

**TRIBUNAL DES SERVICES FINANCIERS**

**DANS L’AFFAIRE DE** la *Loi sur les régimes de retraite*, L.R.O. 1990, chapitre P.8, telle qu’elle a été modifiée par la *Loi de 1997 sur la Commission des services financiers de l’Ontario*, L.O. 1997, chapitre 28 (LRR) (la « Loi »);

**ET DANS L’AFFAIRE DE** l’intention du surintendant des services financiers (le « surintendant ») de refuser de rendre une ordonnance en vertu de l’article 87 de la Loi, respectant la demande de M. Marcel Brousseau relativement au régime de retraite ontarien d’Electrical Industry of Ottawa, numéro d’inscription 0586396 (le « régime ») ;

**ET DANS L’AFFAIRE DE** l’audience en vertu du paragraphe 89(8) de la Loi ;

**ENTRE :**

**MARCEL BROUSSEAU**

Requérant

- et -

**SURINTENDANT DES SERVICES FINANCIERS**

Intimé

**DEVANT :**

Madame Anne Corbett  
Vice-présidente du Tribunal et présidente du comité

Madame Heather Gavin  
Membre du Tribunal et du comité

Monsieur David Vincent  
Membre du Tribunal et du comité

**ONT COMPARU :**

Comparaissant en son propre nom,  
Monsieur Marcel Brousseau

Pour le surintendant des services financiers,  
Monsieur Mark Bailey

**DATE DE L’AUDIENCE :** Le 29 novembre 2002

## MOTIFS DE LA DÉCISION DE LA MAJORITÉ

### Contexte

Monsieur Brousseau participe au régime de retraite d'Electrical Industry of Ottawa (le « régime »).

La présente audience est le résultat d'une requête soumise par le surintendant relativement à l'avis d'intention, qu'il a émis le 22 janvier 2002, de refuser de rendre une ordonnance pour que soient crédités à M. Brousseau des états de service continu dans le régime pendant la période qui s'est échelonnée de novembre 1983 à août 1985.

Le régime est administré par le conseil d'administration du régime de retraite d'Electrical Industry of Ottawa (le « Conseil »). Il couvre les membres de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 586 (« FIOE, section locale 586 »).

M. Brousseau a écrit pour la première fois à la Commission des régimes de retraite de l'Ontario (CRRO) en 1998 relativement à son droit de faire porter à son actif les états correspondant à son service continu durant la période s'échelonnant de novembre 1983 à août 1985.

M. Brousseau avait précédemment écrit à l'administrateur du régime, Coughlin and Associates Limited, relativement à son droit de faire porter à son actif les états de service continu pour la période visée. Sa demande a été transmise au conseil syndical et, dans une lettre datée du 5 juin 1998, M. Brousseau a été avisé, par Coughlin and Associates, que le Conseil avait conclu à la validité de l'interruption de son emploi du 1<sup>er</sup> novembre 2003 au 31 août et que, par conséquent, les états de service continu ne lui seraient pas crédités pour cette période.

En février 2001, la Commission des services financiers de l'Ontario a écrit à M. Brousseau pour l'informer qu'elle avait conclu que la décision du Conseil à l'effet que ses années de service ouvrant droit à pension avaient été interrompues, en raison de l'emploi qu'il avait obtenu auprès d'un employeur qui ne participait pas au régime au cours de la période s'échelonnant du 1<sup>er</sup> novembre 1983 à août 1985, ne contrevenait nullement aux exigences de la *Loi sur les régimes de retraite* et que le Conseil n'avait aucunement contrevenu à la Loi dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu dudit régime.

Le 31 août 2001, le Conseil a déposé une demande à la Cour supérieure de justice de l'Ontario pour lui demander son opinion, ses conseils et ses directives afin d'établir si les textes de l'accord de fiducie et du régime de retraite devaient être interprétés de façon à accorder aux participants au régime des « années de service décomptées » en vertu dudit régime pour les périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1994 lorsque ces derniers n'étaient pas embauchés par des employeurs participant au régime pendant une période continue égale ou supérieure à deux ans ou pendant une période de moins de deux ans.

Les parties pour cette requête devant la Cour étaient le Conseil, en tant que requérant, et Nelson Cybulski en sa propre qualité et en sa qualité de trésorier de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 586, l'Electrical Contractors of Ottawa et le surintendant des services financiers en tant qu'intimés.

La Cour a ordonné qu'un avis de la requête soit envoyé, par poste exprès, à tous les participants retraités et non retraités du régime et, dans le cas des participants non retraités dont l'adresse

était inconnue, que l'avis de la requête soit publié dans les journaux Ottawa Citizen, National Post et Le Droit.

La requête a été entendue par la Cour le 7 novembre 2001. La décision de la Cour a été publiée le 19 novembre 2001 (la « décision de la Cour »).

La Cour a remarqué que le Conseil avait établi une pratique, avant 1994, qui consistait à accorder aux participants au régime, dont l'emploi pour le compte d'un employeur qui participait audit régime avait pris fin, des droits à pension pendant une période de quatre-vingt dix (90) jours suivant la date à laquelle leur emploi avait pris fin. Si, après la période de quatre-vingt dix (90) jours, les participants ne travaillaient toujours pas pour un employeur participant au régime, le Conseil évaluait si les participants en question étaient « prêts, disposés et aptes » à travailler dans l'industrie de l'électricité et, si tel était le cas, il exerçait son pouvoir discrétionnaire pour décider de continuer ou non de leur accorder des années de service décomptées en se fondant sur les circonstances propres à chacun des cas.

L'intimé et plusieurs participants au régime de retraite ont témoigné que l'interprétation faite par le Conseil en ce qui a trait aux années de service décomptées n'était pas conforme au libellé des documents du régime et ils ont indiqué que la condition (à l'effet qu'un membre devait être « prêt, disposé et apte à travailler dans l'industrie de l'électricité ») n'était pas justifiée et que les années de service décomptées entre 1974 et 1994 n'étaient soumises à aucune condition. La Cour a défini en ces termes la question qui lui a été présentée :

[TRADUCTION]

... on demande à la présente Cour de déterminer si le Conseil ont correctement interprété les documents relatifs au régime de retraite et s'ils ont exercé leur pouvoir discrétionnaire de façon adéquate. Sinon, les documents relatifs au régime de retraite devraient-ils être interprétés de façon à ce que des années de service décomptées en vertu dudit régime soient accordées aux participants, pour toutes les périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1994, lorsque ces derniers avaient perdu leur emploi et ne travaillaient pas pour un employeur participant audit régime ?

La Cour a rejeté la position des intimés relativement à la requête qui lui a été soumise et elle a conclu que l'interprétation et la pratique du Conseil de 1974 à 1994 étaient les bonnes.

En octobre 2001, M. Brousseau a fait parvenir, à la Commission des services financiers de l'Ontario, une lettre qui traitait de ses droits à pension antérieurs à 1985. En réponse à cette lettre, le surintendant adjoint a émis un avis d'intention de rendre une ordonnance, daté du 22 janvier 2002, à l'effet que le Conseil, dans son refus d'accorder à M. Brousseau des années de service décomptées au cours de la période pendant laquelle il avait été mis à pied, soit de novembre 1983 à août 1985, avait interprété le régime conformément aux exigences de la *Loi sur les régimes de retraite*, aux règlements y afférents, au texte du régime de 1985 et à la déclaration de fiducie de 1987.

Lors d'une conférence préparatoire à l'audience, le surintendant a soulevé la question de la compétence du Tribunal de tenir une audience au sujet de ce point litigieux, et les parties ont accepté qu'une requête préliminaire soit entendue par le comité tout entier relativement à la

compétence du Tribunal de procéder à une audience compte tenu de la décision rendue le 19 novembre 2001 par la Cour supérieure de justice dont il est question précédemment.

## Analyse

Le surintendant allègue que le Tribunal n'a pas la compétence d'entendre cette cause puisque la question qui fait l'objet de la demande d'audience de M. Brousseau a été tranchée par la Cour supérieure de justice de l'Ontario. Le surintendant indique par conséquent que le principe de l'«*issue estoppel*» s'applique à la présente cause et interdit au Tribunal de tenir une audience. Le surintendant allègue que le principe de l'«*issue estoppel*» défend à une cour ou à un tribunal administratif de trancher ou d'entendre une cause si une autre cour ou un autre tribunal administratif a déjà rendu une décision sur la même question.

L'«*issue estoppel*» est un principe de la common law qui s'applique à la fois aux cours et aux tribunaux administratifs et empêche l'instance d'une cause qui a déjà fait l'objet d'une audience devant une cour ou un tribunal administratif. Le principe de l'«*issue estoppel*» sert un but d'intérêt public souvent exprimé en deux volets, le premier étant qu'il y a une finalité à une instance. Le deuxième aspect sert l'intérêt de la justice entre deux parties – c'est-à-dire qu'une partie ne doit pas être soumise à de multiples instances qui portent sur une même question.

Il y a cependant trois conditions ou conditions préalables à satisfaire avant qu'une cour ou un tribunal administratif puisse appliquer le principe de l'«*issue estoppel*».

Les cours du Canada ont régulièrement défini les conditions de l'«*issue estoppel*» en ces termes :

1. La même question a déjà été tranchée;
2. La décision judiciaire relativement à la question a un caractère définitif; et
3. Les parties à la décision judiciaire originelle ou leurs ayants droit sont les mêmes que les parties aux procédures subséquentes au cours desquelles l'«*issue estoppel*» est plaidée, ou leurs ayants droit.

*Angle v. M.N.R.* (1974), 17 O.R. (3d) 267, 112 D.L.R. 4<sup>e</sup> 683 (C.A.); *Minott v. O'Shanter Development Co.* (1999) 168, D.L.R. (4<sup>e</sup>) 270 (Cour d'appel de l'Ontario); *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc. et al* (2001) 201 D.L.R. (4<sup>e</sup>) 193 (C.S.C.);

Même lorsque toutes les trois conditions ou conditions préalables sont satisfaites, une cour ou un tribunal administratif conserve le pouvoir discrétionnaire de décider de ne pas appliquer l'«*issue estoppel*» lorsque le fait de le faire entraînerait une injustice ou une iniquité. (*Minott v. O'Shanter Development Co.*, *supra*). L'exercice du pouvoir discrétionnaire pour refuser de donner suite à une «*issue estoppel*» n'est soulevé que si les trois conditions préalables sont satisfaites.

Nous nous tournons maintenant vers l'application des trois conditions relativement aux faits de la présente cause.

**1. La cause qui a été présentée devant la cour est-elle la même que celle sur laquelle doit se pencher le Tribunal des services financiers ?**

L'«*issue estoppel*» s'applique aux questions de fait ou de droit ou aux questions mixtes de fait et de droit (*Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc. et al, supra*).

La question considérée dans l'instance subséquente (dans le cas présent, la question présentée devant le Tribunal des services financiers) doit également avoir été une question tranchée lors de la procédure judiciaire antérieure (c'est-à-dire la procédure tenue en novembre 2001). Il ne suffit pas cependant que la même question soit considérée dans les deux procédures judiciaires. La question doit être si fondamentale à la décision antérieure qu'elle doit y être essentielle. Dans l'arrêt *Minott v. O'Shanter Development Co. supra*, Laskin J.A. a écrit à la page 279 :

[TRADUCTION]

L'«*issue estoppel*» demande d'abord que la question portée dans l'instance subséquente soit la même que celle qui a été tranchée lors de l'instance antérieure et que « sa détermination ait été nécessaire au résultat de l'instance » [Holmsted et Watson, *Ontario Civil Procedure*, édition à feuilles mobiles, volume II à 21 213[1]]. En d'autres termes, l'«*issue estoppel*» couvre les questions fondamentales déterminées au cours de la première procédure, soit les questions essentielles aux décisions. L'«*issue estoppel*» s'applique aux questions de fait ou de droit et aux questions mixtes de fait et de droit.

Dans la présente cause, la question portée devant la cour touche la propre interprétation faite par le Conseil des documents relatifs au régime et à l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Dans la décision, la question portée devant la cour s'énonce en ces termes :

[TRADUCTION]

Au fond, on demande à la présente Cour de déterminer si le Conseil a correctement interprété les documents relatifs au régime de retraite et s'il a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon adéquate. Sinon, les documents relatifs au régime de retraite devraient-ils être interprétés de façon à ce que des années de service décomptées en vertu dudit régime soient accordées aux participants, pour toutes les périodes antérieures au 1<sup>er</sup> janvier 1994, lorsque ces derniers avaient perdu leur emploi et ne travaillaient pas pour un employeur[s] (sic) participant audit régime ?

À notre avis, la question à trancher au cours de la présente procédure est en partie, mais non en totalité, la question qui a été tranchée lors de la procédure antérieure portée devant la Cour.

La question à trancher au cours de cette procédure a trait au droit à pension de M. Brousseau en vertu du régime de retraite. Il s'agit d'une question mixte de fait et de droit. Il n'y a eu aucune détermination, dans la procédure antérieure, des faits dont il sera question relativement au droit à pension de M. Brousseau.

Comme la question à trancher dans cette procédure a trait à l'interprétation que le Conseil a faite du régime de retraite, on pourrait faire valoir que la première condition requise pour déterminer que le principe de l'« *issue estoppel* » s'applique est satisfaite. Nous ne croyons pas, toutefois, qu'il est nécessaire d'appliquer le principe de l'« *issue estoppel* » pour déterminer que le demandeur a fait l'objet de l'instance antérieure quant à la question relative à l'interprétation du régime de retraite. Une décision judiciaire sur une question de droit rendue par une cour de l'Ontario crée un précédent. En conséquence, comme la décision de la Cour s'applique aux faits relatifs au cas de M. Brousseau, c'est au surintendant de faire valoir que le Tribunal doit respecter la décision de la Cour lorsqu'il tiendra l'audience relative à cette question.

Compte tenu de ce que nous avons découvert relativement à la première condition, il ne nous est pas nécessaire de déterminer si la deuxième ou la troisième condition a été satisfaite. Nous expliquerons cependant notre analyse relativement à ces deux conditions.

## **2. La décision judiciaire était-elle définitive ?**

Le surintendant plaide et nous acceptons que la deuxième condition, celle qui dit que la décision judiciaire qui est réputée créer l'« *estoppel* » a un caractère définitif, a été satisfaite.

Lorsque la décision qui donne lieu à l'allégation que l'« *issue estoppel* » doit s'appliquer a été prise par un pouvoir administratif, il faudra tenir compte de bon nombre de facteurs pour établir si une décision est « judiciaire ». Ces facteurs ont été établis par Binnie, J. dans l'arrêt *Danyluk c. Ainsworth Technologies Inc. et al.*, supra (p. 210) comme suit :

[TRADUCTION]

Premièrement, il faut se pencher sur la nature du décideur administratif ayant rendu la décision. S'agit-il d'un organe pouvant être investi d'un pouvoir juridictionnel et capable d'exercer ce pouvoir ? Deuxièmement, sur le plan juridique, la décision litigieuse devait-elle être prise judiciairement ? Troisièmement – question mixte de fait et de droit – la décision a-t-elle été rendue de manière judiciaire ? Il s'agit d'exigences distinctes.

Un examen de ces éléments n'est pas soulevé lorsque, comme c'est le cas ici, la décision qui a donné lieu à l'allégation que l'« *issue estoppel* » s'applique constitue la décision définitive d'une cour.

Nous sommes convaincus que la deuxième condition est satisfaite.

## **Les parties étaient-elles les mêmes ?**

La troisième condition devant être satisfaite avant que le principe de l'« *issue estoppel* » s'applique est celle à l'effet que les parties à la procédure originelle doivent être les mêmes que les parties aux procédures subséquentes.

M. Brousseau n'était pas une partie lors de la procédure originelle. Afin que la troisième condition soit satisfaite, nous devons conclure que M. Brousseau était un « ayant droit » à cette procédure.

Une personne qui n'est pas une partie mais qui a le droit de prendre part à une procédure et refuse de le faire peut être sujette au principe de l'«*issue estoppel*» dans le cadre d'une procédure subséquente si on établit qu'elle était un «ayant droit» lors de la procédure originelle. Pour qu'il y ait ayant droit d'intérêt, le degré d'identification entre la partie et l'ayant droit doit être suffisant.

Un examen de la jurisprudence ne permet pas de déterminer le degré d'intérêt requis pour établir la connexité d'intérêts de l'ayant droit.

L'avocat du surintendant fait valoir que M. Brousseau était un ayant droit des parties lors de la procédure en se fondant sur ce qui suit :

1. M. Brousseau a reçu un avis de l'instance judiciaire.
2. Il a eu l'occasion d'y prendre part en tant que partie.
3. Bon nombre des participants au régime ont été autorisés à s'absenter pour intervenir et ont été ajoutés en tant qu'intimés sur la demande de nature judiciaire.
4. Au nombre des intimés à la demande de nature judiciaire figuraient notamment le trésorier de la Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 586, l'Electrical Contractors Association of Ottawa représentée par un avocat.
5. Les intimés ont comparu devant la Cour et ont fait valoir une toute autre interprétation du régime de retraite.
6. M. Brousseau partageait les intérêts des intimés à la procédure.

À notre avis, il existe un certain degré d'identification entre l'intimé dans le cadre de la procédure judiciaire et M. Brousseau relativement à la question de l'interprétation du régime de retraite portée devant la Cour et qui fait partie de la question que doit prendre en considération le Tribunal des services financiers dans la présente instance. Compte tenu de ce que nous avons découvert relativement à la première condition, le degré d'identification n'est pas suffisant pour faire de M. Brousseau un ayant droit. En conséquence, la troisième condition de l'«*issue estoppel*» n'est pas satisfaite.

### **Exercice du pouvoir discrétionnaire**

Même si nous étions parvenus à la conclusion que les trois conditions nécessaires à l'établissement de l'«*issue estoppel*» avaient été satisfaites relativement à toutes les questions devant être présentées au Tribunal des services financiers en relation avec cette instance, nous sommes d'avis que ce cas est opportun pour exercer le pouvoir discrétionnaire de refuser d'appliquer l'«*issue estoppel*».

M. Brousseau a présenté ses faits au surintendant et il a reçu un avis d'intention de rendre une ordonnance. Tel que requis par la *Loi*, l'avis souligne que M. Brousseau a droit à une audience devant le Tribunal.

L'objet de l'audience, dans le cas présent, touche les circonstances propres à M. Brousseau et l'interprétation adéquate du régime de retraite par le Conseil. La question de l'interprétation du régime de retraite a été déterminée par la Cour mais l'applicabilité de cette interprétation à

l'égard des circonstances propres à M. Brousseau ne faisait pas l'objet de la demande à la Cour. M. Brousseau a droit à une audience devant le Tribunal quant aux circonstances qui lui sont propres.

L'application du principe de l'«*issue estoppel*» concerne un équilibre entre les considérations d'intérêt public à l'effet que l'instance revêt un caractère définitif et que les parties ne doivent pas être soumises à de multiples procédures en raison des droits d'une partie à un litige d'être entendue. Dans l'arrêt *Minott v. O'Shanter Development Co.*, supra, Laskin J.A. a écrit ceci (aux pages 228-289) :

L'«*issue estoppel*» est une règle d'intérêt public et, en tant que tel, elle cherche à trouver un équilibre entre l'intérêt public dans le caractère définitif des litiges et l'intérêt privé d'assurer la justice entre les parties à un litige. Parfois, ces deux intérêts seront contradictoires, ou, à tout le moins, il y aura une tension entre eux. Le pouvoir judiciaire discrétionnaire est nécessaire pour en arriver à une justice pratique sans miner les principes sur lesquels repose l'«*issue estoppel*». On devrait appliquer l'«*issue estoppel*» avec souplesse lorsqu'une application qui y est sous-jacente se révélerait injuste envers une partie qui ne pourrait remettre en litige une question.

Nous avons pris en considération les droits du Conseil et en particulier son droit de ne pas faire l'objet de procédures multiples. Nous avons pesé le pour et le contre de ce droit par rapport au droit de M. Brousseau de porter en litige son droit à pension en vertu du régime de retraite. En ayant considéré ces intérêts concurrents nous sommes d'avis que, même si le principe de l'«*issue estoppel*» devait s'appliquer, il est opportun, dans le cas présent, d'exercer notre pouvoir discrétionnaire pour ne pas l'appliquer et de procéder à une audience sur le bien-fondé.

### **Disposition**

L'«*issue estoppel*» ne s'applique pas pour empêcher le Tribunal de tenir une audience sur la question. Les parties doivent communiquer avec le registraire pour planifier les dates d'audience.

**FAIT** à Toronto, ce 27 octobre 2003.

« Anne Corbett »

\_\_\_\_\_  
Anne Corbett  
Présidente du comité

« Heather Gavin »

\_\_\_\_\_  
Heather Gavin  
Membre du comité

## MOTIFS DE LA MINORITÉ

J'ai eu l'avantage de lire les motifs de la majorité et j'en suis heureux. Malgré que je comprenne les circonstances propres à M. Brousseau, j'ai décidé d'être en dissidence avec la conclusion à laquelle mes collègues sont parvenus et j'appuie la décision du surintendant de refuser de rendre une ordonnance pour qu'on reconnaisse à M. Brousseau des années de service décomptées au régime pour la période dont il est question.

En ce qui a trait à la question de l'« *issue estoppel* », les motifs donnés dans la décision rendue par la Cour suggèrent que la Cour connaissait les faits particuliers au cas de M. Brousseau. Au paragraphe 12 des motifs de la décision rendue par la Cour, on fait référence au fait qu'un participant au régime avait soulevé la question qui constituait la cause de la demande auprès de la Commission des services financiers de l'Ontario. Ce membre, c'était M. Brousseau, ce qui suggère que la Cour était au courant des faits particuliers dans le cas de M. Brousseau.

On nous a également remis la copie d'un affidavit assermenté par M. Brousseau le 2 novembre 2001, cinq jours avant la demande faite à la Cour. Je vois que cet affidavit a été rédigé avec l'aide de l'avocat-conseil indépendant nommé pour représenter les membres qui ont un intérêt dans le dénouement de la demande, y compris M. Brousseau. L'affidavit de six pages décrit en détails les faits qui entourent l'interruption de l'emploi de M. Brousseau.

Malheureusement, les demandes présentées au Tribunal par l'avocat du surintendant des services financiers n'indiquent pas si l'affidavit de M. Brousseau, qui est daté du 2 novembre 2001, a dans les faits été déposé à la Cour avant que la demande ne soit entendue. Aucune preuve manifeste n'a été soumise à ce sujet au cours de la plaidoirie devant le Tribunal. Néanmoins, il semble raisonnable de supposer que l'affidavit de M. Brousseau avait été déposé auprès de la Cour, compte tenu du rapprochement entre la date à laquelle il a été assermenté et celle de la demande soumise à la Cour, et compte tenu qu'il avait été rédigé avec l'aide de l'avocat-conseil indépendant nommé pour représenter les membres qui ont un intérêt dans le dénouement de la demande en question. Même si l'affidavit n'avait pas été déposé, je suis d'avis qu'il est raisonnable de conclure, à partir de la décision rendue par la Cour, que les faits relatifs au cas de M. Brousseau lui avaient été présentés. Consciente de ces faits, la Cour a tranché que le Conseil avait exercé son pouvoir discrétionnaire avec équité. Ce n'est pas au Tribunal, et il ne serait pas opportun de le faire, de remettre en question ce résultat.

Pour toutes les raisons susmentionnées, j'appuie la position du surintendant et je statue que le Tribunal n'a pas la compétence d'entendre cette cause.

**FAIT** à Toronto, ce 27 octobre 2003.

« David Vincent »

---

David Vincent  
Membre du comité