

TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS

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), enregistré sous le numéro 347054 (le « régime de l’Impériale ») et du régime de retraite de la Compagnie pétrolière impériale Ltée des anciens employés de McColl-Frontenac, enregistré sous le numéro 344002 (le « régime MFI »);

ET D’une audience en vertu du 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 Lindsay P. Hill

Pour la surintendante des services financiers :
M^e Deborah McPhail

DATE DE L'AUDIENCE :

Le 24 juillet 2002

MOTIFS DE LA DÉCISION

Le contexte

La requérante, la Compagnie pétrolière impériale Ltée, 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 des services financiers (la « surintendante»), daté du 3 octobre 2000, 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, à savoir le régime de l'Impériale et le régime 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. Les régimes des participants et anciens participants qui avaient vu leur emploi prendre fin, à la suite de ces événements, devaient être liquidés au cours de la période allant du 4 février 1992 au 30 juin 1995, ou à la date où le dernier participant employé à la raffinerie avait vu son emploi prendre fin, si celle-ci était postérieure (la « période de liquidation partielle »). Nous appelons ce groupe de participants et d'anciens participants le « groupe visé par la liquidation partielle ».

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

- les rapports ne tenaient pas compte du passif liés à tous les participants aux régimes ayant vu leur emploi prendre fin au cours de la période de liquidation partielle;
- les rapports ne prévoyaient pas de « prestations acquises » conformément à l'article 74 de la Loi pour 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 d'emploi chez la requérante était d'au moins 55.

Dans 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 demandés dans ces questions écrites (la « motion initiale »). Cette motion a été entendue le 25 juillet 2001. Le Tribunal a statué sur la motion initiale par une ordonnance, datée du 10 septembre 2001, enjoignant à la surintendante de répondre aux questions écrites et demandes de production dans un délai de six semaines, sous réserve seulement que la surintendante ne soit pas obligée de produire de documents ni de révéler de communications auxquels le droit en matière de privilège s'applique. Cette ordonnance était appuyée par les motifs écrits du Tribunal

(voir le *Bulletin sur les régimes de retraite*, vol. 11, numéro 1 (Janv. 2002), aux pages 155-160).

Suivant l'ordonnance, la surintendante a répondu aux questions écrites et demandes de production dans deux lettres à l'avocat de la requérante, datées du 23 octobre 2001 et du 15 novembre 2001, mais la requérante a jugé ces réponses insuffisantes. Dans un nouvel avis de motion daté du 7 juin 2002, la requérante a donc sollicité du Tribunal une ordonnance enjoignant à la surintendante de fournir de nouvelles et meilleures réponses à certaines de ses questions écrites et de produire les documents mentionnés dans la présente (la « motion en cours »).

Les questions en litige

Aux fins de la motion initiale et de la motion en cours, les parties ont convenu que les questions en litige dans la présente instance qui ont rapport aux motions devraient être formulées et regroupées comme suit :

Question 1

- a) Y a-t-il, parmi les participants ou anciens participants aux régimes ayant vu leur emploi chez la requérante 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 requérante, 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 ou anciens participants doivent être inclus dans le groupe visé par la liquidation partielle?

Question 2

- a) 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 chez la requérante 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 du calcul des « prestations acquises » prévues à l'article 74 de la Loi et à l'article 79 de la *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 *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 de la présente instance, mais aucune des questions écrites ni demandes de production de documents ne porte sur cette question.

Les questions écrites et les demandes de production de documents

Concernant la question 1

Le premier ensemble de questions écrites et de demandes de production de documents auxquelles la requérante continue d'exiger des réponses, ou des réponses plus détaillées, 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 (la « période visée ») 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 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 (ordonnées en application de chacun des alinéas de la Loi mentionnés) 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 participait pas aux régimes;
 - une retraite à l'âge normal de la retraite aux termes des conditions des régimes;
 - un décès;
 - un licenciement motivé?
- Combien de rapports de liquidation (portant sur des liquidations ordonnées en application de chacun des alinéas de la Loi mentionnés) visaient-ils des employés appartenant à l'une des 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 ordonnées en application de chacun des alinéas de la Loi mentionnés) parce que les employés de l'une de ces catégories n'étaient pas inclus dans le groupe visé par la liquidation partielle?

Concernant la question 2

Le deuxième ensemble de questions écrites et de demandes de production de documents auxquelles la requérante continue d'exiger des réponses, ou des réponses plus détaillées, peut se résumer ainsi :

- Combien de rapports de liquidation partielle, présentés à la surintendante au cours de la période visée, prévoyaient, et combien ne prévoyaient pas, de « prestations acquises » pour les employés qui étaient employés en Ontario ou en Nouvelle-Écosse à un moment donné, mais employés ailleurs au moment où ils ont vu leur emploi chez la requérante prendre fin, et combien de rapports prévoyant, et combien ne prévoyant pas, ce type de prestations ont-ils été approuvés, et combien ont-ils été refusés (fournir le nom et la date des régimes refusés)? Combien ne tenaient pas compte du service ailleurs qu'en Ontario et qu'en Nouvelle-Écosse dans le calcul des « prestations acquises »?
- Combien de rapports de liquidation partielle, présentés à la surintendante au cours de la période visée, incluaient dans le groupe visé par la liquidation partielle des employés qui étaient employés en Ontario ou en Nouvelle-Écosse au moment où ils ont vu leur emploi prendre fin, mais été employés ailleurs pendant cette période? Combien de ces rapports ne prévoyaient pas de « prestations acquises » pour ces employés pour leur service ailleurs qu'en Ontario et en Nouvelle-Écosse, et combien de ces rapports ont-ils été approuvés et combien refusés (fournir le nom et la date des régimes refusés)?
- Copies de toutes les notes de service, notes de réunion et autres documents préparés par la surintendante et son personnel et de toutes les pratiques antérieures visant les « prestations acquises » des employés dans les cas décrits au premier paragraphe, y compris la réduction des prestations pour le service effectué ailleurs qu'en Ontario et en Nouvelle-Écosse, et visant la réduction des « prestations acquises » des employés dans les cas décrits au deuxième paragraphe.

L'objectif

À l'égard de la motion initiale, la requérante a affirmé que les réponses aux questions écrites et demandes de production étaient pertinentes à l'affaire et permettraient, notamment, de résoudre les questions 1 b) et 2 c) mentionnées plus tôt. Elles pourraient, entre autres, révéler si la surintendante avait déjà employé des pratiques semblables :

- pour permettre l'exclusion de l'une des catégories de participants au régime, décrits à la question 1 a), du groupe visé par la liquidation partielle,
- pour considérer le dernier emploi avec un répondant de régime en Ontario ou en Nouvelle-Écosse, plutôt que l'emploi avec ce répondant à un moment donné en Ontario ou en Nouvelle-Écosse, comme critère d'inclusion dans le groupe visé par la liquidation partielle;
- pour réduire les « prestations acquises » au titre du service hors de l'Ontario ou de la Nouvelle-Écosse.

La période visée, qui va de janvier 1988 à octobre 2000, à laquelle renvoient plusieurs des questions écrites, avait apparemment été choisie par la requérante parce que les « prestations acquises » en cas de liquidation partielle avaient été ajoutées à la Loi au début de la période visée et que l'avis d'intention relatif à la présente affaire avait été émis à la fin de la période.

Analyse

En réponse à la motion en cours, la surintendante a déposé un affidavit de M^{me} Lynda Ellis, chef de l'Unité des services de consultation technique, de la Direction des régimes de retraite de la Commission des services financiers de l'Ontario, sur laquelle elle a été contre-interrogée par la requérante. Dans son affidavit, M^{me} Ellis a attesté qu'après la décision du Tribunal sur la motion initiale, elle a passé en revue les dossiers de la Direction des régimes de retraite pour savoir combien de liquidations partielles avaient été traitées pendant la période visée et l'état des dossiers relatifs à ces liquidations partielles. Elle a ainsi constaté que les dossiers (qui sont partiellement sur support papier et partiellement sur support électronique) ne font pas la distinction entre les liquidations partielles ordonnées par la surintendante et celles qui ne l'ont pas été et ne mentionnent pas l'alinéa de la Loi sur lequel la surintendante a pu se fonder pour ordonner les liquidations. Elle estimait à 1 047 le nombre de liquidations partielles, volontaires et imposées, traitées pendant la période visée. Pendant son contre-interrogatoire, M^{me} Ellis a déclaré que la base de données électronique de la Direction des régimes de retraite ne remontait qu'à la fin de 1992, si bien que le chiffre de 1 047 liquidations partielles n'est, au mieux, qu'une estimation pour la partie de la période visée précédant l'établissement de la base de données électronique.

Pour distinguer, parmi les cas de liquidation partielle, ceux qui sont pertinents aux questions écrites et découvrir comment la surintendante a procédé dans d'autres affaires, comme cherche à le savoir la requérante, il faudrait examiner la totalité des 1 047 dossiers. Comme ces dossiers comptent au minimum 75 pages, mais peuvent

remplir plusieurs coffres, M^{me} Ellis estimait qu'il faudrait environ de 13 semaines (523 heures) à 26 semaines (1 047 heures) à un employé expérimenté et spécialisé pour tous les examiner. Elle a ajouté que près de 40 % des dossiers sont entreposés dans diverses installations extérieures et que, de ce fait, il faudrait près de trois semaines pour rassembler les dossiers à examiner.

Bien entendu, la surintendante aurait dû obtenir tous les renseignements mentionnés dans l'affidavit de M^{me} Ellis avant l'audience de la motion initiale et les présenter en preuve à ce moment-là. Cela n'a pas été fait et la seule excuse présentée lors de l'audience de la motion en cours est que la surintendante était convaincue que la motion initiale n'aboutirait pas. Si les renseignements fournis dans l'affidavit avaient été disponibles lors de l'audience de la motion initiale, nous aurions pu décider de limiter le nombre de dossiers à examiner pour répondre aux questions écrites et, même si nous n'avions pas imposé de limite, l'examen complet des dossiers aurait pu être fait dans les délais estimés par M^{me} Ellis et une réponse aurait pu être fournie aux questions écrites.

Comme nous l'indiquions dans nos motifs de décision sur la motion initiale, nous avons adopté un critère en trois volets pour déterminer si les réponses aux questions écrites et la divulgation de documents devraient être ordonnées, à savoir :

- peut-on soutenir que les renseignements recherchés sont pertinents à une question de l'instance qui n'est pas une question frivole?
- les renseignements recherchés sont-ils assez détaillés pour qu'on puisse y répondre?
- les renseignements recherchés ne sont-ils pas de caractère privilégié?

Comme ce Tribunal l'indiquait dans ses motifs de décision en réponse à une motion exigeant la divulgation de documents et de réponses à des questions écrites dans l'affaire *Monsanto Canada Inc, c. la surintendante des services financiers* (voir le *Bulletin sur les régimes de retraite*, vol. 8, numéro 2 (sept. 1999), à la page 79), le Tribunal « devrait, en règle générale, être prêt à rendre des ordonnances de divulgation contre une des parties apparaissant devant lui, l'obligeant à fournir des documents ou à répondre à des questions écrites » si le critère ci-dessus est rempli (c'est nous qui soulignons).

À l'égard de la motion en cours, la surintendante a affirmé que la divulgation avait, pour l'essentielle, été faite, notamment pour répondre au deuxième ensemble de questions écrites (renvoyant à la question 2), et qu'il était inutile de divulguer davantage d'information pour aider la requérante dans les arguments qu'elle ne manquerait pas de présenter à l'audience principale de la présente instance, que les renseignements qu'elle continuait de demander n'étaient pas pertinents et que la valeur limitée de ces renseignements ne justifiait pas le fardeau imposé. La requérante a affirmé que la surintendante essayait, en fait, de plaider à nouveau la motion initiale, ce qui, a-t-elle ajouté, ne devrait pas être permis à ce stade de l'instance.

Nous ne pensons pas que l'observation, pour l'essentiel, d'une ordonnance de répondre aux questions écrites ou de produire des documents soit suffisante et nous ne sommes pas prêts à réexaminer la question de la pertinence des renseignements comme le souhaite la

requérante. Dans les motifs que nous donnions à la motion initiale, nous arrivions à la conclusion que les renseignements recherchés par la requérante, au moyen de ses questions écrites et demandes de production, pouvaient être considérés comme pertinents. Cependant, nous sommes prêts à tenir compte, malgré le stade tardif de l'affaire, de la difficulté d'obtenir les renseignements demandés comparée à leur valeur potentielle pour la requérante aux fins de la présente instance. Bien que nous ayons envisagé cette difficulté lors de la motion initiale, il s'agissait d'une allégation générale de difficulté, dont nous n'avions aucune preuve tangible, mais qui est maintenant évidente avec l'affidavit de M^{me} Ellis.

Nous estimons qu'une divulgation ne doit pas être « inconditionnelle » et que, si la production de tous les renseignements pouvant être considérés comme pertinents présente une difficulté particulière, une solution serait de limiter la portée de l'ordonnance de divulgation (comme dans l'affaire *First Choice Capital Fund Ltd. c. First Canadian Capital Corp.*, [2000] S.J. n^o 574, à la page 5 (Sask. Q.B.)).

Compte tenu de la preuve détaillée dont nous disposons désormais, grâce à l'affidavit de M^{me} Ellis, concernant les efforts qui seraient nécessaires pour répondre aux questions écrites sur les liquidations partielles pendant la période visée, nous pensons que la surintendante devrait pouvoir répondre en s'appuyant sur l'examen de la moitié des dossiers de liquidation partielle traités pendant la période allant du 1^{er} janvier 1993, la date approximative d'établissement de la base de données électronique, au mois d'octobre 2000. Les dossiers à examiner devraient être choisis de façon arbitraire – par exemple, en prenant un dossier sur deux par ordre chronologique, alphabétique ou tout autre ordre neutre dans lequel les dossiers sont enregistrés dans la base de données, de sorte que les dossiers examinés forment un échantillon représentatif. Si les parties ne s'entendent pas sur la méthode à suivre pour sélectionner les dossiers, la question peut être soumise au président du comité qui a entendu la motion en cours. Nous pensons que cette nouvelle directive apportera suffisamment de précision sur les pratiques de la surintendante pour permettre à la requérante d'utiliser cette information, si ce qu'elle révèle s'y prête, aux fins prévues.

Compte tenu des retards déjà enregistrés dans cette instance, en raison du refus de la surintendante de répondre aux questions écrites et aux demandes de production de documents ayant mené à la motion en cours, nous pensons que le délai de réponse à toute nouvelle ordonnance que nous rendons à l'égard de la présente motion ne doit pas dépasser six semaines, soit le délai qui était imparti pour la motion initiale, même si cela doit présenter des difficultés à la surintendante en l'obligeant à détourner de nombreuses ressources pour répondre en temps utile.

Il nous reste encore à examiner la troisième question écrite en suspens touchant la question 2 – à savoir la demande de production de documents, et notamment de notes de services, notes de réunion et autres documents éclairant la position de la surintendante quant aux « prestations acquises » des employés ayant travaillé en Ontario ou en Nouvelle-Écosse à un moment donné, et hors de ces provinces à un autre. La

surintendante a fourni certains documents à la requérante en réponse à cette demande, sous forme de pièces jointes aux lettres à l'avocat de la requérante, datées du 18 avril 2001 et du 23 octobre 2001. Dans sa deuxième lettre, l'avocate de la surintendante se montre prête à fournir d'autres documents illustrant le raisonnement suivi par la surintendante dans deux autres affaires de liquidation partielle, sous réserve que la confidentialité de ces documents soit préservée. Nous pensons que cette confidentialité peut être raisonnablement assurée si la requérante signe un engagement à cet effet. Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les conditions de cet engagement, le président du comité est prêt à accueillir toute requête, de l'une ou l'autre partie, visant à obtenir une ordonnance de confidentialité. Sous réserve de la divulgation de ces pièces additionnelles, la surintendante semble avoir répondu à notre ordonnance sur la motion initiale quant à la divulgation des notes de service, notes de réunion et autres documents. La requérante a cependant le droit de continuer d'exiger que ces documents soient divulgués et la surintendante devra continuer de chercher d'autres documents de cette nature afin de les divulguer avant la date limite ordonnée, à l'égard de la motion en cours, pour répondre aux questions écrites et produire les documents.

Enfin, la requérante a sollicité une ordonnance visant à recouvrer les coûts engagés pour la motion en cours. Nous traiterons de cette demande à la fin de l'audience principale de la présente instance.

Décision

Nous ordonnons à la surintendante de répondre aux questions écrites et demandes de production de documents que la requérante continue d'exiger, plus précisément à celles qui sont énoncées à l'Annexe « A » de l'avis de motion de la requérante, dans un délai de six semaines de la date de la présente ordonnance, sous réserve seulement que la surintendante ne soit pas obligée de produire de documents ni de révéler de communications auxquels le droit en matière de privilège s'applique et que ses réponses aux questions écrites soient fondées sur l'examen de la moitié des dossiers de liquidation partielle traités pendant la période allant de janvier 1993 à octobre 2000.

Fait à Toronto (Ontario), le 11 septembre 2002.

« 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