-ci ou des politiques de la CSFO sur les régimes de retraite n'indique que le rapport de liquidation partielle doit préciser la situation des participants ou anciens participants au régime de retraite qui ont vu leur emploi auprès de l'employeur prendre fin au cours de la période de liquidation partielle ou qu'il faut les inclure ou les exclure du groupe visé par la liquidation partielle. La seule directive que l'on y trouve quant aux personnes à inclure dans le groupe visé par la liquidation partielle est très générale, à savoir que le groupe doit inclure les participants « touchés par » la liquidation partielle (voir l'article 1.2.3 de la politique intitulée *FSCO Pension Guideline W100-101*) ou qu'il doit inclure les participants qui ont vu leur emploi prendre fin « par suite » de l'événement qui a donné lieu à la liquidation partielle (voir la page 2 de la politique intitulée *FSCO Pension Guideline W100-301*).

L'argument que la requérante espère pouvoir faire valoir, selon les réponses données aux questions écrites, est que la surintendante n'avait en général pas adopté la position selon laquelle une des catégories d'employés visées dans les questions écrites devrait être incluse dans le groupe visé par la liquidation partielle et, par conséquent, ne peut le faire maintenant (du moins pas sans donner un préavis de modification de ses pratiques), étant donné les doctrines de l'attente légitime, de l'abus de pouvoir discrétionnaire et de la

préclusion. La requérante ferait également valoir qu'en cas d'ambiguïté des dispositions de la Loi concernant les personnes à inclure dans le groupe visé par une liquidation partielle, la pratique de la surintendante devrait constituer un facteur pertinent pour parvenir à une interprétation convenable de ces dispositions.

Le premier ensemble de questions écrites porte sur les situations où la surintendante joue deux rôles : premièrement, elle ordonne la liquidation partielle d'un régime et, deuxièmement elle approuve ou refuse d'approuver le rapport présenté à l'égard de cette liquidation partielle. Pour décider s'il convient d'ordonner une liquidation partielle en vertu de l'alinéa 69 (1) d) de la Loi, la surintendante doit déterminer si un nombre important des participants à un régime de retraite ont vu leur emploi prendre fin par suite de la cessation d'une partie des affaires de l'employeur ou par suite de la réorganisation des affaires de l'employeur. Il est certainement possible que, dans certains cas, l'inclusion ou l'exclusion de certaines des catégories d'employés visées dans les questions écrites puisse jouer un rôle déterminant dans l'importance du nombre des participants au régime touchés. La surintendante a d'ailleurs adopté récemment, dans une instance dont a été saisi notre Tribunal, la position selon laquelle une partie, au moins, des personnes qui ont volontairement quitté leur emploi chez un employeur au cours d'une période de liquidation partielle devrait être prise en considération pour déterminer si un nombre important d'employés sont visés par une réorganisation donnée (voir *London Life, Compagnie d'Assurance-Vie c. la surintendante des services financiers et al.*, décision du TSS n° 23, 7 février 2001). Donc, même si la surintendante n'enquête pas sur la situation des employés qui voient leur emploi prendre fin au cours d'une période de liquidation partielle, elle n'a pas toujours fait preuve de neutralité quant à l'inclusion ou à l'exclusion de certaines catégories d'employés visées dans les questions écrites.

Par conséquent, même s'il n'y a peut-être pas de pratique consciente et constante de la part de la surintendante en ce qui concerne le traitement de la totalité ou d'une partie des catégories d'employés visées dans les questions écrites, nous pensons que la requérante devrait avoir l'occasion d'examiner la possibilité de l'existence d'une telle pratique de nature à étayer les arguments qu'elle se propose d'avancer. Bien que l'existence de cette pratique puisse être établie en recueillant des preuves auprès des actuaires et des autres personnes qui ont eu affaire au bureau de la surintendante à cet égard, cela constituerait un moyen beaucoup moins efficace que d'obtenir des réponses aux questions écrites et risquerait de prolonger l'audience sur cette affaire. C'est là une considération pertinente pour nous; voir la règle 19.01 d) des Règles provisoires de pratique et de procédure pour les instances devant le Tribunal des services financiers.

La surintendante a également affirmé que l'on ne pouvait soutenir que les réponses aux questions écrites étaient pertinentes à l'égard des questions soulevées dans la présente instance parce qu'aucun des arguments possibles de la requérante auxquels se rapportaient les questions écrites ne pouvait être avancé en espèce. En ce qui concerne l'argument fondé sur les doctrines de l'attente légitime et de la préclusion, la surintendante a dit qu'il était irrecevable du fait de la décision de la Cour divisionnaire de

l'Ontario dans *Monsanto Canada Inc. c. Ontario (Surintendante des services financiers)* (2001), 198 D.L.R. (4th) 109, et d'autres décisions judiciaires.

Nous ne pensons pas que le droit constant de l'Ontario sur l'une ou l'autre de ces doctrines ait pour effet d'empêcher toute possibilité réaliste pour la requérante d'invoquer avec succès une telle doctrine contre la surintendante dans une instance ayant trait, comme celle-ci, à l'application de la Loi. Bien que l'affaire *Monsanto* ait également découlé de l'application de la Loi, les questions en litige et les circonstances étaient tout à fait différentes de celles dont nous sommes saisis ici. Par conséquent, nous concluons qu'on peut soutenir que les réponses au premier ensemble de questions écrites sont pertinentes à l'égard de la question 1 b) et que la question 1 b) n'est pas frivole.

Le deuxième ensemble de questions écrites

Le deuxième ensemble de questions écrites auxquelles la requérante continue de réclamer des réponses concerne des questions touchant les pratiques, les politiques et les documents internes de la surintendante à l'égard de l'acceptation ou du refus de rapports de liquidation partielle prévoyant des prestations acquises (et la méthode de calcul des prestations pertinentes), et les rapports ne prévoyant pas de telles prestations pour les employés qui étaient, dans l'un ou l'autre cas :

- employés par l'employeur en Ontario ou en Nouvelle-Écosse à un moment donné mais qui étaient employés ailleurs au moment où ils ont vu leur emploi chez l'employeur prendre fin;
- employés par l'employeur en Ontario ou en Nouvelle-Écosse quand ils ont vu leur emploi chez l'employeur prendre fin mais qui avaient été employés ailleurs pendant la durée de leur service chez l'employeur.

Ces questions écrites portaient également sur les pratiques, politiques et documents internes de la surintendante concernant la réduction des prestations acquises dans l'une ou l'autre des situations susmentionnées au titre des états de service à l'extérieur de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse. Au cas où il y aurait des politiques et des documents internes à cet égard, la requérante en demandait des copies.

La requérante a affirmé que l'on pouvait soutenir que les réponses à ces questions écrites étaient pertinentes à l'égard de la question de savoir si les doctrines de l'attente légitime, de l'abus de pouvoir discrétionnaire ou de la préclusion s'appliquaient en l'espèce de manière à influencer sur le calcul des prestations acquises pour les participants aux régimes qui travaillaient à l'extérieur de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse au moment où ils avaient vu leur emploi chez la requérante prendre fin mais qui avaient travaillé en Ontario ou en Nouvelle-Écosse à un moment donné de la durée de leur service chez la requérante (question 2 c)). La requérante dit également que les réponses pourraient être pertinentes si nous constatons une ambiguïté dans les dispositions de la Loi qui établissent le droit à des prestations acquises pour les personnes travaillant à l'extérieur de l'Ontario et de la Nouvelle-Écosse au moment de la liquidation partielle mais qui avaient travaillé auparavant dans l'une ou l'autre de ces provinces.

La surintendante a affirmé, entre autres choses, que l'on ne pouvait pas soutenir que les réponses à ces questions écrites étaient pertinentes à l'égard de la question portant sur l'effet des doctrines de l'attente légitime et de la préclusion parce que la décision de la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Monsanto* et d'autres décisions judiciaires rendaient irrecevable l'argument possible de la requérante sur cette question. La surintendante a par ailleurs invoqué le caractère privilégié et confidentiel des documents internes préparés pour le ministre des Finances et la surintendante qui contenaient des conseils et une analyse de la question 2, en faisant valoir que ces documents n'avaient de toute façon qu'une pertinence ténue.

Nous parvenons à la même conclusion, quant à la première de ces positions de la surintendante, que pour sa position à l'égard du premier ensemble de questions écrites. Nous ne pensons pas que le droit constant de l'Ontario sur l'attente légitime ou la préclusion ait pour effet d'empêcher toute possibilité réaliste d'invoquer avec succès un argument fondé sur l'une ou l'autre de ces doctrines contre la surintendante dans une affaire ayant trait, comme celle-ci, à l'application de la Loi. Par conséquent, nous concluons que l'on peut soutenir que les réponses au deuxième ensemble de questions écrites sont pertinentes à l'égard de la question 2 c) et que la question 2 c) n'est pas frivole.

Quant à la seconde position de la surintendante, nous concluons que celle-ci n'a pas le droit de s'opposer à la divulgation de documents dans le cadre d'une instance devant notre Tribunal en se fondant sur le fait qu'ils constituent des documents confidentiels préparés pour un ministre ou un autre fonctionnaire. Si le droit en matière de privilège devait s'appliquer à un de ces documents, par exemple parce qu'il constitue des communications confidentielles d'un avocat de la Couronne à cette dernière, la surintendante aurait le droit de s'opposer à la divulgation.

ORDONNANCE

Nous ordonnons à la surintendante de répondre au premier et au deuxième ensemble de questions écrites de la requérante dans cette affaire dans les six semaines de la date de la présente ordonnance, sous réserve seulement du fait que la surintendante n'est pas obligée de produire des documents ou de révéler des communications auxquels le droit en matière de privilège s'applique.

FAIT à Toronto (Ontario) le 10th septembre 2001.

“Colin H.H. McNairn”

 Colin H.H. McNairn, vice-président du
 Tribunal et président du comité

“Louis Erlichman”

 Louis Erlichman, membre du Tribunal
 et du comité

“William M. Forbes”
William M. Forbes, membre du Tribunal
et du comité